der moderne staat
dms
Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2014

Schwerpunkt: Klimapolitik – Integration und Koordination

› Lokale Klimapolitik und Mehrebenensystem
› Kommunalverwaltung und Klimawandel
› Negative Koordination in der Klimapolitik
› Politikintegration in einem föderalen Staat
› Klimawandel als politisches Problem

Abhandlungen

› Kausale Mechanismen des Behördenversagens:
Der Fahndungsfehlschlag bei der Aufklärung der NSU-Morde
› Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten
in Staat und Privatwirtschaft
› Föderalismus als Ideenpool?
› Einflussfaktoren von Führungsverhalten
in der öffentlichen Verwaltung
› Bewertungsspielräume bei kommunalen Eröffnungsbilanzen

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

dms **der moderne staat** – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

7. Jg., Heft 2/2014

Inhaltsverzeichnis

Editorial 251

Schwerpunkt: Klimapolitik – Integration und Koordination

Special editors: *Michael Böcher* und *Ralf Nordbeck*

Michael Böcher / *Ralf Nordbeck*: Klima-Governance: Die Integration und Koordination von Akteuren, Ebenen und Sektoren als klimapolitische Herausforderung 253

Jörg Kemmerzell / *Anne Tews*: Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum. Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem 269

Jasmin Boghrat / *Meike Weber* / *Karsten Zimmermann* / *Wolfram Lamping*: Kommunalverwaltung und Klimawandel – Wissensgenerierung, Framing, und die Erzeugung von Handlungsfähigkeit 289

Thurid Hustedt: Negative Koordination in der Klimapolitik – Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie ... 311

Reinhard Steurer / *Christoph Clar*: Politikintegration in einem föderalen Staat: Klimaschutz im Gebäudesektor auf Österreichisch 331

Daniela Ruß: Die Entwicklung des Klimawandels als politisches Problem: Parteipositionen zum Klimawandel in den Wahlprogrammen deutscher, österreichischer und schweizerischer Parteien (1980-2013) 353

Abhandlungen

Wolfgang Seibel	Kausale Mechanismen des Behördenversagen: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde	375
Giacomo Corneo	Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft: Deutschland, 1977-2011	415
Lena Ulbricht	Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern	437
Dominik Vogel/ Stephan Löbel/ Isabella Proeller/ Tino Schuppan	Einflussfaktoren von Führungsverhalten in der öffentlichen Verwaltung: Ergebnisse einer Fallstudie in der Bundesagentur für Arbeit	459
Kerstin Lopatta/ Patrick Stein	Die Nutzung von Bewertungsspielräumen im Rahmen der Erstellung kommunaler Eröffnungsbilanzen – Eine empirische Analyse	479

Editorial

Das Editorial zu diesem Heft hat einen traurigen Anlass. Am 5. August 2014 verstarb nach kurzer schwerer Krankheit Bernhard Blanke, der **dms** mit großem Engagement ins Leben gerufen und seit dem ersten Erscheinen im Jahr 2008 erfolgreich herausgegeben hat. Für dieses Projekt besaß Bernhard Blanke ein besonderes „Händchen". Denn es bedurfte nicht nur einer tragfähigen Idee und Kontakten zu einem Verleger, der bereit war in Vorleistung für ein keineswegs risikoarmes Publikationsprojekt zu gehen. Um eine neue Fachzeitschrift zu etablieren, bedurfte es auch einer ausgeprägten wissenschaftlichen Vernetzung, ständiger Bemühungen um neue Autoren/innen, sowie eines fachlichen Urteilsvermögens, das den Bedürfnissen von Leser/innen und potentiellen Autoren/innen entgegenkommt und deren Interesse aufrecht erhält. Bernhard Blanke hat all dies bravourös gemeistert. Dafür gebührt ihm Respekt und Anerkennung. Da die Zeitschrift mittlerweile einen festen Platz in der Scientific Community einnimmt, nicht zuletzt ablesbar an der Förderung durch die DFG, der Verleger weitere Unterstützung zugesagt hat und sowohl die Herausgeber/innen wie auch ausnahmslos alle Beiratsmitglieder ihre Mitarbeit fortführen wollen, wird **dms** unter Beibehaltung des bewährten editorischen Konzeptes weiter erscheinen. Der große Zuspruch aller Beteiligten hat mich bewogen, die Funktion des geschäftsführenden Herausgebers zu übernehmen, wohl wissend, dass die Lücke, die Bernhard Blanke hinterlässt, schwer zu schließen ist.

Zunächst soll **dms** in den gewohnten Bahnen weiter geführt werden. Die ursprüngliche Idee, die an das Konzept einer interdisziplinären Staatswissenschaft angelehnt war, hat sich einerseits als offen genug erwiesen, um unterschiedliche Forschungs- und Diskussionszusammenhänge zu integrieren, andererseits aber auch für eine gewisse Konturierung gesorgt. Diese thematische Ausrichtung soll auch zukünftig als Leitlinie dienen. Gewünscht und gesucht sind wie bisher also Beiträge aus Politik- und Verwaltungswissenschaft, Public Management, Rechts- und Wirtschaftswissenschaft, die sich im weitesten Sinne mit dem Staat bzw. dem öffentlichen Sektor befassen. Das auf die Reformdebatte von Staat und Verwaltung verweisende Adjektiv „modern" wird ebenso beibehalten wie der Untertitel, ohne dass damit eine programmatische Engführung beabsichtigt ist. Um in der Konkurrenz mit anderen Zeitschriften bestehen zu können, wird gleichwohl eine behutsame Weiterentwicklung jener Themenfelder notwendig, die **dms** seine typische Prägung verleihen. In welche Richtung dies gehen wird, soll demnächst im Kreise der Herausgeber/innen diskutiert und entschieden werden. Die Planung für dieses sowie das

folgende Heft gehen auf Vorarbeiten von Bernhard Blanke zurück, der sich die Fortführung der von ihm aus der Taufe gehobenen Zeitschrift *der moderne staat* nachdrücklich gewünscht hat.

Hannover, September 2014 *Marian Döhler*

Michael Böcher/Ralf Nordbeck

Klima-Governance: Die Integration und Koordination von Akteuren, Ebenen und Sektoren als klimapolitische Herausforderung Einführung in den Schwerpunkt

Zusammenfassung
Der Klimawandel ist eine der zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Um den Übergang in eine emissionsarme Wirtschaft zu schaffen, bedarf es eines Strukturwandels in den ökonomischen Schlüsselsektoren und auch Veränderungen im Konsumverhalten. Diese gesellschaftliche Neuausrichtung politisch zu gestalten hat sich in den vergangenen Jahren als äußerst schwierig herausgestellt. Der Beitrag zeigt, dass die Komplexität präventiver Klimapolitik in der besonderen Problemstruktur des Klimawandels selbst begründet ist: (i) der Unsicherheit von Aussagen über das zukünftige Klima, (ii) den langen Zeiträumen in denen der Klimawandel sich vollzieht und (iii) die heterogene Verursacherstruktur bei den Treibhausgasemissionen. Diese besonderen Eigenschaften des Klimaproblems stellen die etablierten politischen Strukturen, Prozesse und Instrumente vor ernste Herausforderungen und bringen eine neue Phase der Innovation und der Anpassung bestehender politischer Praktiken mit sich. Mit dem Klimawandel steigt der Bedarf an Integration und Koordination zwischen Akteuren, Ebenen und Sektoren. Darauf aufbauend werden drei Kernelemente als Erfolgsbedingung von Governance-Ansätzen in der Klimapolitik herausgearbeitet: (i) die Notwendigkeit langfristiger Zielsetzungen als Reaktion auf wissenschaftliche Unsicherheit, (ii) die sektorale Klimapolitikintegration zur Einbindung von Akteuren und Sektoren und (iii) polyzentrische Lösungen für eine Klimapolitik im Mehrebenensystem.

Schlagworte: Klima-Governance, Klimapolitikintegration, Mehrebenenkoordination, Unsicherheit

Abstract
Climate Governance: The Integration and Coordination of Actors, Levels, and Sectors as Challenge for Climate Policy-Making
Climate change is one of the main challenges of the 21st century. The transition to a low-carbon economy requires structural change in key economic sectors and also changes in the consumer behavior. To organize this societal transition process politically has proven to be extremely difficult in the last years. The paper shows that the complexity of preventative climate policy is caused by the underlying problem structure of climate change: (i) the scientific uncertainty when we deal with climate change, (ii) the long time frames of several decades or even centuries between emissions and consequences, and (iii) the heterogeneous structure of activities and sectors that cause greenhouse gas emissions. These well-known features of the climate change issue present serious challenges for the established political structures, processes and instruments. The emergence of climate change requires a phase of innovation and adjustment for existing governance practices. There is a greater need for integration and coordination among the various actors, sectors, and levels of government. The paper identifies three key elements of climate governance that need to be addressed: (i) the necessity to commit to long-term climate policy targets in response to scientific uncertainty, (ii) a sectoral approach towards climate policy integration to engage stakeholders in different sectors, and (iii) to adopt a polycentric climate policy to be flexible in a multi-level system.

Key words: Climate Governance, Climate Policy Integration, Multi-level governance, Uncertainty

1 Die Komplexität der Klimapolitik: warum der Klimawandel ein "wicked problem" ist

Der anthropogen verursachte Klimawandel ist eine der zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Das hat der jüngst veröffentlichte fünfte Sachstandsbericht des Weltklimarates IPCC erneut bestätigt und die Dringlichkeit des Handelns unterstrichen. Trotz der bisherigen klimapolitischen Anstrengungen im Rahmen des Kyoto-Protokolls sind die weltweiten Treibhausgas-(THG)-Emissionen im Jahr 2010 auf einen neuen Höchststand von 49 Mrd. Tonnen gestiegen (*IPCC* 2014a, S. 6). Im Vergleich mit früheren Dekaden haben sich die THG-Emissionen zwischen 2000 und 2010 noch einmal deutlich erhöht und dies schneller als je zuvor. Der jährliche Ausstoß ist seit dem Jahr 2000 um 10 Mrd. Tonnen gestiegen (*IPCC* 2014a, S. 9). Dies entspricht einer Steigerungsrate von 2,2%, während der jährliche Anstieg in den drei Jahrzehnten zuvor nur 1,3% betragen hat. Fast 80% dieser Zunahme entfallen auf die Sektoren der Energieerzeugung und der Industrie, weitere 11% entfallen auf den Verkehrssektor. Seit 2000 haben sich die Emissionen aber in allen Sektoren erhöht, mit Ausnahme des Bereichs Land- und Forstwirtschaft und andere Landnutzungen. Von den weltweit 49 Mrd. Tonnen in 2010 wurden 35% im Energiesektor emittiert, 24% in der Land- und Forstwirtschaft, 21% im Industriesektor, 14% im Verkehrssektor und 6,4% im Gebäudesektor (*IPCC* 2014a, S. 8). Die beiden wesentlichen Ursachen für den starken Emissionsanstieg sind das Wirtschafts- und das Bevölkerungswachstum, wobei vor allem das Wirtschaftswachstum in Schwellenländern wie China und Indien maßgeblich zum globalen Emissionsanstieg beigetragen hat, wodurch die erreichten Emissionsminderungen durch Verbesserungen bei der Energieintensität zunichte gemacht wurden.

Ohne weitere Vermeidungsmaßnahmen wird bis zum Ende des Jahrhunderts ein Temperaturanstieg auf der Erde zwischen 3,7 und 4,8 Grad prognostiziert (*IPCC* 2014a). Die ökonomischen und sozialen Folgen einer solchen Klimaerwärmung sind aller Voraussicht nach gravierend. Der fünfte Sachstandsbericht identifiziert acht globale Schlüsselrisiken, darunter Gefahren für die menschliche Gesundheit durch Hochwasser, schwere Stürme und den steigenden Meeresspiegel, den Zusammenbruch wichtiger Infrastruktureinrichtungen durch extreme Wetterereignisse, steigende Ernährungsunsicherheiten besonders für ärmere Bevölkerungsschichten durch Hitze, Dürre und veränderte Niederschlagsmuster, mangelnder Zugang zu Trinkwasser und die Zerstörung von Lebensgrundlagen durch den Verlust ganzer Ökosysteme. Bereits heute wird deutlich, dass der Klimawandel soziale und ökonomische Ungleichheiten noch verstärken wird. Er trifft vor allem ärmere Staaten und macht ohnehin verwundbare Bevölkerungsgruppen noch verwundbarer. Zahlreiche globale Probleme wie Hunger, Armut, Fluten, Trinkwassermangel, Hitzewellen, Kriege und Krankheiten werden sich im Zuge des fortschreitenden Klimawandels im 21. Jahrhundert weiter verschärfen. Die volkswirtschaftlichen Schäden durch den Klimawandel sind schwer zu beziffern, weil die ökonomischen Studien häufig verschiedene Wirtschaftssektoren in ihren Analysen abdecken, ihre Ergebnisse von einer Vielzahl von Annahmen abhängen, viele Schätzungen keine katastrophalen Entwicklungen durch das Überschreiten von „Umkipppunkten" berechnen und es erhebliche Unterschiede bei den volkswirtschaftlichen Verlusten zwischen und selbst innerhalb von Staaten gibt (*IPCC* 2014b, S. 19). Während der Stern-Report noch zu dem Ergebnis kam, dass bei einem „Business as Usual"-Szenario im Jahre 2100 jährliche Schäden in Höhe von etwa 5-20 Prozent des Welt-Sozialprodukts zu erwarten sind (*Stern* 2007, S. VI), schätzt der aktuelle

IPCC-Bericht, dass die jährlichen Einkommensverluste zwischen 0,2 und 2,0% liegen werden, wenn die Klimaerwärmung nicht mehr als 2 Grad beträgt (*IPCC* 2014b, S. 19). Fällt der Klimawandel jedoch stärker aus, werden auch die Schäden höher ausfallen.

Der IPCC-Bericht zeigt, dass es noch möglich ist, das 2010 auf dem UN-Klimagipfel in Cancún beschlossene Zwei-Grad-Ziel (siehe dazu auch *Wicke/Schellnhuber/Kleingenfeld* 2010) zu halten. Soll die globale Erderwärmung bis 2100 auf höchstens zwei Grad Celsius begrenzt werden, müssen die globalen Treibhausgasemissionen bis 2050 um 40 bis 70% gegenüber 2010 gesenkt werden. Dazu bedarf es substanzieller Veränderungen der heutigen Produktions- und Konsummuster, vor allem eines weitreichenden Wandels der Energiesysteme durch Erhöhung der Energieeffizienz und einer Vervierfachung des Anteils von erneuerbaren Energien und emissionsarmer Energiequellen in der Energieversorgung. Dieses Szenario beinhaltet ebenfalls einen weitreichenden Wandel in der Landnutzung, darunter verschiedene Annahmen über das Ausmaß der Bioenergieproduktion, verstärkte Aufforstungen und die Vermeidung zukünftiger Entwaldung. Für einen solchen Wandel sind aber zugleich wirksame politische Weichenstellungen notwendig, denn der Bericht macht deutlich, dass die bisherigen klimapolitischen Zielsetzungen der Industrie- und Schwellenländer im Rahmen der „Cancún Pledges" allein nicht ausreichen werden, um das Zwei-Grad-Ziel zu erreichen. Dazu sind jenseits von 2020 weitere substanzielle Reduktionen der Treibhausgase erforderlich (*IPCC* 2014a, S. 13).

Um den Übergang in eine emissionsarme Wirtschaft zu schaffen, bedarf es eines Strukturwandels in den ökonomischen Schlüsselsektoren Bau, Land- und Forstwirtschaft, Energie und Verkehr. Dies beinhaltet die Entwicklung und den Einsatz neuer Technologien sowie Veränderungen im Konsumverhalten. Regierungen spielen eine wichtige Rolle bei dieser gesellschaftlichen Neuausrichtung und für die Beschleunigung des Wandels hin zu einem emissionsarmen Entwicklungspfad. Diesen Übergang politisch erfolgreich zu gestalten, hat sich in den vergangenen Jahren als schwieriges Unterfangen entpuppt, das enorme gesellschaftliche Herausforderungen mit sich bringt. Für die politischen Herausforderungen Klimawandel und Klimaanpassung sind einige Merkmale ihrer besonderen Problemstruktur (*Böcher/Töller* 2012, S. 89ff.) von herausragender Bedeutung, da sie Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Architektur und der Institutionen einer Klimapolitik haben, und weil sie Hindernisse für existierende Governance-Ansätze zur Problemlösung darstellen. In diesem Zusammenhang ist häufig vom Klimawandel als „wicked problem" die Rede (*Head* 2014, *Lazarus* 2010, *Levin et al.* 2012, *Termeer et al.* 2013). Drei Aspekte sollen hier besonders betont werden (*Hansjürgens* 2008, *Meadowcroft* 2009, *Levin et al.* 2012):

Erstens ist das Klimaproblem durch ein extrem hohes Maß an Unsicherheit gekennzeichnet. Bei dem Versuch, Aussagen über das künftige Klima zu machen, beschränkt sich die Klimaforschung in der Regel auf Projektionen für die nächsten 100 Jahre. Dabei werden in den Klimamodellen Veränderungen der Durchschnittstemperaturen oder der mittleren Niederschläge berechnet, hervorgerufen durch menschliche Aktivitäten wie der Nutzung fossiler Energieträger und der Art der Landnutzung. Diese Berechnungen sind jedoch mit Unsicherheiten behaftet, die sich grob in drei Gruppen einteilen lassen (*Paeth* 2007, *Wiki Klimawandel* 2014): (i) Unsicherheiten, die die externen Einflussfaktoren auf das Klima betreffen, (ii) Unsicherheiten, die aus der begrenzten Kenntnis über das Klimasystem resultieren und (iii) Unsicherheiten, die in den Defiziten von Klimamodellen begründet sind. Die Kombination dieser Unsicherheiten führt zu einer unbegrenzten Anzahl von möglichen zukünftigen Entwicklungen mit einer großen Bandbreite an mögli-

chen Klimazuständen zum Ende des 21. Jahrhunderts. Der größte Unsicherheitsfaktor wird dabei in der Wirkung des Menschen auf das Klima gesehen oder anders ausgedrückt in der zentralen Frage: wie wird sich die Menschheit weiter entwickeln und welche Emissionen hat das zur Folge? Niemand kann die Entwicklung der Weltgesellschaft über die nächsten Jahrzehnte vorhersagen, geschweige denn die Bevölkerungsentwicklung, die Veränderung des Konsumverhaltens, den Energieverbrauch, die Nutzung von Energiequellen oder die technologische Entwicklung genau bestimmen. Die zukünftigen Emissionen sind von ökonomischen, sozialen und politischen Entwicklungen abhängig, die grundsätzlich nicht vorhersagbar sind. Die Klimaforschung geht daher von einer breiten Varianz von Annahmen über die künftige Entwicklung der Menschheit aus, aus denen verschiedene Emissionsszenarien abgeleitet werden, die wiederum die Grundlage für Projektionen über die künftige Klimaentwicklung bilden.

Zweitens ist das Klimaproblem durch sehr lange Zeiträume gekennzeichnet. Die Veränderungen des Klimasystems finden in Jahrzehnten und Jahrhunderten statt, und auch die lange Verweildauer der Treibhausgase in der Atmosphäre ist ursächlich dafür, dass eine Trendumkehr nur langfristig möglich ist. Selbst eine sofortige drastische Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2020 würde in der Folge nur eine langsame Verringerung der Konzentrationen in der Atmosphäre bewirken. Eine solche Trendumkehr ist derzeit aber nicht in Sicht, sondern im Gegenteil verzeichnen wird einen weiteren Anstieg der THG-Emissionen. Vor diesem Hintergrund müsste es also klimapolitisch zunächst darum gehen, eine Wende bei den jährlichen Emissionsvolumen herbeizuführen, so dass mittel- und langfristig eine Trendumkehr eintreten kann. Diese langfristige klimapolitische Perspektive ist jedoch nur schwer in Einklang zu bringen mit dem kurzfristbezogenem Rhythmus des normalen Politikbetriebs, z.B. den Vier- oder Fünfjahreszyklen von Wahlen und den damit einhergehenden Anstrengungen politischer Akteure, Wählerstimmen durch kurzfristige Maßnahmen und Versprechen zu maximieren. Diese Zeitinkonsistenz des politischen Handels, d.h. die Präferenz für die Gegenwart und aktuelle Probleme, führt dazu, dass die Politik die zukünftigen Kosten ihres Nichthandels bei den langfristigen Problemen unterschätzt bzw. wie es *Levin et al.* (2012, S. 128) ausdrücken: „die Zukunft irrational diskontiert“. Die Verzögerung von substanziellen Emissionsminderungen bewirkt aber eine massive Steigerung der Kosten zu einem späteren Zeitpunkt (*Ackerman* 2007, S. 19).

Die dritte Besonderheit des Klimaproblems ist die heterogene Verursacherstruktur bei den THG-Emissionen. Die politischen Entscheidungsträger haben keine Kontrolle über die Vielzahl an individuellen Entscheidungen und gesellschaftlichen Handlungen die täglich zum Klimaproblem beitragen. Zudem betrifft das Klimaproblem die Zuständigkeiten mehrerer Ressorts und tangiert eine Vielzahl von Politikfeldern, deren Koordination im Hinblick auf eine wirksame Klimapolitikintegration wenig wahrscheinlich ist. In Kombination mit den charakteristischen Merkmalen eines globalen öffentlichen Gutes führt dies einerseits zum allgemein bekannten Problem der internationalen Kooperation unter den Bedingungen von Anarchie, welches jedem globalen Problem kollektiven Handelns zu Grunde liegt. Andererseits hat das Fehlen einer zentralen Regelungsinstanz in der Klimapolitik Auswirkungen auf mehreren Ebenen, da eine Koordination klimapolitischer Ziele und Maßnahmen nicht nur im Rahmen der internationalen Kooperation von Staaten mit sehr unterschiedlichen Interessen erforderlich ist, sondern auch innerhalb der Staaten zwischen verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren und Politikfeldern auf unterschiedlichen politisch-administrativen Ebenen. Die notwendige Transformation der heutigen Produk-

tions- und Konsummuster, um einerseits die substanziellen Emissionsminderungen erzielen zu können, und sich andererseits an den Klimawandel anzupassen, bedeutet einen tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel und den Abschied von einem Wohlstandsmodell, das auf der unendlichen Verfügbarkeit billiger fossiler Energiequellen beruht. Die bewusste Steuerung eines gesellschaftlichen Anpassungsprozesses dieses Ausmaßes stellt die Politik in vielerlei Hinsicht vor neue Herausforderungen.

Dass die gegenwärtigen politischen Strukturen, Prozesse und Instrumente angesichts dieser kognitiven, zeitlichen und strukturellen Besonderheiten der Klimaproblematik nicht immer ideal sind, um den Klimawandel zu bekämpfen, kann kaum verwundern. Die politischen Strukturen der modernen Staaten wie das Verfassungsrecht, repräsentative Organe, föderale Strukturen, funktionale Differenzierung der Ministerien, professionelle sektorale Verwaltungen, die Politikinhalte, usw. sind durch komplexe und langfristige Prozesse institutioneller Entwicklung wie nationaler Traditionen, internationalen Erfahrungsaustauschs und transnationalen Lernens entstanden. In der Umweltpolitik als relativ neues Politikfeld (*Böcher/Töller* 2012) haben sich seit den 1970er Jahren eigenständige Institutionen einer umweltpolitischen Governance entwickelt und etabliert, die vor allem einer Tradition des „end-of-pipe"-Ansatzes und der umweltpolitischen Schadensreparatur entstammen. Das aktuelle Problem des Klimawandels mit all seinen Herausforderungen bringt eine neue Phase der Innovation und der Anpassung bestehender politischer Praktiken mit sich (*Meadowcroft* 2009, S. 5).

2 Kernelemente klimapolitischer Governance

Die bisherigen Ergebnisse der westlichen Industriestaaten im Umgang mit der neuen Herausforderung des Klimawandels weisen eine deutliche Varianz auf. Während es einigen Ländern gelungen ist, ihre absoluten Treibhausgasemissionen zu reduzieren (z.B. Deutschland, Großbritannien, Schweden), sind andere Länder schon an der Begrenzung des Emissionswachstums gescheitert (z.B. Kanada, USA). Die charakteristischen Merkmale des politischen Systems eines Landes (Parteien- und Wahlsysteme, präsidentielle oder parlamentarische Demokratie, Föderalismus) bestimmen die Möglichkeiten der Einflussnahme und Interessenartikulation, die Form des politischen Prozesses und die Formulierung und Umsetzung von politischen Inhalten. Wie diese Elemente zusammenspielen, zum Nutzen oder Schaden von klimapolitischen Initiativen, hängt von den jeweiligen Umständen ab. Strukturelle Faktoren wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die Verwaltungs- und Rechtstraditionen sowie die politische Kultur eines Landes spielen ebenfalls eine Rolle.

Mit dem Klimawandel steigt der Bedarf an Koordination und Integration im Rahmen der Entscheidungsprozesse zwischen verschiedenen politischen Akteuren, Ebenen und Sektoren und stellt damit die traditionellen Formen der umweltpolitischen Steuerung vor ernste Herausforderungen. Zudem sorgt die klimapolitische Notwendigkeit von mehr Koordination und Integration zwischen traditionell getrennten Politikfeldern für Widerstände derjenigen politischen Akteure und Sektoren, die bislang Nutznießer traditionell an bestimmter Klientel ausgerichteter Sektoralpolitiken waren (z.B. Landwirtschaft, Energieversorger, Automobilindustrie). Drei Bereiche klimapolitischer Governance stehen damit im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit:

- *Unsicherheit*: Die Unsicherheit in den wissenschaftlichen Erkenntnissen der Klimaforschung und die Notwendigkeit einer langfristigen Perspektive in der Klimapolitik ziehen für die politischen Entscheidungsträger mehrere Probleme nach sich. So kann die wissenschaftliche Unsicherheit den Entscheidungsprozess deutlich erschweren, da die Vielzahl der möglichen Entwicklungspfade und Handlungsoptionen und die daraus resultierende wissenschaftliche Meinungsvielfalt in der Klimaforschung in einem Widerspruch zur Logik und Formalität politischer Entscheidungsprozesse steht (*Fröhlich/Knieling* 2009, S. 12). Die Langfristigkeit der Klimapolitik hingegen steht im Widerspruch zur Kurzatmigkeit der Tagespolitik und macht es zum einen erforderlich, dass der Klimawandel als politisches Problem von den Regierungen und gesellschaftlichen Akteuren erfolgreich thematisiert und auf die politische Tagesordnung gesetzt wird, und zum anderen, dass vorausschauende Klimapolitik durch einen „lock-in effect" die langfristigen Präferenzen von Gesellschaften durch entsprechend Festlegungen klimapolitischer Ziele determinieren muss (*Levin et al.* 2012: 128).
- *Klimapolitikintegration:* Auch wenn der Klimawandel im Kern ein umweltpolitisches Problem ist, die notwendigen Maßnahmen zur Lösung des Problems gehen weit über die klassische Umweltpolitik hinaus. Klimapolitik kann nur in Form eines „sectoral piggy-backing" erfolgreich sein, das heißt, klimapolitische Ziele müssen in die ökonomischen und gesellschaftlichen Sektoren integriert werden, die den Klimawandel verursachen oder von dessen Auswirkungen betroffen sind. Vorausschauende Klimapolitik ist aus diesem Grund eng verknüpft mit Entwicklungen in anderen Politikfeldern, insbesondere der Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik. Ein sektorenübergreifender Ansatz in der Klimapolitik bedeutet auch, dass eine Vielzahl von Akteuren am Entscheidungsprozess beteiligt ist, wodurch sowohl Synergien aber auch Konflikte verstärkt werden können. Die Vielfalt an Perspektiven und Interessen ist daher ein zentrales Merkmal der Klimapolitik.
- *Mehrebenenkoordination:* Das Zusammenspiel der verschiedenen politischen Entscheidungsebenen ist von herausragender Bedeutung für eine erfolgreiche Klimapolitik. Sowohl Mitigations- als auch Anpassungsstrategien betreffen alle politischen Ebenen, von der globalen bis zur lokalen Ebene. Die Umsetzung globaler und europäischer Klimaziele kann nur durch Maßnahmen auf der nationalen und subnationalen Ebene erreicht werden. Um die Koordination zwischen den Ebenen zu stärken sind neue institutionelle Ansätze und Strategien im Sinne einer polyzentrischen Klimapolitik erforderlich.

Diese drei zentralen Governance-Herausforderungen für die Klimapolitik sollen in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet werden.

2.1 Unsicherheit

Klimapolitik ist geprägt von einer hohen Unsicherheit in Bezug auf ihre mittel- und langfristigen Folgen. Gerade der Langfristcharakter der Klimapolitik vergrößert die Unsicherheit hinsichtlich der Notwendigkeit heutiger politischer Maßnahmen. Klimapolitik beruht auf wissenschaftlichen Prognosen und Szenarien und ist daher wie Umweltpolitik allgemein sehr stark abhängig von wissenschaftlichen Erkenntnissen (*Lidskog/Sundqvist* 2004, *Pregernig/Böcher* 2012). Dazu gehören z.B. naturwissenschaftliche Erkenntnisse über Ursachen und Wirkungen von Klimaveränderungen, ökonomische Erkenntnissen über Kosten und Nutzen klimapolitischer Maßnahmen, technisch-ingenieurwissenschaftliche

Erkenntnisse über die Entwicklung innovativer Klimaschutztechnik und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse über die Bedingungen und Akzeptanz für klimapolitische Handlungen in der Gesellschaft (*Böcher/Krott* 2011, S. 60).

Die Besonderheit der Abhängigkeit von wissenschaftlichen Erkenntnissen liegt bei der Klimapolitik in verschiedenen Dimensionen: Zum einen muss die Politik früher handeln, als der Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse zum Klimawandel wirklich als gesichert gelten kann. Für die Klimapolitik heißt das, dass z.B. Emissionsminderungsziele heute verbindlich beschlossen werden müssten, ohne genau zu wissen, welchen Beitrag diese zur Bekämpfung des Klimawandels im Detail leisten und welche angesichts unterschiedlicher Klimaszenarien notwendig seien. Bei der Klimaanpassung kann das heißen, heute kostspielige Vorsorge zu treffen (z.B. Deiche bauen) für Ereignisse, die erst langfristig oder gar nie eintreffen. Hier manifestiert sich die grundsätzlich unterschiedliche Logik der Politik im Vergleich zur Wissenschaft – während wissenschaftliche Forschung nach Jahren und mitunter erst nach Jahrzehnten gesicherte Erkenntnisse hervorbringt, muss die Politik viel früher handeln, und zwar auf einer nicht vollständig gesicherten Wissensbasis, damit es nicht irgendwann zu spät für klimapolitische Maßnahmen ist. Daneben existieren in der Wissenschaft nach wie vor Kontroversen über die Auswirkungen des Klimawandels und die daraus resultierenden notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen (siehe z.B. die Auseinandersetzung mit den Klimaskeptikern) oder über die „richtigen" politischen Konsequenzen (z.B. in der Frage nach den geeigneten klimapolitischen Instrumenten wie handelbaren Emissionsrechten oder Ökosteuern). Darüber hinaus sorgen öffentlich diskutierte Probleme der klimapolitischen wissenschaftlichen Beratung wie der „Climategate"-Skandal beim IPCC, als deutlich wurde, dass manche Mahnungen nicht auf wissenschaftlich abgesicherten Fakten beruhten, für eine Verunsicherung von Politik und Öffentlichkeit (*Beck* 2010, 2012).

Deutlich wird anhand solcher Beispiele, dass es hinsichtlich der Klimapolitik nach wie vor wissenschaftliche Kontroversen gibt. Dies betrifft insbesondere unsichere mittel- und langfristige regionale Folgen des Klimawandels, die heutige langfristig wirkende lokale und regionale Entscheidungen bei bestimmten Wirtschaftssektoren wie der Forstwirtschaft (z.B. bei der Baumartenwahl zur Anpassung an den Klimawandel) beeinflussen. In der Klimapolitik kann also eine sachrationale Anwendung wissenschaftlichen Wissens nach dem linearen Politikberatungsmodell nicht erwartet werden (*Hulme* 2009; *Böcher* 2007). Vielmehr handeln politische Akteure in der Klimapolitik unter Bedingungen hoher Abhängigkeit von u.a. naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, aber gleichzeitig nach wie vor unter hoher Unsicherheit. So kann z.B. die Frage, welchem der vom IPCC diskutierten Klimawandelszenarien man folgt, zu unterschiedlichen politischen Maßnahmen und Konsequenzen führen, ohne dass dabei Sicherheit darüber besteht, welches dieser Szenarien tatsächlich eintritt (*Böcher/Töller* 2012). Die Anhäufung wissenschaftlichen Wissens über den Klimawandel muss eben nicht zu mehr Entscheidungssicherheit führen; im Gegenteil: Nach wie vor werden klimapolitische Entscheidungen unter hoher Unsicherheit getroffen, ohne dass dabei klar ist, ob prognostizierte Wirkungen überhaupt eintreffen (*Beck* 1986). Zudem können sich politische Akteure diese Unsicherheiten auch zu Nutze machen. Nach funktionalen Modellen der Politikberatung helfen wissenschaftliche Unsicherheiten politischen Akteuren auch dabei, ihr Nichtstun zu legitimieren, Entscheidungen zu vertagen, die Notwendigkeit weiteren Forschungsbedarfs zu propagieren und vor allem, die eigene politische Verantwortung auf das System der Wissenschaft auszulagern (*Boehmer-Christiansen* 1995; *Böcher* 2007, *Miller* 2009).

Ein Problem der Klimapolitik besteht also darin, dass politisches Handeln notwendig sein kann, bevor vollständiges und gesichertes Wissen vorliegt und ohne dass die genaue Natur der Probleme und die politischen Folgen des Handelns klar sind (*Böcher/Töller* 2012). Aus diesem Grunde können klimapolitische Konflikte nicht durch wissenschaftliche Sachzwänge gelöst werden (*Böcher/Töller* 2012), da es häufig verschiedene wissenschaftliche Rezepte gibt, die unterschiedliche Akteure zur Untermauerung ihrer Interessen instrumentell einsetzen, ohne dass wissenschaftliche Inhalte tatsächlich eine Rolle spielen. Andererseits führen Unsicherheiten oft zu politischem Nicht-Handeln oder zum Aufschub bzw. zur Unterlassung klimapolitischer Maßnahmen, die eigentlich notwendig wären (*Böcher/Töller* 2012). Die Langfristproblematik des Klimawandels verschärft diese Aspekte, da diese nicht der Kurzfristorientierung des politischen Systems entspricht, in welchem politische Akteure systematisch kurzfristig auftretende sichtbare politische Probleme gegenüber langfristigen und unsicheren bevorzugt bearbeiten.

Interessant ist, dass trotz dieser Unsicherheiten überhaupt klimapolitische Maßnahmen umgesetzt werden. Das hat zum einen damit zu tun, dass seit den 1990er Jahren politisch weitgehender Konsens darüber herrscht, dass es ein Klimaproblem gibt, das politischer Gegenmaßnahmen bedarf. So unterscheiden sich z.B. Parteiprogramme grundsätzlich nicht sonderlich in ihren Beschreibungen des Klimaproblems (siehe dazu Ruß in diesem Heft). Wie einschneidend Maßnahmen dann sein sollen, darüber herrschen eher politische Kontroversen. Wichtig für die Durchsetzung weitreichender Klimapolitik sind Prozesse des Agenda-Setting, die dann zum Erfolg führen können, wenn es entsprechende Policy-Windows gibt, die sich klimapolitisch als Leader auftretende politische Akteure zunutze machen können. Genannt seien hier Hochwasserereignisse oder auch die Nuklearkatastrophe in Japan, die in Deutschland endgültig zum Atomausstieg und zum Umstieg auf die Erneuerbaren Energien führte.

2.2 Sektorale Klimapolitikintegration

Klimapolitik als Querschnittsmaterie (*Böcher/Töller* 2012: 97) ist charakterisiert durch einen Sektoren und Politikfelder übergreifenden Ansatz im Sinne eines „whole-government approach“ (*Christensen/Laegreid* 2007). Während die Notwendigkeit, den Klimawandel und seine Auswirkungen in die sektoralen Entscheidungsprozesse zu integrieren, immer klarer zu Tage tritt, fehlt es oftmals an klaren Ideen und erfolgreichen Beispielen, wie dies konkret geschehen soll. Als Antwort auf diese Herausforderung ist in den letzten Jahren immer stärker das Konzept der Klimapolitikintegration (CPI) in den Fokus der Wissenschaft und der politischen Praxis gerückt. In Anlehnung an das Konzept der Umweltpolitikintegration (*Hogl/Nordbeck* 2012) wird unter Klimapolitikintegration die Einbeziehung klimapolitischer Ziele in die Entscheidungsprozesse von allen Sektoren und Politikfeldern verstanden, die entweder zum Klimawandel beitragen oder durch diesen betroffen sind (*Ahmad* 2009, *Dupont/Promova* 2011). Durch eine konsistente Politik sollen Konflikte und Widersprüche zwischen der Klimapolitik und anderen sektoralen Politiken minimiert werden sowie die Auswirkungen des Klimawandels aggregiert betrachtet und evaluiert werden (*Mickwitz et al.* 2009, S. 19). In der Debatte über Klimapolitikintegration wird häufig zwischen drei Perspektiven unterschieden (*Jordan/Lenschow* 2010, *Adelle/Russel* 2013, siehe auch den Beitrag von *Clar/Steurer* in diesem Heft): einer konzeptionellen, einer prozessorientierten und einer ergebnisorientierten Perspektive auf CPI.

Bei der konzeptionellen Perspektive geht es um die Frage, wie CPI inhaltlich definiert wird und welche Ziele damit erreicht werden sollen. In der wissenschaftlichen Debatte finden sich hierzu zwei verschiedene Standpunkte. Die normative Position (*Dupont* 2011, *Lafferty/Hovden* 2003) sieht in CPI ein politisches Prinzip, durch dessen Umsetzung der ökologischen Dimension von Nachhaltigkeit – hier dem Klimaproblem – und daraus abgeleiteten Umweltzielen grundsätzlich eine Priorität in politischen Entscheidungsprozessen eingeräumt wird („principled priority"). Dies wird in der Literatur auch als „starke" Variante der CPI bezeichnet (*Jordan/Lenschow* 2008). In der „schwachen" Variante von CPI müssen Umweltbelange in den Sektorpolitiken nur berücksichtigt werden. In dieser Lesart wird CPI primär als Koordinationsproblem gesehen, dessen Lösung in der Suche nach Synergieeffekten und Win-win-Situationen zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen bei der Formulierung von Sektorpolitiken liegt (*Collier* 1994). Die prozessorientierte Perspektive beschäftigt sich weniger mit den normativen Grundlagen von CPI, sondern richtet ihren Blick auf die empirische Analyse von Governance-Prozessen, in deren Rahmen die verschiedenen Akteure miteinander interagieren und unterschiedliche Kombinationen von kommunikativen, organisatorischen und prozeduralen Instrumenten genutzt werden, um die Integration der klimapolitischen Ziele in die Sektoren zu fördern. Nach diesem Verständnis ist CPI ein kontinuierlicher Lernprozess, bei dem unterschiedliche normative Standpunkte und Interessen fortwährend miteinander ringen (*EEA* 2005, *Nilsson/Nilsson* 2005). Die ergebnisorientierte Perspektive fragt schließlich nach dem Outcome der integrativen Governance-Prozesse, das heißt, nach den technologischen Innovationen oder der Verbesserung der Umweltqualität durch die Reduzierung von THG-Emissionen als Resultat der integrierten Politikprozesse.

Auch wenn die EU-Kommission mit Blick auf den neuen EU-Haushalt 2014-2020 behauptet, dass Klimapolitik jetzt „in alle Sektoren integriert ist" (*European Commission* 2013), wissen wir in Wahrheit erstaunlich wenig über die Effektivität von Klimapolitikintegration und die Wirksamkeit verschiedener Instrumente und Mechanismen für ein solches sektorales Mainstreaming. Eine offizielle Evaluation der Klimapolitikintegration in der EU gibt es gegenwärtig nicht. Die Studie von *Mickwitz et al.* (2009) hat CPI in sechs EU-Mitgliedstaaten untersucht, aber nicht den Stand von CPI auf der EU-Ebene selbst. Andere Studien haben die Fortschritte bei der Integration klimapolitischer Ziele in Sektorpolitiken in einzelnen Ländern untersucht, so zum Beispiel in Deutschland (*Rietig* 2012) oder in Schweden (*Nilsson/Nilsson* 2005, *Nilsson/Eckerberg* 2007). Im Fokus der sektoralen Analysen steht vor allem der Energiesektor mit einer Reihe von aktuellen Analysen, die eine unzureichende Politikintegration der EU-Klimaziele attestieren (z.B. *Adelle/Russel/Pallemaerts* 2012, *Dupont/Primova* 2011, *Dupont/Oberthür* 2012, *Knudsen* 2012). Andere Sektoren wie etwa Landwirtschaft (*Nilson/Eckerberg* 2007), Verkehr (*Nilsson/Nilsson* 2005), Entwicklungszusammenarbeit (*Hulme et al.* 2009) oder Raumplanung (*Hulme et al.* 2009) sind seltener Gegenstand von Untersuchungen. Relativ wenige Studien untersuchen die Wirksamkeit ausgewählter Koordinationsmechanismen oder Politikinstrumente zur Klimapolitikintegration, wie zum Beispiel die Integrationsleistung kommunikativer Instrumente am Beispiel nationaler Klimaschutzprogramme (*Rietig* 2012) oder die Rolle von strategischen Umweltprüfungen (*Wende et al.* 2012). Obwohl sich die Ergebnisse der sektoralen Klimapolitikintegration im Vergleich zur Umweltpolitikintegration anhand der Höhe der Treibhausgasemissionen viel besser messen lassen, besteht weiterhin ein deutlicher Forschungsbedarf im Hinblick auf die Identifikation effektiver Mechanismen und Instrumente sowie deren praktischer Umsetzung in der EU.

2.3 Klimapolitik im Mehrebenensystem

Aufgrund der globalen Dimension des Klimawandels, die funktionale und territoriale Grenzen von Nationalstaaten überschreiten (siehe *Kemmerzell und Tews* in diesem Heft) finden klimapolitische Prozesse in einem komplexen Mehrebenensystem statt. So beeinflussen die internationalen Verhandlungen („Klimagipfel") in Folge des Kyoto-Protokolls und die Notwendigkeit anstehender Nachfolgeregelungen („Post-Kyoto-Prozess") die Klimapolitik auf EU- und der nationalen Ebene. Zudem können wirksame klimapolitische Maßnahmen eigentlich nur global abgestimmt umgesetzt werden. Allerdings zeigt die internationale Klimapolitik auch, dass ein global abgestimmtes völkerrechtlich verbindliches Klimaregime nur schwer zu erreichen ist, solange Länder wie die USA, China, Russland, oder auch Kanada (noch) nicht bereit sind, Teil einer verbindlichen internationalen Klimaarchitektur zu werden (*Böcher/Töller* 2012, S. 52). Zudem haben die meisten Vertragsstaaten ihre Reduktionspflichten bisher nicht erfüllt (*Rahmstorf/Schellnhuber* 2007, S. 106). Auf der Weltklimakonferenz 2010 in Cancun, Mexiko haben über 190 Staaten erklärt, dass es anzustreben sei, die globale Erwärmung auf zwei Grad zu begrenzen („Zwei-Grad-Ziel") (*Böcher/Töller* 2012, S. 51). Über dieses Ziel herrscht auch eine weitgehende Einigkeit in der Wissenschaft (*Geden* 2010; *Wicke/Schellnhuber/Kleingenfeld* 2010), nichtsdestotrotz fehlt es nach wie vor an verbindlichen Zielen für eine entsprechende Emissionsminderung und die damit verbundenen politischen Maßnahmen (*Böcher/ Töller* 2012, S. 51).

Angesichts dieser internationalen Rahmenbedingungen ist es nicht verwunderlich, dass es schwierig ist, auf dem Wege der vertikalen Koordination eine abgestimmte Klimapolitik „top down" durchzusetzen, die auch Wirkung im nationalen und subnationalen Raum entfaltet. Ein solcher „Top-Down"-Ansatz, wie er sich schließlich auch in der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll manifestiert, ist durchaus wünschenswert, da Klimapolitik ein globales öffentliches Gut ist, sodass so viele Staaten wie möglich in ein verbindliches Regelwerk zur Emissionsminderung einbezogen werden sollten (*Hansjürgens* 2008, S. 30). Hansjürgens nennt aber auch vier Gründe, warum es politisch nur schwer bzw. gar nicht zu erwarten ist, dass eine solche „Top-Down"-Klimaarchitektur Wirklichkeit wird: (1) die unterschiedlichen (Eigen)-Interessen der Staaten und zwischen Industrie- und Entwicklungsländern lassen Kooperation für einschneidende klimapolitische Maßnahmen nicht erwarten. (2) Der Verhandlungsprozess zu einer allgemeinen Top-Down-Klimaarchitektur erzeugt sehr hohe Transaktionskosten, die mit der Anzahl der Verhandlungsteilnehmer steigen. (3) Eine Top-Down-Klimaarchitektur würde Transfers von Mitteln aus Industrie- in Entwicklungsländer in einer nicht vorstellbaren und nicht verwirklichbaren Größenordnung bedeuten. (4) Eine Top-Down-Klimaarchitektur setzt starke internationale Institutionen voraus, die neben dem internationalen Agenda-Setting auch Kompetenzen und Sanktionsmechanismen bei der Überprüfung der Einhaltung von Klimazielen durch die Nationalstaaten haben müssten (zu diesen vier Punkten: *Hansjürgens* 2008, S. 31-32). So ist es nicht verwunderlich, dass die Hoffnung auf eine solche umfassende internationale Klimaarchitektur schwindet.

Gleichzeitig mit dieser ernüchternden Bilanz, was die Wahrscheinlichkeit der Schaffung einer globalen Klimaarchitektur angeht, lässt sich jedoch eine Vielzahl an „Bottom-up-Ansätzen" beobachten, sodass mittlerweile von einer Fragmentierung oder auch einer polyzentrischen Struktur des globalen Klimaschutzes die Rede ist (*Ostrom* 2010) (siehe auch *Kemmerzell/Tews* in diesem Heft). Solche Initiativen im Sinne von „Bottom-Up"-Prozessen werden gerade nach dem Scheitern der internationalen Klimadiplomatie als

mögliche Auswege zum schwerer umzusetzenden Top-Down-Ansatz in der Klimapolitik verstanden (*Kahl* 2010, S. 395; *Hakelberg* 2011, S. 1).

Hansjürgens nennt hierfür zahlreiche Beispiele, z.B. freiwillige nationale Klimapolitikaktivitäten wie die Einführung eigener freiwilliger Emissionsminderungsziele oder die Einführung neuer klimapolitischer Instrumente (*Hansjürgens* 2008, S. 33). Dazu kommen laut Hansjürgens freiwillige subnationale Klimapolitikaktivitäten wie z.B. in einzelnen Staaten der USA beobachtet werden können (*Hansjürgens* 2008, S. 33). Daneben können auch regionale Abstimmungen, z.B. auf der EU-Ebene, genannt werden. Insgesamt handelt es sich im Rahmen der Mehrebenengovernance in der Klimapolitik um ein Nebeneinander fragmentierter Lösungen, ohne das bislang eine homogene vertikal koordinierte verbindliche Klimapolitik zustande kam. Eine solche Klimapolitik hat auch Vorteile: „Die Bottom-up-Vorgehensweise hat gegenüber der Top-down-Architektur entscheidende Vorteile: sie ist bescheidener, sie ist nicht so umfassend, sie kann auch lediglich auf Einzelelementen beruhen, ohne dass das gesamte System in Frage gestellt wird oder gar zusammenbricht“ (*Hansjürgens* 2008, S. 35).

Die Zukunft der Klimapolitik besteht also aller Voraussicht nach aus evolvierenden dezentralen Governance-Lösungen innerhalb des nationalen, europäischen und globalen Mehrebenensystems, deren Miteinander sicherlich auch einen Beitrag zu Klimaschutz und Klimaanpassung leisten kann. Für manche Klimaprobleme könnten sich dadurch auch Vorteile ergeben: So sind manche Klimaprobleme regional sehr unterschiedlich ausgeprägt, daher können sich hier regional angepasste spezifische Klimagovernance-Mechanismen als wirksamer erweisen als einheitliche Top-down-Lösungen, die in solchen Fällen bereits an der Fülle an notwendigen Informationen scheitern können.

Ein Teil dieser Bottom-up Klimagovernance stellt die lokale Klimapolitik dar, mit der sich folgerichtig auch zwei der Beiträge dieses Themenschwerpunktes beschäftigen (*Kemmerzell/Tews* und *Boghrat/Weber/Zimmermann/Lamping* in diesem Heft). Mittlerweile hat sich aufgrund der regional unterschiedlichen Auswirkungen der Klimaveränderung und damit einhergehender Klimaanpassungserfordernisse, die insbesondere durch lokale und regionale Aktivitäten bewältigt werden müssen, eine eigenständige kommunale und regionale Klimapolitik herausgebildet (z.B. *Kern et al.* 2005; *Hakelberg* 2011). Dafür gibt es gute Gründe: Im Sinne der Klimaschutzpolitik sind erstens die Kommunen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge für eine ganze Reihe klimarelevanter Aktivitäten zuständig, so z.B. für die Energieversorgung. Zweitens ist die kommunale und regionale Handlungsebene diejenige, innerhalb derer Bürger/innen die Auswirkungen des Klimawandels direkt erfahren und gleichzeitig unmittelbar beeinflussen können. Ursache- und Wirkungszusammenhänge sind auf lokaler und regionaler Ebene direkt erfahrbar und bieten Anknüpfungspunkte für lokale und regionale Strategien des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, bei der regionale Akteure und Bürgerinnen und Bürger für konkrete Maßnahmen besser aktiviert werden können als durch regulative oder anreizorientierte Instrumente. Zudem können mit einer lokalen und regionalen Klimapolitik auch weitere Ziele verfolgt werden, z.B. die Aktivierung regionaler Stakeholder (Land- und Forstwirte, Unternehmen, Energieversorger) und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger für die Initiierung und Umsetzung einer gemeinsamen Klimaschutz- oder Anpassungsstrategie im Rahmen sogenannter Regional-Governance-Prozesse (*Böcher* 2008). Bei einigen dieser kommunalen Klimapolitikprojekte sorgen finanzielle Anreize von oben dafür, dass auf lokaler Ebene Klimaschutz oder Klimaanpassung betrieben wird. In Deutschland besteht seit 2008 die jährlich überarbeitete sogenannte Kommunalrichtlinie, mit der der Bund

spezifisch Kommunen, Kirchen, Hochschulen und kulturelle Einrichtungen bei Klimaschutzmaßnahmen unterstützt, z.B. bei der Erstellung von Klimaschutzkonzepten. Hierzu gehört zum einen eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Klimaeffekte und zum anderen die Formulierung von konkreten Reduktionszielen oder -szenarien, prioritären Handlungsfeldern sowie dazu gehörenden Maßnahmen (*Hakelberg* 2011, S. 2). Allerdings ergreifen manche Kommunen auch einzelne Klimaschutzmaßnahmen ohne übergeordnetes Klimaschutzkonzept (*Kern et al.* 2005, S. 40).

Innerhalb des klimapolitischen Mehrebenensystems gibt es eine ganze Fülle an freiwilligen Bottom-up-Initiativen auf allen politischen Ebenen, die im Verbund eine fragmentierte, polyzentrische Struktur der Klimapolitik repräsentieren und eine Reaktion auf die nur geringe Wahrscheinlichkeit des Entstehens einer global verbindlichen Top-down-Klimaarchitektur darstellen.

3 Zu den Beiträgen des Themenschwerpunktes

Die folgenden Beiträge des Themenschwerpunktes knüpfen an den zuvor gemachten Überlegungen an und thematisieren wichtige Aspekte klimapolitischer Governance. Dabei betreffen sie ausschließlich Ausprägungen nationaler Klimapolitik, sei es in Deutschland, Österreich oder der Schweiz. Dieser Fokus ist gerechtfertigt, da zwar selbstverständlich – wie aufgezeigt – internationale und globale politische Maßnahmen für eine Eindämmung des Klimawandels notwendig sind, aber gleichzeitig aufgrund der dargelegten Problemstruktur des Klimawandels und der nicht zu erwartenden schnellen Einigung auf eine global verbindliche Klimapolitik immer mehr auf nationale und subnationale „fragmentierte" klimapolitische Strategien abgestellt werden muss. Nicht zuletzt, weil immer noch souveräne Nationalstaaten die Zentren politischer Macht darstellen, innerhalb derer wichtige politische Entscheidungen stattfinden, beruht die Hoffnung auf klimapolitische Fortschritte auf individuellen Lösungen, bei denen Staaten oder subnationale Einheiten als „Leader" oder „Pioniere" agieren, die im Verbund einer fragmentierten Klimapolitik polyzentrische Lösungen verkörpern. (*Meadowcraft* 2009, *Ostrom* 2010). Zudem befassen sich die Beiträge mit konkreten klimapolitischen Prozessen und institutionellen Ausprägungen und nicht mit dem Design bestimmter klimapolitischer Instrumente (z.B. dem Emissionshandel). Die Beiträge des Themenschwerpunktes analysieren wichtige Facetten klimapolitischer Governance innerhalb des Mehrebenensystems. Sie liefern interessante empirische Beispiele dafür, wie Ausprägungen von Klimagovernance angesichts der dargestellten klimapolitischen Problemstruktur aussehen können und wie den besonderen politischen Herausforderungen der Klimapolitik auf verschiedenen politischen Ebenen begegnet wird.

Als wichtige korporative Akteure der politischen Willensbildung gelten die Parteien. *Daniela Ruß* untersucht in ihrem Beitrag die Entwicklung der Positionen deutscher, österreichischer und schweizerischer Parteien zum Klimawandel von 1980 und 2013 und fragt dabei nach der „Selbstbeschreibung" der Politik vom Klimawandel angesichts sozialer, sachlicher und zeitlicher Unsicherheiten. Sie kommt dabei zu dem überraschenden Ergebnis, dass sich die vorhandene Unsicherheit in Bezug auf den Klimawandel nicht in grundsätzlich entgegengesetzten Positionen der Parteien widerspiegelt, wenn man von einzelnen radikalen Parteien absieht. Vielmehr habe sich in Deutschland, Österreich und der Schweiz eine relativ einheitliche politische Beschreibung des Klimawandels entwickelt.

Thurid Hustedt befasst sich mit Klimaanpassungspolitik und dabei insbesondere mit der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie (IMA) und der Problematik der für die Klimapolitik so typischen Notwendigkeit der Politikintegration. Sie zeigt anhand des Beispiels auf, dass die Abstimmungsprozesse in der IMA vor allem der Logik der negativen Koordination folgen, d.h. dass das Politikergebnis, der „Aktionsplan Anpassung" (APA), weder eine ressortübergreifende Zielvorstellung noch ressortübergreifende Maßnahmen repräsentiert. Damit wird überzeugend ein empirischer Beleg dafür geliefert, wie selten und schwierig Politikintegration im Sinne positiver Koordination erreicht werden kann, weil Ressortinteressen nach wie vor stärker als eine vermeintlich notwendige koordinierte Klimapolitik sind.

Reinhard Steurer und *Christoph Clar* untersuchen das Scheitern der österreichischen Klimapolitik und dabei genauer den Klimaschutz im Gebäudesektor. Ausgehend von der These, dass föderale politische Systeme eine Lösung nationaler und globaler politischer Probleme erschweren, nehmen die Autoren einen Teilbereich der Klimapolitik in den Blick, der besonders durch eine föderal zersplitterte Entscheidungskompetenz geprägt ist. Das Ergebnis ihrer Untersuchung lautet, dass der österreichische Föderalismus eine ambitionierte Integration von Klimaschutz in den Gebäudesektor erschwert habe, die schlechte klimapolitische Performanz Österreichs allerdings nicht ausschließlich darin begründet sei.

Jörg Kemmerzell und *Anne Tews* knüpfen an der klimapolitischen Mehrebenengovernance und der Notwendigkeit lokaler und regionaler klimapolitischer Aktivitäten angesichts der Hemmnisse für globale Lösungen an und untersuchen die Klimapolitik in den drei deutschen Großstädten Frankfurt, München und Stuttgart. Sie zeigen auf, dass die Begründung und Realisierung städtischer klimapolitischer Maßnahmen trotz Gefangenendilemma und anderer stadtpolitischer Restriktionen insbesondere unter Bezugnahme auf den überlokalen Handlungsraum erfolgt. Der überlokale Handlungsraum erweitere die strategischen Möglichkeiten lokaler Klimagovernance insofern, als dass lokale Akteure die Restriktionen und Möglichkeiten reflektieren und nutzbar machen können. Diese können sich z.B. in ideellen Bezügen auf überlokale Ereignisse zur Legitimierung eigener klimapolitischer Maßnahmen auf Stadtebene äußern oder in einer Orientierung auf überlokal bereit gestellte Fördermittel.

Ebenfalls mit der lokalen Klimapolitik im Vergleich zwischen Stuttgart, Frankfurt und München beschäftigen sich *Jasmin Boghrat, Meike Weber, Karsten Zimmermann und Wolfram Lamping.* Die Autoren und die Autorin nehmen dabei die Unsicherheit des Klimawandels zum Ausgang und fragen danach, wie die untersuchten Kommunen in der Lage sind, epistemische und organisationale Unsicherheit zu bewältigen. Dabei kommt dem Framing der Klimapolitik in der Doppelfunktion als politischer Bedeutungsgenerator für klimapolitische Maßnahmen sowie als Instrument der kognitiven Bewältigung von Unsicherheit eine zentrale Rolle zu. Hier lassen sich in den drei untersuchten Städten Gemeinsamkeiten, aber auch markante Unterschiede feststellen, wie das diesen Frames unterliegende Wissen generiert und versucht wird, dieses als Evidenz handlungsrelevant zu machen.

Literatur

Adelle, Camilla/Russel, Duncan, 2013: Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu? Environmental Policy and Governance, 23, 1-12.

Adelle, Camilla/Russel, Duncan/Pallemaerts Marc, 2012: How Far is the EU Integrating its Energy and Climate Change Policies? In European Energy Policy: the Environmental Dimension, Solorio I, Morata F (eds). Elgar: Cheltenham; 33-56.

Ahmad, Imran Habib, 2009: Climate Policy Integration: Towards Operationalization. DESA Working Paper 73. New York: UN/DESA.

Beck, Ulrich, 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.

Beck, Silke, 2010: Vertrauen geschmolzen? Zur Glaubwürdigkeit der Klimaforschung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 32-33: 15-21.

Beck, Silke, 2012: From Truth to Trust: Lessons learned from "Climategate". In: *Hogl, Karl/Kvarda, Eva/Nordbeck, Ralf/Pregernig, Michael* (Hrsg.): Environmental Governance: the Challenge of Legitimacy and Effectiveness, Cheltenham: Edward Elgar, 220-241.

Böcher, Michael, 2007: Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess. *In: Krott, Max/Suda, Michael* (Hrsg.): Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen aus der wissenschaftlichen Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 14-42.

Böcher, Michael/Krott, Max, 2011: Institutionalisierung multi- und transdisziplinärer Umweltwissenschaften durch Ressortforschungseinrichtungen. In: Klaus Fischer, Hubert Laiko und Heinrich Parthey (Hrsg.): Interdisziplinarität und Institutionalisierung der Wissenschaft, Wissenschaftsforschung Jahrbuch 2011. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag, 59-80.

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2012: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Boehmer-Christiansen, Sonja, 1995: Reflections on Scientific Advice and EC Transboundary Pollution Policy. Science and Public Policy, 22, 195-203.

Christensen, Tom/Laegreid, Per, 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, Public Administration Review, 67, 6, 1059-1066.

Collier, Ute, 1995: Energy and Environment in the European Union: The Challenge of Integration. Aldershot: Avebury.

Dupont, Claire, 2011: Climate Policy Integration in the EU. In: *Walter L. Filho* (Hrsg.): The Economic, Social and Political Elements of Climate Change. Berlin: Springer, 385-404.

Dupont, Claire/Primova, Radostina, 2011: Combating Complexity: the Integration of EU Climate and Energy Policies. European Integration Online Papers 15: article 8. http://eiop.or.at/eiop/texte/2011-008a.htm

Dupont, Claire/Oberthür, Sebastian, 2012: Insufficient Climate Policy Integration in EU Energy Policy: the Importance of the Long-term Perspective. Journal of Contemporary European Research, 8, 2, 228-247.

European Commission, 2013: An EU Budget for Low Carbon Growth. Press Release, 19th November 2013. Brussels: European Commission.

Fröhlich, Jannes/Knieling, Jörg, 2013: Conceptualising Climate Change Governance. In: *J. Knieling/W. L. Filho* (Hrsg.): Climate Change Governance. Berlin: Springer, 9-26.

Geden, Oliver, 2010: Abkehr vom 2-Grad-Ziel. Skizze einer klimapolitischen Akzentverschiebung. Arbeitspapier Forschungsgruppe EU-Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik, FG 1, 2010/02, Mai. Berlin: SWP.

Hakelberg, Lukas, 2011: Governing Climate Change by Diffusion: Transnational Municipal Networks as Catalysts of Policy Spread. FFU-Report 08-2011. Berlin: FU Berlin.

Hansjürgens, Bernd, 2008: Internationale Klimapolitik nach Kyoto: Architekturen und Institutionen. UFZ-Diskussionspapiere, Department of Economics, 10/2008, Helmholtz Zentrum für Umweltforschung UFZ, Leipzig.

Hansjürgens, Bernd, 2009: Internationale Klimapolitik nach Kyoto: Bausteine und Architekturen, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 32, 2, S. 123-152.

Head, Brian, 2010: Wicked Problems in Water Governance: Paradigm Changes to Promote Water Sustainability and Address Planning Uncertainty. Urban Water Security Research Alliance Technical Report No. 38. Queensland.

Hogl, Karl/Nordbeck, Ralf, 2012: The Challenge of Coordination: Bridging Horizontal and Vertical Boundaries. In: *Hogl, Karl/Kvarda, Eva/Nordbeck, Ralf/Pregernig, Michael* (Hrsg.): Environmental Governance: the Challenge of Legitimacy and Effectiveness, Cheltenham: Edward Elgar, 111-132.

Hulme, Mike, 2009: Why we disagree about climate change: Understanding Controversy, Inaction and Opportunity. Cambridge: Cambridge University Press.

Hulme, Mike/Neufeldt, Henry/Colyer, Helen/Ritchie, Angela (eds.), 2009: Adaptation and Mitigation Strategies: Supporting European Climate Policy. Final Report from the ADAM Project. Tyndall Centre for Climate Change Research: Norwich.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2014: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2014, Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

IPCC, 2014a: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1-32.

Jordan Andre, Lenschow, Andrea, 2008: Integrating the Environment for Sustainable Development: an Introduction. In: (dies.): Innovation in Environmental Policy? Elgar: Cheltenham, 3-23.

Jordan, Andrew/Lenschow, Andrea, 2010. Policy Paper Environmental Policy Integration: a State of the Art Review. Environmental Policy and Governance 20: 147-158.

Kahl, Wolfgang, 2010: Klimaschutz durch Kommunen – Möglichkeiten und Grenzen. Zeitschrift für Umweltrecht 21: 395-403.

Kern, Kristine/Niederhafner, Stefan/Rechlin, Sandra/Wagner, Jost, 2005: Kommunaler Klimaschutz in Deutschland – Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven, Discussion Paper SPS IV 2005-101, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, online verfügbar: http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2005/iv05-101.pdf.

Knudsen, Jorgen K., 2012: Environmental Policy Integration (EPI): Renewable Fuel for an EU Energy Policy. In European Energy Policy: the Environmental Dimension, *Solorio I./Morata F.*: (eds). Elgar: London; 57-74.

Lafferty William M./Hovden, Eivind, 2003: Environmental Policy Integration: Towards an Analytical Framework. Environmental Politics 12(3): 1-22.

Lazarus, Richard, 2010: Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. Environmental Law and Policy Annual Review, 40, 8, 10749-10756.

Levin, Kelly/Cashore, Benjamin/Bernstein, Steven/Auld, Graeme, 2012: Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change. Policy Sciences, 45, 123-152.

Lidskog, Rolf/Sundqvist, Göran, 2004: From Consensus to Credibility: Policy-Relevant Science in Late Modernity. Innovation: The European Journal of Social Science Research 17, 205-226.

Meadowcroft, James, 2009: Climate Change Governance: A Paper to the 2010 World Bank Word Development Report. Ottawa: Carleton University.

Mickwitz, Per/Aix, Felix/Beck, Silke/Carss, David/Ferrand, Nils/Görg, Christoph/Jensen, Anne/ Kivimaa, Paula/Kuhlicke, Christian/Kuindersma, Wiebren/Máñez, Maria/Melanen, Matti/Monni, Suvi, Branth Pedersen, Anders/Reinert, Hugo/van Bommel, Séverine, 2009: Climate Policy Integration, Coherence and Governance, PEER Report 2. Partnership for European Environmental Research: Helsinki.

Miller, Norman, 2009: Environmental Politics. Stakeholders, Interests, and Policymaking. Second Edition. New York/London: Routledge.

Nilsson, Mans/Nilsson Lars, 2005: Towards Climate Policy Integration in the EU: Evolving Dilemmas and Opportunities. Climate Policy 5 (3): 363-376.

Nilsson, Mans/Eckerberg, Katharina, 2007: Environmental Policy Integration in Practice. Shaping Institutions for Learning. London: Earthscan.

Ostrom, Elinor, 2010: Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change, in: Global Environmental Change, 20 (4), S. 550-557.

Paeth, Heiko, 2007: Klimamodellsimulationen. In: *Wilfried Endlicher/Friedrich-Wilhelm Gerstengarbe*: Der Klimawandel – Einblicke, Rückblicke und Ausblicke. Berlin, Potsdam: PIK, 44-55.

Pregernig, Michael/Böcher, Michael, 2012: Normative and analytical perspectives on the role of science and expertise in environmental governance. In: *Hogl, Karl/Kvarda, Eva/Nordbeck, Ralf/Pregernig, Michael* (Hrsg.): Environmental governance : the challenge of legitimacy and effectiveness, Cheltenham: Edward Elgar, 199-219.

Rahmstorf, Stefan/Schellnhuber, Hans-Joachim, 2007: Der Klimawandel: Diagnose, Prognose, Therapie. München: Beck.

Rietig, Katharina, 2012: Climate Policy Integration Beyond Principled Priority: A Framework for Analysis. Centre for Climate Change Economics and Policy, Working Paper No. 99. London: CCCEP.

Stern, Nicolas, 2007: Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Termeer, Catrin/Dewulf, Art/Breeman, Gerard, 2013: Governance of Wicked Climate Adaptation Problems. In: *J. Knieling/W. L. Filho* (Hrsg.): Climate Change Governance. Berlin: Springer, 27-38.

Wende, Wolfgang/Bond, Alan/Bobylev, Nikolai/Stratmann, Lars, 2012: Climate Change Mitigation and Adaptation in Strategic Environmental Assessment. Environmental Impact Assessment Review, 32, 88-93.

Wicke, Lutz/Schellnhuber, Hans Joachim/Klingenfeld, Daniel, 2010: Die 2°max-Klimastrategie – Ein Memorandum. Münster: Lit.

Wiki Klimawandel (2014): Klimaszenarien. http://wiki.bildungsserver.de/klimawandel/index.php/Klimaszenarien, abgerufen am 13.10.2014.

Anschrift der Autoren:
Dr. Michael Böcher, Abteilung für Forst- und Naturschutzpolitik, Georg-August-Universität Göttingen, Büsgenweg 3, 37077 Göttingen
E-Mail: mboeche@uni-goettingen.de

Dr. Ralf Nordbeck, Universität für Bodenkultur (BOKU), Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Feistmantelstraße 4, 1180 Wien, Österreich
E-Mail: ralf.nordbeck@boku.ac.at

Jörg Kemmerzell/Anne Tews

Akteursorientierungen im überlokalen Handlungsraum

Herausforderungen und Chancen lokaler Klimapolitik im Mehrebenensystem

Zusammenfassung
Städte spielen als Verursacher des Klimawandels eine zentrale Rolle für die Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Lokaler Klimaschutz stellt sich politisch als Multilevel Governance-Problem dar, in dem Städte zunehmend den überlokalen Handlungsraum zur Realisierung und Begründung klimapolitischer Maßnahmen nutzen. Dieser Artikel dient der Erarbeitung eines Analyserahmens überlokalen Handelns und wendet diesen auf Handlungsorientierungen kommunaler Klimaakteure an. Neben der Analyse städtischer Dokumente greift die Anwendung des Analyserahmens insbesondere auf qualitative Interviews zurück, die in den drei Untersuchungsstädten Frankfurt, München und Stuttgart geführt wurden.

Schlagworte: Klimawandel, Klimapolitik, Multilevel Governance, überlokaler Handlungsraum, lokaler Klimaschutz

Abstract
Actor Orientations towards Trans-Local Action. Challenges and Opportunities for Local Climate Policy in Multilevel Governance.
As originators of climate change, cities play a central role in the implementation of measures dealing with this global problem. Local climate change mitigation constitutes a multilevel governance problem as cities resort to the trans-local action space to facilitate implementation and justification of mitigation efforts. This article introduces an analytical framework for the trans-local action of cities and applies it to action orientations of actors in local climate policy. The empirical work rests upon the analysis of official documents and qualitative interviews with administrative staff in the three German cities Frankfurt, Munich and Stuttgart.

Key words: Climate change, climate policy, multilevel governance, trans-local action space, local climate change mitigation

Einleitung

Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 60 und 80 Prozent des globalen Energiekonsums in Städten anfallen (*IEA* 2009, *OECD* 2010), was Städte zu bedeutenden Verursachern des Klimawandels macht. Zugleich verfügen Städte damit aber auch über besondere Einspar- und Reduktionspotentiale. Insbesondere finanziell gut gestellte Großstädte können eine wichtige Rolle als Innovatoren, Experimentatoren und Vorbilder bei klimapolitischen Maßnahmen spielen (*Bulkeley/Kern* 2006; *Fücks* 2011).

Lokaler Klimaschutz zielt allerdings auf ein komplexes Mehrebenenproblem ab. Städte treten einerseits als Adressaten von Regulierungen, Anreizen und Informationen über-

geordneter Ebenen auf. Andererseits können sie auf Optionen des Mehrebensystems strategisch reagieren und diese beeinflussen (*Bulkeley/Betsill* 2013). Wir gehen von der Herausbildung eines *überlokalen Handlungsraums* aus, der die strategischen Möglichkeiten *lokaler Klimagovernance* insofern erweitert, da lokale Akteure die Restriktionen und Möglichkeiten reflektieren und nutzbar machen können.

Die Problemstruktur lokaler Klimapolitik wird durch drei grundlegende Merkmale gekennzeichnet: erstens besteht eine Diskrepanz zwischen den Kosten klimapolitischer Maßnahmen und der wahrnehmbaren physischen Betroffenheit durch den Klimawandel. Gerade deutsche Großstädte sind im globalen Vergleich in verhältnismäßig geringem Ausmaß von den Folgen des Klimawandels betroffen (*UN-Habitat* 2011, S. 85-88). Daher benötigen Maßnahmen gegen den Klimawandel eine symbolische Integration vor Ort (*Slocum* 2004). Es muss eine Betroffenheit hergestellt werden, um kostenintensive Maßnahmen und Einschränkungen zu rechtfertigen.

Zweitens besteht Unsicherheit über die Wirkung von Maßnahmen. Bei Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels handelt es sich um den Beitrag zu einem globalen Gut, dessen marginale Wirkung kaum gemessen werden kann und die sich zudem zeitlich verzögert einstellt. Für das globale Problem des Klimawandels muss somit „eigene Verantwortlichkeit nicht nur zugeschrieben, sondern begründet und vermittelt werden" (*Heinelt/Lamping* 2014, S. 80).

Drittens vollzieht sich lokale Klimaschutzpolitik innerhalb komplexer institutioneller Strukturen, da Klimaschutzmaßnahmen meist sektor- und ebenenübergreifend angelegt sind und der Koordination unterschiedlicher Verwaltungseinheiten bedürfen (*Bläser* 2012). Zudem handelt es sich, im Rahmen einschlägiger gesetzlicher Vorgaben[1], häufig um freiwillige Maßnahmen, weshalb ein alleiniger Verweis auf den Klimawandel zu deren Legitimation oft nicht ausreicht. Kommunale Akteure sind daher angehalten, solche Maßnahmen entsprechend zu framen.

Wir gehen davon aus, dass die Nutzung des *überlokalen Handlungsraums (ÜLH)* lokalen Akteuren verschiedene Ansatzpunkte bietet, um lokale Klimapolitik sachlich-materiell zu unterstützen und normativ zu legitimieren. Im Mittelpunkt des Beitrags stehen folgende Fragen: Wie nutzen Städte den überlokalen Handlungsraum zur Begründung und Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen vor Ort? Welche Handlungsorientierungen klimapolitischer lokaler Akteure liegen dem zugrunde? Welche Einflussfaktoren auf überlokales Handeln können identifiziert werden?

Auf den ersten Blick lassen sich drei Perspektiven überlokalen Handelns lokaler Akteure identifizieren. Erstens die *legitimatorische* Perspektive, die überlokales Handeln zur Rechtfertigung und Durchsetzung bereits definierter Ziele nutzt; zweitens eine *epistemische* Perspektive, in der überlokales Handeln Möglichkeiten der Informationsgewinnung und Wissensproduktion verspricht, und drittens eine *materielle* Perspektive, in der überlokales Handeln als Möglichkeit der Mobilisierung finanzieller und anderer materieller Ressourcen verstanden wird.

Diese Unterscheidung soll als Orientierung für die Entwicklung eines Analyserahmens überlokalen Handelns in der lokalen Klimapolitik dienen. Dafür wird zunächst auf Ansätze der Multilevel Governance und Europäisierung sowie die Literatur zu Städtenetzwerken zurückgegriffen (1.). Nach einer Diskussion der Einflussfaktoren auf die Nutzung des überlokalen Handlungsraums werden mögliche Akteursorientierungen überlokalen Handelns in einem Analyserahmen zusammengeführt (2.). Danach wenden wir diesen Analyserahmen exemplarisch an. Hierzu greifen wir auf empirisches Material zurück, das

im Rahmen einer Untersuchung von Strategien zur Bewältigung des Klimawandels der drei Städte Frankfurt, München und Stuttgart erhoben wurde.[2] Der Schwerpunkt liegt dabei auf Handlungsorientierungen klimapolitischer Akteure und deren Reflektion möglicher Einflussfaktoren (3.). Auch wenn der Beitrag eine deskriptiv-analytische Zielsetzung (Gerring 2012) verfolgt, wobei das empirische Material vor allem einer ersten Anwendung des Analyserahmens dient, möchten wir in einem Fazit Perspektiven des Einflusses überlokalen Handelns auf die materiellen Inhalte lokaler Klimapolitik skizzieren (4.).

1. Konzepte überlokalen Handelns

Der politische Umgang mit dem Klimawandel stellt ein komplexes Governanceproblem für lokale Akteure dar, da die spezifische Problemstruktur die funktionalen und territorialen Grenzen der lokalen Ebene überschreitet. Einerseits prägen ebenen- und sektorübergreifende Regelungsstrukturen die Klimagovernance, andererseits fehlt aber ein zentrales Regime, sodass von einer Fragmentierung bzw. polyzentrischen Struktur des globalen Klimaschutzes (*Ostrom* 2010) gesprochen wird. Für die Analyse der überlokalen Dimension lokaler Klimapolitik bieten sich drei theoretische Anschlussperspektiven an. Die Debatte um Multilevel Governance eröffnet den Blick auf die überlokale Konstitution der Klimapolitik und deren Einbettung in Strukturen, die von einer Vielzahl von Akteuren geprägt sind. Die Diskussion um die Europäisierung lokaler Politik ist nicht nur deswegen relevant, weil die Europäische Union zu einem zentralen Bezugspunkt lokaler Akteure geworden ist, sondern auch in theoretischer Hinsicht, da die Ausweitung des Wahrnehmungshorizonts von Akteuren ein zentrales Merkmal von Europäisierung darstellt. Schließlich repräsentieren Städtenetzwerke die horizontale Dimension des ÜLH.

1.1 Multilevel Governance und Europäisierung

Die Governance-Perspektive richtet den Blick sowohl auf vertikale als auch horizontale Koordinations- und Steuerungsmechanismen unter Beteiligung öffentlicher und privater Akteure (*Benz/Dose* 2010). Das Multilevel Governance-Konzept (*Marks/Hooghe/Blank* 1996; *Betsill/Bulkeley* 2006; *Piattoni* 2010) fokussiert dabei insbesondere auf die ebenenübergreifende Dimension bzw. die Verknüpfung vertikaler und horizontaler Interdependenzen (*Benz* 2010; *Betsill/Bulkeley* 2006, S. 149). Gegenseitige Abhängigkeiten, überlappende Kompetenzen und komplementäre Funktionen charakterisieren Entscheidungsfindungsprozesse in Mehrebenensystemen und resultieren in einem erhöhten Koordinationsbedarf (*Benz* 2003, *Knodt* 2011). Städtische Akteure werden demnach mit multiplen, überlappenden Arenen, wechselnden Akteurskonstellationen, komplexen Vernetzungsstrukturen und Entscheidungsprozessen konfrontiert (*Knodt* 2010, S. 157). Dabei wird ihr Handlungsspielraum jedoch nicht nur eingeschränkt, sondern es eröffnen sich auch neue Optionen, die strategisch genutzt werden können.

Um diese Möglichkeiten jedoch wahrnehmen zu können, müssen die überlokalen Handlungsmöglichkeiten als relevant wahrgenommen und Bestandteil des lokalen Diskurses werden. An dieser Stelle soll auf *Beate Kohler-Kochs* Europäisierungsansatz zurückgegriffen werden. Sie definiert Europäisierung als „Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension“ (*Koh-*

ler-Koch 2000, S. 22). Neben regulativen Vorgaben können die Einbindung über Förderprogramme, Konsultationen, Wettbewerbsmechanismen (z.B. European Green Capital Award[3]) und andere interaktive Instrumente sowie die Koordination horizontaler Kooperation und Informationsangebote der EU als Auslöser für Europäisierungsprozesse konzipiert werden (*Knodt* 2010, S. 155). Lokale Akteure betrachten neben der nationalen und subnationalen zunehmend die europäische Ebene als handlungsrelevant und beziehen sie in die Formulierung ihrer Handlungsstrategien ein.

Der für das Verständnis des ÜLH zentrale Ertrag der Europäisierungsdebatte liegt in der Betonung der Ausweitung des Wahrnehmungshorizontes. Das heißt konkret, dass sich Akteursorientierungen zunehmend an Optionen jenseits kommunaler Grenzen ausrichten. Multilevel Governance bedeutet somit die Schaffung einer „new sphere of authority through which the governance of climate change is taking place and which is not bound to particular scale" (*Betsill/Bulkeley* 2006, S. 151).

1.2 Städtenetzwerke

Eine typische Form dieser „neuen" Governancestruktur stellen horizontale Netzwerkorganisationen dar (*Kern/Bulkeley* 2009, *Sippel* 2011). Denn während die Europäisierungsforschung vorrangig an vertikalen Interaktionsstrukturen orientiert ist, bietet das Mehrebenensystem den lokalen Akteuren auch horizontale Koordinations- und Steuerungsmechanismen. Städtenetzwerke erfüllen zahlreiche Funktionen, die den Handlungsspielraum lokaler Akteure im europäischen Mehrebenensystem erweitern. Neben den naheliegenden Aspekten des Informationsaustauschs und der Institutionalisierung von kontinuierlichen Kooperationsbeziehungen, betonen *Kristine Kern* und *Harriet Bulkeley* Projektfinanzierung und Einflussnahme auf die europäische Entscheidungsebene als explizite Zielsetzungen von Städtenetzwerken (*Kern/Bulkeley* 2009, S. 319-327). Durch Ressourcenpooling und Synergieeffekte in Netzwerkstrukturen können Transaktionskosten im Rahmen von Projektakquise und Interessenvermittlung gesenkt werden, wodurch überlokales Engagement oftmals erst ermöglicht wird. Hinzu kommen stärker interventionistische Strategien, wie die Erstellung von Benchmarks und die Durchführung von Leistungswettbewerben (*Benz* 2012).

Die wichtigsten formellen Städtenetzwerke im Bereich Klima sind das *Klima-Bündnis europäischer Städte*, *Energy Cities*, *Cities for Climate Protection* sowie *Eurocities*, das zwar als nicht themengebundenes Netzwerk konzipiert ist, dem Thema Klima innerhalb des Environment Forums jedoch eine besondere Priorität einräumt. Gerade an Eurocities können zwei Dimensionen solcher „koordinativen" Netzwerke deutlich gemacht werden (*Heinelt/Niederhafner* 2008). Einerseits versteht sich Eurocities als Interessenvertreter von Großstädten gegenüber der Europäischen Kommission, andererseits stellt es mit Fachforen und den zugehörigen Arbeitsgruppen aber auch eine Plattform für die Institutionalisierung von „epistemic communities" (*Haas* 1992) bereit. Von Städtenetzwerken abzugrenzen sind Städteverbände, wie der *Rat der Gemeinden und Regionen Europas* (RGRE), der ähnlich dem Deutschen Städtetag insbesondere als formalisierter Interessenverband agiert.

Vernetzung und die damit verbundene Bündelung der Interessen städtischer Akteure werden inzwischen von der EU explizit gefördert. Bemerkenswert ist beispielsweise die enge Verzahnung mit dem *Konvent der BürgermeisterInnen (CoM)*, der auf Initiative der

EU-Kommission 2008 gegründet wurde, um Kommunen bei der Umsetzung einer nachhaltigen Energiepolitik zu unterstützen (*CoM* 2013). Dies verdeutlicht die Zielsetzung der EU, Städte als Partner in die gemeinsame Klimapolitik zu integrieren. Kernelement des CoM sind *Energieaktionspläne*, die Kommunen nach bestimmten Vorgaben erstellen und bis spätestens zwei Jahre nach ihrem Beitritt bei der EU-Kommission einreichen müssen. Der CoM stellt somit eine vertikal initiierte, jedoch einer horizontalen Logik folgende Struktur dar und nimmt eine interessante Doppelfunktion wahr. Einerseits dient er als kollektiver Akteur der lokalen Interessenvertretung auf europäischer Ebene, andererseits entwickelt er jedoch auch eine Steuerungsfunktion gegenüber den Kommunen im Sinne der klimapolitischen Zielsetzung der EU, den CO_2-Ausstoß bis 2020 um mindestens 20 Prozent zu reduzieren. Der Konvent fungiert somit als komplexes Steuerungsinstrument, welches mit Anreizen, Druck (Selbstverpflichtungen zur Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft), Informationsangeboten (Unterstützung bei der Erstellung von Energieaktionsplänen, Best Practice-Datenbank) und der Eröffnung von Einflusschancen (kollektive Präferenzartikulation) operiert.

Aus Akteursperspektive stellt sich die analytische Trennung zwischen horizontalen und vertikalen Beziehungen als wenig relevant dar. Vielmehr betonen kommunale Akteure gerade Verflechtungen, beispielsweise zwischen Netzwerkaktivitäten und der Teilnahme an EU-Projekten. Dies deutet darauf hin, dass Städte horizontale und vertikale Außenbeziehungen als einheitliches Aufgabenfeld begreifen. Deshalb scheint es angemessen, auch analytisch von einem einheitlichen überlokalen Handlungsraum auszugehen. Die Akteursorientierungen auf Einschränkungen und Gelegenheiten der Multilevel Governance werden daher in einem Analyserahmen unter folgender Fragestellung analysiert: Wie beziehen sich Akteure auf die Optionen des ÜLH und welche Faktoren beeinflussen die daraus resultierenden Akteursorientierungen?

2. Der überlokale Handlungsraum städtischer Klimapolitik

Innerhalb des europäischen Mehrebenensystems stehen städtischen Akteuren zahlreiche überlokale Aktivitäten zur Verfügung. Die Erschließung und Nutzung des ÜLH kann in einer vertikalen und einer horizontalen Dimension erfolgen. Empirisch sind beide Dimensionen oftmals verschränkt, wobei sich Aktivitäten mit vertikaler und horizontaler Ausrichtung ergänzen. Kommunen kooperieren oftmals auf horizontaler Ebene, um an den vertikalen Strukturen der Multilevel Governance zu partizipieren, etwa bei der Einwerbung von Projektmitteln oder der Interessenvermittlung. Lokale Akteure nehmen daher die vertikale und die horizontale Dimension dieses Raumes als einheitliche Struktur wahr. In Interviews wird folgerichtig auf die Kopplung horizontaler und vertikaler Governance-Formen verwiesen: „Wenn wir EU-Projekte im Bereich Energie und Klimaschutz machen, dann versuchen wir das über Energy Cities oder das Klima-Bündnis, weil die oft die Leadpartnerschaft übernehmen. Sie brauchen ja Städte aus mindestens drei Ländern, um ein Projekt zu bekommen, da ist es immer besser, wenn so ein Netzwerk auch die Leadpartnerschaft übernimmt.“ (Interview: Referat für Umwelt und Gesundheit (RGU) München, 13.11.2012).

2.1 Einflussfaktoren überlokalen Handelns

In der Debatte über die Rolle von Städten im Mehrebenensystem werden lokale Besonderheiten betont, die sich in unterschiedlichen administrativen und politischen Kapazitäten, lokalen Politikstilen oder spezifischen Entwicklungspfaden äußern (*Hamedinger/Wolffhardt* 2010). Diese Besonderheiten prägen die Wahrnehmung der Chancen und Restriktionen des ÜLH durch die lokalen Akteure. Überlokales Handeln in der Klimapolitik unterliegt bestimmten sozio-ökonomischen und institutionellen kommunalen Rahmenbedingungen. Allerdings gehen wir davon aus, dass solche Rahmenbedingungen keine deterministische Wirkung auf das Akteurshandeln entwickeln, sondern durch *Akteursorientierungen* vermittelt werden. Diese Handlungsorientierungen entwickeln lokale Akteure in Auseinandersetzung mit den von ihnen wahrgenommenen institutionellen und sozioökonomischen Restriktionen.

Auf der Ebene formaler Institutionen sind dies die Kommunalverfassung und die Verteilung verwaltungsinterner Kompetenzen. Während erstere die Machtverteilung zwischen den Institutionen einer Kommune definiert, bildet letztere eine Vorstufe zur tatsächlichen Nutzung des ÜLH. Ein wichtiger Faktor ist zum Beispiel die Organisation der Zusammenarbeit unterschiedlicher Verwaltungseinheiten (*Knodt* 2010; *Alemann/Münch* 2006). Politische Programme und offizielle Klimastrategien besitzen gleichermaßen institutionellen Charakter. Diese können als definitorisches Moment städtischer Handlungsorientierungen interpretiert werden, das sowohl die Motive und Zielsetzungen von Akteuren als auch unmittelbar politische Outcomes beeinflussen kann.

Eine zentrale Rolle in der vertikalen Dimension des ÜLH spielen regulative Vorgaben, die von den Akteuren unterschiedlich wahrgenommen werden. In unserem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie Akteure externe Vorgaben in eigene Handlungsorientierungen transformieren. Dabei ist insbesondere relevant, ob sie diese als Einschränkung bzw. auferlegten Zwang wahrnehmen oder als Chance zur Umsetzung und Durchsetzung politischer Ziele.

2.2 Akteursorientierungen überlokalen Handelns

Dem ÜLH liegt ein über die rechtlich-administrativen Grenzen einer Kommune hinausgehender Wahrnehmungshorizont lokaler Akteure zugrunde. Die Möglichkeiten und Restriktionen dieses erweiterten Raumes werden von diesen also reflektiert und können politisches Handeln auf der lokalen Ebene beeinflussen. Erstens kann überlokales Handeln eine legitimatorische Funktion aufweisen. Diese ist dann gegeben, wenn es zur Durchsetzung bereits definierter Programme und Ziele beiträgt, indem Akteure auf das Instrument der strategischen Selbstbindung verweisen (*Dyson* 2005). So können lokale Klimaschutzmaßnahmen etwa durch die Mitgliedschaft in Netzwerken und das damit verbundene Bekenntnis zu CO_2-Minderungszielen abgesichert werden. Lokale Akteure immunisieren sich damit gegen Kritik an Programmen und Maßnahmen sowie alternative Politikentwürfe. Eine zweite, materielle Perspektive bezieht sich auf Möglichkeiten, im ÜLH finanzielle Ressourcen zur Durchführung lokaler Maßnahmen zu mobilisieren, etwa durch Beteiligung an Projekten der EU oder des Bundes. Drittens kann überlokales Handeln in einer epistemischen Perspektive betrachtet werden. Kommunen stehen gerade für nicht-obligatorische Tätigkeiten begrenzte Ressourcen zur Verfügung. Der ÜLH bietet Gelegenheiten

zu individuellem und kollektivem Lernen und damit einer effizienteren Programm- und Maßnahmenentwicklung. Individuelle Akteure können als Verwaltungsexperten in *Epistemic Communities* an der Produktion und Diffusion von Fachwissen partizipieren (*Haas* 1992; *Betsill/Bulkeley* 2004). Auf kollektiver Ebene spielt v.a. *Learning from Best Practice* eine wichtige Rolle, wenn Verwaltungen sich an andernorts gemachten Erfahrungen im Sinne von *Lesson Drawing* orientieren (*Rose* 1991) oder Problemdefinitionen und Strategien überdenken und gegebenenfalls reformulieren (*Bulkeley* 2006).

Zusammengefasst können die ersten beiden Perspektiven *instrumentellen Akteursorientierungen* zugeschrieben werden, während die dritte, auf Lernen bezogene Perspektive grundsätzlich *normativen Akteursorientierungen* entspricht, da hier stärker die Schaffung von innovationsermöglichenden Bedingungen impliziert wird. Damit zielen instrumentelle Orientierungen auf die Realisierung bestehender Ziele, während normative Orientierungen eher diffus ausgerichtet sind und die Gestaltung des Kontexts anstreben.[4]

Sind die bisher genannten Akteursorientierungen nach innen, also auf *stadtinterne* Governance ausgerichtet, kann überlokalem Handeln auch eine nach außen gerichtete, auf *externe* Governance bezogene Orientierung zugeschrieben werden. Diese bezieht sich auf Möglichkeiten der Interaktion mit höheren Ebenen bzw. der Einflussnahme auf die Gestaltung des überlokalen Raums und kann ebenso instrumentell oder normativ ausgerichtet sein. Während beispielsweise der Interessenrepräsentation durch überlokales Handeln eine instrumentelle Akteursorientierung zugeschrieben werden kann, entspricht das Ziel der Kommunikation von Leitbildern einer normativen Handlungsorientierung.

2.3 Ein Analyserahmen der Akteursorientierungen im ÜLH

Nachfolgend wird anhand der beiden Kriterien *Governance* (intern/extern) und *Orientierung* (instrumentell/normativ) eine Typologie der Akteursorientierungen im ÜLH entwickelt. Dies geschieht unter der Zielsetzung, bestimmte Motive für die klimapolitische Nutzung des ÜLH systematisch zu unterscheiden (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Typologie der Akteursorientierungen im ÜLH

	Instrumentelle Orientierung	**Normative Orientierung**
Interne Governance	Akquise finanzieller Mittel Absicherung durch Selbstverpflichtung	Förderung lokaler Lern- und Innovationsprozesse Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft
Externe Governance	Einflussnahme auf höhere Ebenen Sicherung/Stärkung der Wettbewerbsposition	Wahrnehmung globaler Verantwortung und Solidarität Kommunikation positiver Leitbilder

Instrumentelle Akteursorientierungen in einer internen Governance-Perspektive können zunächst auf die Mobilisierung von materiellen Ressourcen im ÜLH ausgerichtet sein. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die *Akquise finanzieller Mittel*, die in Kommunen zum Beispiel zur Mitfinanzierung von Maßnahmen sowie zur Schaffung von Stellen beitragen. Eine weitere instrumentelle Orientierung besteht in der *Absicherung durch Selbstverpflichtung*. Falls Kommunen sich an überlokalen Aktivitäten beteiligen oder sich zu bestimmten Zielen bekennen (etwa durch Mitgliedschaft in Klimanetzwerken), können die beteiligten administrativen Einheiten dies zur Absicherung von Maßnahmen, Zielen

und gegebenenfalls auch ihrer eigenen organisatorischen Integrität einsetzen. Eine normative Orientierung in interner Perspektive zeigt sich im Motiv der *Förderung lokaler Innovationsprozesse* durch individuelles und kollektives Lernen. Darüber hinaus ist auch das Motiv der *Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft* für Fragen des Klimawandels zu nennen. Dabei geht es nicht um die Generierung von Ressourcen oder unmittelbare institutionelle Eigeninteressen, sondern um die Schaffung verwaltungs- und gesellschaftspolitisch günstiger Bedingungen für den Klimaschutz.

Eine ähnliche Differenzierung kann auch für die externe Perspektive überlokalen Handelns vorgenommen werden. Wie bereits erwähnt, besteht ein Merkmal einer Mehrebenenstruktur darin, dass untere Ebenen nicht nur Adressaten sondern aktive Mitgestalter von Politik sein können. Eine vertikal ausgerichtete instrumentelle Orientierung umfasst das Motiv der *Einflussnahme auf höhere Ebenen*, sei es durch direkte Kontakte mit Akteuren dieser Ebenen oder indirekt durch die Beteiligung an Netzwerken. Horizontal, auf den unmittelbaren Vergleich mit anderen Städten ausgerichtet, ist das Motiv der *Sicherung/Stärkung der Wettbewerbsposition* einer Stadt durch überlokale Aktivitäten. Als normativ-diffuse Orientierung ist sind zum einen die *Wahrnehmung globaler Verantwortung und Solidarität* im Klimawandel zu nennen. Zum anderen findet sich eine analoge Motivation zum stadtinternen leitbildorientierten Handeln, wenn Kommunen durch überlokales Handeln ein *positives Leitbild für andere* kommunizieren möchten.

3. Überlokales Handeln in der Klimapolitik

Im Folgenden soll der Analyserahmen exemplarisch am Beispiel der drei Städte Frankfurt, München und Stuttgart angewendet werden. Zunächst werden wir das überlokale Engagement der Städte skizzieren und auf die administrative Ausgestaltung überlokalen Handelns eingehen. Anschließend wird exemplarisch gezeigt, welche Akteursorientierungen bei der Nutzung des ÜLH zu identifizieren sind.

Zur Erhebung des überlokalen Engagements der Städte wurden offizielle Strategiepapiere zur lokalen Klimapolitik ausgewertet. Die Akteursorientierungen wurden im Rahmen von qualitativen Leitfadeninterviews ermittelt. Das Problemfeld Klima mit seinen beiden Handlungsfeldern Klimaschutz und Klimaanpassung wird in hohem Maß durch Expertenwissen und Expertendiskurse geprägt. Im Vorfeld der Untersuchung geführte explorative Interviews ergaben, dass die strategischen Akteure in erster Linie in den Stadtverwaltungen oder an der Schnittstelle von Verwaltung und Politik und weniger in der Stadtpolitik anzutreffen sind. Der Kern der empirischen Erhebung besteht daher in 15 Leitfadeninterviews mit aktiven und ehemaligen Angehörigen der Stadtverwaltungen in den Untersuchungsstädten. Zwischen Mai 2012 und März 2014 wurden pro Stadt vier Interviews mit leitenden Mitarbeitern aus den Ressorts Umwelt oder Stadtplanung geführt und je ein Interview mit Vertretern aus dem Bereich Internationale Angelegenheiten und Europa.[5] Die Interviews wurden mit MAXQDA mit Hilfe eines Codesystems ausgewertet, das im Wesentlichen auf der Typologie der Akteursorientierungen basiert (vgl. Tab. 1).

3.1 Überlokale Aktivitäten in drei Städten

Klima- und Energiepolitik in Frankfurt basiert auf dem „Energie- und Klimaschutzkonzept“ von 2008 (*IFEU* 2008). Dieses nimmt auf Aktivitäten im überlokalen Raum, wie Vernetzung und Kooperation, nicht explizit Bezug. Allerdings gehört Frankfurt als Gründungsmitglied von Eurocities (1986) und des Klima-Bündnisses (1990) zu den Pionieren der Netzwerkarbeit. Der Beitritt zu Energy Cities erfolgte 2000 und 2008 die Beteiligung am Konvent der Bürgermeister (CoM). In den regelmäßigen Sachstandsberichten der Stadtverwaltung zum Klimaschutz werden überlokale Aktivitäten explizit erwähnt (*Frankfurt* 2007, 2013). Dort wird die energiepolitische Vorreiterrolle Frankfurts als „Passivhaushauptstadt Europas“ und Pionier innovativer Konzepte der Energieerzeugung hervorgehoben. Netzwerkaktivitäten gelten als Möglichkeit, „die eigenen Erfahrungen europaweit zu verbreiten“, und als Mittel, die eigene Vorreiterrolle aufrechtzuerhalten (*Frankfurt* 2007). Daran anknüpfend zeigt Frankfurt ein großes Interesse am Austausch von Best Practice sowie an Benchmarks und Leistungswettbewerben. Im aktuellen Klimaschutzbericht werden Netzwerkaktivitäten zudem als Mittel bezeichnet, um Frankfurts Erfolge im Klimaschutz nach außen zu zeigen. So wird betont, dass es Frankfurt als einem der ersten deutschen CoM-Mitglieder gelungen sei, einen erfolgreichen Energieaktionsplan einzureichen (*Frankfurt* 2013). Dies verweist auf eine komparative und teilweise auch kompetitive Orientierung überlokalen Handelns.

Im „Integrierten Handlungsprogramm Klimaschutz in München“ (IHKM) wird „Vernetzung und überlokale Kooperation“ als eine von vier Säulen der kommunalen Klimaschutzstrategie bezeichnet (*München* 2012). Die Relevanz der Netzwerkarbeit kommt im Engagement der Stadt in einer Vielzahl von Netzwerkorganisationen zum Ausdruck. Besonders hervorgehoben werden die Mitgliedschaft im Klimabündnis (seit 1991), bei Eurocities (seit 1993), bei Energy Cities (seit 1999) und die aktive Mitarbeit beim Städtetag. Die „Leitlinie Ökologie“ des Stadtentwicklungskonzepts „Perspektive München“ hebt zum einen die Bedeutung horizontaler Kooperation mit anderen Städten hervor und begründet zum anderen die Ziele der Münchner Klimapolitik mit Verpflichtungen, die aus der Mitgliedschaft in Klima-Bündnis und CoM resultieren. Darüber hinaus wird auf den Modellcharakter und die „Vorbildfunktion“ Münchens verwiesen. Durch den Ideenaustausch im überlokalen Raum könne München einen Beitrag zur Diffusion klimapolitischer Innovationen auf kommunaler Ebene leisten (*München* 2012).

In Stuttgart wurde Klimaschutz durch das bereits 1997 beschlossene Klimaschutzkonzept „KLIKS“ als kommunale Aufgabe institutionalisiert. Seit dessen Fortschreibung im Jahr 2007 enthält es den eigenständigen Handlungsbereich „Netzwerke für den Erfahrungsaustausch“, für deren Relevanz drei Gründe herangezogen werden. Erstens erfordere das Erreichen der Klimaziele der EU eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, zweitens könne Stuttgart durch die Orientierung an Best Practice profitieren und drittens sei durch Städtenetzwerke eine effektive Lobbyarbeit auf europäischer Ebene gewährleistet (*Stuttgart* 2007). Stuttgart trat dem Klima-Bündnis (1995) und Energy Cities (2007) vergleichsweise spät bei und verzichtet auf eine Mitgliedschaft bei Eurocities. Dafür nimmt die Stadt eine führende Rolle im kommunalen europäischen Dachverband RGRE ein. Im Fortschreibungsbeschluss des KLIKS und noch stärker in der Begründung des CoM-Beitritts verweist Stuttgart darauf, dass diese überlokalen Aktivitäten eine unterstützende Funktion für die städtische Klima- und Energiepolitik aufweisen (*Stuttgart* 2009).

3.2 Administrativ-politische Organisation überlokalen Handelns

Eine wichtige institutionelle Rahmenbedingung der Akteursorientierungen überlokalen Handelns stellt die Organisation von Zuständigkeiten in der Verwaltung dar. Neben den Fachverwaltungen (im Bereich Klima in erster Linie die Dezernate für Umwelt und Stadtplanung) verfügen Großstädte inzwischen über Abteilungen, die für europäische und internationale Zusammenarbeit zuständig sind. Anhand der drei Beispielstädte können unterschiedliche Kooperationsmuster bei überlokalen Aktivitäten aufgezeigt werden.

Das Frankfurter Referat für Internationale Angelegenheiten ist im Aufgabenbereich des Oberbürgermeisters angesiedelt. Dort liegen die formalen Zuständigkeiten für EU-Angelegenheiten, Städtepartnerschaften, Städtenetzwerke, v.a. die Mitgliedschaft bei Eurocities, und andere internationale Aktivitäten. Allerdings obliegen Organisation und Durchführung von EU-Projekten sowie das Engagement in Städtenetzwerken den Fachabteilungen, in der Klimapolitik ist dies vor allem das Energiereferat. Eine institutionalisierte Verankerung der Zusammenarbeit zwischen den Fachabteilungen und dem Referat für internationale Angelegenheiten besteht nicht. Die Querschnitts- bzw. Koordinierungsfunktionen dieses Referats beschränken sich auf die Erfassung freiwilliger Angaben der Fachabteilungen zu EU- und internationalen Aktivitäten oder Angebote zum Erfahrungsaustausch (Interview: Referat für internationale Angelegenheiten Frankfurt, 28.11.2012). Innerhalb der Fachabteilungen besteht allerdings kaum Bedarf an einer solchen Koordination, Vertreter des Dezernats für Umwelt und Gesundheit betonen vielmehr die selbständige Planung und Durchführung überlokaler Aktivitäten (Interview: Dezernat Umwelt und Gesundheit Frankfurt, 27.03.2014).

München verfolgt einen dezentralen Ansatz der Organisation überlokalen Handelns. Der Fachbereich Europa ist nicht im Amt des Oberbürgermeisters, sondern im Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) angesiedelt. Innerhalb der Verwaltung ermöglichen ein Arbeitskreis Europa, in dem die Europabeauftragten der einzelnen Referate vertreten sind, sowie die Koordinierungsgruppe Europarecht einen regelmäßigen Austausch (*München* 2010). Wichtiges Merkmal der Organisation überlokaler Aktivitäten ist die funktionale Aufgabendifferenzierung. Während die Fachabteilungen für die Netzwerkarbeit und die operative Durchführung von Projekten zuständig sind, werden sie bei deren Einwerbung und administrativen Abwicklung obligatorisch vom Fachbereich Europa unterstützt, der zudem das Engagement bei Eurocities koordiniert (Interview: RAW München, 21.06. 2012).

Stuttgart bündelt in der Abteilung Außenbeziehungen, die an zentraler Stelle im Geschäftskreis des Oberbürgermeisters angesiedelt ist, die Zuständigkeiten für Städtepartnerschaften, EU-Angelegenheiten und sonstige Außenbeziehungen. Die Abteilung nimmt eine Schnittstellenfunktion nach innen, also zwischen den Dezernaten, und nach außen (als Ansprechpartner für externe Akteure) wahr. Ziel dieser strategischen Steuerung ist die Förderung des Informationsaustauschs, die Nutzung von Synergieeffekten und die Sicherstellung des einheitlichen Auftretens der Stadt nach außen (*Kreher* 2004). Die Stuttgarter Strategie der Außenbeziehungen zielt traditionell auf die Stärkung der Europakompetenzen der einzelnen Fachämter, um frühzeitig Optionen überlokalen Handelns zu identifizieren (*Stuttgart* 2003). Dies hat zur Folge, dass im Grunde jeder Mitarbeiter in seinem Aufgabenbereich auch für europäische oder internationale Angelegenheiten zuständig ist. Im Gegensatz zu München wird die Stuttgarter Abteilung Außenbeziehungen nicht obligatorisch in überlokale Aktivitäten einbezogen, was sich zum Beispiel daran zeigt, dass

das Amt für Umweltschutz die Mitgliedschaft in energie- und klimapolitisch relevanten Netzwerken und die Durchführung von EU-Projekten weitgehend autonom handhabt (Interview: Abteilung Außenbeziehungen Stuttgart, 15.04.2013).

Im Vergleich der verwaltungsinternen Kooperationspraxis überlokalen Handelns zeigen sich drei unterschiedliche Muster. In Frankfurt dominiert weitgehende Autonomie der Fachverwaltungen. Überlokale Aktivitäten des Dezernats für Umwelt und Gesundheit folgen einer autonomen Planung und werden selbständig durchgeführt. München repräsentiert das Muster der Arbeitsteilung, in dem die Zuständigkeiten für die jeweiligen funktionalen Aspekte überlokalen Handelns bei unterschiedlichen Verwaltungseinheiten liegen. In Stuttgart findet sich das Muster der strategischen Führung durch die Abteilung Außenbeziehungen, die über die grundlegende Zuständigkeit für die Konzeption überlokalen Handelns der Stadt verfügt, ohne jedoch in konkrete Aktivitäten der Fachämter einbezogen zu sein.

3.3 Handlungsorientierungen städtischer Akteure

In allen drei Städten konnten interne und externe Governance-Perspektiven identifiziert werden, die entsprechend der in Abschnitt 2.3 eingeführten Typologie jeweils instrumentelle und normative Orientierungen aufweisen.

Mit überlokalem Engagement werden häufig die Ziele Erfahrungsaustausch bzw. Initiierung lokaler Lern- und Innovationsprozesse sowie Interessenvermittlung und Stärkung des Stadtimage verbunden. Darüber hinaus ließen sich stadtübergreifend ressortspezifische Unterschiede feststellen. Vertreter der Fachämter wollen schon geplante Maßnahmen durchsetzen, finanzielle Förderung einwerben, Druck auf lokale politische Akteure ausüben und Innovation/Lernen fördern. Gleichzeitig findet sich hier auch die moralische Motivation globaler Verantwortung im Kampf gegen den Klimawandel. Verwaltungsmitarbeiter, die sich mit EU- und internationalen Angelegenheiten befassen, betonen stärker die externe Governance-Perspektive, indem sie insbesondere auf Interessenvermittlung sowie die Wettbewerbsposition und Außendarstellung einer Stadt als originäre Zielsetzungen überlokalen Handelns verweisen. Zudem sehen sie Erfahrungsaustausch als Wert an sich, den es auch unabhängig von konkreten Problemstellungen zu pflegen gilt.

Interne Governance

In interner Perspektive liegt ein wichtiges Motiv in der *Akquise finanzieller Mittel* durch Projekte. Ein Vertreter des Münchner Referats für Gesundheit und Umwelt betont, dass man mit der Akquise von Fördermitteln „den Stadtrat begeistern“ könne und die Durchführung freiwilliger Aufgaben, zu denen auch die Projektteilnahme zählt, daher grundsätzlich befürwortet werde. EU-Projekte werbe man zum Teil deswegen ein, „um eigene Arbeiten, die wir so oder so machen wollen, letztlich finanziert zu kriegen“ (Interview: RGU München, 13.11.2012). Ähnlich formuliert dies auch ein Vertreter Frankfurts: „Gerade bei EU-Fördermitteln […] ist es immer besser, man hat ein Projekt und schaut dann nach Mitteln, anstatt sich ein Fördermittelprogramm auszugucken und dann das Projekt danach zu stricken, das ist meistens nicht zielführend“ (Interview: Referat für Internationale Angelegenheiten Frankfurt, 28.11.2012). Das Stuttgarter Amt für Umweltschutz steige schließlich nur in Projekte ein, „wo Arbeiten gemacht werden, die wir ohnehin machen

müssten […]. Ich würde nie ein Projekt eingehen so nach dem Motto: Ist ja ganz interessant, aber eigentlich bräuchten wir es nicht unbedingt“ (Interview: Amt für Umweltschutz, Stuttgart, 13.02.2013).

Bedeutsamer noch erscheint in interner Perspektive das instrumentell orientierte Ziel der Absicherung von konkreten Maßnahmen und institutionellen Arrangements durch *Selbstverpflichtung*. Gegenüber der Stadtpolitik kann z.B. darauf verwiesen werden, dass die Teilnahme an Projekten oder die Mitgliedschaft in Bündnissen bestimmte städtische Beschlüsse und Maßnahmen erfordern. Dies bezieht sich auf der konzeptionellen Ebene auf die Umsetzung von Bündniszielen durch geeignete städtische Programme, auf der operativen Ebene auf die Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen. Ein Vertreter des Münchner RGU betont, dass die Klimaschutzziele des Klima-Bündnisses die Grundlage der Verabschiedung des IHKM bilden. Damit verbunden sind konkrete Maßnahmen, die dem Ziel dienen, alle fünf Jahre zehn Prozent CO_2-Minderung zu erreichen (Interview: RGU München, 13.11.2012). Auch ein Vertreter des Stuttgarter Amts für Umweltschutz betont diesen Aspekt: „Um Entscheidungen herbeizuführen, benutzt man auch diese Mitgliedschaften im Klima-Bündnis aber auch beim Konvent der Bürgermeister, um die inhaltlichen Dinge durch zu bekommen.“ Selbstverpflichtungen gegenüber externen Organisationen werden also zur Stärkung der fachlichen Position gegenüber den politischen Entscheidungsträgern genutzt. Insbesondere der CoM, in dem die Nichteinhaltung von Verpflichtungen mit gewissen Sanktionen verbunden ist, kann als Argument verwendet werden: „Wir sind da Mitglied geworden, haben uns verpflichtet dieses oder jenes jetzt auch zu tun oder möglichst zu erreichen, also unterstützt uns da mal!“ (Interview: Amt für Umweltschutz Stuttgart, 13.02.2013) Auch im Beschluss über den Beitritt Stuttgarts zum CoM wird auf die unterstützende Funktion des Konvents verwiesen, da dieser „genau auf der Linie der von der Stadt angestrebten Klima- und Energiepolitik“ liege (*Stuttgart* 2009). Druck auf die Stadtpolitik kann indes nicht nur über Selbstverpflichtungen sondern auch über Rankings und die Teilnahme an Wettbewerben ausgeübt werden. Die Verwaltung muss sich im Hinblick auf die Platzierung der Stadt rechtfertigen bzw. kann Ressourcen und Unterstützung für weiterführende Maßnahmen einfordern. Dazu ein Mitarbeiter des Münchner RGU: „Die Leute bei uns [im RGU, die Verf.] sind relativ stark engagiert und die benutzen das Ranking auch, wo sie den Einfluss haben, sowohl politisch als auch innerhalb der Verwaltung“ (Interview: RGU München, 21.06.2012).

Neben der Unterstützung bestimmter Politikinhalte können überlokale Aktivitäten in Momenten institutioneller Unsicherheit der Absicherung und Rechtfertigung von Verwaltungsstrukturen dienen. Deutlich wird dies an der Diskussion um das Energiereferat in Frankfurt Ende der neunziger Jahre. Ein wichtiges Argument für die Beibehaltung dieser Verwaltungseinheit war der durch Projektteilnahmen dokumentierte Erfolg überlokaler Aktivitäten. Das Energiereferat konnte dadurch argumentieren: „Ihr könnt uns gar nicht auflösen, wir haben ja hier noch europäische Projekte […] und wir sind hier international inzwischen berühmt geworden! […]. Und dann kamen auch einige Politiker an und sagten: Ja, wir brauchen euch ja doch noch“ (Interview: Energiereferat Frankfurt, 20.12. 2012).

In intern-normativer Perspektive spielt vor allem das Motiv des Erfahrungsaustauschs bzw. der *Förderung lokaler Lern- und Innovationsprozesse* eine große Rolle. Kontakte zu anderen Städten dienen dazu, Inspirationen zur Lösung gemeinsamer Probleme zu finden. In allen drei Städten gilt das Engagement in Netzwerken als Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit anderen Kommunen, die in bestimmten Tätigkeitsfeldern als beispielhaft gel-

ten können. Ein Vertreter des Münchner RGU nennt beispielsweise Barcelona für die Nutzung erneuerbarer Energien, Wien für die energetische Sanierung des Wohnungsbestands, Göteborg für die Förderung von E-Mobilität und Kopenhagen für Fernwärme-Nutzung und innovative Verkehrskonzepte (Interview: RGU München, 13.11.2012). Vertreter aller Städte stimmen überein, dass man in der Klimapolitik „das Rad nicht ständig neu erfinden" müsse und angesichts ähnlicher Probleme in anderen Städten vom Erfahrungsaustausch profitieren könne. Dies könne über direkte Kontakte, Netzwerkarbeit, Teilnahme an Wettbewerben sowie Förderprojekte erfolgen. Allerdings ist den Akteuren auch bewusst, dass andernorts erprobte Lösungen nur selten unmittelbar übernommen werden können und an die lokalen Bedingungen angepasst werden müssen. Der Transfer von Best Practices vollzieht sich also meist im Modus der Inspiration. Ein Vertreter des RGU München berichtet zudem von Lernprozessen bereits bei der Beantragung von Projekten, die auch dann wirken würden, wenn der Antrag letztlich erfolglos bleibe (Interview: RGU München, 21.06.2012).

Der Aspekt der *Förderung der Aufmerksamkeit der Stadtgesellschaft* steht insbesondere bei öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten im Vordergrund. Ein Beispiel dafür ist Frankfurts Teilnahme am europäischen Wettbewerb European Green Capital Award. Während das Bewerbungsverfahren ohne große Beteiligung der Öffentlichkeit bewältigt wurde, sei der nachhaltige Erfolg davon abhängig, dass „die Frankfurter mit dem Prozess der nachhaltigen Stadtentwicklung vertraut gemacht werden". Darüber hinaus wurde ein Nachhaltigkeitsforum geschaffen, in dem „16 Persönlichkeiten aus der Frankfurter Stadtgesellschaft gebeten wurden, sich in den Prozess der nachhaltigen Stadtentwicklung einzubringen und die Ideen des Wettbewerbs auch nach außen zu tragen" (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013).

Externe Governance

Für Aktivitäten im überlokalen Handlungsraum werden die instrumentell orientierten Motive der *Einflussnahme auf höhere Ebenen* und der *Sicherung bzw. Stärkung der Wettbewerbsposition* geltend gemacht. Die Teilnahme an Foren und Working Groups im Rahmen von Eurocities wird beispielsweise konkret mit der Möglichkeit der Einflussnahme auf europäische Entscheidungen begründet, um „den kommunalen Aspekt irgendwie rein bringen zu können [auf EU-Ebene, die Verf.]" (Interview: RGU München, 13.11.2012). Über Netzwerke kann auch der direkte Kontakt zu Vertretern der Europäischen Kommission und des Parlaments hergestellt werden, zum Beispiel zu den Berichterstattern für ein bestimmtes Thema. Ein Vertreter des Frankfurter Umweltamts betont im Zusammenhang mit Frankfurts Teilnahme am Wettbewerb *European Green Capital Award*, dass es Frankfurts Selbstverständnis entspricht, sich mit anderen Großstädten zu messen: „Wie stehen wir da im Vergleich zu Städten wie Wien, Amsterdam oder Kopenhagen? Also durchaus größere und eben auch nicht ganz unwichtige Städte in diesem Bereich […] und das empfindet man dann eher so als Herausforderung" (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013). Auch im Beitrittsbeschluss zum Konvent der Bürgermeister findet sich die Handlungsorientierung, Frankfurts behauptete Spitzenposition zu dokumentieren und zu sichern, denn bei „Nicht-Unterzeichnung könnte die Stadt Frankfurt ihre Erfolge auf dem Gebiet des Klimaschutzes nicht oder nur deutlich schlechter auf europäischer Ebene darstellen." Zudem könnten sich „für die Nutzung künftiger Förderprogramme […] ungünstigere Bedingungen ergeben" (*Frankfurt* 2008).

In extern-normativer Perspektive wird zunächst auf die Verantwortung von Städten im Kampf gegen den Klimawandel verwiesen. Ein Vertreter des Münchner RGU betont nachdrücklich das Motiv der *Wahrnehmung globaler Verantwortung und Solidarität*, das auch in der ursprünglichen Intention des Klima-Bündnisses zum Ausdruck gekommen sei, einen Beitrag zum Schutz des Regenwalds zu leisten. Allerdings genüge globale Verantwortung nicht für die Begründung konkreter Maßnahmen und bedürfe einer lokalen Kontextualisierung, die auf die Produktion lokaler Güter abhebt: „Das Thema *Eine Welt* wurde auch immer schon relativ stark von der Stadtpolitik unterstützt. Von daher ist diese ethische Verantwortung sicherlich im Fokus, aber auch im Fokus steht zum Beispiel, dass wir unseren Gebäudebestand technisch optimieren, um auch Betriebskosten zu sparen, also um den ganzen Verwaltungshaushalt zu entlasten" (Interview: RGU München, 13.11. 2012).

In der Begründung für den Beitritt Münchens zum CoM wird auf das positive Signal verwiesen, das von einem Beitritt Münchens auch für andere Kommunen ausgeht und „für den europäischen Klimaschutz und die Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und Kommunen enorm wichtig" sei (*München* 2008). Die Akteursorientierung *Kommunikation positiver Leitbilder* nach außen findet sich allerdings nur vereinzelt in den Interviews, etwa in der Bewertung des EU-Projekts *Imagine*[6] durch eine Münchner Vertreterin: „Wir in München sind natürlich nicht mit einer kleinen Stadt wie Dobritsch in Bulgarien [Projektpartner im Rahmen von Imagine, d. Verf.] vergleichbar, die gerade erst mit Klimaschutz anfängt. Aber wir fühlen eine gewisse Verpflichtung bei so was mitzumachen" (Interview: RGU München, 11.12.2013).

In allen drei Städten fällt der durchaus differenzierte Blick der Akteure auf die Möglichkeiten des ÜLH auf. Exemplarisch wird dies an der Charakterisierung der einzelnen Städtenetzwerke durch einen ehemaligen Mitarbeiter des Frankfurter Umwelt- und Gesundheitsdezernats deutlich: „Klima-Bündnis ist im Wesentlichen eine sehr gute Institution, um sich europaweit auszutauschen, von der kleinen Kommune bis zur großen Stadt […]. Energy Cities ist aus meiner Sicht als Best Practice-Plattform und zum Akquirieren von Projekten sehr gut […]. Eurocities ist von diesen drei die beste Lobbyinginstitution, wenn es um Gesetzgebungsverfahren innerhalb der EU geht" (Interview: Stadtwerke Holding Frankfurt, 05.09.2013).

Einflussfaktoren auf die Akteursorientierungen

Schließlich stellt sich die Frage, wie die Akteure die Einflussfaktoren auf überlokales Handeln reflektieren. In Kapitel 2.1 wurde die Annahme formuliert, dass ein Zusammenhang zwischen der institutionellen Struktur und den Akteursorientierungen im ÜLH besteht. In allen Städten wurde darauf verwiesen, dass insbesondere EU-Projekte und Städtewettbewerbe mit hohem Ressourceneinsatz verbunden sind. Allerdings gehen Städte mit diesem Problem unterschiedlich um. In München wird die administrative Abwicklung von Projekten in einer arbeitsteiligen Struktur durch eine spezialisierte Europaabteilung im RAW übernommen, was von den Fachleuten im Bereich Klimaschutz als hilfreich empfunden wird: „Wenn Anträge für Projekte gestellt werden, dann müssen wir das über die Europaabteilung laufen lassen. Das ist auch sinnvoll, damit die Bescheid wissen und die Europaabteilung übernimmt dann federführend die Antragsbearbeitung. Das finden wir gut, weil das ist Verwaltungsarbeit, die den Ingenieuren und Technikern nicht liegt" (Interview: RGU München, 13.11.2012). Ein Vertreter des Stuttgarter Umweltamts be-

mängelt gerade den großen bürokratischen Aufwand: „Es ist eine Sache der Kapazität. Bei den EU-Projekten ist ja das große Problem der in meinen Augen kaum zu vertretende Aufwand." Eine „Zentralisierung" der Projektadministration wäre daher eine Möglichkeit, die Fachverwaltungen zu entlasten (Interview: Amt für Umweltschutz Stuttgart, 13.02. 2013). In Frankfurt geht die hohe überlokale Aktivität im Bereich Energie und Klima mit der Existenz eines außerhalb der regulären Verwaltungshierarchie angesiedelten Referats einher. Ein Vertreter des Frankfurter Umweltamts verweist auf die „Beweglichkeit des Energiereferates, die sicherlich auch daher kommt, dass es kein klassisches Fachamt ist." Das Energiereferat habe schon immer den „Blick über die Stadtgrenze" gehabt und sei daher „am stärksten vernetzt und generiert regelmäßig EU-Fördermittel" (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013). Ein Vertreter des Energiereferats betont die seit Gründung des Referats im Jahr 1990 betriebene Akquise externer Mittel, auch aus Gründen der Finanzierung und Aufrechterhaltung der Einrichtung. So habe sich eine langjährige Routine entwickelt, die es dem Energiereferat ermöglicht, zielgerichtet Mittel zu akquirieren. Darüber hinaus gebe es „keine Verwaltungseinheit, die uns unterstützen würde. Es gibt zwar das Referat für Internationale Angelegenheiten, aber dort meines Wissens keine Expertise bei der Erstellung von Projektanträgen" (Interview: Dezernat Umwelt und Gesundheit Frankfurt, 27.03.2014).

Der überlokale Handlungsraum eröffnet zudem nicht nur Chancen zu aktiver Beteiligung, sondern schafft in Form regulativer Vorgaben auch Restriktionen. Deswegen wurde in den Interviews auch erhoben, ob und wie die Akteure diese Restriktionen wahrnehmen. Bemerkenswert ist, dass Vorgaben weniger als Einschränkung denn als Unterstützung betrachtet werden. So betont ein Stuttgarter Vertreter: „Es gibt eigentlich keinen Druck. Im Gegenteil, kommunal kann man da noch die nationalen Ziele verwenden und der Politik sagen: Also, Deutschland will dieses und jenes Ziel erreichen und wo soll das passieren, wenn nicht in Städten?" (Interview: Amt für Umweltschutz Stuttgart, 13.02.2013). Ebenso empfindet ein Frankfurter Vertreter Vorgaben als „Treiber" lokaler Maßnahmen hilfreich. Am Beispiel „Umweltzone" führt er dies aus: „Frankfurt ist zur Umweltzone geworden wegen der EU-Gesetzgebung. Das war am Anfang eine schwierige Situation, aber inzwischen sind wir froh […]. Manchmal wünschen wir uns auch ein etwas schärferes Vorgehen" (Interview: Umweltamt Frankfurt, 24.04.2013). Während umweltpolitische Vorgaben die drei Beispielstädte kaum vor Probleme stellen, werden Vorschriften der EU zur Liberalisierung des Binnenmarkts in ihren Auswirkungen auf die Klimapolitik eher kritisch gesehen, da sie sich auf die in vielen städtischen Klimaschutzkonzepten angestrebte Verlagerung der Energieversorgung auf regenerative Quellen negativ auswirken können: „Durch Vergaberichtlinien werden einem viele Freiheiten genommen. Man darf nicht mehr an den lokalen Energieversorger die Energielieferungen vergeben, sondern muss das ausschreiben, wenn dieser keine hundertprozentige Tochter ist" (Interview: Stadtwerke Holding Frankfurt, 05.09.2013).

4. Fazit

Ausgangspunkt dieses Beitrages war die Frage, ob und wie Kommunen überlokales Handeln zur Begründung und Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen einsetzen und welche Akteursorientierungen diesem überlokalen Handeln zugrunde liegen. Hierzu wurden Akteure aus den Stadtverwaltungen in Frankfurt, München und Stuttgart zu ihren überloka-

len Handlungsorientierungen befragt. Die Befragungsergebnisse wurden mit Hilfe eines zweidimensionalen Analyserahmens in externe/interne sowie instrumentelle/normative Akteursorientierungen unterschieden und verglichen.

Als erstes Ergebnis der Untersuchung kann festgehalten werden, dass die vertikale und horizontale Ausprägung des überlokalen Handlungsraums tatsächlich als Einheit wahrgenommen wird. Zu erwarten waren zudem Unterschiede der Handlungsorientierungen in Abhängigkeit von der Ressortzugehörigkeit. Während Vertreter der Abteilungen für internationale und europäische Angelegenheiten besonders die externe Perspektive überlokalen Handelns betonen, steht bei Vertretern der Fachverwaltungen die interne Perspektive im Vordergrund.

Hinsichtlich der Unterscheidung von instrumentellen und normativen Handlungsorientierungen sind zwei Aspekte zu betonen. Erstens schließen sich beide Orientierungen nicht aus und wirken oftmals gemeinsam handlungsleitend. Zweitens lassen sich beide Orientierungen in allen Untersuchungsstädten finden, jedoch zeigen sich auch einige Besonderheiten. In München liegt ein Schwerpunkt auf der Förderung interner Lern- und Innovationsprozesse sowie der Wahrnehmung externer Interessenrepräsentation, begleitet von einer starken moralischen Orientierung. In Stuttgart wurde die instrumentelle Nutzung überlokalen Handelns zur Absicherung und Unterstützung der städtischen Klimapolitik betont. Insbesondere in Frankfurt spielt die Positionierung der Stadt im Standortwettbewerb eine wichtige Rolle, was in einer betont komparativen, bisweilen auch kompetitiven Orientierung zum Ausdruck kommt.

In allen Städten besteht ein grundlegend positives Verhältnis zu externen Vorgaben, die vor allem als Unterstützung oder „Treiber" der bereits bestehenden ambitionierten Klimaschutzziele gewertet werden. Diese Ähnlichkeiten lassen sich sicherlich auch auf ähnlich gute Rahmenbedingungen der Beispielstädte zurückführen, auf die viele der typischen Probleme deutscher Kommunen (z. B. Verschuldung oder ungünstige demographische Entwicklung) nicht oder nur in abgemilderter Form zutreffen. Deutlicher sind die Unterschiede in der verwaltungsinternen Organisation, welche als systematischer Einflussfaktor auf überlokale Handlungsorientierungen herausgearbeitet werden konnte. In München und Frankfurt wurden die positiven Aspekte überlokalen Handelns deutlich hervorgehoben. Dies geht einher mit einer als effizient empfundenen Arbeitsteilung bei der Durchführung von EU-Projekten, bzw. der Existenz einer Verwaltungseinheit (Energiereferat), die über einen langen Zeitraum Expertise bei überlokalen Aktivitäten aufbauen konnte.

Im Rahmen dieses Beitrags konnte nicht die Wirkung überlokalen Handelns auf die materielle lokale Klimapolitik untersucht werden. Allerdings gehen wir davon aus, dass die Typologie von Akteursorientierungen als sinnvoller Ausgangspunkt einer darauf bezogenen Fragestellung dienen kann. Hier schließen zwei Forschungsperspektiven an: erstens kann gefragt werden, inwiefern überlokales Handeln einen Beitrag zum *Lernen* in der lokalen Klimapolitik leistet. Die Ergebnisse dieser Untersuchung weisen darauf hin, dass überlokales Handeln von der Verwaltung in bereits bestehende Programme eingepasst wird und zu deren Unterstützung beitragen soll. Der Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung lokaler Klimapolitik scheint daher kurz- und mittelfristig stark von den örtlichen Adaptionsbedingungen für Best Practices abzuhängen – trotz ausdrücklich positiver Bekenntnisse zum Lernen. Dagegen könnte eine zweite Perspektive langfristige Innovationen in den Blick nehmen. So wäre auch unter dem Gesichtspunkt temporaler Dynamik zu fragen, welche Auswirkungen die Mitgliedschaft in Netzwerken, das Bekenntnis zu ex-

ternen Vorgaben oder die ressourcenaufwendige Teilnahme an Projekten und Wettbewerben auf die Ziele, die Organisation und das allgemeine Verständnis lokaler Klimapolitik haben. Dabei wäre zu vermuten, dass überlokales Handeln auch zum *Veränderungslernen* beiträgt, das über instrumentelles *Lesson Drawing* hinausgeht.

Anmerkungen

1 Relevant sind insbesondere das Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden, die Energieeinsparverordnung sowie die EU-Richtlinie zur Gebäudeeffizienz und Kraft-Wärme-Kopplung.

2 Die Untersuchung wurde im Rahmen der von der DFG geförderten Forschungsprojekte „Lokale Formierung handlungsrelevanten Wissens im europäischen Kontext“ und „Städtewettbewerb, Städtenetze und lokales Politiklernen im Klimawandel“ durchgeführt. Die Projekte sind Teil der interdisziplinären DFG-Forschergruppe „Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel“ an der Technischen Universität Darmstadt.

3 www.europeangreencapital.eu, Stand: 27.10.2014.

4 An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Unterscheidung instrumenteller und normativer Orientierungen nicht auf konkurrierende Akteurskonzeptionen abhebt. Akteure besitzen in unserem Verständnis sowohl die Fähigkeit zu instrumentellem als auch normativem, ideengeleitetem Handeln. Die beiden Typen von Orientierungen ergeben sich also aus unterschiedlichen Handlungsmotivationen.

5 Die oberste Hierarchieebene der Verwaltung, unterhalb der politischen Führungsspitze, trägt in Frankfurt und Stuttgart die Bezeichnung Dezernat, in München Referat. Diese Einheiten werden von parlamentarisch gewählten Beamten geleitet. Auf der Ebene darunter sind in Frankfurt und Stuttgart Ämter und Referate angesiedelt, wobei Referate gewöhnlich außerhalb der Linienverwaltung liegen. Die äquivalente Verwaltungseinheit in München wird als Hauptabteilung bezeichnet.

6 Ziel von Imagine ist die Entwicklung langfristiger Strategien von Kommunen im Bereich erneuerbarer Energien. Es basiert insbesondere auf dem intensiven Austausch zwischen den teilnehmenden Städten. Online: www.imaginelowenergycities.eu, Stand: 27.10.2014.

Literatur

Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.), 2006: Europafähigkeit der Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag.

Benz, Arthur, 2003: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: *Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, S. 317-352.

Benz, Arthur, 2010: Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in*: Benz, Arthur/ Dose, Nicolai* (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 111-135.

Benz, Arthur, 2012: Yardstick Competition and Policy Learning in Multilevel Systems, in: Regional and Federal Studies, 22 (3), S. 251-267.

Benz, Arthur/Dose, Nicolai, 2010: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: dies. (Hrsg.), Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 13-36.

Betsill, Michele M./Bulkeley, Harriet, 2004: Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program, in: International Studies Quarterly, 48, S. 471-493.

Betsill, Michele M./Bulkeley, Harriet, 2006: Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, in: Global Governance, 12, S. 141-159.

Bläser, Daniel, 2012: Klimaschutz braucht mehr als ein Konzpet, in: PlanerIn, 4 (12), S. 8-10.

Bulkeley, Harriet, 2006: Urban Sustainability. Learning from Best Practice? In: Environment and Planning A, 38, S. 1029-1044.

Bulkeley, Harriet/Betsill, Michele M., 2013: Revisiting the urban politics of climate change, in: Environmental Politics, 22 (1), S. 136-154.

Bulkeley, Harriet/Kern, Kristine, 2006: Local Government and the Governing of Climate Change in Germany and the UK, in: Urban Studies, 43 (12), S. 2237-2259.

CoM (Covenant of Mayors), 2013: Covenant of Mayors. Multi-level action for sustainable energy. Brüssel.

Dyson, Kenneth, 2005: Binding hands as a strategy for economic reform. Government by commission, in: German Politics, 14 (2), S. 224-247.

Frankfurt, 2007: Klimaschutz in Frankfurt am Main. Bericht 1990-2007. Hrsg. vom Dezernat Umwelt und Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Dezernat Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz, Hochbauamt.

Frankfurt, 2008: Beitritt der Stadt Frankfurt zum Konvent der Bürgermeister/innen für den Klimaschutz. Vortrag des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung. M 203, 31.10.2008.

Frankfurt, 2013: Ein kommunaler Klimaschutzbericht für Frankfurt. Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung. B 274, 27.05.2013.

Fücks, Ralf, 2011: Der Moloch erfindet sich neu. Die Vision der nachhaltigen Stadt, in: Politische Ökologie, 29 (124), S. 16-22.

Gerring, John, 2012: Mere Description, in British Journal of Political Science, 42 (4), S. 721-746.

Haas, Peter, 1992: Epistemic communities and international policy coordination, in: International Organization, 46 (1), S. 1-35.

Hamedinger, Alexander/Wolffhardt, Alexander, 2010: The Europeanization of cities. Challenges of an evolving research agenda, in: dies. (Hrsg.), The Europeanization of Cities, Amsterdam: techne Press, S. 227-238.

Heinelt, Hubert/Lamping, Wolfram, 2014: Städte im Klimawandel: Zwischen Problembetroffenheit und Innovationserwartung, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 27 (2), S. 79-89.

Heinelt, Hubert/Niederhafner, Stefan, 2008: Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System, in: European Urban and Regional Studies, 15 (2), S. 173-187.

IEA (International Energy Agency), 2009: Cities, Towns & Renewable Energy. Yes In My Front Yard, IEA Publications, Paris. URL: www.iea.org/publications/freepublications/publication/cities2009.pdf, Stand: 24.02.2013.

IFEU (Institut für Energie und Umweltforschung), 2008: Energie- und Klimaschutzkonzept für die Stadt Frankfurt am Main 2008, Heidelberg.

Kern, Kristine/Bulkeley, Harriet, 2009: Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks, in: Journal of Common Market Studies, 47 (2), S. 309-332.

Knodt, Michèle, 2010: Kommunales Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: *Abels, Gabriele/Eppler, Annegret/Knodt, Michèle* (Hrsg.), Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“: Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos, S. 153-168.

Knodt, Michèle, 2011: Strategies of Territorial and Functional Interests: Towards a Model of European Interest Intermediation?, in: Journal of European Integration, 33 (4), S. 419-435.

Kohler-Koch, Beate, 2000: Europäisierung. Plädoyer für eine Horizonterweiterung, in: *Knodt, Michèle/ Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 11-31.

Kreher, Alexander, 2004: Der Konzern Stadt Stuttgart als Global Player, in: *Heinrich Böll Stiftung* (Hrsg.), Kommunale Politik in Europa, S. 29-34.

Marks, Gary/Hooghe, Liesbeth/Blank, Kermit, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies, 34 (3), S. 341-378.

München, 2008: Konvent der BürgermeisterInnen (Covenant of Mayors) und Eurocities Declaration on Climate Change. Beschluss des Umweltschutzausschusses vom 14.10.2008.

München, 2010: Europawegweiser durch München und Oberbayern.

München, 2012: Integriertes Handlungsprogramm Klimaschutz in München (IHKM). Klimaschutzprogramm 2013. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 28.11.2012.

OECD, 2010: Cities and Climate Change. OECD Publishing.

Ostrom, Elinor, 2010: Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change, in: Global Environmental Change, 20 (4), S. 550-557.

Piattoni, Simona, 2010: The Theory of Multi-level Governance, Oxford: Oxford University Press.
Rose, Richard, 1991: What is Lesson Drawing?, in: Journal of Public Policy, 11 (1), S. 3-30.
Sippel, Maike, 2011: German cities, their climate mitigation activities, and the potential of city-partnerships, in: Resources, Energy, and Development, 8 (1), S. 37-48.
Slocum, Rachel, 2004: Polar bears and energy-efficient lightbulbs: strategies to bring climate change home, in: Environment and Planning D: Society and Space, 22 (3), S. 413-438.
Stuttgart, 2003: Vierter Bericht des Koordinators für europäische und internationale Angelegenheiten/ Städtepartnerschaften, Gemeinderatsdrucksache 699/2003, 09.07.2003.
Stuttgart, 2007: Fortschreibung des Klimaschutzkonzeptes (KLIKS) – Maßnahmenkatalog, Gemeinderatsdrucksache 723/2007, 08.11.2007.
Stuttgart, 2009: Konvent der BürgermeisterInnen, Gemeinderatsdrucksache 663/2008, 15.01.2009.
UN-Habitat, 2011: Cities and climate change. Global report on human settlements, London/Washington D.C.: Earthscan.

Anschrift der Autorin und des Autors:
Dr. Jörg Kemmerzell, Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt
E-Mail: kemmerzell@pg.tu-darmstadt.de
(Korrespondenzadresse)

Anne Tews, M.A., Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Dolivostraße 15, 64293 Darmstadt
E-Mail: tews@wissensordnung.tu-darmstadt.de

Jasmin Boghrat/Meike Weber/Karsten Zimmermann/ Wolfram Lamping

Kommunalverwaltung und Klimawandel

Wissensgenerierung, Framing und die Erzeugung von Handlungsfähigkeit

Zusammenfassung
Maßnahmen und Strategien zur Bekämpfung des Klimawandels, aber auch zur Anpassung an denselben haben mittlerweile auf lokaler Ebene den Charakter einer Quasi-Pflichtaufgabe der Daseinsvorsorge. Hierbei stehen Kommunen vor der Herausforderung, epistemische und organisationale Unsicherheit zu bewältigen. *Framing*, so die organisierende These dieses Beitrags, kommt in der Doppelfunktion als politischer Bedeutungsgenerator für klimapolitische Maßnahmen sowie als Instrument der kognitiven Bewältigung von Unsicherheit eine zentrale Rolle zu. Bei der Frage, wie in den Stadtverwaltungen der drei Städte Frankfurt a.M., München und Stuttgart Klimapolitik *geframt*, wie das diesen *Frames* unterliegende Wissen generiert und versucht wird, dieses als Evidenz handlungsrelevant zu machen, lassen sich sowohl Gemeinsamkeiten als auch markante Unterschiede identifizieren.

Schlagworte: Lokale Klimapolitik, Wissensgenerierung, Framing

Abstract
Municipal Administration and Climate Change
Knowledge generation, framing, and the creation of the capacity to act
Measures and strategies for climate adaptation and mitigation on the local level have more or less become an obligatory task. However, local governments face espistemic and organisational uncertainties. New agencies are created, new organizational relationships are established and new competencies are requested. We argue that processes of framing are of utmost importance for the institutionalization of climate policies and see framing as a mode for coping with uncertainty. We compare knowledge generation, the production of evidence and framing in the local administration of the three cities Munich, Frankfurt/Main and Stuttgart and find commonalities and differences.

Key words: Local Climate Policies, Generation of Knowledge, Framing

1 Einleitung[1]

Für die lokale Klimapolitik gilt in vielerlei Hinsicht dasselbe wie für die globale Klimapolitik: Zwar hat sich das Klimaproblem in den letzten Jahren von einer natürlichen Gefahr in ein entscheidungsabhängiges Risiko verwandelt (*Weingart* u.a. 2003), das kalkulierbar und damit auch handhabbar zu sein *scheint*. Dennoch bewegen sich viele Aussagen insbesondere zu den Folgen des Klimawandels immer noch im Bereich der Prognosen und Hypothesen, nicht aber der gesicherten Fakten (*Gramelsberger* 2009; *Beck* 2010). Mit erheblichen Unsicherheiten sind daher auch Aussagen über die tatsächlichen Folgen des globalen Klimawandels *vor Ort* behaftet (*Fröhlich* 2009). Die Unsicherheit in Bezug

auf Eintrittswahrscheinlichkeiten der Folgen des Klimawandels ist in Städten und Gemeinden sogar noch größer, da es trotz zahlreicher Versuche regionaler Klimaprojektionen und -szenarien nicht ohne weiteres gelingt, von der prognostizierten Veränderung globaler Durchschnittstemperaturen auf die Reichweite lokaler Klimaveränderungen zu schließen. Dies scheint die Kommunen und insbesondere einige deutsche Großstädte kaum in ihrem Tatendrang zu bremsen. Aus deren Selbstbeschreibungen und Zieldefinitionen spricht wenigstens zum Teil der Anspruch langfristiger Plan- und Beherrschbarkeit im Angesicht eines überaus komplexen Phänomens, was an eine lokale Renaissance des planenden, „aktiven Staates" der 70er Jahre erinnern lässt (*Lamping* 2014). In institutioneller Hinsicht ist die Koordination und Integration von Akteuren, Sektoren, Ebenen und Inhalten – wie so oft – eine lokal zu bewältigende Daueraufgabe, da eine solche Koordination und Integration auf den anderen Ebenen (Bund, Land, EU) bislang kaum geleistet wird.

Wie können wir zeigen, haben die Verwaltungen der drei Großstädte Frankfurt am Main, Stuttgart und München auf die Zunahme des Wissens über die Ursachen und Folgen des Klimawandels sowie auf die mit der Ausdifferenzierung und schrittweisen Erweiterung des Politikfelds in Klimaschutz und Klimaanpassung verbundene Relevanzverschiebung (neue *issues*, neue Konflikte, neue Akteurskonstellationen) durch die Anpassung von Verwaltungskapazitäten und die Ausbildung neuer organisatorischer Strukturen der Problembearbeitung reagiert. Lokale Klimapolitik wird auf diese Weise mit erwarteten Innovationen gerade im Bereich des koordinierten und koordinierenden Verwaltungshandelns sowie der Verwaltungsorganisation verbunden *(cross-cutting issue, climate mainstreaming)*. Der hiermit einher gehende und hierdurch ausgelöste Anpassungsstress in den Kommunalverwaltungen (*Fürst/Martinsen* 1997; vgl. auch *Klimecki/Gmür* 1997; *Haus/ Zimmermann* 2007) kann als Versuch organisationaler wie epistemischer Bewältigung von Unsicherheit und neuen Herausforderungen gelesen werden (*Klimecki/Gmür* 1997). Dies ist vor dem Hintergrund der andauernden Diskussion der Aufgabenüberlastung der Kommunen zu sehen. *Fürst* und *Martinsen* (1997) haben in ihrer Studie zu Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen verschiedene Reaktionsmuster aufgezeigt, die von veränderten Aufgabenprioritäten, Reorganisationsmaßnahmen, Qualitätsminderung bis zur Leistungsreduktion reichen können (ebd. 17). Diese Reaktionsmuster finden sich in der kommunalen Klimapolitik nur zum Teil. Vielmehr werden, wie wir zeigen, die neuen freiwilligen Aufgaben Klimaschutz und Klimaanpassung aktiv als lokale Zuständigkeit stilisiert – und damit Mehrbelastungen in Kauf genommen, was zunächst paradox erscheint. Um diese Gemengelage aus Überforderung einerseits, aktiver Gestaltungsabsicht andererseits analytisch fassen zu können, greifen wir auf das Konzept des *Framing* zurück, denn wir glauben, dass es gerade in der lokalen Klimapolitik darauf ankommt, wie der Nutzen einer Maßnahme, die der freiwilligen Risikobewältigung dienen soll, mit Sinn und Bedeutung versehen wird (*Morton* u.a. 2011; *Nilsson* 2005; *Hoppe* 2011, S. 60). Zudem gewinnt das *Framing* als Bewältigungsmuster für Unsicherheit an Bedeutung (*Böschen* u.a. 2008). Unsere Perspektive folgt daher weder Rational Choice-Ansätzen noch solchen, die institutionelle oder strukturelle Handlungsimperative in den Vordergrund rücken, sondern betont die Rolle von Wissen und Kommunikation für Entscheidungsprozesse und die Herstellung von Handlungs- und Entscheidungsrelevanz (vgl. hierzu *Nullmeier* 2014). Der vorliegende Beitrag veranschaulicht und vergleicht die Reaktionen dreier Kommunalverwaltungen auf die Herausforderungen der Klimapolitik.

Lokale Klimapolitik lässt sich seit den 1990er Jahren als Einfügung einer neuen, über den Umweltschutz hinaus reichenden Handlungsrelevanz in die kommunalpolitischen und administrativen Prozeduren und Entscheidungsprämissen verstehen (*Böcher/Töller* 2012, S. 53). Dies ist insofern ein interessanter Vorgang, als lokale Klimapolitik nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben gehört, sondern in hohem Maße von lokalpolitischen Wahrnehmungen und Prioritätensetzungen abhängt, die vor Ort ganz unterschiedlich verlaufen können. Zudem konstituiert lokale Klimapolitik kein fest umrissenes Politikfeld. Vielmehr können vor dem Hintergrund klimapolitischer Diskurse eine ganze Reihe von kommunalen Fachplanungen und Fachpolitiken einen relevanten Beitrag zur Klimapolitik leisten. Während dieser Beitrag bei der Energiepolitik sowie der Verkehrs- und Stadtplanung eindeutig ist, beginnen Akteure der Gesundheitsvorsorge, der Ver- und Entsorgung und der Sozialpolitik erst langsam, klimapolitische Belange in ihre fachlichen Relevanzstrukturen und professionellen Wissensbestände zu integrieren. Klimapolitik tritt dann in verschiedenen Gewändern auf und es ist fraglich, ob sich dabei tatsächlich fachliche Wissensbestände im Sinne einer Relevanzverschiebung ändern oder ob nicht vielmehr bestehende fachliche Prioritäten und *good practices* lediglich als klimarelevant dargestellt werden *(issue relabeling)*. Neben der Beschreibung der Veränderung organisatorischer Strukturen (z.B. durch die Gründung kommunaler Klimaagenturen oder Koordinationsrunden) legen wir daher den Fokus auf das *Framing* der verschiedenen Maßnahmen und Strategien der Klimapolitik. Das *Framing* von Maßnahmen der Klimapolitik, so unsere Beobachtungen in den Städten Frankfurt, München und Stuttgart, hängt eng zusammen mit den Verfahren der Generierung von gesichertem Wissen. Bei der Frage, wie innerhalb der Stadtverwaltungen mit den klimapolitischen Handlungserwartungen, der Verschiebung von Relevanzen sowie dem steigenden Bedarf an gesichertem Wissen umgegangen wird, lassen sich Gemeinsamkeiten, aber auch markante Unterschiede identifizieren, die herauszuarbeiten das Ziel dieses Beitrags ist.

2 Framing und Evidenzproduktion: die Verwaltung des Wissens in der lokalen Klimapolitik

Die Literatur zum *Framing* ist umfangreich und enthält mittlerweile verschiedene Ansätze (*Morton* u.a. 2011; *Schön/Rein* 1994; *Daviter* 2007), die zudem nur zum Teil von der Literatur zum Agenda-Setting und zu Problemdefinitionen getrennt werden können (*Stone* 1989; *Weiss* 1989; *Hoppe* 2011). In der Policy-Analyse können *mit Blick auf unsere Fragestellung* mindestens zwei unterschiedliche Zugänge identifiziert werden (*Daviter* 2007). Diese sind in unseren Fallbeispielen gleichermaßen relevant, allerdings in einer jeweils stadtspezifischen Weise. Der erste Zugang sieht das *Framing* als Teil einer aktiven politischen Strategie der Problemdefinition, um möglichst viel Unterstützung für ein Vorhaben oder eine Entscheidung gewinnen zu können (*Hoppe* 2011, S. 61). So können Kosten oder Gewinne unterschiedlich dargestellt oder der Charakter einer Maßnahme kann so vermittelt werden, dass eine möglichst große Zustimmung erwartet werden kann bzw. die Durchsetzungschancen konkurrierender Konzepte geschwächt werden. So mag es je nach politischer Konstellation oder Opportunität vorteilhafter sein, eine Maßnahme der Klimaanpassung (Sicherung von Frischluftschneisen, Schaffung von Grünflächen etc.) als Sicherung der Standortattraktivität einer Stadt im Konkurrenzkampf der Standorte darzustellen oder explizit als gesundheitspolitische Notwendigkeit (nicht zuletzt mit Blick auf den demo-

graphischen Wandel). Am Beispiel der schwedischen Energiepolitik kann *Nilsson* (2005) zeigen, wie sich der handlungsleitende *Frame* von der Versorgungssicherheit (Ausbau der Infrastruktur) über die Risikotechnologie (Kernenergie) bis zur Klimapolitik (Energieversorgung CO_2-neutral sichern) veränderte.

Der zweite Zugang sieht *Framing* weniger als nahezu beliebig wählbare Strategie, sondern in Anlehnung an *Erving Goffmann* als grundsätzliche Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit von Akteuren (*Rein/Laws* 2003, S. 173-175; *Schön/Rein* 1994). Akteure benötigen für die Ordnung von unübersichtlichen, kontingenten Situationen interpretative Schemata, die Handlungs- und Entscheidungsmuster nahe legen und eng mit der professionellen und politischen Identität von Akteuren verknüpft sind (ebd.). Um durchsetzungsfähig zu sein, benötigen *Frames* jedoch einen institutionellen Sponsor oder Anker, womit Behörden, Ministerien oder eben Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung gemeint sein können (*Schön/Rein* 1994, S. 29).

Kollektive ebenso wie korporative Akteure, zu Letzteren zählt *Scharpf* (2000) auch Verwaltungen, verfügen über solche Interpretationsschemata und die Fähigkeit, diese Rhetoriken und Argumentationen strategisch zu verändern und in neue Handlungsroutinen zu übersetzen. In beiden Fällen, d.h. sowohl im Falle der strategischen Herstellung politischer *Durchsetzungsfähigkeit* als auch im Falle der Herstellung von *Handlungsfähigkeit*, kann *Frames* in der Folge ein hohes Verselbständigungspotential innewohnen, so dass sie nicht mehr weiter begründet werden müssen: *Frames*, die Stabilität über die Zeit gewonnen haben, können sich in solchen Fällen aus sich selbst heraus begründen und sind Teil argumentativer Routine.

Vor dem Hintergrund der laufenden Diskussion zu Wissensregimen (*Böschen* 2010) und Wissensordnungen (*Strassheim* 2013) stellen wir die Entstehung von *Frames* und Prozesse des *Re-Framing* in den Zusammenhang mit Verfahren der Evidenzproduktion und Wissensgenerierung (*Rüb/Strassheim* 2013). *Frames* benötigen Überzeugungskraft und gewinnen Akzeptanz durch die Bezugnahme auf Evidenzen und Expertise. Zugleich liegt *Frames* eine explizite Deutungs- und Wissenswahl zugrunde (Selektion, Interpretation und argumentative Vermittlung von Sinn und Deutung), die untrennbar auch auf die kommunikative Herstellung von Handlungsrelevanz bezogen ist. Es liegt nahe, gerade im Bereich der Klimapolitik von einer stark wissenschaftlich geprägten Ordnung der Anerkennung von Geltungsansprüchen auszugehen. Lokale Klimapolitik ist ein Politikfeld, das durch eine hohe Abhängigkeit von der Verfügbarkeit von Wissen bzw. der Verfügung über sicheres Wissen gekennzeichnet ist. Mit diesem Wissen und den Verfahren seiner Generierung sind zudem Inklusivitäten und Exklusivitäten verbunden, schließen sie doch durch die Anerkennung von Kompetenz, Profession und Methodik Akteure ein und aus und versuchen auf diese Weise, Deutungshoheit und eine Immunisierung gegen Kontestierung durchzusetzen. Verfahren der Wissensgenerierung schließen lokale „Wissensmärkte“ (*Nullmeier/Rüb* 1994, S. 51f.) insbesondere dann, wenn es ihnen gelingt, eine unhinterfragbare Deutungshoheit zu erlangen, gegen die eine Gegen-Evidenz zu mobilisieren kaum möglich ist; sie öffnen sie, wenn es gelingt, ihnen als Gegen-Deutung Geltung zu verschaffen oder wenn neue Problemlagen neue Erklärungen verlangen, die alte Verfahren der Wissensgenerierung und -validierung nicht mehr zu leisten imstande sind.

Wesentlich für die lokale Klimapolitik ist ferner die Diagnose, dass die Erzeugung von Wissen unterschiedlichster Qualität (aber mit zum Teil hohen Geltungsansprüchen versehen) in allen gesellschaftlichen Bereichen stattfindet (*Maasen/Weingart* 2005). Der exklusive Anspruch der Wissenschaft auf die Produktion gültigen Wissens wird immer

häufiger infrage gestellt, so dass sich eine Pluralität von mit Geltungsansprüchen versehenen Realitätsdefinitionen und damit verbundenen Verfahren der Generierung von Evidenz ergibt (*Saretzki* 2005), die nicht nur in der Klimapolitik innerwissenschaftlich um Deutungshoheit kämpfen (*Lefsrud/Meyer* 2012). Diese Pluralität von Realitätsdefinitionen ist auch und gerade in der lokalen Politik zu beobachten (*Zimmermann* 2009). Als Produzent und Manager von klimarelevantem Wissen tritt zumindest in den größeren Stadtverwaltungen auch die Verwaltung selbst auf, die eigene Prognostiken und Problemdefinitionen im Hinblick auf den Klimawandel entwickelt, sich professionalisiert und Prüfoperationen durchführt. Im vorliegenden Beitrag beschränken wir uns darauf, die Frage der Generierung von Evidenz und der Herstellung von Handlungsrelevanz aus der Perspektive der Verwaltung zu entwickeln und betrachten hierbei primär Aspekte administrativer Organisation und deren Re-Organisation in Verbindung mit sich verändernden *Frames* und Formen des Wissenserwerbs und der Wissensdemonstration auf den Gebieten Klimaanpassung und Klimaschutz.

Wir verstehen die im Folgenden beschriebenen Prozesse immer auch als Prozesse einer doppelten Grenzverschiebung, die sowohl mit neuen Handlungsunsicherheiten verbunden sind als auch ihren Ausdruck im Versuch der Schaffung neuer Handlungskapazitäten finden: *Zum einen* hat die inhaltliche Relevanzverschiebung zu programmatischen Integrationsversuchen von Klimaschutz und Klimaanpassung geführt. Mit dieser zunehmenden Integration der Klimapolitik können inneradministrative „Grenzkonflikte“ verbunden sein, die in den Kommunen gelöst werden müssen (durch Koordination und/oder administrative Reorganisation). *Zum anderen* beobachten wir unterschiedlich intensive Versuche der administrativen Entgrenzung der Verwaltung in die Stadtgesellschaft hinein (Kooperation) – von der selektiven Einbeziehung in administrative Ziel- und Entscheidungsfindung bis hin zu stabileren und dauerhafteren vertikalen, themenzentrierten Netzwerkstrukturen, die auch für die Implementation relevant sind. In all diesen Fällen werden entweder formale Organisationsgrenzen durch organisationale Schließung verfestigt oder überschritten bzw. neu gezogen, was mit Blick auf Letzteres im besten Fall zu neuen Formen der Kompetenzbündelung sowie zu neuen interaktiven Strukturen der Verständigung über die Generierung von Evidenz führen kann.

Die diesem Beitrag zugrunde liegenden Fallbeispiele Frankfurt, München und Stuttgart zeigen, dass diese drei Kommunen nicht nur ihr Handeln unterschiedlich begründen und mit ihren Maßnahmen und Programmen unterschiedliche Schwerpunkte legen, sondern „Klimapolitik“ in unterschiedlichen administrativen Strukturen bearbeiten. Wir können im Folgenden im Querschnitt der Städte ein jeweils unterschiedliches *Framing* in den beiden Bereichen Klimaanpassung und Klimaschutz zeigen sowie eine unterschiedliche Relevanz, die diesen beiden Handlungsbereichen stadtspezifisch zugemessen wird. Zugleich werden wir im diachronen Vergleich Veränderungen in der Zahl und Art der *Frames* in den Städten zeigen.

3. Framing und Evidenzproduktion in Frankfurt am Main, München und Stuttgart

3.1 Frankfurt: Energieeffizienz als Handlungsparadigma

Wesentliche inhaltliche sowie institutionelle Weichenstellungen, die das Gesicht der Frankfurter Klimaschutzpolitik bis heute prägen, wurden schon Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts vorgenommen und durch eine spezifische politische Akteurskonstellation ermöglicht: Der bis 1991 amtierende Oberbürgermeister und frühere Bundesminister Volker Hauff (SPD) sowie der bundesweit erste grüne Umweltdezernent, Tom Königs, konnten sich nicht nur auf eine rot-grüne Mehrheit im Stadtparlament stützen, sondern sahen überdies die Erhöhung der Energieeffizienz nicht nur aus energie-, sondern zugleich aus klimapolitischen Gründen als hoch relevant an. Vor diesem Hintergrund gelang es, Klima auf die Agenda zu hieven und mit dem Rahmenbeschluss „Klimaoffensive 1991“ den programmatischen Grundstein für die Entwicklung und Umsetzung einer energiepolitisch ausgerichteten kommunalen Klimaschutzpolitik zu legen. Dieses *Framing* der Frankfurter Klimaschutzpolitik ist im Kern bis heute beibehalten worden, ohne dass zunächst in den Folgejahren ein städtisches klimapolitisches Gesamtkonzept hierzu erarbeitet wurde.

Im Zuge dieser Entwicklung wurde 1990 mit dem *Energiereferat* als „kommunaler Energieagentur“ (später: „kommunaler Klimaschutzagentur“) eine Stabsstelle für die Energiepolitik der Stadt geschaffen. Das Energiereferat ist die zentrale Stelle für die energie- und klimaschutzpolitische städtische „Außenpolitik“ der Verwaltung und zuständig für die Entwicklung, Promotion und Umsetzung des Klimaschutzkonzepts der Stadt und für die Erstellung von Energieversorgungskonzepten. Zugleich führt es zum Zweck der Evidenzgenerierung und Wirkungskontrolle das Monitoring von Energiesparmaßnahmen sowie die regelmäßige Erstellung eines Energie- und CO_2-Berichts durch *(Evidenz der Kalkulation und Quantifizierung)*. Ferner versteht sich das Energiereferat als Dienstleister gegenüber der Stadtgesellschaft, indem es technische Beratung und Unterstützung Dritter, d.h. privater Akteure bei der jeweiligen Initiierung und Umsetzung von Maßnahmen der Energieeffizienz v.a. im Gebäudesektor (nicht zuletzt mit Blick auf die energieintensiven bzw. energetisch ungünstigen Hochhäuser) anbietet. In politischer Hinsicht tritt das Energiereferat als ein von einem edukativem Impetus getragener und von allen Akteuren akzeptierter Wissensakteur auf. Parallel zum öffentlichkeitspräsenten Energiereferat, allerdings „binnenadministrativ“ ausgerichtet, führt die 1980 eingerichtete *Abteilung Energiemanagement* im Hochbauamt das sowohl klimaschutzpolitisch motivierte, aber zugleich auf das Ziel der Senkung von Energiekosten gerichtete Energiemanagement für die städtischen Liegenschaften durch. Es erstellt die „Energieberichte“ zum Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften – und führte in zeitlicher Hinsicht schon vor dem Energiereferat klimaschutzpolitisch relevante Politik durch.

Der im September 2007 gefasste Beschluss, im Sinne einer städtischen Selbstverpflichtung den Passivhausstandard für stadteigene und städtisch genutzte Gebäude als Regelfall für alle neu zu bauenden, teilweise auch für die zu sanierenden öffentlichen Gebäude festzuschreiben (*Stadt Frankfurt* 2007), gibt der Stadt klimapolitisch ein Alleinstellungsmerkmal an die Hand, das sie zum Zweck einer intensiven Selbstvermarktung nutzt. Diese Standardsetzung im Gebäudesektor ist über die Wohnungsbaugesellschaft ABG Frank-

furt Holding, bei der die Stadt die Mehrheitsgesellschafterin ist, vorbereitet worden und wird durch sie maßgeblich umgesetzt. Vor diesem Hintergrund hebt Frankfurt unter dem Leitbild „nachhaltige Stadt" offensiv hervor, man sei die „Hauptstadt der Passivhäuser – nirgends leben mehr Menschen in diesen besonders energiesparenden Wohnungen" (*Heilig* 2013, S. 4). In diesem Zuge ist auf dem Gebiet des Klimaschutzes eine enge Interessenkoalition, aus wissenspolitischer Perspektive gar eine *policy community* aus Energiereferat, ABG Holding sowie dem Energiemanagement im Hochbauamt entstanden, deren langjährige Stabilität aus einer gemeinsamen Schnittmenge der inhaltlichen Interessen von Energiereferat, Energiemanagement mit den Geschäftsinteressen der ABG resultiert und die politisch durch die schwarz-grüne Ratskoalition (seit 2006) abgesichert wird. Zu der inhaltlichen Kontinuität auf dem Gebiet des Klimaschutzes hat zweifelsohne auch die starke Position des Energiereferats beigetragen, das als Träger und Kommunikator projektbezogen generierten, technisch-praktischen Spezial-, aber auch Erfahrungswissens auf dem Gebiet Energieeffizienz/Energieeinsparung eine in der Stadtpolitik eminent wichtige Rolle spielt. Dieses exklusive Wissen ist durchaus eine Machtbasis. Mit der Schaffung dieser Sonderagentur geht aber auch eine Tendenz zur „Einkapselung des Wissens" und zur „operativen Schließung" im Sinne einer inhaltlichen wie institutionellen Selbstreferenz einher (*Zimmermann* 2012).

Erst im Dezember 2009 verabschiedete die Stadtverordnetenversammlung auf der Grundlage eines durch das Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg (*ifeu* 2008) erstellten Gutachtens ein erstes kohärentes und integratives klimaschutz- und energiepolitisches Gesamtkonzept. Neben der Fortführung städtischer Stromspar- und Förderprogramme im Bereich der energetischen Sanierung im Bestand hatte sich Frankfurt darüber hinaus mit Beschluss der Stadtverordneten vom März 2012 im Zuge der Bewerbung für den Titel einer Europäischen Umwelthauptstadt im „Masterplan 100% Klimaschutz" dem Ziel verschrieben, die eigene Energieversorgung (Strom, Wärme, Mobilität) bis 2050 vollständig aus erneuerbaren Energien zu decken (v.a. Windenergie und Solarstrom) und die eigenen CO2-Emissionen bis 2030 um 50% zu senken. Dieser „Masterplan" greift insbesondere auf die beiden Kernelemente des Frankfurter „Klimaschutzleitbilds" (*Stadt Frankfurt* 2011b), die energetische Modernisierung des Gebäudebestands gemäß der sich selbst gesetzten Standards mit dem Ziel hoher Energieeffizienz sowie den Ausbau von Wärmenetzen mit energieeffizienter Kraft-Wärme-Kopplung (Fernwärme, Blockheizkraftwerke), zurück. Der dominante *Frame* auf dem Gebiet des Klima*schutzes* ist daher der der *Energieeffizienz/Energieerzeugung*, der sich in Frankfurt in einer langjährigen thematischen nahezu Ineinssetzung von Klimapolitik mit Klimaschutzpolitik mit Energiepolitik ausdrückt. Dominanz und Stabilität hat dieser „Energieeffizienz-*Frame*" nicht allein durch die frühe Fixierung auf Energie erlangt, sondern ganz wesentlich durch die Generierung und Demonstration von Evidenz, die auf der Kompetenzakkumulation im Energiereferat und in der Abteilung Energiemanagement sowie dem praktischen Wissen der stadteigenen Wohnungsbaugesellschaft beruht *(Evidenz der institutionellen und sozialen Glaubwürdigkeit)*.

Parallel zur Erstellung einer Gesamtstrategie im Bereich Klimaschutz begann die Stadt damit, sich stärker mit den Folgen des Klimawandels für das dicht bebaute Stadtgebiet auseinander zu setzen[2] und entwickelte *Anpassungsstrategien*, die, zwar noch in einem diagnostischen Duktus gehalten, erstmals in der Broschüre „Umwelt Frankfurt" (*Stadt Frankfurt* 2010) dargelegt und in der 2011 verabschiedeten „Frankfurter Anpassungsstrategie an den Klimawandel" expliziert worden sind (*Stadt Frankfurt* 2011c). Zu

diesem Zweck ist seit 2008 unter der Leitung des Umweltamts der Stadt erstmals eine dezernatsübergreifende städtische „Koordinierungsrunde Klimaanpassung“ (KGK) eingerichtet worden,[3] um auf dem Weg inneradministrativer Kooperation und Koordination über Dezernats- und Ämtergrenzen hinweg Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel zu entwickeln. In verwaltungsorganisatorischer Hinsicht ist die Einrichtung einer Koordinierungsrunde, der „Natur“ und Problemstellung der Klimaanpassung als *cross-cutting*-Policy geschuldet, der Versuch eines *climate (adaptation) mainstreaming*, der sich durch seinen „grenzüberschreitenden“ Ansatz (Verwaltungsgrenzen, inhaltliche Grenzen) bewusst von der zuvor die Frankfurter Klimaschutzpolitik prägenden Verwaltungspolitik der eingekapselten Sonderzuständigkeiten (Energiereferat, Energiemanagement im Hochbauamt) und der Ämterkonkurrenz abhebt. Im Zuge dieser verwaltungsinternen, horizontalen Vernetzung wurden ferner neue externe Kooperationsbeziehungen des Umweltamts mit dem Deutschen Wetterdienst und dem Fachzentrum Klimawandel in Wiesbaden hergestellt und bestehende mit dem Fachgebiet Umweltmeteorologie der Universität Kassel zwecks Grundlagenentwicklung und Wissensgenerierung für konkrete Maßnahmen vertieft. Diese Hinwendung zur integrativen Beschäftigung mit den Folgen des Klimawandels sowie das thematische Aufschließen des Teilpolitikfelds Klimaanpassung zum bis dato dominierenden Klimaschutz ging *zum einen* einher mit dem klimapolitischen Aufstieg des Umweltamtes zu einem zentralen Wissensakteur in Frankfurt. *Zum anderen* – und hiermit zusammenhängend – ist fortan, anknüpfend an erste stadtklimatische Untersuchungen Anfang der 90er Jahre, primär auf rechnerbasierte, wissenschaftliche Verfahren der Wissensgewinnung und Evidenzgenerierung *(Modellierungen, Simulationen und Klimaprojektionen)* zurückgegriffen worden. Die Besonderheit ist dabei in der Skalierung zu sehen, da die städtischen Klimamodelle sehr kleinräumige Aussagen und damit auch Rückschlüsse für die Bauleitplanung erlauben. Zudem, im Sinne eines Komplementärwissens, spielt auch empirische Erfahrungsbildung eine wesentliche Rolle, im Rahmen derer auf dem Stadtgebiet nach (lokal-)klimabedingten Veränderungen von Flora und Fauna geforscht wird *(Evidenz der empirischen Erfahrungsbildung)*.

Auf dieser Basis überarbeitete die Stadt ihren „Klimaplanatlas Frankfurt“ und ließ die Studie „Frankfurt am Main im Klimawandel – Eine Untersuchung zur städtischen Wärmebelastung“ durch den Deutschen Wetterdienst (*DWD* 2011) erstellen. Zu den Maßnahmen der städtischen Klimaanpassungsstrategie gehört auch das vom Umweltamt unter Beteiligung des Stadtplanungsamtes entwickelte Konzept der grünen „Speichen und Strahlen“ vom Umland in die Stadt, die in Verbindung mit dem Frankfurter „GrünGürtel“ den Erhalt von Kaltluftentstehungsgebieten und die Freihaltung von Leitbahnen für Frisch- bzw. Kaltluftströmungen sichern und damit eine sommerliche Überwärmung der Stadt verhindern sollen. Der dominante *Frame* auf dem Gebiet der Klima*anpassung* ist der der *Erhöhung der Standortqualität*. Klimaanpassung wird explizit nicht nur als Notwendigkeit, sondern als Chance definiert, die Lebensqualität in der Stadt zu erhöhen und die eigene Zukunftsfähigkeit im regionalen und globalen Standortwettbewerb um Einwohner und Unternehmen zu sichern.

In beiden Teilpolitikbereichen, Klimaschutz und Klimaanpassung, dominieren (und koexistieren) zwar unterschiedliche Verfahren der Wissensgenerierung und Evidenzschaffung sowie auch unterschiedliche *Frames* mit jeweils unterschiedlichen institutionellen Verankerungen. Beide *Frames* weisen indes eine hohe strategische Kompatibilität auf, denn der Anspruch an die eigene Fortschrittlichkeit, Modernität und Standortqualität ist die gemeinsame Schnittmenge von Klimaanpassung und Klimaschutz. Diese Schnittmen-

ge zeigt sich in einem *Framing*, das Klimapolitik in einem hohen Maße als Beitrag zur Sicherung der städtischen Zukunftsfähigkeit definiert. Diese Zukunftsfähigkeit soll zugleich, im Sinne der Ästhetisierung des Stadtbildes, visuell sichtbar sein. Frankfurt verfolgt daher eine simultane Strategie der klimapolitischen Visualisierung und Ästhetisierung, was sich seit 2006 im „Klimaschutz-Stadtplan" zeigt, der Informationen über vorbildliche Klimaschutzprojekte auf dem Stadtgebiet (Passivhäuser, Blockheizkraftwerke, Solaranlagen) enthält und Wege zur Besichtigung weist, was sich indes auch im vom Energiereferat der Stadt herausgegebenen, zweisprachigen Reiseführer „Das energieeffiziente Frankfurt" (*Stadt Frankfurt* 2013) ebenso wie in den beschriebenen Klimaanpassungsmaßnahmen ausdrückt. Auf diese Weise kommuniziert sich die Stadt als begehbares Ausstellungsstück, das Exponate der Bewältigung des Klimawandels zeigt.

3.2 München: Klimaneutrale Energieversorgung als Primärziel

Ähnlich wie Frankfurt beschäftigte sich die Landeshauptstadt München bereits früh mit der eigenen Energiepolitik, die durch eine rot-grüne Regierungskoalition von 1990 bis 2014 nachhaltig forciert worden war. Mit Blick auf Energiepolitik war von Anfang an die Münchner *Energiekommission* ein zentraler Akteur der Evidenzkreierung. Ihre Aufgabe bestand darin, langfristige energiepolitische Konzepte zu entwickeln (*Kern u.a.* 2005, S. 69) und eine beratende Funktion als Wissensanbieter bei den Beschlussvorlagen für den Stadtrat zu übernehmen, da eine koordinierende Steuerung der Klimapolitik fehlte. Bereits Mitte der 1980er Jahre wurde diese Kommission ins Leben gerufen. Sie setzte sich aus Vertretern des Referates für Gesundheit und Umwelt (RGU), des Referates für Stadtplanung und Bauordnung, des Baureferates, der Stadtkämmerei, der Fraktionen des Stadtrates, der Technischen Universität München und dem Öko-Institut Freiburg zusammen (*Kern u.a.* 2005, S. 69). Ursprünglich leiteten die Stadtwerke die Energiekommission, wodurch die Relevanz des *Frames* „Energieversorgung klimaneutral sichern" nochmals unterstrichen wird. Sowohl die seit den 1980er Jahren durchgeführten Klimamessungen in München (*Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen* 1987, Nr. 43) als auch der Name der Kommission geben darüber Aufschluss, dass das *Framing* in der Münchner Klimapolitik von Anfang an im Bereich Energie und Emissionsschutz lag. Auch ist aus der Besetzung der Münchner Energiekommission eine dezentrale Aufgabenverteilung der klimapolitischen Zuständigkeiten der städtischen Referate und eine formalisierte Kooperation zwischen externen und internen Wissensakteuren innerhalb der Münchner Klimapolitik abzuleiten. All dies zeigt, dass Kooperationen mit Externen und die dezentrale interne Koordinierung der Verwaltung eine lange Tradition in München haben.

Der *Frame* der klimaneutralen Energieversorgung ist bis heute wirksam, jedoch haben sich im Hinblick auf die Organisationsformen, die Akteurskonstellationen und auch die Relevanzverschiebung der Teilpolitikfelder Klimaschutz und Klimaanpassung Veränderungen ergeben, die im Folgenden in Form von vier aufeinander folgenden Zeitabschnitten[4] dargestellt werden.[5] Der *erste Zeitabschnitt* in München lässt sich von den frühen 1980er Jahren bis in das Jahr 1989 eingrenzen („Zeitabschnitt der Konstitution/Konsultation"), wie die Einrichtung der Energiekommission zeigt, die vor allem eine beratende Funktion für die Verwaltung inne hatte, diese aber nicht intern koordinierte. Bedingt durch die Aktivitäten während des ersten Zeitabschnittes veränderte die Stadt München

ihre Rolle auf dem lokalen klimapolitischen Wissensmarkt, was im zweiten Zeitabschnitt 1989 – 1998 zu einer Veränderung („Zeitabschnitt der aktiven Selbstverpflichtung") führte. Zuvor lässt sich die Rolle vor allem dadurch charakterisieren, dass die Stadt München zwar als verantwortlicher entscheidender Wissensempfänger auftrat, doch im ersten „wissenssammelnden" Zeitabschnitt der Konstitution/Konsultation keine programmatischen langfristigen Entscheidungen getroffen wurden. Dies erlaubt folgende Rückschlüsse: Zum einen, dass man davon absah, tiefgreifende klimapolitische Entscheidungen für die Stadtentwicklung zu implementieren. Dies lässt sich mit der Neuheit des Politikfeldes begründen. Zum anderen setzten die politischen Akteure Münchens auf die Evidenz der *institutionellen und sozialen Glaubwürdigkeit* der externen Experten innerhalb der Kommission und auf ein Monitoring, das sich der Evidenz der *Kalkulation und Quantifizierung* zuordnen lässt, um ihre interne Expertise zu ergänzen und ihr klimapolitisches Handeln zu legitimieren. Durch den Beschluss „Förderprogramm Energieeinsparung" (FES) aus dem Jahr 1989 wird der zweite Abschnitt eingeleitet. Damit wurde ein finanzieller Anreiz unter der Prämisse des Förderns und Forderns etabliert. Das FES unterstützt die Münchner Bürger beim Umstieg auf erneuerbare Energieträger und bei Energiesparmaßnahmen mit Zuschüssen.

Die regelmäßigen Berichterstattungen der Entwicklung der CO_2-Emissionen an den Stadtrat begannen 1990. Durch den Beitritt zum internationalen Klima-Bündnis e.V./Alianza del Clima (AdC) von Städten 1992 geht die Landeshauptstadt eine Selbstverpflichtung zur Reduzierung der städtischen CO_2-Emissionen ein. Zudem wurden die Stadtwerke München in eine GmbH umgewandelt, blieben aber zu 100% im Besitz der Kommune. Das Ressort Energie in der Hauptabteilung „Umweltplanung und Umweltvorsorge" des *Referats für Gesundheit und Umwelt (RGU)* wurde erweitert. Die Leitung der Energiekommission übernahm der dritte Bürgermeister der Stadt München von dem Leiter der Stadtwerke bis zum Jahr 2014 (*Kern u.a.* 2005, S. 70).

Mehrfach versuchte das RGU vergebens, die Zuständigkeit für das Energiemanagement der kommunalen Liegenschaften zu übernehmen. Nach wie vor obliegt diese dem Hochbauamt, das wiederum beim Baureferat angesiedelt ist (ebd.). So blieb die Zuständigkeit für Energiefragen, wie in Frankfurt, zweigeteilt. Das RGU betreibt dafür seit dem 1. Januar 2000 das Bauzentrum, das neben der Beratung u.a. auch Fortbildungen rund um das Thema energieeffizientes Bauen und Sanieren anbietet.[6] Für den *zweiten Zeitabschnitt* lässt sich konstatieren, dass bedingt durch die Umwandlung der Stadtwerke in eine GmbH ein weiterer Wissensakteur auf dem Münchner Wissensmarkt in Erscheinung trat. Durch den beginnenden Agenda 21-Prozess vor Ort wird mit der Einbindung von Laienwissen als Form der Evidenzkreierung begonnen und Partizipation als externe Kooperationsform etabliert.

Von 1998 bis 2008 erstreckt sich der *dritte Abschnitt* des „Aufbaus und der Umsetzung" einer strategischen Klimaprogrammatik in die Stadtentwicklung. In diesem Zeitraum wurden das Stadtentwicklungskonzept „Perspektive München" (PM), die „Leitlinie Ökologie" und das „Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz in München" (IHKM) angefertigt.

Die prozessual angelegte Perspektive München aus dem Jahre 1998 ist als Grundstein des Verwaltungsrahmens für die Münchner Klimaprogrammatik zu werten, da in ihr unter anderem die für die Klimapolitik wichtige Leitlinie Ökologie verankert ist. Überwiegend wurden und werden die Leitlinien durch Anträge des Münchner Stadtrates initiiert. Im Anschluss erfolgt dann im jeweiligen Fachreferat die Ausarbeitung. Diese wird ressort-

übergreifend abgeglichen und in der Öffentlichkeit zur Debatte gestellt. Durch diese Verfahrensformen wird eine neue Form der internen Verwaltungskoordination implementiert und Partizipation als externe Kooperationsform verstetigt. Nach dem Evaluationsprozess aus dem Jahr 2007 wurde die Leitlinie Ökologie in der PM um den Teil „Klimawandel und Klimaschutz" ergänzt und 2012 vom Stadtrat beschlossen (*Landeshauptstadt München* 2008*)*. Die Ergänzung kann als strategisches *Re-Framing* angesehen werden, da auf vorhandene Maßnahmen zurückgegriffen wurde, die mit der Implementierung der Leitlinie Ökologie eine institutionelle Stärkung erfuhren.

Der *vierte aktuelle Zeitabschnitt* („Zeitabschnitt zur Einhaltung der Zielvorgabe 100% Ökostrom bis zum Jahr 2025")[7] begann 2008. Hier lässt sich die Zielsetzung, alle städtischen Abnehmer und privaten Haushalte bis zum Jahr 2025 mit 100% Ökostrom zu versorgen, einordnen. Das Programm, das diesen Prozess einleitete, ist das IHKM. Dieses zusätzliche Programm war nötig geworden, als München im Jahr 2008 dem Konvent der Bürgermeister beitrat. Dies implizierte die Konsequenz, bis zum Jahr 2012 einen Energieaktionsplan zu erarbeiten, der in München in Form des IHKM erstellt wurde. Neu war in diesem Zusammenhang die Etablierung einer Steuerungsstruktur der Klimapolitik. Für den Umsetzungsprozess wurden drei Entscheidungs- und Arbeitsebenen eingerichtet (*Landeshauptstadt München* 2010).[8] Als externer Wissensakteur ist die Forschungsgesellschaft für Energiewirtschaft mbH (FfE) auf der dritten Ebene angesiedelt. Die FfE beurteilt die entwickelten Maßnahmen im Bereich der CO_2-Reduzierungen. Die Klimapolitik Münchens ist somit erstmalig in eine klare Steuerungsstruktur auf operativer Ebene implementiert. Die dezentralen klimapolitischen Projekte sollen von nun an innerhalb der Verwaltung durch das RGU gesteuert werden. Dies bringt mit sich, dass weiterhin plurale Orte der Wissensproduktion innerhalb der Verwaltungsstruktur bestehen bleiben. Klimecki und Gmür benennen diese Strategie der Kontingenzbewältigung angesichts dynamischer und komplexer Umgebungen als organisationale Öffnung, die mit einer Dezentralisierung, Ausdifferenzierung und erhöhten „boundary spanning"-Aktivitäten einhergeht (*Klimecki/Gmür* 1997, S. 246). Hinzu kommt im Fall München, dass die dezentrale, plurale Struktur stets durch das Element der Hierarchie begleitet wird, da in der Münchner Stadtverwaltung letztlich alles auf die Person des Oberbürgermeisters zuläuft, der nach der Süddeutschen Ratsverfassung eine starke Stellung innehat.

In der Gesamtheit lässt sich für das Beispiel der Münchner Klimapolitik festhalten, dass die Landeshauptstadt nicht als alleiniger Wissensanbieter bei der Evidenzkreierung in Erscheinung getreten ist. Kooperationen mit externen Experten und ihre formalisierte Einbindung, später auch von Laienwissen, sind Kernelemente der Wissensgenerierung in der Münchner Klimapolitik, wie die partizipatorischen Elemente der PM sowie die Energiekommission zeigen. Im Klimaschutzbereich der Stadt München sind vor allem zwei *Frames* dominant: Zum einen der Energie-*Frame* bzw. der *Frame* der klimaneutralen Energieversorgung, der sich auf die Evidenzgenerierung durch *Kalkulation und Quantifizierung* wie das traditionsreiche CO_2-Monitoring der Stadt stützt sowie auf externe Gutachten und Expertise, die auf der Evidenz der *institutionellen und sozialen Glaubwürdigkeit* beruhen. Indizien hierfür sind unter anderem die Einrichtung der Energiekommission sowie der Ausbau des Energiesektors innerhalb des RGU. Externe Gutachten, wie zum Beispiel vom Öko-Institut Freiburg, prägen die Kooperationsform mit externen Experten. In der Münchner Klimapolitik dient das externe Expertenwissen mitunter auch als externe Legitimationszufuhr und nicht alleinig als Fachberatung. Zum anderen wird der Klimaschutz generell mit dem *Frame* der globalen Verantwortung der Stadt bestärkt. Erst in

jüngster Zeit lässt sich innerhalb der Münchner Verwaltung eine verstärkte strategische Auseinandersetzung im Teilpolitikfeld der Klimaanpassung beobachten. Lokale Handlungsrelevanz wird in diesem Fall durch die Erarbeitung lokaler Szenarien geschaffen. Auf diese Weise werden Maßnahmen der Klimaanpassung gegenüber der städtischen Bevölkerung begründet, wie zum Beispiel die Kooperation mit dem Deutschen Wetterdienst und der Stadtratsbeschluss „Anpassung an den Klimawandel in der Landeshauptstadt" zeigen.[9]

3.3 Stuttgart: Klimaanpassung als lokale Daueraufgabe

In Stuttgart findet man zur Bearbeitung der Klimapolitik, im Gegensatz zu den beiden anderen Untersuchungsstädten, eine klassische Linienverwaltung vor. Weiterhin unterscheidet sich die Verwaltungsstruktur in Stuttgart von den beiden anderen Fällen durch den Fakt, dass sowohl das Umweltamt als auch das Stadtplanungsamt demselben Bürgermeister unterstellt sind und somit Koordinationsprobleme prinzipiell im Wege der hierarchischen Weisung gelöst werden können (*Landeshauptstadt Stuttgart* 2013). Fragestellungen zum Klimawandel werden in Stuttgart vorwiegend, aber nicht ausschließlich, in zwei Abteilungen des Umweltamtes bearbeitet: der *Abteilung Stadtklimatologie* und der *Abteilung Energiewirtschaft*, wobei die Bezeichnungen eine inhaltliche Arbeitsteilung anzeigen. Die Klimaanpassung wird vorwiegend durch die Abteilung Stadtklimatologie bearbeitet, während der Klimaschutz in den Dimensionen Energieeffizienz und klimaneutrale Energiebereitstellung seit 1977 durch die Abteilung Energiewirtschaft bearbeitet wird.

Prägend für den Umgang der Stuttgarter Verwaltung mit dem Klimawandel ist eine lange Tradition der Auseinandersetzung mit dem lokalen Klima, die durch die topographische Lage der Stadt bedingt ist (*Kapp/Reuter* 2011, S. 53; *Landeshauptstadt Stuttgart* 2010, 6f, *Landeshauptstadt Stuttgart* 2008, S. 55). Stuttgart liegt in einem Talkessel, der dazu führt, dass Luftaustauscharmut herrscht, was besonders im Sommer zu Überhitzung und Schwüle führt. Auf Grund dieser Situation wurde bereits vor über 75 Jahren die Abteilung Stadtklimatologie gegründet (ebd.), die in ihrer Existenz einzigartig in Europa ist und sich überwiegend mit Auswirkungen von unterschiedlichen (vorwiegend baulichen) Maßnahmen auf das lokale Klima beschäftigt. Angesichts dieser Situation hat sich die Auseinandersetzung mit der Klimapolitik in Stuttgart anders entwickelt als in den beiden anderen Untersuchungsstädten. Hier hat die Auseinandersetzung mit der Klimaanpassung eine lange Historie, während der Klimaschutz im Verhältnis dazu relativ neu ist, wobei das erste Klimaschutzkonzept bereits 1997 entstand und auf den Beitritt zum „Klima-Bündnis der europäischen Städte mit indigenen Völkern der Regenwälder" zurück ging.[10]

Die lange Existenz der Abteilung Stadtklimatologie und die damit verbundene jahrzehntelange wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Klimaanpassung führt dazu, dass die Notwendigkeit zum Erhalt von Grün- und Freiflächen innerhalb der städtischen Verwaltung und der stadtpolitischen Gremien kaum noch in Frage gestellt wird und auch tief im Bewusstsein der Stadtgesellschaft verankert ist. So hat sich im Laufe der Zeit auf dem Gebiet der Klimaanpassung ein *Frame* stabilisiert, den wir als *topographieinduzierte Schicksalsgemeinschaft* definieren. Dieser *Frame* sorgt auch für die Akzeptanz unpopulärer Entscheidungen, wie die Verabschiedung des Rahmenplans Halbhöhenlagen zeigt. Dabei wurde bestehendes Baurecht widerrufen, um Frischluftschneisen zur Durchlüftung der Stadt dauerhaft zu erhalten und zu sichern. Betroffen waren Grundstücke an den Hanglagen Stuttgarts. Dabei stützt sich der *Frame* auf unterschiedliche Evidenzen und

Formen der Evidenzgenerierung. So basieren Erkenntnisse bzgl. der Folgen von Baumaßnahmen für das lokale Klima in Stuttgart auf Daten, die durch eigene Messungen und durch Experimente mit Tracer-Gas gewonnen wurden, um Luftströme zu identifizieren (*Landeshauptstadt Stuttgart* 2010, S. 17f. und 24f.). Somit nutzt die Abteilung Stadtklimatologie *Experimente und Modellierung/Simulierung* zur Evidenzgenerierung. Dies ermöglicht eine *hard facts*-Argumentation und begründet eine hohe fachlich-kollegiale Anerkennung der Stadtklimatologie innerhalb der Verwaltung.

Austauschprozesse innerhalb der Verwaltung finden zwar wie üblich in formalisierten Verfahren der internen Behördenbeteiligung bzw. im Umlauf statt. Es gibt aber auch eine ausgeprägte Kultur des informellen Austauschs. So wird eine frühzeitige Einbindung der Stadtklimatologie aus der Sicht der Stadtplanung als sinnvoll erachtet, um die Interessen der Stadt insbesondere hinsichtlich ihrer Bedürfnisse zur Durchlüftung und damit im Bereich der Klimaanpassung zu wahren. Die Stadtplaner sehen sich teilweise selbst als Vermittler von Klimabelangen innerhalb ihres Amtes. Dies macht den Wissensakteur Abteilung Stadtklimatologie zu einer unangefochtenen Quelle des Wissens über die Folgen des Klimawandels in der Stadt. Dieses Vorgehen zeigt außerdem auch, dass trotz der prinzipiellen Möglichkeit der hierarchischen Problemlösung die ämterübergreifende Kooperation als erfolgreichere Strategie betrachtet wird. Dabei arbeitet die Abteilung sowohl inhaltlich als auch konzeptionell, indem relevante Daten und Informationen für andere Ämter (insbesondere Stadtplanung) bereitgestellt sowie Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte erarbeitet werden. Sie genießt dabei ein hohes Maß an Vertrauen, auch über Parteigrenzen hinweg. Dies spricht für eine Evidenzgenerierung durch *institutionelle und soziale Glaubwürdigkeit*, die durch mögliche Kritiker kaum angreifbar ist.

Legt man nun den Fokus auf das in Stuttgart später etablierte Teilpolitikfeld des Klimaschutzes, kommt eine weitere Abteilung im Umweltamt zum Tragen – die Abteilung Energiewirtschaft. Ihre Ursprünge sind auf „die Energiekrisen der siebziger und achtziger Jahre und die damit verbundenen Energiepreissteigerungen“ zurückzuführen, die auch bei den Kommunen für erhebliche Mehrausgaben sorgten.[11] Diese Entwicklung hatte in Stuttgart die Gründung des Energiemanagements[12] zur Folge, welches seither bestrebt ist, die Energiekosten und CO_2-Emissionen der Stadt zu senken. Dies geschieht durch eine engmaschige konstante Überwachung und Optimierung des Energieverbrauchs der städtischen Liegenschaften in Form eines Energiecontrollings. Darüber hinaus nutzt die Abteilung Energiewirtschaft ein weiteres Instrument: das stadtinterne Contracting. Hierbei finanziert das Amt für Umweltschutz „wirtschaftliche Investitionen zur Energie- und Wassereinsparung“[13] vor, die anschließend über die erwirtschafteten Einsparungen refinanziert werden.

Bereits die Umstände der Entstehung dieser Verwaltungseinheit verdeutlichen, dass finanzielle Aspekte eine zentrale Motivation waren. Somit findet sich innerhalb des Teilpolitikfeldes Klimaschutz der *Frame* der Kostenreduktion, welcher auf Evidenzen durch *Kalkulation und Quantifizierung* fußt und sehr stark durch Erwartungen der Kosteneinsparungen geprägt ist. Dieser Formen der Evidenzgenerierung bedient sich auch der zweite *Frame* innerhalb dieses Teilpolitikfeldes. Es handelt sich hierbei um die Emissionsreduktion und Ressourceneinsparung. Diese wird u.a. durch die bereits genannten Maßnahmen erzielt und überwacht. Politisch erleichtert bzw. gestützt wurden die Klimaschutzmaßnahmen zusätzlich durch die Beitritte der Stadt Stuttgart zu internationalen Netzwerken, wie dem Klimabündnis oder dem Konvent der Bürgermeister, da diese jeweils bestimmte Maßnahmen und Berichte ihrer Mitglieder verlangen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sich in Stuttgart der Klimaschutz in einer topographisch-schicksalsgemeinschaftlich geprägten Stadtgesellschaft politisch später als die Klimaanpassung etabliert hat. Unterstützt wurde dies durch die Beitritte der Stadt zu internationalen Netzwerken sowie einem spezifischen, auf Senkung des Ressourcenverbrauchs und Kostenreduzierung orientierten *Framing*. Die Teilpolitikfelder Klimaanpassung und Klimaschutz ko-existieren, folgen indes einer unterschiedlichen Logik, die nicht zuletzt in unterschiedlichen Strategien und Praktiken der Geltungsprüfung und der Herstellung von Evidenz und Legitimation zum Ausdruck kommen.

4 Schlussbetrachtung

Lokale Klimapolitik ist untrennbar „Regieren durch Sprache“, bei der Handlungsrelevanz, nicht nur behauptet oder belegt, sondern auch überzeugend kommuniziert werden muss. Zu dieser Kommunikation von Handlungsrelevanz gehört das *Framing* klimapolitischer Maßnahmen. *Framing* ist, wie gezeigt, gewissermaßen das „Sinnpäckchen“, das klimapolitischen Maßnahmen Richtung und Legitimation gibt.

Bedingt durch die frühe Auseinandersetzung mit der Klimaanpassung ist in Stuttgart in der zeitlichen Abfolge, aber auch inhaltlich ein anderes *Framing* als in München und Frankfurt zu beobachten. Da sich die Letztgenannten in unterschiedlichen Entwicklungsstufen hinsichtlich der Hinwendung zur Klimaanpassung befinden, liegt der Schluss nahe, dass unterschiedliche Zeit- und Schwerpunkte in der Klimapolitik zu einem unterschiedlichen *Framing* führen und damit auch zu unterschiedlichen Argumentationen. In diesem Sinne wird der Klimaschutz-*Frame*, dies zeigen in erster Linie München, abgeschwächt auch Frankfurt, eher mit globaler Verantwortung verknüpft, während der Anpassungs-*Frame* primär mit der Lebensqualität der Stadtgesellschaft begründet wird. So findet in Frankfurt derzeit ein Wandel von globaler Verantwortung hin zu lokalen Fragestellungen statt, was seinen Ausdruck in einer Relevanzverschiebung in Richtung Adaption findet. Stuttgart hingegen zeichnet sich durch eine hohe inhaltliche Konstanz aus: Zwar ist Klimaschutz ebenfalls ein lokaler klimapolitischer Topos, der dennoch stets durch den Klimaanpassungs-*Frame* überlagert wird. Aus diesem Grund konnte sich eine Argumentation im Sinne einer globalen Verantwortung der Stadt nicht vollständig etablieren, so dass auf andere Begründungsmuster auf dem Gebiet der Mitigation ausgewichen wird. In München hingegen ist die Zuschreibung einer handlungsethisch motivierten Verantwortlichkeit der Stadt für das globale Klima ein für die Legitimation der städtischen Klimaschutzpolitik überaus wichtiger *Frame*, während Maßnahmen der Klimaanpassung nur schwerlich mit Handlungsrelevanz aufgeladen werden können. In der folgenden Tabelle sind die dominanten *Frames* nach Städten und Teilpolitikfeldern dargestellt. Es ist ersichtlich, dass zwar ähnliche inhaltliche Ziele und Maßnahmen verfolgt werden, die kommunikative Begründung und Rahmung dieser Ziele und Maßnahmen jedoch prägnante Unterschiede aufweisen.

Tabelle 1: Dominante Frames

Teilpolitikfeld / Stadt	Frankfurt	München	Stuttgart
Klimaschutz	Energieeffizienz/energieeffiziente Energieerzeugung Fortschrittlichkeit und Modernität im Standortwettbewerb	Emissionsschutz/ klimaneutrale Energieerzeugung Globale Verantwortung	Kosten- und Ressourceneinsparung
Klimaanpassung	Erhöhung von Standortqualität und Stadtattraktivität im Standortwettbewerb	Erhöhung der ohnehin hohen Lebensqualität	topographieinduzierte Schicksalsgemeinschaftlichkeit Erhöhung der klimatisch gefährdeten lokalen Lebensqualität

Wir hatten in Abschnitt 2 dem *Framing* eine zweifache Funktion zugeschrieben: die der Herstellung politischer *Durchsetzungsfähigkeit* sowie die der Herstellung von *Handlungsfähigkeit*. Beide Funktionen lassen sich in unseren Fallbeispielen nachweisen, jedoch in einer je unterschiedlichen Weise und Gewichtung. In *Frankfurt* war der Energieeffizienz-Frame auf dem Gebiet des Klimaschutzes weder zu Beginn der 90er Jahre, noch im weiteren Verlauf kontrovers oder kontestiert gewesen und ist mittlerweile Teil unhinterfragter und daher routinisierter argumentativer Praxis bei allen Akteuren. Dessen Verknüpfung mit dem Konzept des Passivhauses („Hauptstadt des Passivhauses“) war zum einen ein Moment der Herstellung von Durchsetzungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit gleichermaßen und hat zum anderen zugleich die Interessen einer Vielzahl von Beteiligten zur Deckung gebracht. Der mit neuem empirischen Wissen unterfütterte *Frame* der Erhöhung von Standortqualität und –attraktivität auf dem Gebiet der Klimaanpassung ist ein strategisch gewählter und die politische Durchsetzungsfähigkeit oft kontroverser Maßnahmen verbessernder *Frame*, der, wie gezeigt, nicht nur kompatibel ist mit der Grundphilosophie des Energieeffizienz-*Frames*, sondern dem Selbstverständnis einer an Beweisen eigener Fortschrittlichkeit, Modernität und Zukunftsfähigkeit interessierten Stadt Frankfurt. *München* nutzt den Frame der Verantwortlichkeit der Stadt für die Bekämpfung des globalen Klimawandels seit den 90er Jahren strategisch zur Herstellung von Handlungsrelevanz und zur Legitimation von weitreichenden CO_2-Reduktionsmaßnahmen. Die Münchner Verwaltung versucht mit diesem Frame, fortlaufend Begründung zu mobilisieren und durch Moralisierung sowie dezidierte Verantwortungszuschreibung der geringen klimatischen Betroffenheit der Stadt zu begegnen. Dieser Klimaschutz-Frame, wenngleich in den städtischen Debatten unkontrovers, hat die Funktion der Herstellung von (politischer) Durchsetzungsfähigkeit, der Übersetzung der global-moralischen Verantwortlichkeit in CO_2-Reduktionsziele (Tonnen, Zeitpunkte) sowie der Herstellung von Handlungsfähigkeit zur Einlösung des eigenen klimapolitischen Anspruchs. Der relativen stadtgesellschaftlichen Indifferenz gegenüber Klimaanpassungsmaßnahmen versucht die Stadtverwaltung zwar mit dem Frame der Sicherung der Lebensqualität zu begegnen, kann die politische Nachrangigkeit dieses Teilpolitikfelds indes auf diese Weise kaum ausgleichen.

In *Stuttgart*, der Stadt, die in einem auf Dauer gestellten Prozess der Selbstbefassung die unmittelbaren Folgen der eigenen Talkessellage bearbeitet, ist der dominierende Frame derjenige der Erhöhung der klimatisch gefährdeten lokalen Lebensqualität. Zwar wird dieser *Frame* angesichts der Allgegenwärtigkeit der Herausforderung keineswegs kontes-

tiert: geradezu habituell und einer argumentativen Routine gleich wird Handlungsrelevanz durch Verweis auf die eigenen topographisch-schicksalsgemeinschaftlichen Gegebenheiten hergestellt. Allerdings wird dieser Frame von der Stuttgarter Verwaltung auch gezielt mobilisiert zur Herstellung politischer Durchsetzungsfähigkeit, was notwendig ist mit Blick auf die Bearbeitung virulenter Konflikte bei Klimaanpassungsmaßnahmen. Während der Frame der Sicherung oder Herstellung angemessener städtischer Lebensverhältnisse im Klimawandel der Erhöhung der Durchsetzbarkeit von Anpassungsmaßnahmen angesichts (besser: trotz) hoher klimatischer Vulnerabilität dient, kann die Stuttgarter Verwaltung auf dem Gebiet des politisch nachrangigeren Klimaschutzes Handlungsrelevanz allein durch den strategischen *Frame* der Kosten- und Ressourceneinsparung sowie dessen Übersetzung nicht in eingesparte Tonnen CO_2, sondern in eingesparte Geldeinheiten generieren. Durchsetzungs- und Handlungsfähigkeit beim Klimaschutz hängen in hohem Maße davon ab, ob der Nachweis gelingt, dass die ergriffenen Maßnahmen und Programme effizient sind und ein überzeugendes Kosten-Nutzen-Verhältnis nachweisen können.

Klimapolitik ist nicht nur ein recht junges lokales Politikfeld der Daseinsvorsorge, sondern insbesondere ein hochgradig fragmentiertes und heterogenes, nahezu grenzenloses und innerhalb des lokalen politisch-administrativen Systems schwer zu „lokalisierendes". Es ist ein Politikfeld, das durch Zu- und Beiträge anderer Politikfelder sowie durch Aufgabenzusammenführung und die Integration von „Klima" in nahezu alle anderen lokalen Politikfelder geradezu erst entsteht. Die Fragmentierung und Heterogenität des lokalen Politikfelds Klimapolitik deuten indes darauf hin, dass Formen und Verfahren der inneradministrativen Konzertierung und Kooperation mit Interessenkonflikten und konkurrierenden Gestaltungsansprüchen konfrontiert sein können. Überdies stehen Verwaltungen vor einer doppelten Herausforderung der Anschlussfähigkeit: der Anschlussfähigkeit im Sinne der administrativen Zuordnung und Zuständigkeit an die Ausdifferenzierung und Relevanzverschiebung im Feld lokale Klimapolitik (Klimaschutz und Klimaanpassung) sowie der Anschlussfähigkeit (im Sinne des Wissenserwerbs und Wissensmanagements) an relevantes Wissen über die Ursachen und Folgen des Klimawandels. Daher messen die drei Untersuchungsstädte, wie in unseren Fallbeispielen gezeigt, den Verfahren der Evidenzgenerierung eine unterschiedliche Relevanz bei. In der folgenden Tabelle sind die Verfahren der Evidenzproduktion den Städten und Teilpolitikfeldern zugeordnet:

Tabelle 2: Dominante Formen der Evidenzgenerierung[14]

Teilpolitikfeld / **Stadt**	**Frankfurt**	**München**	**Stuttgart**
Klimaschutz	Evidenz der institutionellen und sozialen Glaubwürdigkeit	Evidenz der institutionellen und sozialen Glaubwürdigkeit (mitunter Externe Expertise & Partizipation) Evidenz der Kalkulation und Quantifizierung	Evidenz der Kalkulation und Quantifizierung
Klimaanpassung	Evidenz der Mechanik[15] Evidenz der empirischen Erfahrungsbildung	Evidenz der institutionellen und sozialen Glaubwürdigkeit (mitunter externe Expertise)	Evidenz der Experimente Evidenz der Mechanik Evidenz der institutionellen und sozialen Glaubwürdigkeit

Die von uns induktiv gewonnenen Formen und Verfahren der Evidenzkreierung beanspruchen keinesfalls eine Vollständigkeit, da die Städte offenbar auf sehr unterschiedliche Formen und Verfahren zurückgreifen. Wir haben indes diejenigen Verfahren herausgearbeitet, die in den drei Städten prägend und vorherrschend sind. Der *Frame* der *Energie- und Kosteneinsparung* auf dem Gebiet des Klimaschutzes greift in Frankfurt und Stuttgart ganz wesentlich auf die ausgewiesene Kennerschaft und die zugeschriebene Reputation, mithin auf organisationale Zuschreibung von Wissen, Handlungskompetenz und Glaubwürdigkeit zurück (vgl. auch *Rüb/Strassheim* 2013). In München wird zusätzlich, in Stuttgart nahezu exklusiv auf Evidenzkreierung durch technisches „Messen" zurückgegriffen: Neben kontinuierlichem Monitoring und begleitender Evaluation produziert v.a. in Stuttgart der in Geldeinheiten belegbare Nutzen von Energie- resp. Klimaschutzmaßnahmen eine Legitimation ganz eigener Art: Klimaschutz muss sich in Stuttgart, aber auch in München schlicht rechnen. Auf dem Gebiet der Klimaanpassung ist der unterschiedlich motivierte und konnotierte Frame der (Erhöhung oder Sicherung der) Lebensqualität in allen drei Städten, prägnant indes in Frankfurt und Stuttgart, vorzufinden. Die Städte greifen zur Fundierung und Legitimierung auf „mechanische Evidenz" zurück, d.h. auf Evidenz, die für sich Exaktheit, Objektivität und Prognosefähigkeit reklamiert (vgl. auch *Rüb/Strassheim* 2013).

Es ist insgesamt ersichtlich geworden, dass bei den Versuchen, den Grad der Unsicherheit des eigenen Wissens zu verringern, einerseits die in der lokalen Klimapolitik geradezu ubiquitäre Generierung neuen Wissens durch Rückgriff auf interne oder externe wissenschaftliche Expertise (Gutachten, Szenarien und Modellierungen etc.) eine Rolle spielt sowie andererseits die Schaffung neuer Verfahren oder Arrangements der Wissensgenerierung, die es möglich erscheinen lassen, dass in ihnen neues handlungsrelevantes Wissen generiert und gespeichert wird (Verfahren der inneradministrativen Konzertierung und Kooperation, Verfahren der Bürgerpartizipation, Verfahren der Evaluation etc.). Diese Verfahren erheben zum Teil explizit den Anspruch auf Wissenschaftlichkeit, zum Teil bleibt es aber auch bei informellen Prognostiken, die gleichwohl auf dem Wissensmarkt akzeptiert werden, obwohl sie nicht dem Anspruch der Evidenzbasierung genügen. Vielmehr handelt es sich um Einschätzungen, die auf langjähriger Erfahrung beruhen und zum Teil kollegial eingebettet sind. Es entscheidet daher insbesondere der politische Gebrauchswert wissenschaftlichen Wissens, der in jeder Kommune unterschiedlich definiert und ausgeprägt sein kann. Durch das Ineinanderübergehen von Wissensproduktion und Anwendungskontext verschieben sich die Kriterien der Überprüfung (hierzu *Saretzki* 2005). Die frühere Arbeitsteilung einer wissenschaftlichen Logik der Entdeckung (*discovery and inquiry*) und einer alltagsweltlichen Logik der Rechtfertigung (*justification, Prüfzusammenhang*) ist, dies zeigen unsere Fallstudien, in dieser Weise nicht aufrecht zu erhalten (*Weingart* u.a. 2003). Vielmehr müssen die Praktiken und Strategien der Wissensgenerierung kommunikativ anschlussfähig sein und ihr Potential in der interaktiven Anerkennung entfalten können. Verfahren der Evidenzgenerierung sowie das in ihnen und durch sie produzierte Wissen müssen sich aber nicht nur in lokalen Interaktionen bewähren und behaupten, sie brauchen überdies, wie in Abschnitt zwei angesprochen, institutionelle oder organisationale Anker, die sie dergestalt haben können, dass sie als Praktiken und Strategien Verwaltungseinheiten zugerechnet werden können. Es lassen sich Belege dafür finden, dass Verwaltungseinheiten und *Frames* eine langjährige, geradezu symbiotische Beziehung eingehen können und beide nahezu synonym füreinander stehen – was v.a. am Beispiel von Frankfurt und Stuttgart gezeigt werden konnte.

Anmerkungen

1 Der vorliegende Beitrag ist im Rahmen der interdisziplinären DFG-Forschergruppe „Lokale Generierung handlungsrelevanten Wissens – am Beispiel lokaler Strategien und Maßnahmen gegen den Klimawandel in den Städten Frankfurt a.M., München und Stuttgart", Teilprojekt „Verwaltungsalltag", entstanden. Wir danken allen Beteiligten dieser Forschergruppe für wertvolle Diskussionen. Der Zeitraum der Betrachtung umfasste die Jahre 1990-2013. Wir danken ferner den beiden Gutachtern für wertvolle Hinweise.

2 Siehe hierzu: Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung B 592 vom 24.8.2007.

3 Dieser Koordinierungsrunde gehören neben dem Umweltamt VertreterInnen von Stadtplanungsamt, Branddirektion, Stadtentwässerung, Grünflächenamt, Energiereferat, Straßenverkehrsamt, Amt für Gesundheit und Referat Mobilitäts- und Verkehrsplanung an.

4 Damit ist nicht gemeint, dass ein Zeitabschnitt als ein in sich geschlossenes Konstrukt mit einem klar definierten Beginn und Ende zu verstehen ist.

5 Siehe zu der vorliegenden Ausarbeitung zu München auch: *Weber, Meike* 2013: Online-Tools zur Generierung handlungsrelevanten Wissens in der Stadtentwicklung – partizipatorische Verfahren und Verwaltungsalltag, in: *Selle* (Hrsg.), pnd|online II_III|2013. http://0cn.de/go3t, letzter Zugriff: 22.09.2014.

6 http://0cn.de/3m7p letzter Zugriff: 03.04.2014.

7 http://0cn.de/0muv, Stand: 03.04.2014.

8 Die zentrale Koordinierungsstelle des IHKM ist auf der ersten Ebene angesiedelt sowie der Lenkungskreis, der sich aus Vertretern der Leitungsebene der einzelnen Geschäftsbereiche der Stadtverwaltung zusammensetzt. Dieser wurde vom dritten Bürgermeister der Stadt München geleitet. Mit der Führung der Geschäfte ist das Referat Gesundheit und Umwelt betraut. Auf der zweiten Ebene ist eine Projektgruppe installiert, diese dient der Koordination der fachlichen Arbeit im operativen Ressort. Diese setzt sich dezentral aus entscheidungsbefugten Mitarbeitern der betroffenen Referate zusammen. Auf der dritten Ebene arbeiten die Arbeitskreise, die an den Handlungsfeldern orientiert sind (http://0cn.de/2e5q, Stand: 07.04.2014).

9 http://0cn.de/aor4 Stand: 07.04.2014. / http://0cn.de/nimo letzter Zugriff:07.04.2014.

10 http://0cn.de/uex9, Stand: 03.04.2012.

11 http://0cn.de/yam4, Stand: 29.08.2013

12 Das Energiemanagement ist Teil der Abteilung Energiewirtschaft.

13 http://0cn.de/31yf, Stand: 19.03.2014.

14 Einen instruktiven Einblick in verschiedene Formen der Evidenzgenerierung liefern der Beitrag von Rüb und Strassheim (2013) sowie das wissenschaftshistorische Buch zu Objektivität von Daston und Galison (2007).

15 Unter der Evidenz der Mechanik (oder der „mechanischen Evidenz") subsummieren wir Verfahren der Simulation und Modellierung ebenso wie Szenarien und Projektionen. Ihnen gemein ist nicht nur das Moment der Rechnerbasiertheit, sondern ganz wesentlich das der Reproduzierbarkeit und Entpersönlichung auf der Basis von deduzierten Rahmenbedingungen und Variablen, die, einmal eingegeben, der Mechanik der Modelle folgend, zwangsläufig zu Aussagen über Kausalität und Künftiges führen.

Literatur

Bayrisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, 1987: Stadtklima Bayern – Abschlußbericht zum Teilprogramm „Klimamessungen in München", München.

Beck, Silke, 2010: Vertrauen geschmolzen? Zur Glaubwürdigkeit der Klimaforschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 32-33, S. 15-21.

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2012: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, Reihe Grundwissen Politik, Wiesbaden: Springer VS.

Böschen, Stephan, 2010: Hybride Wissensregime. Dynamiken der Entgrenzung zwischen Wissenschaft und Gesellschaft. Habilitationsschrift Universität Augsburg.

Böschen, Stephan/Kastenhofer, Karen/Rust, Ina/Soentgen, Jens/Wehling, Peter, 2008: Entscheidungen unter Bedingungen pluraler Nichwissenskulturen, in: *Mayntz, Renate/Neidhardt, Friedhelm/Weingart, Peter/Wengenroth* (Hrsg.), Wissensproduktion und Wissenstransfer. Wissen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit, Bielefeld: transcript, S. 197-217.

Bulkeley, Harriet/Castán Broto, Vanesa/Edwards, Gareth, 2012: Bringing climate change to the city: towards low carbon urbanism, in: Local Environment, 17 (5), S. 545-551.

Daviter, Falk, 2007: Policy framing in the European Union, in: Journal of European Public Policy 14 (4), S. 654-666.

Daston, Lorraine/Galison, Peter, 2007: Objektivität, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

DWD (Deutscher Wetterdienst), 2011: Frankfurt am Main im Klimawandel – Eine Untersuchung zur städtischen Wärmebelastung, Berichte des Deutschen Wetterdienstes 237, Offenbach.

Fröhlich, Jannes, 2009: Klimaanpassung im administrativen Diskurs – das Verhältnis von Verwaltungsakteuren zu unsicherem wissenschaftlichen Wissen, in: Zeitschrift für Umweltrecht, H. 3/2009, S. 325-350.

Fürst, Dietrich/Martinsen, Rainer, 1997: Reaktionsweisen kommunaler Umweltverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen, Baden-Baden: Nomos.

Gramelsberger, Gabriele, 2009. Simulation – Analyse der organisationellen Etablierungsbestrebungen der (neuen) epistemischen Kultur des Simulierens am Beispiel der Klimamodellierung, in: *Halfmann, Jost/Schuetzenmeister, Falk* (Hrsg.), Organisationen der Forschung. Der Fall der Atmosphaerenwissenschaften, Wiesbaden: VS Verlag, S. 30-52.

Gustavsson, Eva/Elander, Ingemar, 2012: Cocky and climate smart? Climate change mitigation and place-branding in three Swedish towns, in: Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability, 17 (8), S. 769-782.

Haus, Michael/Zimmermann, Karsten, 2007: Die Feinstaubproblematik als Governance-Herausforderung für die lokale Umweltpolitik? in: *Kreile, Michael/Münkler, Herfried/Schmidt, Manfred G./Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter-Henning* (Hrsg.), Politik und Umwelt. PVS-Sonderband, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 243-261.

Heilig, Rosemarie, 2013: Grußwort, in: Energiereferat der Stadt Frankfurt (Hrsg.), Das energieeffiziente Frankfurt. Ein Reiseführer, Frankfurt am Main: Weststadt Verlag, S. 4-5.

Hoppe, Rob, 2011. The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation, Bristol: The Policy Press.

ifeu (Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg), 2008: Energie- und Klimaschutzkonzept für die Stadt Frankfurt am Main 2008. Endbericht. Im Auftrag der Stadt Frankfurt am Main, Heidelberg.

Kapp Rainer/Reuter, Ulrich, 2011: Stadtklima und Planung in Stuttgart, in: *Böcker, Reinhard* (Hrsg.), Die Natur im Wandel des Klimas. Eine Herausforderung für Ökologie und Planung, Darmstadt: Conturec 4: Schriftenreihe des Kompetenznetzwerkes Stadtökologie, S. 53-66.

Kern, Kristine/Niederhafner, Stefan/Rechlin, Sandra/Wagner, Jost, 2005: Kommunaler Klimaschutz in Deutschland – Handlungsoptionen, Entwicklung und Perspektiven. Discussion Paper SPS IV 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Klimecki, Rüdiger/Gmür, Markus, 1997: Organisationale Transformation – grenzenlos? Struktur- und Prozeßmuster in der kollektiven Bewältigung von Unsicherheit, in: *Schreyögg, Georg/Sydow, Jörg* (Hrsg.), Gestaltung von Organisationsgrenzen, Berlin: Walter de Gruyter & Co, S. 235-270.

Lamping, Wolfram, 2014: „Bringing Climate Change Home" – Das lokale Management von Zeit im Klimawandel, in: *Straßheim, Holger/Ulbricht, Tom* (Hrsg.), Die Zeit der Politik. Demokratisches Regieren in einer beschleunigten Welt (Leviathan-Sonderheft) (i.E.).

Landeshauptstadt München, 2008: Aktualisierung der Leitlinie Ökologie der Perspektive München – Teil Klimawandel und Klimaschutz (Entwurf), München (online unter: http://0cn.de/8rem, Stand: 07.04.2014).

Landeshauptstadt München, 2010: Das Integrierte Handlungsprogramm Klimaschutz in München (IHKM). München.

*Landeshauptstadt Stuttgart,*1997: Klimaschutzkonzept Stuttgart (KLIKS), Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz 3/1997, Stuttgart.

Landeshauptstadt Stuttgart, 2007: GRDrs 723/2007 Fortschreibung des Klimaschutzkonzeptes KLIKS – Maßnahmenkatalog, Stuttgart.

Landeshauptstadt Stuttgart, 2008: Umweltaspekte in der räumlichen Planung in Stuttgart; Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz 1/2008, Stuttgart.

Landeshauptstadt Stuttgart, 2010: Der Klimawandel – Herausforderung für die Stadtklimatologie; Schriftenreihe des Amtes für Umweltschutz 3/2010, Stuttgart.

Landeshauptstadt Stuttgart, 2012: Klimaanpassungskonzept Stuttgart – KLIMAKS, Stuttgart.

Landeshauptstadt Stuttgart, 2013: Verwaltungsgliederungsplan und allgemeine Stellvertretung des Oberbürgermeisters, Stuttgart.

Laws, David/Rein, Martin, 2003: Reframing Practice, in: *Hajer, Maarten A./Wagenaar, Hendrik* (Hrsg.), Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society, Cambridge: Cambridge University Press, S. 172-208.

Lefsrud, Lianne M./Meyer, Renate E., 2012: Science or Science Fiction? Professionals' Discursive Construction of Climate Change, in: Organization Studies, 33 (11), S. 1477-1506.

Maasen, Sabine/Weingart, Peter 2005: What's New in Scientific Advice to Politics, in: *Maasen, Sabine/Weingart, Peter* (Hrsg.), Democratization of Expertise? Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making, Berlin/Heidelberg/New York, S. 1-19.

Morton, Thomas A./Rabinovich, Anna/Marshall, Dan/Bretschneider, Pamela, 2011: The future that may (or may not) come: How framing changes responses to uncertainty in climate change communications, in: Global Environmental Change, 21 (1), S. 103-109.

Nilsson, Mans, 2005: Learning, frames, and environmental policy integration: the case of Swedish energy policy, in: Environment and Planning C: Government and Policy, 23, S. 207-226.

Nullmeier, Frank, 2014: Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, Opladen/Toronto: Verlag Barbara Budrich, S. 21-43.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert, 1994: Die Transformation der Sozialpolitik vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Rüb, Friedbert/Strassheim, Holger, 2013: Politische Evidenz. Objektivierung als Legitimationspraxis, in: *Daase, Christopher/Geis, Anna/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, Baden-Baden: Nomos, S. 377-398.

Saretzki, Thomas, 2005: Welches Wissen – wessen Entscheidung? Kontroverse Expertise im Spannungsfeld von Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik, in: *Bogner, Alexander/Torgersen, Helge* (Hrsg.), Wozu Experten? Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 345-369.

Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

Schön, Donald A./Rein, Martin, 1994: Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies, New York: Basic Books.

Stadt Frankfurt am Main, 2004: Umweltpolitische Leitlinien der Stadt Frankfurt am Main. Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 17.06.2004, § 7415, Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, 2005: Bericht des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung B 593 05.09.2005: Was sind die Aufgaben und Leistungen des Energiereferats im Umweltamt? Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, 2007: Beschluss der Stadtverordnetenversammlung B 2443vom 06.092007, Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, 2008: Energie- und Klimaschutzkonzept für Frankfurt am Main, Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, 2010: Dezernat Umwelt und Gesundheit: Umwelt Frankfurt 2010. Status und Trends, Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, 2011a: Frankfurter Anpassungsstrategie. Koordinierungsgruppe Klimawandel (KGK), Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, 2011b: Energiereferat: Vorhabensbeschreibung und Finanzierungsplan für die Erstellung des Masterplans „100% Klimaschutz" für Frankfurt am Main, Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt am Main, 2011c: Frankfurter Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Frankfurt am Main.

Stadt Frankfurt (Hrsg.), 2013: Das energieeffiziente Frankfurt. Reiseführer, Frankfurt am Main: Weststadt Verlag.

Stone, Deborah, 1989: Causal stories and the formulation of policy agendas, in: Political Science Quarterly, 104 (2), S. 281-300.

Straßheim, Holger, 2013: Wissensordnungen - Theoretische Grundlagen und analytische Potentiale eines Grenzbegriffs, in: *Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette,* (Hrsg.), Politik und die Regulierung von Informationen, Baden-Baden: Nomos, S. 48-85.

Weingart, Peter, 2003: Wissenschaftssoziologie, Bielefeld: transcript.

Weingart, Peter/Engels, Anita/Pansegrau, P., 2003: Von der Hypothese zur Katastrophe – der anthropogene Klimawechsel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien, Opladen: Leske + Budrich, 2002.

Weiss, Janet A., 1989: The powers of problem definition: The case of government paper work, in: Policy Science, 22, S. 97-121.

Zimmermann, Karsten, 2009: Changing Governance – Evolving KnowledgeScapes. How we might think of a planning relevant politics of local knowledge, in: DISP special issue Coevolution of Space and Knowledge and Milieu, S. 56-66.

Zimmermann, Karsten, 2012: Governance von Wissensordnungen, Wissensordnungen als Governanceformen, Vortrag anlässlich der Tagung „Stand und Perspektiven der Governance-Forschung" Sept. 2012 in Bensheim.

Anschriften der Autoren:

Jasmin Boghrat, Technische Universität Darmstadt, TU Darmstadt, Fachbereich Architektur, Fachgebiet Entwerfen und Stadtplanung, El-Lissitzky-Str. 1, 64287 Darmstadt
E-Mail: boghrat@wissensordnung.tu-darmstadt.de

Meike Weber, Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Europäische Planungskulturen, August-Schmidt-Str. 6, 44221 Dortmund
E-Mail: meike.weber@tu-dortmund.de

Prof. Dr. Karsten Zimmermann, Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Europäische Planungskulturen, August-Schmidt-Str. 6, 44221 Dortmund
E-Mail: karsten.zimmermann@tu-dortmund.de

Apl. Prof. Dr. Wolfram Lamping, Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Dolivostr. 15, 64293 Darmstadt
E-Mail: lamping@wissensordnung.tu-darmstadt.de

Thurid Hustedt

Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie

Zusammenfassung
Der Artikel untersucht interministerielle Koordination am Beispiel der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie (IMA) und nimmt mit der Klimaanpassungspolitik eine Querschnittspolitik mit einem ausgeprägten Koordinationsbedarf in den Blick. Der Beitrag zeigt, dass die Arbeitsweise der IMA überwiegend den Merkmalen negativer Koordination entspricht, da das federführende Ressort eine inhaltlich gestaltende Rolle wahrnimmt, Informationen überwiegend gesammelt, Konsens per Veto hergestellt wird und der durch die IMA erarbeitete „Aktionsplan Anpassung" (APA) weder eine ressortübergreifende Zielvorstellung noch ressortübergreifende Maßnahmen repräsentiert. Vielmehr sind der Koordinationsprozess sowie der APA durch selektive Perzeptionen sowie singuläre Ressortinteressen geprägt. Diese zeigen sich in einer auf den Schutz des eigenen Zuständigkeitsbereichs ausgerichteten Haltung der Ressortvertreter, dem auf dem Ressortprinzip basierenden Veto als Entscheidungsmodus sowie in der Dominanz einzelner Ressortprojekte im APA. Der Beitrag basiert auf Experteninterviews und einer Dokumentenauswertung.

Schlagworte: Koordination, Interministerielle Arbeitsgruppe, Klimaanpassungspolitik

Abstract
Negative coordination in climate policy: The Interministerial Working Group on Adaptation
The article studies interministerial coordination in German federal government in the case of the „Interministerial Working Group on Adaptation" (IMA). By analyzing coordination in the field of climate adaptation policy, the article investigates a cross-cutting policy field with a typically high functional demand for interministerial coordination. The article shows that the IMA's working procedures are predominantly characterised by the features of negative coordination: The 'lead' ministry assumes a steering role, information is collected rather than shared, consensus is based on the veto-right of single ministries and the coordination output (‚Aktionsplan Anpassung', APA) does neither reflect a shared concept of adaptation policy nor joined policy measures. The coordination process as well as the APA reflect the selective perceptions and single organisational interests, which become manifest in defending individual areas of competence, the veto-rights based on the departmental principle as well as in the dominance of single departmental projects in the APA. The article is based on expert interviews and document analysis.

Key words: coordination, inter-ministerial working group, climate adaptation policy

1 Einleitung[1]

Koordination in Regierung und Verwaltung ist ein in unterschiedlichen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschungssträngen untersuchtes Thema. Dabei werden ins-

besondere bei der Koordination sektorübergreifender Politiken Probleme identifiziert (vgl. für einen Überblick *Hustedt/Veit* 2014). Klimapolitik gilt als eine solche Querschnittspolitik mit einem ausgeprägten Koordinationsbedarf. Klimaanpassungspolitik[2] ist ein junger Politikbereich, der vielfältige Berührungspunkte mit einer Reihe von Politikfeldern wie z.B. der Verkehrs-, der Agrar- oder der Forschungspolitik aufweist. Darüber hinaus ist die Problemstruktur der Klimaanpassungspolitik durch die Diskrepanz zwischen kurzfristigen Politikzyklen und langfristigen Risikorealisierungs- und Planungshorizonten charakterisiert sowie mit einem erheblichen Maß an Unsicherheit über Projektionen konkret zu erwartender Klimafolgen konfrontiert (*Biesbroek et al.* 2010, S. 444; *Bauer/Feichtinger/Steurer* 2012, S. 280-283; *Hustedt* 2013a, S. 93).

In der Umweltpolitikforschung dominiert das Konzept der Politikintegration in der Analyse sektorübergreifender Politiken, mit welchem nicht selten die Forderung verbunden wird, umweltpolitische Gesichtspunkte in Entscheidungsprozessen anderer Politikbereiche zu berücksichtigen (vgl. als Überblick zum Konzept der Politikintegration: *Böcher/Töller* 2012, S. 71-74; *Bornemann* 2013, S. 39ff., zur Klimaanpassungspolitik: *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012; *Bauer/Feichtinger/Steurer* 2012). Im Gegensatz dazu nimmt dieser Beitrag eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive ein, die organisatorische und prozedurale Kategorien von Entscheidungsprozessen in den Mittelpunkt rückt. Der Beitrag untersucht die interministerielle Koordination der deutschen Klimaanpassungspolitik.

Mit der 2008 durch das Kabinett verabschiedeten Deutschen Anpassungsstrategie (DAS) wurde eine Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie (IMA) etabliert, um einen „Aktionsplan Anpassung“ (APA) zu erarbeiten, der die DAS anhand ressortübergreifender Anpassungsmaßnahmen des Bundes konkretisieren und diese priorisieren sollte. Der 2011 vorgelegte APA hingegen wird diesem Anspruch nur bedingt gerecht (vgl. auch *Der Spiegel* 36/2011). Zwar werden Anpassungsmaßnahmen vorgelegt, diese aber bleiben in den Zuständigkeiten einzelner Ressorts verhaftet, werden nicht priorisiert und eine übergreifende Vorstellung eines anpassungspolitischen Gestaltungsanspruchs bleibt vage in vier „Säulen“ versteckt (*BReg* 2011). Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, anhand welcher prozessualer Eigenschaften sich das Zustandekommen des APA als Koordinationsergebnis erklären lässt.

Der vorliegende Beitrag interpretiert dieses Koordinationsergebnis als Resultat eines Prozesses, der überwiegend durch die Merkmale „negativer Koordination“ gekennzeichnet ist (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147ff.; *Scharpf* 1973, 1993, 2000). Dazu wird der Koordinationsprozess anhand der analytischen Merkmale rekonstruiert, die den Formen der „positiven und negativen Koordination“ zugeschrieben werden (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147ff.; *Scharpf* 1973, 1993, 2000). Damit trägt dieser Beitrag zu zwei Literatursträngen bei. Zum einen zeigt er, dass die häufig geforderte Politikintegration an prävalenten Ressortinteressen scheitert und trägt damit aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive zur Diskussion über Politikintegration bei. Zum anderen liefert er einen Beitrag zur Forschung zu Entscheidungsprozessen in der Ministerialverwaltung, indem er mit der empirischen Analyse einer interministeriellen Arbeitsgruppe ein bislang wenig erforschtes Koordinationsarrangement in den Mittelpunkt rückt.

Obgleich interministerielle Arbeitsgruppen weder ein neues noch ein seltenes Arrangement in der bundesdeutschen Ministerialverwaltung darstellen (vgl. dazu *Prior* 1968, S. 12ff.), sind Untersuchungen zur Entscheidungsfindung rar. Die nach wie vor umfassendste Untersuchung wurde bereits 1968 von *Harm Prior* vorgelegt (*Prior* 1968). Eine aktuelle Zahl aller derzeit existierenden interministeriellen Gremien zu ermitteln, ist schwierig,

da es keine Gesamtübersicht gibt. Die Angaben in der (älteren) Literatur schwanken zwischen 23 (*Böckenförde* 1964, S. 244) und 200 (*Olivet* 1978, S. 40) und beruhen überwiegend auf Schätzungen (vgl. auch *Lepper* 1976, S. 435; *Mayntz* 1980, S. 165). „Interministerielle Arbeitsgruppe" ist weder ein feststehender noch ein formalisierter Begriff.[3] Interministerielle Gremien firmieren unter unterschiedlichen Bezeichnungen wie zum Beispiel „Ressortarbeitskreis", „Interministerieller Arbeitskreis", „Interministerieller Ausschuss" oder eben „Interministerielle Arbeitsgruppe". Als „Ressortarbeitskreis" wird typischerweise ein informelles Gremium bezeichnet (vgl. zur Begriffsdiskussion *Prior* 1968, S. 15, vgl. auch *Pehle* 1998, S. 88). Interministerielle Gremien werden in vielen Politikfeldern und auf verschiedenen hierarchischen Ebenen eingesetzt.[4] Neben Gremien, die ausschließlich mit Mitarbeitern der Ministerialverwaltung besetzt sind, finden sich auch solche, in denen darüber hinaus die Vertreter organisierter Interessen des jeweiligen Bereichs repräsentiert sind, wie z.B. die Interministerielle Arbeitsgruppe „Versorgung mit Hebammenhilfe", der neben Vertretern von sechs Bundesministerien, das Bundeskanzleramt, Verbände der Hebammen und Geburtshilfe, der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft sowie der GKV-Spitzenverband angehören (*BT-Drs. 17/14316*, S. 2). Interministerielle Gremien werden zur Bearbeitung einer bestimmten Frage eingesetzt, sie können aber von durchaus unterschiedlicher Dauer sein. Während einige nur sehr kurzfristig durch die beteiligten Ressorts eingesetzt werden, nehmen andere Aufgaben über einen längeren Zeitraum auf Basis eines Kabinettsmandats wahr, so zum Beispiel die Interministerielle Arbeitsgruppe CO2-Reduktion, die 1990 etabliert wurde, um verbindliche nationale Ziele für die Reduktion von Treibhausgasen zwischen den Bundesministerien abzustimmen und die bis 2007 sechs Berichte vorlegte (*Fleischer/Hustedt* 2012, S. 270-274; *Pehle* 1998, S. 88-99).

Der Artikel ist wie folgt gegliedert. Im nächsten Abschnitt werden die Formen der negativen und positiven Koordination mitsamt der zugehörigen analytischen Merkmale als Bezugspunkte der empirischen Analyse diskutiert, bevor das Untersuchungsdesign und die Datengrundlage dargelegt werden. In Abschnitt 4 wird in die DAS und das Mandat der IMA eingeführt. In der anschließenden empirischen Analyse wird die Koordination in der IMA anhand der Rolle des federführenden Ressorts, der Prozesse der Informationsverarbeitung und Konsensbildung und des APA als zentralem Koordinationsergebnis untersucht. Der Beitrag schließt mit Überlegungen inwieweit die hier präsentierten Befunde zu einem vertieften theoretischen Verständnis interministerieller Koordination beitragen können.

2 Formen von Koordination: Positive und negative Koordination

Als zwei „Formen der Selbstkoordination" (*Scharpf* 1993, S. 69) sind „positive" und „negative" Koordination von *Renate Mayntz* und *Fritz Scharpf* basierend auf Beobachtungen zum Entscheidungsverhalten der Bonner Ministerialverwaltung im Zuge der Planungsdiskussion der 1960er und frühen 1970er Jahre kontrastiert worden (vgl. *PRVR* 1972; Scharpf 1973; *Mayntz/Scharpf* 1975).[5] Die Planungsdiskussion beruhte auf der in Regierungspraxis und Sozialwissenschaften weithin geteilten Vorstellung, „Zukunft sei prognostizierbar, berechenbar und planbar" (*Metzler* 2003, S. 782), die sich insbesondere mit der Politik der ‚inneren Reformen' der ersten sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt verband (*Metzler* 2005, S. 351-362). Den damit einhergehenden, vorrausschauenden Ge-

staltbarkeitsanspruch galt es, durch politikfeldübergreifende Planungssysteme sowie ‚optimierte' Organisationsstrukturen und -prozesse in der Ministerialverwaltung einzulösen (*Metzler* 2005, S. 356). Diese Diskussion bildete den Nährboden für die von der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR) eingenommene Perspektive zur Untersuchung der Ministerialverwaltung (*PRVR* 1972, S. 2 ff). Als normativen wie konzeptionellen Bezugsrahmen entwickelten *Mayntz* und *Scharpf* das Konzept der ‚aktiven Politik' (*PRVR* 1972, S. 4ff.; *Mayntz/Scharpf* 1973; *Mayntz/Scharpf* 1975, S. 7ff.). ‚Aktive Politik' formuliert als „kritische Anforderung an das politische System (...) die Fähigkeit zur vorausschauenden, aktiven Regelung und Steuerung" (*Mayntz/Scharpf* 1973, S. 116). Damit steigen die Anforderungen an das politische System: Es entsteht ein gegenüber dem Status quo erhöhter „Ressourcen- (...), Informationsverarbeitungs- (...), Koordinierungs- (....)" sowie „Konfliktregelungsbedarf" (*Mayntz/Scharpf* 1973, S. 124/125).[6]

Die Unterscheidung zwischen negativer und positiver Koordination ist explizit vor diesem Bezugsrahmen entstanden und durch diesen zu verstehen. Daher repräsentiert diese Unterscheidung keine „Theorie der Koordination", aber leitet den analytischen Blick auf distinkte Kategorien des Koordinationsarrangements und -prozesses, da sie auf der Grundannahme beruht, dass die Eigenschaften des Koordinationsarrangements und -prozesses zentral für das Koordinationsergebnis sind. *Mayntz* und *Scharpf* verstehen die beiden Koordinationsformen als „ideal types" (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147): „(...) even though we realize that they describe extremes on a continuum rather than dichotomous alternatives" (*Mayntz/Scharpf* 1975, S. 147). Hier wird an diese Perspektive angeschlossen, in dem die Koordination in der IMA zwischen diesen beiden Polen verortet wird. Die Merkmale der beiden Koordinationsformen bieten Merkposten an, um die empirische Analyse anzuleiten.

Die Eigenschaften der als „negative Koordination" bezeichneten Form lassen sich knapp wie folgt skizzieren. Die hauptsächlich zuständige Einheit – in der Terminologie der deutschen Verwaltung die federführende Einheit – erarbeitet auf Basis ihrer Zuständigkeit einen Handlungsvorschlag und legt diesen den anderen betroffenen Einheiten vor. Die betroffenen Einheiten prüfen diesen Vorschlag unter dem Blickwinkel negativer Folgen für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich. Im Gegensatz dazu stellt die Form der „positiven Koordination" darauf ab, dass alle zuständigen bzw. inhaltlich betroffenen Einheiten von Beginn an in den Entscheidungsprozess einbezogen sind und alle denkbaren Policy-Alternativen mit allen Akteuren gemeinsam diskutiert werden (*Scharpf* 1973, S. 91). Der „Aktionsraum" (*Scharpf* 1973, S. 91) der in Frage stehenden Policy bezieht sich also auf die Zuständigkeiten und Handlungsspielräume aller einbezogenen Einheiten. Grundlegend für die Unterscheidung der beiden Koordinationsformen ist die jeweilige Geltung selektiver Perzeptionen der beteiligten Organisationseinheiten, die sich in Organisationsinteressen manifestieren (*Scharpf* 1973, S. 81, zur selektiven Perzeption: *Dearborn/Simon* 1958): Während Prozesse negativer Koordination durch die auf den eigenen Zuständigkeitsbereich fokussierte Aufmerksamkeit und auf die Wahrung und Realisierung eigener Organisationsinteressen zugespitzte Haltung der beteiligten Organisationseinheiten charakterisiert sind, wird die Prävalenz selektiver Perzeptionen und Organisationsinteressen in der Form positiver Koordination zugunsten eines gemeinsamen Koordinationsergebnisses zurückgedrängt.

Die aus den Formen negativer oder positiver Koordination resultierenden Koordinationsergebnisse weisen dann je distinkte Eigenschaften auf: Da die beteiligten Einheiten in der Form der negativen Koordination über ein „effektives Veto" (*Scharpf* 2000, S. 193 FN 11) verfügen, sind solchermaßen entstandene Ergebnisse im Verlauf des Prozesses „herunterkoordiniert" (*Scharpf* 1973, S. 89) worden, haben also an Umfang und Reich-

weite verloren, während sich Ergebnisse positiver Koordination dadurch auszeichnen, dass sie zu „umfassende[n] Lösungen" führen, die „nicht mit einem Verlust an spezialisierter Information und damit inhaltlicher Qualität erkauft werden" (*Scharpf* 1973, S. 86). Während Koordinationsergebnisse negativer Koordination in der Problemsicht und damit der selektiven Perzeption der federführenden Einheit verhaftet bleiben, repräsentieren Koordinationsergebnisse positiver Koordination eine geteilte Problemsicht, überwinden also die beschränkte Aufmerksamkeit selektiver Perzeptionen. Ergebnisse negativer Koordination reflektieren also zuvorderst die Eigeninteressen der beteiligten Organisationseinheiten, während Ergebnisse positiver Koordination eine geteilte Vorstellung über das avisierte Ziel sowie über dafür erforderliche, ggbfs. gemeinsame Maßnahmen abbilden.

Allerdings liegt der zentrale Vorteil von Prozessen negativer Koordination darin, dass sie die Koordinationskosten „drastisch" (*Scharpf* 1973, S. 90) reduzieren. Scharpf bestimmt die Koordinationskosten anhand der Interaktionen zwischen den beteiligten Einheiten in beiden Koordinationsformen (vgl. ausführlich: *Scharpf* 1973, S. 90-94) und zeigt, dass die Anforderungen an die „Informationsverarbeitungskapazität" (*Scharpf* 1973, S. 95) und die „Konsensfindung" (*Scharpf* 1973, S. 93) der beteiligten Einheiten in der Form negativer Koordination erheblich geringer sind.

Im Prozess der Informationsverarbeitung werden spezialisierte Informationen über das in Frage stehende Policy-Problem aus allen Teilbereichen zu einer von allen beteiligten Akteuren getragenen Darstellung zusammengeführt, weil einschlägige Informationen in den auf dieses Problem zugeschnittenen „Basiseinheiten" (*Scharpf* 1973, S. 80) vorgehalten werden. In der Form der negativen Koordination sind die Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazität der beteiligten Akteure gering: Der Entwurf der federführenden Einheit beruht auf den dort vorliegenden Informationen und blendet die Informationslage der weiteren beteiligten Organisationseinheiten aus, diese evaluieren den Vorschlag vor dem Hintergrund der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen auf für sie störende Effekte. Anders in der Form der positiven Koordination: Hier gilt es, die in den verschiedenen beteiligten Organisationseinheiten vorgehaltenen Informationen zusammenzutragen und durch die Brille des gemeinsamen „Problemlösens" (*Scharpf* 2000, S. 221ff.) zusammenzufügen. Der Prozess der Informationsverarbeitung stellt also hohe Anforderungen an die Informationsverarbeitungskapazität der beteiligten Akteure, weil im Grundsatz alle spezialisierten Informationen und darauf basierenden Entscheidungsalternativen auf die jeweiligen Auswirkungen auf die Zuständigkeitsbereiche aller beteiligten Organisationseinheiten bewertet werden müssen.

Im Prozess der Konsensbildung werden Entscheidungen über die Inhalte des Koordinationsergebnisses getroffen. In Prozessen negativer Koordination wird Konsens zwischen den beteiligten Akteuren über die „Nicht-Ablehnung" (*Scharpf* 1973, S. 93) der durch die federführende Einheit zur Entscheidung gestellten Alternative hergestellt. Diese Alternative kann nur dann abgelehnt werden, wenn die beteiligten Akteure negative Effekte auf den eigenen Handlungsbereich erwarten. Entsprechend ist der Konsensbedarf im Vergleich zur positiven Koordination gering: Hier wird Konsens hergestellt, indem die beteiligten Akteure der „Gesamtlösung" (*Scharpf* 1973, S. 94) unter Einbeziehung aller Auswirkungen aller Alternativen auf den eigenen Handlungsbereich zustimmen. Damit sind die Anforderungen an den Konsensbildungsprozess deutlich höher (*Scharpf* 1973, S. 92-94) und es droht die „Frustration des totalen Immobilismus" (*Scharpf* 1973, S. 93).

Während Selbstkoordination auf Verhandlungen zwischen gleichrangingen, also nicht wechselseitig formal sanktionsbewehrten Organisationseinheiten beruht, ist interministe-

rielle Koordination in die hierarchische Struktur der Ministerialorganisation eingebettet. Dadurch wird die „effektive Koordinationsleistung von Verhandlungen (...) wesentlich gesteigert werden“ (*Scharpf* 1993, S. 71). Da intra- und interministeriell erarbeitete Vorschläge grundsätzlich in letzter Instanz durch den Minister bzw. das Kabinett ‚abgesegnet‘ werden müssen, wird durch die Einbettung in hierarchische Strukturen einerseits erzwungen, dass Organisationseinheiten sich überhaupt an Koordinationsprozessen beteiligen und andererseits sorgt sie dafür, dass diese auch zu Entscheidungen in einem Koordinationsprozess kommen.

Zusammenfassend soll hier folgende Annäherung an die Formen der positiven und negativen Koordination präzisiert werden. Wenn die Koordination in der IMA dadurch charakterisiert ist, dass das federführende Ressort eine administrative Moderatorenrolle einnimmt, die aus den Ressorts eingebrachten Informationen zur wechselseitigen Diskussion gestellt werden, Konsens über das Koordinationsergebnis durch die Zustimmung aller hergestellt wird, der APA eine geteilte Zieldefinition abbildet und darüber hinaus ressortübergreifende Anpassungsmaßnahmen abbildet, entspricht das dominante Muster der Form der positiven Koordination. Wenn die Koordination in der IMA durch eine inhaltlich gestaltende Rolle des federführenden Ressorts geprägt ist, die Informationen aus den einzelnen Ressorts gesammelt, Konsens auf dem Veto-Recht der einzelnen Ministerien beruht und der APA keine gemeinsame Zieldefinition abbildet und zuvorderst ressortspezifische Maßnahmen auflistet, entspricht das dominante Muster der Form der negativen Koordination.

3 Untersuchungsdesign und Datengrundlage

Dieser Aufsatz ist als Einzelfallstudie interministerieller Koordination am Beispiel der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie angelegt. Die IMA wurde ausgewählt, weil sie mit der Klimaanpassungspolitik in einem Politikfeld tätig ist, das als typische Querschnittspolitik gilt (siehe Abschnitt 1), an dem sich typische Merkmale institutionalisierter interministerieller Koordination untersuchen lassen. Als Einzelfallstudie hat die vorliegende Untersuchung explorativen Charakter, deren theoriefähiger Ertrag darin liegt, dass sich Überlegungen und Hypothesen zur Überprüfung in weiteren Fällen ableiten lassen (siehe Abschnitt 6). Da das Zustandekommen des APA als Koordinationsergebnis im Mittelpunkt des hier verfolgten Interesses steht, konzentriert sich die Untersuchung auf die erste Arbeitsphase der IMA, die 2008 eingesetzt wurde und 2011 den APA vorgelegt hat.

Die Koordination innerhalb der IMA wird analysiert, indem der Koordinationsprozess im Hinblick auf die Rolle des federführenden Ressorts, die Informationsverarbeitung und Konsensbildung rekonstruiert wird und mit einer Analyse des APA kontrastiert wird. Zu diesem Zweck beruht die empirische Analyse einerseits auf zehn, ca. 60-minütigen halbstrukturierten Leitfadeninterviews mit Vertretern der Ministerien in der IMA und andererseits auf einer Auswertung des APA. Das Ziel der Interviews ist es, Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse nachzuvollziehen. Die Interviews wurden entweder mit den Leitern der zuständigen Referate oder mit den entsprechenden Referenten geführt. Darüber hinaus wurde ein Interview mit der zuständigen Einheit im Umweltbundesamt (UBA) geführt. Ein Ressort hat die Fragen schriftlich beantwortet, diese Antworten werden ebenso wie die mündlichen Interviews zitiert bzw. referiert. Mit Ausnahme des Vertreters des federführenden Umweltministeriums (Interview D-8) wurde den Interviewpartnern Anonymität zugesichert, weshalb auf die Interviews anhand von Codes Bezug genommen wird.

Der APA ist in einen sieben Teilkapitel umfassenden Textteil sowie einen vierteiligen Appendix („H. Anlagen“) gegliedert. Der dritte Teil des Anhangs (H.3) besteht aus einer „Tabelle der Aktivitäten und Maßnahmen des Aktionsplans“, in dem die Projekte aufgelistet sind, mit denen die Ressorts zum APA beitragen. Für die dort insgesamt 134 aufgeführten „Aktivitäten und Maßnahmen“ sind neben einer Kurzbeschreibung und dem zugeordneten „Handlungsfeld“ jeweils das federführende Ministerium, beteiligte Partner, der Zeitraum des Projektes, der Umsetzungsstatus, die Finanzquelle und für einige Projekte auch der Finanzumfang ausgewiesen.[7] Für das hier verfolgte Interesse wurde anhand dieser Übersicht das Ausmaß der ressortübergreifenden Aktivitäten in drei Schritten ermittelt. Erstens wird geschaut, wie sich die aufgeführten Aktivitäten auf die inhaltliche Struktur des APA verteilen. Zweitens wird analysiert, wie sich die Aktivitäten anteilig auf die federführenden Ressorts verteilen und wie diese der inhaltlichen Struktur zugeordnet sind. Drittens wird dargestellt, welche „beteiligten Partner“ für jede Aktivität ausgewiesen sind.

4 Die Deutsche Anpassungsstrategie: Etablierung der IMA

Die DAS (*BReg* 2008) wurde im Dezember 2008 vom Kabinett verabschiedet. *Rebecca Stecker, Till Mohns* und *Klaus Eisenack* zeichnen detailliert nach, wie das Thema Klimaanpassung auf der Agenda der Bundesregierung etabliert wurde (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 185-188). Sie betonen als entscheidenden Faktor, dass die Zuständigkeit innerhalb des BMU im Juni 2007 von der damaligen Abteilung für „Klimaschutz und Internationales“ an das bis heute federführende Referat WA1 in der Wasserabteilung[8] übertragen wurde (vgl. ausführlich *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 189-194). Die DAS wurde durch einen durch das BMU ins Leben gerufenen informellen Ressortarbeitskreis erarbeitet, in dem mehrere Ressorts vertreten waren und der als informeller Vorgänger der späteren IMA zu verstehen ist (Interviews 4, 6, 8; vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 193).

In der DAS werden 13 nach Sektoren wie z.B. Bauwesen, Landwirtschaft und Finanzwirtschaft gegliederte „Handlungsfelder“ (*BReg* 2008, S. 4) und zwei „Querschnittsthemen“, nämlich Raum-, Regional- und Bauleitplanung sowie Bevölkerungsschutz identifiziert, für die Folgen des Klimawandels in Deutschland erwartet werden und entsprechende Anpassungsleistungen erbracht werden sollen (*BReg* 2008, Kapitel 3). In der DAS wird die Erarbeitung des APA angekündigt, zu dessen Erarbeitung die IMA formal eingerichtet wurde (*BReg* 2008, S. 4 und S. 66), und folgender Anforderungskatalog an den APA formuliert, der gleichsam als „Mandat“ (*BReg* 2008, S. 59) der IMA dient: „Grundsätze und Kriterien für die Identifizierung und Priorisierung von Handlungserfordernissen, Priorisierung von Maßnahmen des Bundes, Überblick über konkrete Maßnahmen anderer Akteure (auf der Grundlage des Dialog- und Beteiligungsprozesses), Aussagen zur Finanzierung, Vorschläge für eine Erfolgskontrolle (Indikatoren), Weiterentwicklung der Deutschen Anpassungsstrategie und Benennung der nächsten Schritte“ (*BReg* 2008, S. 59). In der DAS wird ferner angekündigt, die Bundesregierung orientiere sich in der Anpassungspolitik an einem „integrale[n] Ansatz“ (*BReg* 2008, S. 7), da Klimafolgen und Anpassungsmaßnahmen viele Sektoren betreffen, woraus auch der Anspruch abgeleitet wird, sektorübergreifende Maßnahmen vorzulegen.

5 Von der DAS zum APA: Koordination in der IMA

Die Idee, die IMA formal zu etablieren, entstand im BMU mit dem Ziel, die Ministerien enger als im Ressortarbeitskreis auf die Mitarbeit in der Anpassungspolitik zu verpflichten (Interviews 4, 6, 8). Mit der Formalisierung hat sich die Zusammenarbeit der Ressorts verändert. Stand in der „sehr intensiven Zusammenarbeit" (Interview 6) im Ressortarbeitskreis im Vordergrund, das „Thema in die Ressorts hereinzutragen" (Interview 8), ist es durch die Kabinettsentscheidung in den einzelnen Ministerien formal verankert worden und sie „sorgt dafür, dass das Thema in den internen Prioritäten der Häuser aufschlägt" (Interview 3, ähnlich Interviews 4, 6, 8). Mit der formalen Etablierung der IMA wurden aber nicht nur „politische Erwartungen geschaffen" (Interview 3), sondern die interministerielle Koordination ist stärker durch die Interessen der einzelnen Ministerien durchdrungen worden wie die nachfolgende Analyse zeigt.

Formal wurde die IMA auf Ebene der Abteilungsleiter eingesetzt, welche diese Aufgabe durchgängig an die zuständigen Referate delegiert haben (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 194). Nachdem sich die IMA auf Ebene der Abteilungsleiter in einer konstituierenden Sitzung im Mai 2009 auf wesentliche Eckpfeiler und -daten des Prozesses zur Erarbeitung des APA verständigt hatte (Interviews 3, 4, vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 196), hat die IMA auf Ebene der Referatsleiter und Referenten die inhaltliche Arbeit aufgenommen und tagte bis Anfang 2011 neun Mal (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 196). Laut DAS sollten „alle Ressorts" (*BReg* 2008, S. 66) in der IMA vertreten sein. Allerdings hat sich im Laufe dieser Untersuchung herausgestellt, dass zumindest das AA und das BMJ nach der konstituierenden Sitzung der IMA nicht mehr an den Sitzungen teilgenommen haben. Häufig, aber nicht immer wurden das BMI durch das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) und das BMBF durch eine Organisationseinheit des Projektträgers DLR (PT-DLR) vertreten oder die Ressortvertreter wurden durch einen Repräsentanten von BBK bzw. PT-DLR begleitet. Auch das BMVBS wurde gelegentlich durch einen Vertreter des Deutschen Wetterdienstes (DWD) begleitet. Ein Vertreter des UBA hat ebenfalls an den Sitzungen der IMA teilgenommen.

Die federführende Rolle des Umweltministeriums: Steuernder Treiber

In der DAS wurde dem BMU die Federführung für die IMA übertragen (*BReg* 2008, S. 66), die durch das insgesamt für die Anpassungspolitik zuständige Referat WAI wahrgenommen wird. Im federführenden Referat ist eine Referentin für die IMA zuständig, darüber hinaus ist auch der Referatsleiter eng in die IMA-Arbeit eingebunden. Die Rolle des federführenden Referats changiert zwischen den beiden Polen positiver und negativer Koordination. In der Wahrnehmung der beteiligten Ressorts nimmt das BMU die gewöhnliche Rolle des Federführers wahr, während das federführende Referat seine Steuerungsmöglichkeiten selbst als eingeschränkt wahrnimmt. Insgesamt fungiert es als Treiber des Koordinationsprozesses und nimmt einen erheblichen steuernden Einfluss auf das ‚Endprodukt' APA.

Die „besondere Vorrangstellung" (*Lepper* 1976, S. 439) des federführenden Ressorts wird zunächst dadurch deutlich, dass es als „Quasi-Sekretariat" (Interview 3) fungiert, dem allerdings über eine rein organisatorische Funktion hinaus auch erhebliche inhaltliche Gestaltungsoptionen zukommen (vgl. *Page* 2012, S. 72ff.). Das federführende Referat

WA 1 des BMU sitzt der IMA vor und führt die Geschäfte der Arbeitsgruppe. Es lädt zu den IMA-Sitzungen ein, erstellt einen Vorschlag für die Tagesordnung, versendet Unterlagen an die Teilnehmer und leitet die Sitzungen (Interviews 1, 2, 3). Im Vorfeld einer Sitzung haben die anderen Ministerien Gelegenheit, eigene Vorschläge für die Tagesordnung zu unterbreiten, allerdings wird zumeist der BMU-Vorschlag abgearbeitet (Interviews 1, 4). Die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten des federführenden Referats liegen darin, dass es „den ersten Aufschlag" (Interview 1) für zu beratende Texte macht und die Gliederung des APA entworfen hat (Interviews 4, 8). Der Textteil des APA ist in vier Säulen gegliedert, denen die Aktivitäten und Maßnahmen der Ministerien zugeordnet werden. In der ersten Säule sind vorrangig Forschungs- bzw. Forschungsförderungsaktivitäten angesiedelt („B.1 Wissen bereitstellen, Informieren, Befähigen"), die zweite Säule bezieht sich auf rechtliche und technische Rahmen in Bundeszuständigkeit („B.2 Rahmensetzung durch die Bundesregierung"), die dritte Säule umfasst die Vorhaben des Bundes in seiner Eigenschaft als Eigentümer von z.B. Gebäuden („B.3 Aktivitäten in direkter Bundesverwaltung"), und der vierten Säule sind Projekte der Klimaanpassungspolitik zugeordnet, an denen die Bundesregierung international beteiligt ist – vorrangig in der Entwicklungszusammenarbeit („B.4 Internationale Verantwortung") (*BReg* 2011, Kapitel B). Dieses Säulenmodell dient aus Sicht des federführenden Referats dazu, sich von der Gliederung nach sektoralen Handlungsfeldern – wie in der DAS – zu lösen: „Diese vier Säulen erlauben es allen Ressorts, jeweils etwas beizutragen und das (...) als eine gemeinsame Gesamtkonzeption darzustellen, in der sich alle Ressorts mit Aktivitäten unter diesen Säulen wiederfinden" (Interview 8).

Die Gliederung wurde mit den anderen Ressortvertretern diskutiert und auch übernommen, so das federführende Referat: „Wir hatten eben schon ein Konzept, wie das Produkt am Ende aussehen sollte. Das hat sich dann auch (...) nicht mehr wesentlich geändert" (Interview 8). Aus Sicht der beteiligten Ressorts unterscheidet sich die federführende Rolle eines Ressorts in der IMA nicht von der Wahrnehmung der Federführung in einer ‚herkömmlichen' Ressortabstimmung, d.h. einer interministeriellen Abstimmung ohne Arbeitsgruppe (Interviews 1, 5, 7, 9): „Das Vorschlagsrecht liegt immer beim federführenden Ressort" (Interview 2, ähnlich: Interviews 3, 5). Anders als in anderen interministeriellen Arbeitsgruppen ist die federführende Position des BMU in der IMA nicht strittig (vgl. *Prior* 1968, S. 61, für die IMA CO2-Reduktion: *Pehle* 1998, S. 92), sondern vielmehr wird deren „Führungsrolle" (Interview 4) als normales, etabliertes Instrument gesehen: „Der Federführer ist gute Tradition" (Interview 3). Das federführende Referat wird von den anderen als Treiber des Prozesses wahrgenommen: „Die Arbeit in einer solchen Arbeitsgruppe steht und fällt mit den Machern in einer solchen Gruppe. Und das ist das federführende Referat in dieser Arbeitsgruppe" (Interview 3, ähnlich: Interviews 4, 6).

Das federführende Referat selbst beschreibt seine Rolle zuvorderst als „Funktion, zu koordinieren" (Interview 8). Es sieht sich selbst in der Rolle des Moderators, der darauf achtet, „sicherzustellen, dass alle Ressorts mitgenommen werden" (Interview 8). Das federführende Referat beschreibt die eigenen Vorarbeiten und Textentwürfe als Diskussionsgrundlage, um den Prozess voranzutreiben: „Damit etwas dabei herauskommt, muss natürlich jemand (...) in Vorlage gehen. (...) Wir haben Vorschläge gemacht (...). Es gab immer etwas, das wir strategisch vorgegeben haben, an dem sich die anderen dann reiben und abarbeiten konnten" (Interview 8). Insbesondere bei der Erarbeitung der Textvorschläge, die in der IMA abgestimmt werden sollen, arbeitet das federführende Referat eng mit dem UBA zusammen, welches die ersten Entwürfe für Tagesordnungen und Textvorschläge erarbeitet.

Anders als die beteiligten Ressorts sieht das federführende Referat allerdings „definitiv“ (Interview 8) einen Unterschied in der Wahrnehmung der Federführung im Rahmen der IMA und in einer ‚herkömmlichen‘ Ressortabstimmung, der vor allem in der geringeren „Steuerungsmöglichkeit“ (Interview 8) liegt, weil sich die Zuständigkeiten für die Umsetzung der DAS auf mehrere Ministerien verteilen. Diese, für Querschnittspolitiken typische Zersplitterung der Handlungskompetenzen stellt aus Sicht des federführenden Referats eine erhebliche Restriktion für den eigenen Einfluss dar, aus der es den eigenen Rollenanspruch ableitet, zuvorderst ausgleichend und moderierend zu wirken (Interview 8). Insgesamt bewerten die beteiligten Ministerien die Wahrnehmung der Federführung durch das BMU positiv: Das federführende Referat – so die gängige Einschätzung der befragten Vertreter der anderen Ressorts – nehme seine Rolle sehr konstruktiv und kooperativ wahr (Interviews 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10).

Informationsverarbeitung: Beitrag per Sammlung

Der Frage der Informationsverarbeitung innerhalb der IMA lässt sich auf zwei Ebenen nachgehen. Erstens auf der Gruppenebene, anhand der Frage, wie die Informationen aus den verschiedenen Ressorts zusammengetragen und in der IMA bearbeitet wurden. Zweitens auf der Ebene der Ressortvertreter, welche die in die IMA getragenen Informationen in ihren Häusern einholen und an diese zurückkoppeln. Die in der IMA zu verarbeitenden Informationen zur Vorbereitung des APA resultieren aus dem in der DAS niedergelegten Auftrag der IMA (siehe oben). Die Informationsverarbeitung in der IMA ist wesentlich durch die selektiven Perzeptionen und Organisationsinteressen der einzelnen Ministerien geprägt, die sich auf der Gruppenebene in der Wahrung der ressorteigenen Grenzen und auf der Ebene der Ressortvertreter in der Rückbindung an die ‚eigene‘ Hierarchie durch die Antizipation der politischen Präferenzen der Hausleitung zeigen. Der Informationsstand bildet damit eine lose Sammlung der einzelnen Ressortbeiträge ab, wie sie für die Form der negativen Koordination charakteristisch ist.

Auf der Gruppenebene zeigt sich, dass die Sichtweisen der einzelnen Ressorts geprägt haben, wie die Informationen zusammengetragen und dann auf wechselseitige Störungen geprüft wurden. Dieses Muster basiert auf der Haltung der beteiligten Ministerien, den eigenen Zuständigkeitsbereich vor Zugriffen anderer schützen zu wollen. Zwar verfolgte das BMU mit dem Säulenmodell des APA einen ressortübergreifenden Ansatz, hat dann aber nach der Vereinbarung des Säulenmodells eine Tabelle an die beteiligten Ressorts geschickt, mit der konkrete, bereits laufende oder sich in Planung befindende Aktivitäten der einzelnen Ministerien in den vier Säulen abgefragt wurden (Interviews 4, 5, 6, 7, 8, vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 197). Diese auf die Einzelaktivitäten der Ressorts abzielende Vorgehensweise wird von den Interviewpartnern nicht zuletzt auf die bereits zu Beginn der IMA-Arbeit getroffene Entscheidung zurückgeführt, dass alle Maßnahmen des APA aus den Einzelplänen der Ressorthaushalte zu finanzieren sind und keine gesonderten Mittel durch das BMF zur Verfügung gestellt werden (Interviews 3, 4, 6, 7, vgl. auch *Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 197). In der Folge wurde vereinbart, dass der APA keine „Wünsch-Dir-Was-Liste“ (Interview 3) abbilden solle, sondern Projekte deren Finanzierung bereits geklärt war (vgl. auch *BReg* 2011, S. 7).[9]

Die Zusammenarbeit in der IMA in der Phase der Zusammenstellung der einzelnen Projekte war dadurch gekennzeichnet, dass die Ressorts „versucht haben, Grenzen zu

wahren, dass aus der inhaltlichen Diskussion nicht plötzlich eine Anforderung für ihr Ressort entsteht“ (Interview 6). Aus Sicht der beteiligten Ressorts galt es, darauf zu achten, dass der eigene Zuständigkeitsbereich nicht durch andere Akteure beeinflusst wird: „Wir arbeiten auch gerne mit, in dem wir über unsere Zuständigkeitsbereiche reden, bevor andere über unsere Zuständigkeitsbereiche reden“ (Interview 5, ähnlich: Interviews 2, 3, 4, 6). Zwar war diese Phase durchaus durch die Frage bestimmt „Was können wir einbringen?“ (Interview 10, ähnlich: Interviews 5, 6, 7), diese wurde aber auf einzubringende Maßnahmen der einzelnen Ministerien fokussiert, vor allem um Ressortprojekte „sichtbar zu machen“ (Interview 10). Die selektiven Perzeptionen der beteiligten Ministerien bildeten den zentralen Bezugspunkt der Diskussion. In den Worten eines Interviewpartners ging es darum ein „Gefühl dafür zu entwickeln, wo Dinge falsch laufen können“ (Interview 2). Die zugelieferten Projekte sind dann in der IMA diskutiert worden und durch das federführende Referat zusammengestellt worden (Interviews 1, 4, 6). Diese Weiterbearbeitung der zugelieferten Beiträge wird im nachfolgenden Abschnitt „Konsensbildung“ näher diskutiert.

Die Relevanz der einzelnen Ressortsichtweisen wird auch in der Rückbindung der Ressortvertreter an ihre Häuser deutlich, die ihre Positionen zuvorderst an den Interessen der entsendenden Häuser ausrichten und die ‚Hausmeinung‘ intern vor allem auf der fachlichen Ebene abstimmen. Grundsätzlich sehen die Ressortvertreter die Vertretung der hauseigenen Interessen in der IMA als ihre wichtigste Aufgabe und ihr zentrales, individuelles Mandat (Interviews 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10). In den Worten eines Interviewpartners: „Man hat die Sicht des eigenen Hauses zu vertreten“ (Interview 3).

Die Ressortvertreter fungieren als Schnittstelle zwischen der IMA und den Fachreferaten des eigenen Hauses und koordinieren die Zulieferungen der Ministerien an die IMA (Interviews 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10). Diese intra-ministerielle Koordination reflektiert das typische Muster ressortinterner Abstimmung, dass zum einen vor allem auf der Arbeitsebene abgearbeitet wird und zum anderen durch das „Dialogmodell“ charakterisiert ist, nachdem die vertikale Abstimmung zwischen Arbeitsebene und politischer Leitung wesentlich darauf beruht, dass die Arbeitsebene die politischen Präferenzen der Leitung antizipiert und daran ihre Entscheidungen ausrichtet (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1975). Die Antizipation der Position und Präferenzen der politischen Leitung dient als Leitschnur: „Es hat nicht zu jeder IMA-Sitzung eine Leitungsvorlage gegeben, aber wir haben uns natürlich Gedanken gemacht, was wir in eine solche Vorlage schreiben würden“ (Interview 3, ähnlich auch: Interviews 1, 2, 5).

Die Ressortvertreter entscheiden auf Referentenebene, ob und wann andere Referate des eigenen Hauses einzubeziehen sind (Interviews 1, 2, 5, 10). Als es galt, die einzelnen Ressortbeiträge zuzuliefern, haben die Ressortvertreter die nach ihrer Einschätzung fachlich berührten Referate um Zulieferung gebeten (Interviews 5, 6, 10). Dabei vermitteln die Ressortvertreter durchaus auch zwischen dem Anliegen der IMA und den Sichtweisen der internen Fachreferate: „Wir mussten da manchmal auch Überzeugungsarbeit leisten. (...) Listen auszufüllen, ist nicht unbedingt die Lieblingsaufgabe der Fachreferate“ (Interview 5, ähnlich Interview 3). Aus Sicht der Ressortvertreter ist dabei zentral, dass alle zuzuliefernden Beiträge der „fachlichen und politischen Einschätzung“ (Interview 5) des Ressorts entsprechen (ähnlich: Interviews 1, 2, 3, 6).

Konsensbildung: Veto und Konfliktvermeidung

Die Konsensbildung in der IMA ist durch das Spannungsverhältnis zwischen der politisch formulierten Erwartung, einen gemeinsamen Plan vorzulegen und den einzelnen Ressortinteressen geprägt. Die Merkmale negativer Koordination kennzeichnen die Konsensbildung, da die Entscheidungsfindung auf dem antizipierten Veto-Recht der beteiligten Ministerien beruht und letztlich in einer Konfliktvermeidungshaltung mündet.

Die Interviewpartner beschreiben den Koordinationsprozess als konfliktarm (Interviews 3, 4, 5, 8, 9, 10). Diese Einschätzung wird vor allem daran festgemacht, dass einzelne Entscheidungen beim Zustandekommen des APA nicht in der Hierarchie ‚hocheskaliert' wurden. Höhere hierarchische Ebenen und vor allem die politischen Leitungen der Ministerien wurden erst bei der formalen Abstimmung der Kabinettsvorlage über das hergebrachte Verfahren involviert (Interviews 1, 2, 3, 4, 5, 7). Das federführende Referat führt das geringe Konfliktniveau auf die inhaltliche Reichweite des APA zurück: Da er bisher weder Anforderungen an veränderte Regulierungen oder Maßnahmen enthalte, die sich z.B. auch auf die „Klientel" (Interview 8) einiger Ressorts auswirken würden, sei es bisher nur selten zu „echtem Dissens" (Interview 8) gekommen (ähnlich auch: Interview 4). Wenn es strittige Fragen gab, wurden diese auf Arbeitsebene und zumeist bilateral zwischen dem federführenden Referat und dem betroffenen Ressort geklärt (Interviews 2, 3, 4, 8).

Dass die partikularen Ressortinteressen die zentralen Bezugspunkte für den Prozess der Konsensbildung darstellen, wird daran deutlich, dass die IMA dem Auftrag der „Priorisierung" (*BReg* 2008, S. 59, 66, siehe oben) von Anpassungsmaßnahmen nicht nachgekommen ist. Im APA wird die fehlende Priorisierung inhaltlich begründet: Sie könne „auf der Basis einer integrierten Vulnerabilitätsanalyse" (*BReg* 2011, S. 12) erfolgen, diese liege aber „derzeit für Deutschland noch nicht vor" (*BReg* 2011, S. 12). Vor allem da noch in demselben Abschnitt des APA auf das Ressortprinzip verwiesen wird (*BReg* 2011, S. 12), erscheint diese Begründung nicht sehr überzeugend. So folgen ihr auch die Ressortvertreter in den Interviews nicht, sondern führen die ausgebliebene Priorisierung darauf zurück, dass die beteiligten Ressortvertreter darauf bedacht waren, ihre Zuständigkeitsbereiche vor dem Zugriff anderer zu bewahren. Ein Interviewpartner beschreibt diese Haltung wie folgt: „Ich lasse mir doch von anderen nicht irgendwelche Prioritäten vorschreiben. Ich mache Fachpolitik und setze meine Prioritäten selber fest" (Interview 4, ähnlich: Interviews 5, 6).[10] Da das Ressortprinzip das ausgeprägte Eigenleben der Ministerien begründet (vgl. dazu: *Hustedt* 2013b, S. 108ff.), unterstreicht der explizite Verweis im APA, dass Entscheidungen, die mehr als ein Ministerium betreffen, d.h. sowohl hinsichtlich der ausgebliebenen Priorisierung als auch hinsichtlich ressortübergreifender Projekte, sich als schwierig erwiesen haben und letztlich vermieden wurden. Auch in den Interviews verweisen die Ressortvertreter in der IMA regelmäßig auf das Ressortprinzip, um die eigene Position und vor allem deren Durchsetzung zu erklären, woraus sich folgende Haltung speist: „Gegen uns geht nichts, sobald unsere Zuständigkeiten betroffen sind." (Interview 5, ähnlich Interviews 2, 3, 4).

Diese Sicht teilt auch das federführende Referat, welches das Ressortprinzip explizit als „Veto-Recht" (Interview 8) der beteiligten Ministerien benennt. Auf dieser Sichtweise basiert die durch das federführende Ressort betriebene Konsensbildung über die in den APA aufzunehmenden Maßnahmen: „ (...) (Wir) haben die Vorschläge zusammengetragen und das ist im Wesentlichen so geblieben. (...) im Großen und Ganzen basiert die Darstellung darauf, was aus den einzelnen Ressorts gekommen ist" (Interview 8). Die be-

teiligten Ressorts stimmen zu: „Alles ist reingekommen. (...) Man ist da keine Konflikte eingegangen. Es wurde eingesammelt und gebündelt“ (Interview 6, ähnlich: Interviews 2, 3, 4, 7).

Diese zugleich durch die Ressortinteressen geprägte und auf Konsens abzielende Art der Entscheidungsfindung wird dadurch verstärkt, dass die IMA durch eine Kabinettsentscheidung ins Leben gerufen wurde und der APA dann auch wieder durch das Kabinett verabschiedet wurde. Die Wirksamkeit dieser politischen Dimension des Koordinationsprozesses zeigt sich in zweierlei Hinsicht: Erstens erwächst daraus eine von den Ressortvertretern wahrgenommene Verpflichtung, sich an der IMA produktiv zu beteiligen: „Man ist zum Erfolg (...) verdammt“ (Interview 3, ähnlich auch: Interviews 4, 5). Zweitens resultiert die politische Erwartung an einen gemeinsamen Plan der Ministerien darin, dass konsensual entschieden wird, bis am Ende alle dem Gesamtergebnis zustimmen, ohne die eine reibungslose Kabinettsentscheidung nicht zu erwarten wäre: „Letztlich ist es natürlich bei einem Papier der Bundesregierung so, dass es von allen Ressorts mitgetragen werden muss. Wenn Sie dann eine Abstimmung haben, in der Sie dann zum Beispiel fünf Ja- und drei Nein-Stimmen haben, hilft das nicht viel weiter, weil das dann schon auf der fachlichen Ebene nicht getragen wird. (...) Spätestens auf der Leitungsebene wird es dann gestoppt werden“ (Interview 1, ähnlich: Interviews 2, 3, 5).

Der „Aktionsplan Anpassung“: Bestandsaufnahme von Ressortprojekten

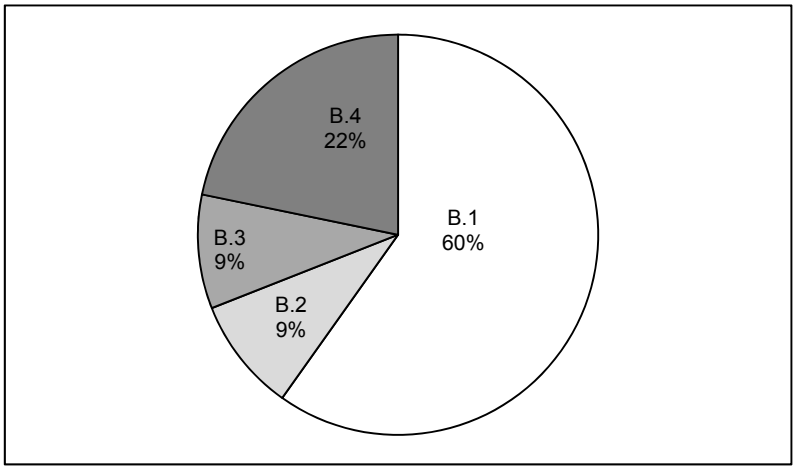
Inwiefern spiegeln sich nun die in den vorangegangenen Abschnitten herausgearbeiteten Eigenschaften des Koordinationsprozesses in der IMA im APA, also dem „Koordinationsergebnis“ wider? Der APA weist trotz einer Reihe verbaler Bemühungen, mit denen die „sektor- und handlungsfeldübergreifende“ (*BReg* 2011, S. 12) Perspektive betont werden soll, zuvorderst einen starken Ressortbezug auf und lässt sich mithin als ein typisches Ergebnis negativer Koordination lesen. Diese Einschätzung wird an drei Beobachtungen festgemacht. (1) Erstens reflektiert der APA keine ressortübergreifend geteilte Vorstellung über die Gestaltung der Anpassungspolitik. (2) Zweitens zeigt sich ein Nukleus der zentralen Ressorts, die allerdings ihrerseits vor allem in bestimmten Säulen des APA aktiv sind. (3) Drittens wird organisationsübergreifend zuvorderst innerhalb der einzelnen Geschäftsbereiche zusammengearbeitet und zwar zwischen Ministerien und nachgeordneten Behörden, nicht aber ressortübergreifend.

(1) Weder in der DAS noch im APA ist präzisiert, was eine Anpassungsmaßnahme oder -aktivität konkret ausmacht. An einigen Stellen finden sich Hinweise, die Anforderungen an Anpassungsmaßnahmen beschreiben, wie z.B. „Kosteneffizienz“ (*BReg* 2011, S. 13), oder dass es sich um sogenannte „no-regret-Maßnahmen“ (*BReg* 2011, S. 13) handele oder dass sie einen nicht näher spezifizierten „Mehrwert liefern“ (*BReg* 2011, S. 9) sollen. Diese „Flucht in die Abstraktion“ (*Scharpf* 1979, S. 15) ermöglicht es den beteiligten Ministerien an ihren jeweiligen Sichtweisen festzuhalten, indem Zielkonflikte nicht thematisiert oder durch „Leerformeln kaschiert“ (*Scharpf* 1979, S. 15) werden. Nach Einschätzung der Interviewpartner wurde in der IMA zwar ein „einheitliches Zielverständnis“ (Interview 3, ähnlich: Interviews 1, 2, 7) geteilt, aber es habe weder eine ausführliche Diskussion noch Verständigung auf einen Begriff gegeben, der über die gängige Unterscheidung von Klimaschutz und Klimaanpassung hinausgehe (Interviews 3, 7). Zwar nehmen einige Interviewpartner durchaus ein gemeinsames Problemverständnis wahr (In-

terviews 4, 5, 6, 10), andere aber – darunter das federführende Referat – sind in dieser Hinsicht skeptischer (Interviews 1, 2, 3, 7, 8). Allerdings herrscht bei den Ressortvertretern der Eindruck vor, dass die Arbeit in der IMA durchaus zu einem besseren wechselseitigen Verständnis geführt habe und das Bewusstsein für das Thema Klimaanpassung insgesamt in den Ressorts gestärkt wurde (Interviews 3, 5, 6, 7, 10).

In Abbildung 1 ist dargestellt, wie sich die in Anhang H.3 aufgelisteten Aktivitäten auf die vier Säulen des APA verteilen. Dabei wird deutlich, dass mit 60% aller Aktivitäten das Gros der Maßnahmen in der Säule B.1 „Wissen bereitstellen, Informieren, Befähigen" angesiedelt ist, gefolgt von der Säule B.4 „Internationale Verantwortung", der noch ein gutes Fünftel (22%) der Aktivitäten zugeordnet sind. Auf die beiden anderen Säulen B.2 „Rahmensetzung durch den Bund" und B.3 „Aktivitäten in direkter Bundesverantwortung" verteilen sich jeweils 9% der APA-Aktivitäten. Diese unterschiedliche Verteilung spiegelt im Grundsatz die föderale Kompetenzverteilung wider, ist typisch für Anpassungsprogramme wie vergleichende Untersuchungen zeigen (*Biesbroek u.a.* 2010, S. 445; vgl. auch *Bauer/Feichtinger/Steurer* 2012, S. 291ff.) und fädelt sich darüber hinaus nahtlos in die naturwissenschaftlich geprägte Problemwahrnehmung ein, durch die das Thema „Klimawandel" in der deutschen Ministerialverwaltung von Beginn an gekennzeichnet ist (vgl. *Weingart/Engels/Pansegrau* 2008, S. 84-86). Diese Verteilung lässt sich auch als Indiz für den „Zwang zum Detail auf der Maßnahmenebene" (*Scharpf* 1979, S. 16) interpretieren, der aus der Abwesenheit einer gemeinsamen Zieldefinition resultiert: Da die Ministerien gestalterischen Maßnahmen zögerlich gegenüberstehen, verschieben sie konkret das Problem adressierende Maßnahmen mit der ‚Flucht in die Forschung' in die Zukunft. In den Worten eines Interviewpartners: „Man kann sich auch totforschen" (Interview 4).

Abbildung 1: Maßnahmen nach Säulen



Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3

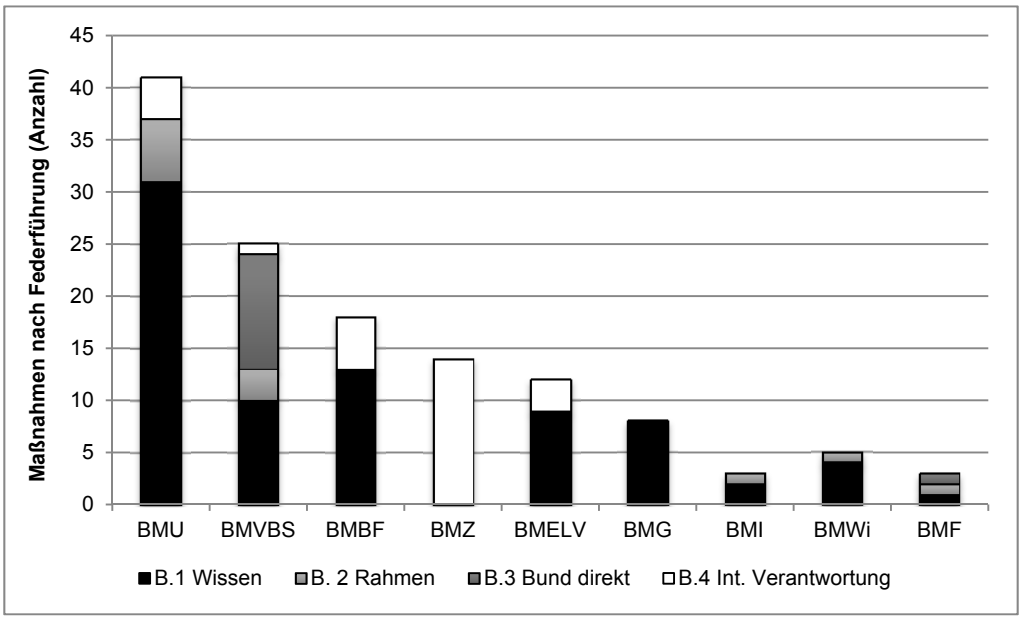
Diese zögerliche Haltung zeigt sich auch in den unterschiedlichen Einschätzungen zum Anspruchs- oder Ambitionsniveau des APA. Keiner der Interviewpartner – einschließlich des federführenden Referats – hat die Ansicht vertreten, der APA repräsentiere einen ‚großen strategischen Wurf', vielmehr wird der inhaltliche Gestaltungsanspruch des APA

überwiegend kritisch beurteilt (Ausnahmen: Interviews 3, 5): Der APA repräsentiere eine „Momentaufnahme“ (Interview 9, ähnlich: Interviews 4, 6, 7, 10), da er die ohnehin bereits angelaufenen oder sich in Planung befindenden Aktivitäten „additiv nebeneinanderstellt“ (Interview 4).

(2) In Abbildung 2 sind die im Anhang H.3 des APA aufgelisteten „Aktivitäten und Maßnahmen des Aktionsplans“ (*BReg* 2011, Anhang H.3) nach der Federführung der einzelnen Ministerien in den vier Säulen des APA abgebildet. Diese Abbildung verdeutlicht, dass die typische Versäulung der Ministerialorganisation durch die IMA und die Darstellung ihrer Aktivitäten in der Säulenstruktur nicht aufgehoben wird. Von den 14 Ministerien der schwarz-gelben Bundesregierung haben neun Ressorts eigene Projekte für den APA zugeliefert, fünf Ministerien (BMFSFJ, BMVg, AA, BMJ, BMAS) sind weder mit einer federführenden Maßnahme im APA vertreten noch sind sie an Projekten anderer Ressorts als Partner beteiligt (eigene Auswertung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3).

Das BMVBS ist das einzige Ministerium, das mindestens eine Federführung in jeder der vier Säulen innehat, während das BMZ ausschließlich Projekte in der Säule B.4 „Internationale Verantwortung“ und das BMG ausschließlich Aktivitäten in der Säule B.1 „Wissen“ federführend betreuen. Der Säule B.3 „Bund direkt“ sind 11 Aktivitäten zugeordnet, deren Federführung dem BMVBS obliegt und ein Projekt, das durch das BMF verantwortet wird. Noch deutlicher wird diese Versäulung, wenn die „beteiligten Partner“ einer jeden Aktivität in die Analyse einbezogen werden.

Abbildung 2: Anpassungsmaßnahmen nach Federführung

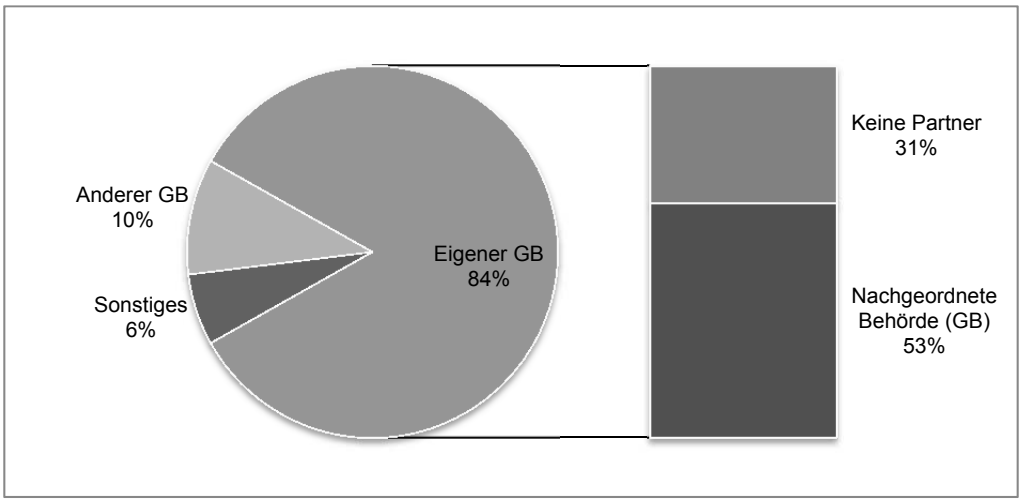


Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3

(3) Zwar sind im APA 30,6% der Aktivitäten und Maßnahmen als „handlungsfeldübergreifend“ deklariert, aber eine genauerer Blick auf die ressortübergreifende Zusammenar-

beit ergibt ein anderes Bild (eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3): In Abbildung 3 sind die Anteile der Projekte dargestellt, die jeweils ausschließlich im eigenen Geschäftsbereich des federführenden Ressorts bzw. mit beteiligten Partnern aus anderen Geschäftsbereichen bearbeitet werden. 84% aller im APA aufgelisteten Aktivitäten werden ausschließlich im Geschäftsbereich des federführenden Ressorts bearbeitet („eigener GB"). Von diesen 84% aller Maßnahmen, werden 31% ohne Partner, d.h. allein durch das federführende Ministerium umgesetzt, während 53% an nachgeordnete Behörden des eigenen Geschäftsbereichs delegiert werden. In 10% aller Projekte sind als „beteiligte Partner" Ministerien oder Behörden anderer Geschäftsbereiche verzeichnet. In der Kategorie „Sonstiges" (6%) verbergen sich Aktivitäten des APA, die von einem federführenden Ministerium in Zusammenarbeit mit einem Akteur erbracht werden, der nicht zur Bundesverwaltung zählt wie z.B. die Bundesländer (*BReg* 2011, Anhang H.3, B.1, lfd. Nr. 38) oder der Think Tank „Sustainable Business Institute" (*BReg* 2011, Anhang H.3, B. 1 lfd. Nr. 52).

Abbildung 3: Ressort-/Geschäftsbereichsübergreifende Zusammenarbeit



Quelle: Eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3
Anmerkung: Projektträger wurden der Kategorie „nachgeordnete Behörde" zugeordnet.

6 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend zeigt die vorliegende Analyse, dass die Merkmale negativer Koordination den Koordinationsprozess und das -ergebnis der IMA dominieren. Während die Rolle des federführenden Referats zwischen den beiden Polen positiver und negativer Koordination einzuordnen ist, da selbigem durch die beteiligten Ministerien Merkmale negativer Koordination zugeschrieben werden, es sich selbst aber durchaus einige Rolleneigenschaften zuweist, die positiver Koordination nahekommen, sind die Prozesse der Informationsverarbeitung und Konsensbildung sowie die Eigenschaften des Koordinationsergebnisses zuvorderst dem Pol der negativen Koordination zuzuordnen.

Die selektiven Perzeptionen und damit einhergehenden Organisationsinteressen der beteiligten Ministerien bilden die zentralen Referenzpunkte des Koordinationsprozesses und werden im Koordinationsergebnis reflektiert. Die selektiven Perzeptionen und Organisationsinteressen werden in den Ressortzuständigkeiten verdichtet und sind im Ressortprinzip institutionalisiert. Sowohl die Art der Informationsverarbeitung als auch jene der Konsensbildung sind dadurch gekennzeichnet, dass die Grenzen der Ressortzuständigkeiten gewahrt und wechselseitig nicht angetastet werden. Dieser Koordinationsmodus resultiert dann in einem Koordinationsergebnis, das die Ressortpartikularismen reflektiert. Ressortübergreifende Zusammenarbeit wird zwar nach außen rhetorisch dokumentiert, konkrete Aktivitäten aber bleiben in den singulären Ressortzuständigkeiten verhaftet. Gemeinsame Maßnahmen werden gar nicht zur Disposition gestellt, vielmehr wirken „Zuständigkeitsgrenzen als Handlungsschranken" (*Scharpf* 1973, S. 82).

Mindestens zwei Argumente sprechen dafür, dass sich diese Referenzpunkte auch in anderen Fällen institutionalisierter interministerieller Koordination zeigen: Erstens verdeutlicht die vorliegende Analyse, dass die grundlegenden Merkmale des Regierungssystems, d.h. hier insbesondere das Ressortprinzip, den abstrakteren Rahmen für Koordinationsprozesse bilden, deren Wirkung durch formalorganisatorische Arrangements nicht ohne Weiteres verändert werden. Zweitens – und damit eng verknüpft – bildet das Ressortprinzip nicht nur eine formal relevante Regel ab, sondern definiert den normativen und kognitiven Rahmen, der von allen beteiligten Akteuren als angemessen und selbstverständlich gesehen wird. Mit anderen Worten: Ergebnisse idealtypischer positiver Koordination sind nicht wegen der hohen Koordinationskosten unwahrscheinlich, sondern weil sie den institutionellen Mechanismen des bundesdeutschen Regierungssystems widersprechen.

Klimaanpassungspolitik ist hierzulande ein noch junger Politikbereich, der bisher nicht durch manifeste politikfeldspezifische oder parteipolitische Konflikte gekennzeichnet ist. Der (bisher) insgesamt konfliktarme Koordinationsprozess spiegelt die (bisher) geringe Politisierungsintensität wider. Wenn zukünftig statt überwiegend forschungsorientierter Aktivitäten regulative Maßnahmen diskutiert werden, welche die Kerninteressen beteiligter Ministerien und ihrer jeweiligen sektoralen Umwelt berühren, ist zu erwarten, dass der Konfliktgehalt zunimmt und damit selektive Perzeptionen und singuläre Organisationsinteressen weiter an Relevanz für die interministerielle Koordination gewinnen. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass nicht alle strittigen Fragen auf der Arbeitsebene ausgeräumt werden, sondern in die Hierarchien der beteiligten Ministerien eskaliert werden. Wenn also in einem eher konfliktarmen Politikbereich die Eigenschaften negativer Koordination dominieren, dann sind Eigenschaften positiver Koordination in stärker politisierten Politikbereichen überhaupt nicht erwartbar. Mit anderen Worten: Je politisierter die abzustimmende Frage, desto wahrscheinlicher neigen Koordinationsmodus und -ergebnis der Form der negativen Koordination zu.

Diese Befunde bedürfen der empirischen Überprüfung in weiteren Fällen, erlauben aber zwei Schlussfolgerungen für die Diskussion um Politikintegration. Erstens spricht nicht viel dafür, zu erwarten, dass Appelle an die beteiligten Akteure, die auf ein übergeordnetes, normatives Ziel wie etwa „Gefahren des Klimawandels" verweisen, politische Entscheidungsprozesse in der gewünschten Weise beeinflussen. Vielmehr gilt es, die Anreizstrukturen des Regierungssystems zu adressieren, zum Beispiel durch Veränderung von Zuständigkeiten in oder zwischen den Ressorts.

Zweitens – und das ist die andere Seite der Medaille – ist nur erwartbar, dass die Chancen für Politikintegration unter Bedingungen negativer Koordination steigen, wenn

sich Problemdefinition und Salienzzuschreibung wandeln. Wenn sich also z.B. in Folge veränderter Machtkonstellationen oder in Folge umweltpolitischer Krisen, wie z.B. schadensbehafteter Extremwetterereignisse Gelegenheitsfenster für Politikwandel eröffnen, und ein Policy-Problem auch in der politischen und öffentlichen Wahrnehmung als dringend bearbeitungsbedürftig gesehen wird – und zwar unter einem gemeinsamen Bezugspunkt wie z.B. Klimaanpassung, könnten klimaanpassungspolitische Überlegungen auch in ressortinternen Prozessen an Relevanz gewinnen. In den hergebrachten Mustern exekutiver Entscheidungsprozesse bleibt nur das Gestaltungspotential des federführenden Referats, das erhebliche – und letztlich unrealistische – Überzeugungsarbeit leisten müsste.

Anmerkungen

1 Ich danke den Herausgebern dieses Themenschwerpunkts, den Teilnehmer/innen des Panels „Vielfalt in der Klimapolitik: (neue) Ansätze zur Integration und Koordination von Akteuren, Ebenen und Sektoren" bei der 3-Ländertagung 2013 in Innsbruck, der anonymen Begutachtung sowie Marian Döhler für hilfreiche Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags.

2 Das Politikfeld „Klima" teilt sich typischerweise in zwei Bereiche: Erstens bildet die Klimaschutzpolitik den traditionellen Baustein der Klimapolitik, der auf die Minderung von Treibhausgasemissionen abzielt. Zweitens stellt die Klimaanpassungspolitik auf Maßnahmen ab, um den als unvermeidlich geltenden Folgen des Klimawandels zu begegnen (vgl. *Stehr/Storch* 2005).

3 Die GGO z.B. sieht vor, für „zeitlich befristete, komplexe Aufgaben, die einen übergreifenden Personaleinsatz erfordern (...) vorzugsweise Projektgruppen einzurichten" (§ 10 (2) GGO), die allerdings nicht weiter präzisiert werden.

4 Zur Koordination der Nachhaltigkeitsstrategie ist z.B. im Jahr 2000 der interministerielle Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (StANE) etabliert worden, der als „operative Parallelstruktur" (*Bornemann* 2013, S. 436) durch eine interministerielle Arbeitsgruppe „Nachhaltige Entwicklung" auf Ebene der Unterabteilungsleiter unterlegt wird (*Bornemann* 2013, S. 435/436).

5 Später hat *Scharpf* diese Überlegungen zu wohlfahrts- und spieltheoretisch basierten Argumenten zur Analyse unterschiedlicher Koordinationsmechanismen und Interaktionsformen weiterentwickelt (*Scharpf* 1993, 2000).

6 Die entwickelten Reformvorschläge für die Ministerialorganisation wurden dann explizit darauf bezogen, diese Voraussetzungen für aktive Politik herzustellen oder sich ihnen zumindest anzunähern (*Mayntz/Scharpf* 1975, Kapitel IX).

7 Für fünf der 134 Maßnahmen ist kein federführendes Ministerium angegeben (BReg 2008, Anlage H.3).

8 Der formale Name der sogenannten Wasserabteilung lautete damals „Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz" (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 194), heute heißt sie „Abteilung WR Wasserwirtschaft, Ressourcenschutz" und der Titel des federführenden Referats WA I 1 lautet „Allgemeine, grundsätzliche sowie internationale und europäische Angelegenheiten der Wasserwirtschaft" (Organigramm des BMUB vom 01.04.2014).

9 Dieser Entscheidung wird im APA allerdings nur zum Teil gefolgt: Nur für 34,33% der Maßnahmen und Projekte ist der Finanzumfang konkret ausgewiesen (eigene Berechnung, basierend auf *BReg* 2011, Anhang H.3).

10 Das Scheitern der Priorisierung der Aktivitäten des Bundes wird von einigen Interviewpartnern auch darauf zurückgeführt, dass – wie erwähnt – relativ rasch entschieden wurde, dass für die Maßnahmen des APA keine gesonderten Finanzmittel bereitgestellt werden (Interviews 4, 6).

Literatur

Bauer, Anja/Feichtinger, Judith/Steurer, Reinhard, 2012: The Governance of Climate Change Adaptation in 10 OECD Countries: Challenges and Approaches, in: Journal of Environmental Policy & Planning, 14 (3), S. 279-304.

Biesbroek, G. Robbert/Swart, Rob, J./Carter, Timothy R./Cowan, Caroline/Henrichts, Thomas/Mela, Hanna/Morecorft, Michael/Rey, Daniela, 2010: Europe adapts to climate change. Comparing National Adaptation Strategies, in: Global Environmental Change, 20, S. 440-450.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1964: Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung, Berlin: Duncker und Humblot.

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2012: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, Wiesbaden: Springer VS.

Bornemann, Basil, 2013: Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung, Wiesbaden: Springer VS.

BT-Drs. 17/14216 vom 03.07.2013: Berufshaftpflichtversicherung für Hebammen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgitt Bender, Dr. Harald Terpe, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/14040).

Bundesregierung (BReg), 2008, Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. Online verfügbar unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf, Stand: 11.07.2013.

Bundesregierung (BReg), 2011, Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, vom Bundeskabinett am 31. August 2011 beschlossen. Online verfügbar unter: www.bmu.de/files/.../aktionsplan_anpassung_klimawandel_bf.pdf, Stand: 11.07.2013.

Dearborn, DeWitt C./Simon, Herbert A., 1958: A Note on the Departmental Identifications of Executives, in: Sociometry, 21 (2), S. 140-144.

Fröhlingsdorf, Michael, 2011: Treibhauseffekt: Tonga in der Nordsee, in: Der Spiegel, 36/2011, S. 40-42.

Fleischer, Julia/Hustedt, Thurid, 2012: Sectoral Dynamics In Executive Politics: Co-ordinating Climate Policy in Germany, in: *Lodge, Marin/Wegrich, Kai* (Hrsg.), Executive Politics in Times of Crisis, Palgrave Macmillan, S. 264-283.

Hustedt, Thurid, 2013a: Analyzing Policy Advice: The Case of Climate Policy in Germany, in: Central European Journal of Public Policy, 7 (1), S. 88-110.

Hustedt, Thurid, 2013b: Ministerialverwaltung im Wandel. Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.

Hustedt, Thurid/Veit, Sylvia, 2014: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: der moderne staat (dms), Heft 1/2014.

Lepper, Manfred, 1976: Die Rolle und Effektivität der interministeriellen Ausschüsse für Koordination und Regierungspolitik. Länderbericht Deutschland, in: *Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), Regierungspolitik und Koordination. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Internationalen Arbeitstagung 1974 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin: Duncker & Humblot, S. 433-449.

Mayntz, Renate, 1980: Executive Leadership in Germany: Dispersion of Power or "Kanzlerdemokratie", in: *Rose, Richard/Suleiman, Ezra* (Hrsg.), Presidents and Prime Ministers, Washington: American Enterprise Institute, S. 139-170.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper & Co. Verlag, S. 115-145.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam et al.: Elsevier.

Metzler, Gabriele, 2003: „Geborgenheit im gesicherten Fortschritt". Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: *Frese, Matthias/Paulus, Julia/Teppe, Karl* (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn: Schöningh, S. 777-797.

Metzler, Gabriele, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn et al: Schöningh.

Olivet, Peter, 1978: Die Organisation der Organisation der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humboldt.

Page, Edward C., 2012: Policy without Politicians. Bureaucratic Influence in Comparative Perspective, Oxford: Oxford University Press.

Pehle, Heinrich, 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Ausgegrenzt statt integriert?, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Prior, Harm, 1968: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien: eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. Sozialwissenschaftliche Studien Nr. 10, Stuttgart: Fischer.

PRVR, 1972: Programmentwicklung in der Ministerialorganisation. Projektbericht erstellt im Auftrag der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Speyer/Konstanz.

Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Scharpf, Fritz W., 1979: Politische Planung zwischen Anspruch und Realität. Discussion Paper Series IIM/dp 79-4. Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Management und Verwaltung.

Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-83.

Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

Stecker, Rebecca/Mohns, Till/Eisenack, Klaus, 2012: Anpassung an den Klimawandel – Agenda Setting und Politikintegration in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 35 (2), S. 179-208.

Stehr, Nico/Storch, Hans von, 2005: Introduction to Papers on Mitigation and Adaptation Strategies for Climate Change, in: Environmental Science & Policy, 8, S. 537-540.

Anschrift der Autorin:
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

Reinhard Steurer/Christoph Clar

Politikintegration in einem föderalen Staat: Klimaschutz im Gebäudesektor auf Österreichisch

Zusammenfassung
Obwohl Österreich jahrzehntelang als umweltpolitischer Vorreiter galt, verfehlte es sein Kyoto-Ziel so deutlich, dass es EU-weit zu den Schlusslichtern beim Klimaschutz zählt. Ein Teil der als „environmental federalism" bekannten Literatur legt nahe, dass dies auch am föderalen politischen System liegen könnte: diese haben angeblich Vorteile bei der Lösung lokaler, jedoch Nachteile bei der Lösung nationaler oder globaler Umweltprobleme (wie z.B. Klimawandel). Der vorliegende Artikel analysiert, inwiefern Föderalismus für das Scheitern der österreichischen Klimapolitik mitverantwortlich ist. Er konzentriert sich dabei aus zwei Gründen auf den Gebäudesektor: Erstens liegen die wichtigsten Kompetenzen für die Regulierung dieses Sektors in der Hand der neun Bundesländer. Zweitens spielt der Gebäudesektor aufgrund seiner Energieintensität eine entscheidende Rolle beim Klimaschutz. Basierend auf einer qualitativen Analyse zum Zusammenwirken von EU-, Bundes- und Landespolitiken seit 1997 (dem Jahr als Österreich das Kyoto-Protokoll ratifiziert hat) kommen wir zu dem Schluss, dass der österreichische Föderalismus eine ambitionierte Integration von Klimaschutz in den Gebäudesektor erschwerte, die schlechte klimapolitische Performanz Österreichs allerdings nicht ausschließlich darin begründet ist.

Schlagworte: Klimaschutz, nationale Klimapolitiken, Klimapolitikintegration, Gebäudepolitik, Föderalismus, Environmental Federalism

Abstract
Policy integration in a federal state: Climate protection in Austrian building policies
This paper addresses two related puzzles. The first puzzle is that parts of the environmental federalism literature suggest that federal states are ill-equipped to solve nation-wide or global environmental problems such as climate change, but climate policy scholars usually emphasise the opposite. The second puzzle is that Austria (a federal EU Member State) is regularly praised as an environmental policy leader but has missed its Kyoto target by far. The paper addresses both puzzles by analysing to what degree federalism is responsible for Austria's poor mitigation performance. Since the nine Austrian provinces are mainly responsible for regulating the building sector that accounts for about 25% of total energy consumption and 13% of the greenhouse gas emissions, the analysis focuses on the integration of climate change mitigation in building policies. The empirical core of the paper analyses all major EU, federal and provincial policies that aimed to green the building sector since the signing of the Kyoto Protocol in 1997. After showing that these policy outputs cannot explain considerable sectoral emission reductions, we conclude that Austrian federalism did not facilitate but hinder climate change mitigation because it added a vertical dimension to an already complex horizontal integration challenge. However, since federalism can by far not explain Austria's failure to reach its Kyoto target domestically, we also conclude that it is only one of many independent variables that shape climate change mitigation. Finally, we show that Austria is neither an environmental policy leader nor a laggard, but an opportunist.

Key words: Climate change mitigation, national climate policies, climate policy integration, building policies, federalism, environmental federalism

1. Ein umweltpolitischer Vorreiter als Nachzügler im Klimaschutz

Österreich galt lange als Vorreiter in Sachen Umweltpolitik, vor allem hinsichtlich Wasser- und Luftreinhaltung (*Knill* et al. 2012). Als das Land 1995 der Europäischen Union beitrat, war die Sorge um die hohen österreichischen Umweltstandards groß (*Pesendorfer* 2007). In Anbetracht der jüngsten Entwicklungen in der österreichischen Klimapolitik scheint dieses Erbe jedoch längst obsolet zu sein. Im Jahr 2002 einigten sich die EU-Mitgliedsstaaten auf eine interne Aufteilung des gemeinsamen Kyoto-Ziels. Im Zuge dessen verpflichtete sich Österreich, seine jährlichen Emissionen für die Periode 2008-2012 im Vergleich zum Kyoto-Basisjahr 1990 um 13% zu reduzieren (von 78,2 auf 68,8 Millionen Tonnen CO_2-Äquivalent; *Umweltbundesamt* 2012a, S. 49). Da die Emissionen bis 2011 jedoch nicht gesunken sondern um 5,9% auf 82,8 Millionen Tonnen angestiegen sind, lag Österreich zu diesem Zeitpunkt um 18,9% über dem Kyoto-Ziel (*Umweltbundesamt* 2013a, S. 50). Ähnlich deutlich verfehlten ihre Ziele in Westeuropa nur die umweltpolitischen Nachzügler Spanien und Italien (*EEA* 2012, S. 28). Der damals für Umweltpolitik zuständige Bundesminister verkündete 2012, dass die Zielabweichung durch den Kauf günstiger Emissionszertifikate geschlossen wurde.[1] Die dafür aufgewendeten 700 Millionen Euro erwiesen sich als die signifikanteste „klimapolitische Maßnahme" Österreichs während der Kyoto-Periode.

Nationale Emissionstrends werden von verschiedenen Faktoren beeinflusst, darunter Konjunkturzyklen (*Umweltbundesamt* 2013a, S. 33ff.), Handelsbilanzen (*Peters* et al. 2011) und Witterungsverhältnisse (*Umweltbundesamt* 2013a, S. 85). Ebenfalls bedeutend ist, in welchem Ausmaß klimapolitische Maßnahmen in Schlüsselsektoren wie Industrie, Verkehr und Gebäude Berücksichtigung finden. Der vorliegende Artikel untersucht, wie, durch wen, in welchem Ausmaß und mit welchen Auswirkungen Klimaschutz im österreichischen Gebäudesektor Berücksichtigung fand. Der Gebäudesektor steht aus zwei Gründen im Mittelpunkt unserer Analyse. Erstens: Während der Bund für die Erreichung des Kyoto-Ziels verantwortlich war, liegen die wichtigsten Kompetenzen für die Regulierung des Gebäudesektors in der Hand der neun Bundesländer. Folglich gibt die Untersuchung dieses Sektors Aufschluss über die Rolle des Föderalismus im Klimaschutz. Zweitens ist der Gebäudesektor ein wesentlicher Emittent von Treibhausgas-Emissionen: Privathaushalte zeichnen für 25% des gesamten Energieverbrauchs (Tendenz steigend), der Sektor Raumwärme und Kleinverbrauch für 13,5% der Treibhausgasemissionen verantwortlich (Tendenz sinkend; siehe Kapitel 4) (*OECD* 2013, S. 25).

Trotz der wichtigen Rolle des Gebäudesektors im Klimaschutz stehen entsprechende Maßnahmen[2] nur selten im Mittelpunkt von Policy-Analysen. Um diese Lücke zu schließen, werden wir folgende Forschungsfragen für die Kyoto-Periode (1997-2012) beantworten: (i) Welche Rolle spielten politische Akteure auf den Ebenen EU, Bund und Länder, Koordinationsbemühungen zwischen diesen und deren Politiken für die Integration von Klimaschutz in den österreichischen Gebäudesektor? (ii) Welche Auswirkungen hatten diese Integrations-Bemühungen auf die Treibhausgas-Emissionen des Gebäudesektors? (iii) War das österreichische föderalistische System in diesem Zusammenhang hinderlich, förderlich oder irrelevant? Diese Fragen haben wir zum einen mit Hilfe einer Dokumenten- und Literaturanalyse, zum anderen mittels Leitfadeninterviews beantwortet. Zwischen Jänner und April 2013 haben wir 14 persönliche Interviews mit politischen EntscheidungsträgerInnen relevanter Bundesbehörden und der Bundesländer Steiermark und Oberösterreich[3] sowie mit nicht-staatlichen Experten zur Klimapolitik geführt (für Details

siehe Annex 1). Schriftliche Quellen und Interviews wurden in Hinblick auf die Forschungsfragen miteinander verglichen und qualitativ ausgewertet.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: In Kapitel 2 geben wir einen Überblick zur Literatur, die sich mit den zwei zentralen Themen dieses Artikels – Umwelt- bzw. Klimapolitik-Integration einerseits und Föderalismus andererseits – beschäftigt. In Kapitel 3 führen wir kurz den österreichischen Föderalismus ein und geben einen chronologischen Überblick zu allen für den Gebäudesektor relevanten klimapolitischen Maßnahmen auf bzw. zwischen verschiedenen politischen Ebenen seit Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahr 1997. In Kapitel 4 interpretieren wir die Wirksamkeit dieser Politiken sowie die Rollen verschiedener politischer Ebenen bzw. Akteure und der wichtigsten Koordinations-Instrumente. In Kapitel 5 fassen wir abschließend zusammen, dass der österreichische Föderalismus den Klimaschutz im Gebäudesektor erschwert hat, jedoch nicht allein für das Verfehlen des Kyoto-Ziels verantwortlich gemacht werden kann.

2. Umwelt- und Klimapolitik-Integration in föderalen Systemen

Klimapolitik ist in der Regel keine eigenständige Sektor-Politik sondern eine sogenannte „Querschnittsmaterie“ die auf eine Integration von Klimaschutz in sämtliche andere (v.a. energieintensive) Sektoren hinausläuft. Aus diesem Grund ist es oft unmöglich, Klimapolitik von Klimapolitik-Integration zu unterscheiden (*Adelle/Russel* 2013, S. 2). Folglich können unter Klimapolitik-Integration so unterschiedliche Dinge wie allgemeine Politik-Koordination (z.B. durch Klimaschutz-Strategien) oder die Umsetzung konkreter Klimaschutz-Maßnahmen in einem Sektor verstanden werden, in dem es nicht primär um Klimaschutz geht. Basierend auf dem Konzept der Umweltpolitik-Integration („environmental policy integration“; *Jordan/Lenschow* 2010) unterscheiden wir in Übereinstimmung mit *Adelle/Russell* (2013) drei Dimensionen der Klimapolitik-Integration: eine konzeptionelle, eine prozessorientierte und eine Output/Outcome-orientierte Dimension. Die konzeptionelle Dimension postuliert in erster Linie das normative Erfordernis einer horizontalen Integration von Klimapolitik in Sektoren, die sich üblicherweise nicht mit Klimawandel auseinandersetzen. Darüber hinaus werden aber auch die vertikale Integration (über Regierungsebenen hinweg; *Gupta* et al. 2007; *Yohe* et al. 2007) sowie die diagonale Integration (gleichzeitig über Sektoren und Regierungsebenen hinweg; *Steurer* 2010) thematisiert. In Bezug auf (Governance-)Prozesse stehen Akteure, Institutionen und Mechanismen der Koordination im Mittelpunkt. Sie sind darauf ausgerichtet, Zielkonflikte zwischen verschiedenen Sektoren sowie Regierungsebenen zu minimieren und Synergien zu maximieren. Schlussendlich zielt Klimapolitik-Integration meist darauf ab, Klimaschutz-Maßnahmen zu implementieren („Policy-Output“) und so Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren („Outcome“). Der empirische Kern des Artikels fokussiert v.a. auf Klimapolitik-Integration als Prozess und als Policy-Output (Kapitel 3). In den analytischen Abschnitten des Artikels (Kapitel 4 und 5) interpretieren wir die Emissionsentwicklung im Gebäudesektor nicht ausschließlich als Policy-Outcome. Mit Fokus auf Akteure und ihre Interessen, Instrumente bzw. Prozesse der Koordination sowie die Rolle des Föderalismus gehen wir dort auch auf wesentliche Erfolgs- bzw. Misserfolgsfaktoren der Klimapolitik-Integration ein.

Da Klimaschutz verschiedene Sektoren bzw. Politikfelder betrifft, wird die ministerielle Organisation aller Regierungen vor ähnlich große Herausforderungen gestellt. Diese

horizontale Dimension steht meist im Mittelpunkt der Klimapolitik-Literatur (*Mickwitz* et al. 2009; *Adelle/Russel* 2013). Abgesehen davon lassen sich dort zwar auch Hinweise zur Bedeutung der vertikalen (bzw. diagonalen) Dimension finden (*Gupta* et al. 2007; *Yohe* et al. 2007), jedoch kaum empirische Befunde dazu. Um Näheres über mögliche Probleme der Klimapolitik in föderalen Staaten zu erfahren, müssen wir auf die als „environmental federalism" bekannte Literatur zurückgreifen. Dieser Literatur zufolge kann Klimaschutz durch eine föderale Verteilung politischer Macht auf zumindest fünf Arten erschwert werden: Zum Ersten erfordern föderale Systeme zusätzliche Koordination. Fehlende oder ineffektive Koordination kann zu redundanter, inkohärenter oder lückenhafter Politik führen (*Peters* 1998, S. 296; *Goulder/Stavins* 2010; *Galarraga* et al. 2011, S. 165). Zum Zweiten ist in föderalen Systemen die Zahl der Entscheidungsträger und damit die Wahrscheinlichkeit für Blockaden, Verzögerungen oder schlechte Kompromisse größer (*Tsebelis* 2002). Zum Dritten haben es föderale Staaten oft schwer, internationale Vereinbarungen im Bereich Klimawandel zu verhandeln oder in weiterer Folge umzusetzen, besonders wenn dabei relevante Kompetenzen in den Händen sub-nationaler Regierungsebenen liegen (*Compston* 2009; *Hudson* 2012). Zum Vierten können ökonomische Rivalitäten zwischen zwei oder mehr sub-nationalen Einheiten zu einer Nivellierung von Umweltstandards nach unten führen („race to the bottom"; *Bußjäger* 2007, S. 89; *Wälti* 2004, S. 603). Schließlich kann eine unzulängliche oder unklare Kompetenzverteilung die Formulierung und/oder Umsetzung von Politiken verhindern, vor allem in relativ jungen Politikfeldern, wie Klimawandelanpassung (*Clar* et al. 2013; *Kloepfer* 2004, S. 761).

Diesen Nachteilen stehen mögliche Vorteile föderaler Systeme gegenüber (vgl. *Adler* 2005, S. 139-157): Zum Ersten muss die föderale Verteilung von Zuständigkeiten nicht zu Ineffizienz, Blockaden oder einem „race to the bottom" führen. Sie kann ebenso gegenseitiges Lernen oder einen positiven Wettbewerb („race to the top") zwischen sub-nationalen Einheiten in Gang setzen (*Kloepfer* 2004, S. 761; *Bußjäger* 2007, S. 87; *Buzbee* 2005, S. 122f). Zum Zweiten kann regionale Autonomie die Flexibilität erhöhen und somit eine bessere Anpassung an regionale/lokale Besonderheiten ermöglichen (*Jahn/Wälti* 2007, S. 263; *Adler* 2005). Zum Dritten kann Föderalismus die demokratische Legitimität und damit die Akzeptanz von Regierungsentscheidungen in der Bevölkerung erhöhen (*Pelinka* 2007, S. 124).

Weder diese Gegenüberstellung von Vor- und Nachteilen noch die dahinterliegenden empirischen Studien lassen einen eindeutigen Schluss zur Rolle des Föderalismus in der Umweltpolitik zu. Wie in Teilen der „environmental federalism"-Literatur argumentiert wird, hängt diese Rolle vor allem von den Charakteristika des zu lösenden Umweltproblems ab. So determiniert z.B. die räumliche Dimension eines Problems die ideale Regierungsebene (*Macey/Butler* 1996, S. 25). Demnach sind Kommunen und Länder am ehesten dazu in der Lage, lokale und regionale öffentliche Güter zu sichern (wie sauberes Trinkwasser oder saubere Flüsse), während nationalstaatliche Regierungen und internationale Organisationen besonders beim Schutz globaler öffentlicher Güter (wie der Ozonschicht oder des Weltklimas) eine zentrale Rolle spielen können (*Shobe/Burtraw* 2012, S. 5f; siehe auch *Oates* 2001, *Adler* 2005).

Dieser Differenzierung ungeachtet betonen Policy-Analysten oft die Vorteile föderaler Systeme auch beim Klimaschutz. Deren Einschätzungen fokussieren meist auf jene Staaten, in denen Zentralregierungen im Klimaschutz besonders passiv sind. So haben z.B. in den USA progressive Staaten wie Kalifornien versucht, Lücken nationalstaatlicher Klimapolitik zumindest teilweise zu schließen (*Rabe* 2007; *Corfee-Morlot* 2009). Vor

diesem Hintergrund (und angesichts des Versagens internationaler Klimapolitik) wurde der Ruf nach dezentraler und polyzentrischer Klimaschutzpolitik immer lauter (siehe z.B. *Adelman/Engel* 2008, S. 1846ff; *Cole* 2011). Doch wie berechtigt sind diese in den Föderalismus gesetzten Hoffnungen angesichts der deutlich differenzierteren Bilanz der „environmental federalism"-Literatur? Treffen sie auch auf Länder wie Österreich zu, in denen nationale Regierungen das Kyoto-Protokoll ratifiziert haben?

3. Klimaschutz im Gebäudesektor durch Impulse der EU, Koordination des Bundes und Politik der Länder

Österreich ist ein zentralistischer Bundesstaat, in dem die Bundesländer über eingeschränkte formale Kompetenzen verfügen (*Erk* 2004; *Schneider & Bröthaler* 2012, S. 13). Die politische Relevanz informeller Mechanismen und Institutionen wie der Landeshauptleutekonferenz[4] (*Karlhofer/Pallaver* 2013; *Bußjäger* 2003) oder die Verantwortlichkeiten der Länder in Bereichen wie dem Gebäudesektor widersprechen jedoch der Einschätzung Österreichs als „Federation without Federalism" (*Erk* 2004) oder der Länder als „rein administrative Sub-Einheiten des Bundesstaats" (*Pernthaler/Gamper* 2005, S. 141). Der informelle Einfluss der Länder wird darüber hinaus dadurch verstärkt, dass bundespolitische Akteure zu einem guten Teil von der Mobilisierung und Finanzierung ihrer Landesparteien abhängen (*Sickinger* 2002). Der politische Einfluss der Landesregierungen und ihrer Landeshauptleute äußert sich u.a. darin, dass sie die bundespolitische Tagesordnung mitgestalten und oft mit einem Veto gegen Maßnahmen drohen, die auch die Länder betreffen. Im Gegenzug versucht die Bundesregierung nur vergleichsweise selten, Druck auf die Länder auszuüben. Wollen Bundesministerien Länderpolitiken mitbestimmen, wählen sie meistens den Weg über ausgehandelte Vereinbarungen auf Basis des Artikels 15a der Bundesverfassung (Art 15a B-VG). Die daraus resultierenden „15a-Vereinbarungen" zielen in der Regel darauf ab, Angelegenheiten, die im Wirkungsbereich der Länder liegen, bundesweit zu koordinieren.

Die zentralen Akteure der Klimapolitik sind auf Bundesebene das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (kurz: Lebensministerium[5]), das Ministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Ministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (letzteres ist unter anderem für Energieagenden zuständig). Da keines dieser Ministerien über nennenswerte Kompetenzen im Gebäudesektor verfügt, stehen bei der Governance von Klimapolitik-Integration vor allem diagonale Interaktionen zwischen Lebensministerium (für die Erreichung des Kyoto-Ziels hauptverantwortlich) einerseits und den verschiedenen für Gebäude verantwortlichen Abteilungen der neun Landesregierungen andererseits (dazu zählen u.a. die Abteilungen für Wohnbauförderung, Raumordnung und Energie) im Mittelpunkt. Der Nationalrat und der Bundesrat (letzterer repräsentiert die Bundesländer im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene) sind politisch relativ schwache Akteure und spielen in den meisten Politikfeldern (so auch in der Klimapolitik) keine nennenswerte Rolle (*Broukal* et al. 2009).

Die folgenden Abschnitte erläutern die wichtigsten multi-sektoralen und sektoralen Politiken, die darauf abzielen, Klimaschutz in den Gebäudesektor zu integrieren. Um die Wechselwirkungen zwischen EU-, Bundes- und Landespolitiken sichtbar zu machen, ist die Darstellung chronologisch aufgebaut.

Klimastrategie 2002

Im Jahr 2002 einigten sich die Bundesregierung und die Landeshauptleutekonferenz erstmals auf eine gemeinsame Klimastrategie, mit der die Erreichung des Kyoto-Ziels sichergestellt werden sollte. In der Strategie wurden Emissionsreduktionsziele und -maßnahmen für sieben Sektoren definiert (*Lebensministerium* 2002). Für den Gebäudesektor sah die Klimastrategie bis 2010 eine Reduktion der jährlichen Emissionen um 27% im Vergleich zu 1990 vor. Als wichtigste Maßnahme sollte die Wohnbauförderung der Länder reformiert werden, sodass sie neben der Schaffung von Wohnraum auch vermehrt thermische Sanierungsmaßnahmen sowie den Umstieg auf alternative oder effizientere Heizungsanlagen fördert (*Lebensministerium* 2002, S. 17). Obwohl die Strategie für mehrere Jahre der einzige Versuch blieb, dem Klimaschutz in Ländern und Gemeinden einen bundesweiten Rahmen zu geben (*Wunder* 2004, S. 27), verlor sie bald an politischer Relevanz weil die damalige „kleine Koalition" aus Österreichischer Volkspartei (ÖVP) und Freiheitlicher Partei Österreichs (FPÖ) auf Bundesebene andere Prioritäten setzte.[6] Vor diesem Hintergrund etablierte das Lebensministerium 2004 das Programm klima:aktiv. Es zielt auf die Förderung klimafreundlicher Technologien und Dienstleistungen in den Bereichen Bauen und Sanieren, Energiesparen, Erneuerbare Energie und Mobilität ab. Für den Gebäudesektor wurden freiwillige Qualitätsstandards entwickelt,[7] Leuchtturm-Projekte angestoßen, die Ausbildung von BauprofessionistInnen und die Beratung privater sowie gewerblicher Bauherren gefördert (*Bitterling* 2010, 116). Da diese Maßnahmen jene der Länder ergänzten statt ersetzten, hatten diese nichts dagegen einzuwenden.

Bauordnungen und Wohnbauförderungen der Länder: moderater Klimaschutz durch Interventionen des Bundes

In der ersten Hälfte der 2000er Jahre schritt die Integration von Klimaschutz in die Gebäudepolitik der Länder nur sehr langsam voran (*Wunder* 2004, S. 42; *Amann* 2010, S. 4). So wurden von den Ländern nicht einmal die Mindestanforderungen der EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EC) in deren Bauordnungen verankert. Erst ein von der Europäischen Kommission im Jahr 2006 eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich diente schließlich als Weckruf für Bund und Länder (*RH* 2009, S. 29; *Amann* 2010, S. 4). Um die EU-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, beschloss die Bundesregierung das Energieausweis-Vorlage-Gesetz (EAVG 2006). Es verpflichtet EigentümerInnen von Gebäuden bzw. Wohnungen, potenzielle KäuferInnen und MieterInnen mittels Energieausweis über die energetische Qualität von Immobilien zu informieren. Die Länder kamen überein, ihre Mindeststandards für Neubauten sowie für die Sanierung von bestehenden Gebäuden mit den von der Richtlinie geforderten Standard-Prozeduren in Einklang zu bringen. Zu diesem Zweck wurde das Österreichische Institut für Bautechnik (OIB), die Koordinationsplattform der österreichischen Bundesländer auf dem Gebiet des Bauwesens, damit beauftragt, Empfehlungen zu entwickeln (*OIB* 2007; *Amann & Hüttler* 2007, S. 9). Darüber hinaus einigten sich Bund und Länder in einer 15a-Vereinbarung darauf, die Wohnbauförderungen der Länder verstärkt auf die Verbesserung der thermischen Qualität von Neubauten sowie die Förderung von Sanierungen bestehender Gebäude auszurichten (BGBl. II Nr. 19/2006; siehe auch *Amann/Hüttler* 2007, S. 9). Offensichtlich verhalf in diesem Fall eine EU-Politik der Klimapoli-

tik-Integration im föderal organisierten Gebäudesektor zum Durchbruch. Die tatsächlichen Wirkungen ließen allerdings zu wünschen übrig: Wie Abbildung 1 zeigt, lagen die in den Bauordnungen und der Wohnbauförderung verankerten thermischen Mindeststandards bis 2010 unter dem durchschnittlichen Status Quo von Neubauten. Zudem wirkten sich Änderungen in der Wohnbauförderung kaum auf die Sanierungsrate aus (*RH* 2009).

Klimastrategie 2007 und Finanzausgleich auf Kosten des Klimaschutzes

Nach einer kritischen Evaluation der Klimastrategie 2002 (*AEA/Umweltbundesamt* 2005) initiierte das Lebensministerium 2005 eine Überarbeitung. Die Länder wirkten unter anderem an einer Arbeitsgruppe zu Klimaschutzmaßnahmen im Energie- und Raumwärmesektor mit, deren Ergebnisse in den Entwurf der Strategie einflossen (*Lebensministerium* 2011). Allerdings wurde bald klar, dass die Positionen von Bund und Ländern zu sektoralen Reduktionszielen (besonders jene zum Gebäudesektor) unvereinbar waren, woraufhin das Lebensministerium die Verhandlungen mit den Ländern abbrach. Die überarbeitete Klimastrategie wurde 2007 von der Bundesregierung beschlossen (*Lebensministerium* 2007). Die Länder verweigerten jedoch ihre Zustimmung weil sie die Belastungen für den Gebäudesektor nicht mittragen wollten, obwohl das Emissionsreduktionsziel dieses Sektors von -28% auf -20% bis 2010 im Vergleich zu 1990 verringert wurde (*Lebensministerium* 2002, 8; *Lebensministerium* 2007, 24). In offiziellen Stellungnahmen betonten die Länder, dass „der Bund die gemeinsame fachliche Stellungnahme der Länder hinsichtlich realistischer Reduktionspotenziale nicht berücksichtigt habe“ (*RH* 2009, S. 13). Die interviewten VertreterInnen des Bundes vermuteten hingegen, dass die Länder Ihre Zustimmung vor allem wegen unzulänglichen Bemühungen des Bundes in anderen Sektoren (v.a. im Verkehrssektor) verweigerten. Alle InterviewpartnerInnen waren sich darin einig, dass die überarbeitete Klimastrategie infolge der fehlenden Unterstützung der Länder noch weniger politisches Gewicht hatte als die erste Strategie (siehe auch *Warnstorff* 2011, S. 29).

War die Wirkung der 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern aus dem Jahr 2006 nur marginal, so wurde selbst dieser kleine Fortschritt zwei Jahre später durch eine finanzpolitische Entscheidung konterkariert. Bund und Länder einigten sich darauf, die Zweckbindung jener Bundesmittel aufzugeben, die den Ländern für die Finanzierung der Wohnbauförderung überlassen werden. Fortan stand es den Ländern frei, diese für andere Zwecke einzusetzen (in Salzburg z.B. für verlustreiche Spekulationsgeschäfte). Wie alle InterviewpartnerInnen bestätigten, hatte diese Vereinbarung einen Rückgang jener Mittel zur Folge, die im Rahmen der Wohnbauförderung für Klimaschutz eingesetzt wurden.[8] Die InterviewpartnerInnen des Landes Steiermark rechtfertigten dies mit dem gestiegenen finanziellen Druck. Es wäre demnach wichtiger gewesen, die Mittel der Wohnbauförderung wieder vermehrt für die Schaffung von leistbarem Wohnraum zu verwenden als für die Erreichung umweltpolitischer Ziele. Auch der verantwortliche Landesrat in Oberösterreich ließ in einem Zeitungsinterview ähnliche Prioritäten erkennen: Er kritisierte, dass „der Wohnbau sozusagen der Klimaschutz-Mistkübel [ist], der alles irgendwie regeln soll“[9], während den MieterInnen dadurch mögliche Einsparungen verloren gingen. Im Gegensatz dazu verlangten alle InterviewpartnerInnen aus dem Bereich Klima- und Energiepolitik, die Zweckwidmung der Wohnbauförderung wieder einzuführen (siehe auch *RH* 2009, S. 45 und ein offizielles Statement der Österreichischen Wirtschaftskammer[10]) – bislang vergeblich (*Amann* 2010, S. 20).[11]

Sanierungsscheck der Bundesregierung: Ersatz für Maßnahmen auf Landesebene?

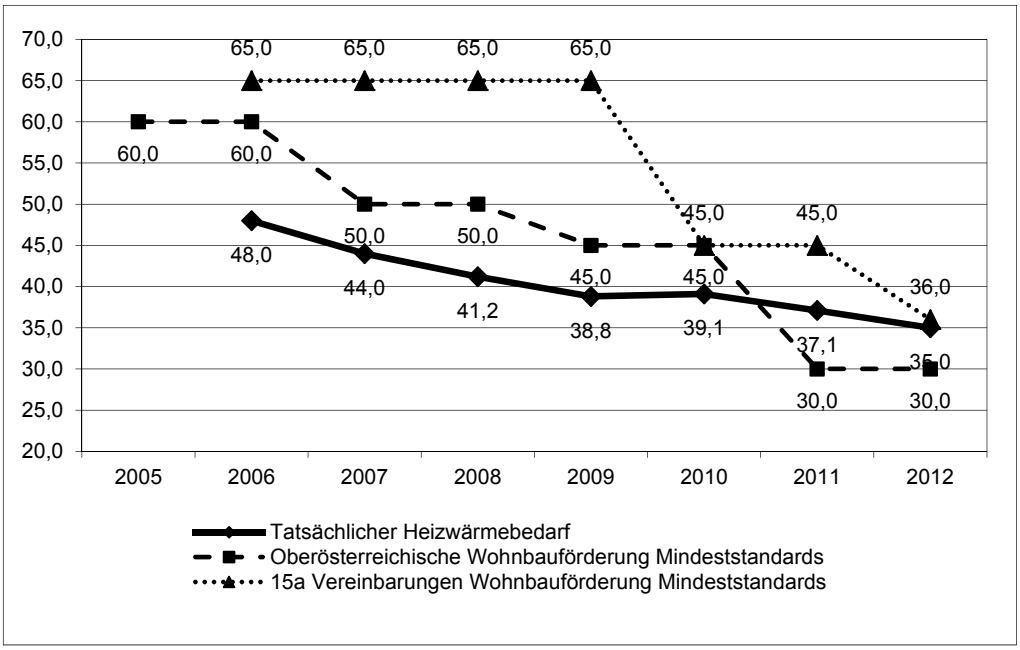
Im Regierungsprogramm für die Legislaturperiode 2008-2013 wurden für den Gebäudesektor folgende Ziele festgehalten: (i) Erhöhung der jährlichen Sanierungsrate sowie der Energieeffizienz von Neubauten (wie in der Klimastrategie 2007), (ii) Investitionen in die thermische Sanierung öffentlicher Gebäude, (iii) Reform des Wohnrechts, sodass einzelne Wohnungseigentümer die Sanierung von Mehrparteien-Gebäuden nicht blockieren können, und (iv) die Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes (*Bundeskanzleramt* 2008; siehe auch *Adensam* et al. 2011). Bislang wurden nur das erste und letzte Ziel in Angriff genommen (das Klimaschutzgesetz behandeln wir weiter unten). Um die Sanierungsrate zu erhöhen, rief die Bundesregierung im Rahmen eines Konjunkturpakets 2009 den sogenannten Sanierungsscheck ins Leben. Im ersten Jahr erhielten private Haushalte 61 und Gewerbebetriebe 39 Millionen Euro für die Sanierung bestehender Gebäude (*WIFO* et al. 2010, S. 5). Obwohl diese 100 Millionen Euro knapp 15% jener 700 Millionen Euro ausmachen, die üblicherweise von den Ländern im Rahmen der Wohnbauförderung für Sanierung ausgeschütteten werden, stieg die Sanierungsrate im Jahr 2009 aber nur um 0,5% (*WIFO* et al. 2010, S. 5). Eine übereinstimmende Erklärung für dieses Missverhältnis von Input und Output lieferten unsere Interviews mit BundesvertreterInnen und mit Experten sowie ein Bericht des *Rechnungshofs* (2009, S. 45): demnach ist die geringe Wirkung des Sanierungsschecks sehr wahrscheinlich auf ein gleichzeitiges Zurückfahren der Länderförderungen zurückzuführen. Während InterviewpartnerInnen auf Landesebene dieser Interpretation widersprechen, bestätigen Expertenrechnungen diese Einschätzung: Den Berechnungen von *Amann* (2010) zufolge kürzten die Länder ihre Wohnbauförderungen in den letzten Jahren deutlich (so z.B. von 2011 auf 2012).[12] Ein Interviewpartner auf Bundesebene räumte ein, dass die Einführung des Sanierungsschecks von der Bundesregierung nicht mit den Ländern koordiniert worden sei. Im Jahr 2010 wurde der Sanierungsscheck von der Bundesregierung ohne Erklärung ausgesetzt (*Lebensministerium* 2012, S. 12) und für die Periode 2011-2014 mit einem vergleichbaren Budget wieder eingeführt[13] – allerdings erneut ohne Koordination mit den Ländern.

Thermische Mindeststandards für Gebäude: Länder reagieren auf Politik von Bund und EU

Übereinstimmend mit einem Bericht des Rechnungshofs (*RH* 2009, S. 13) bestätigten alle InterviewpartnerInnen die zentrale Bedeutung einer 15a-Vereinbarung, die aus den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zum Finanzausgleich resultierte und 2009 in Kraft trat. Diese 15a-Vereinbarung zur Emissionsreduktion im Gebäudesektor[14] zielte erneut darauf ab, die Wohnbauförderung für eine Verbesserung thermischer Standards von Neubauten einzusetzen. Die Länder stimmten zu, ihre auf der Vereinbarung aus dem Jahre 2006 basierenden, wenig ambitionierten Mindeststandards in den Jahren 2010 und 2012 stufenweise anzuheben. Dies sollte eine Verbesserung in allen Ländern bringen (*Amann* 2010, S. 5; *RH* 2009, S. 3). Ein Blick auf die Entwicklung der Mindeststandards zeigt allerdings, dass Oberösterreich schon ein Jahr zuvor beschlossen hatte, die bundesweit ab 2010 gültigen Mindeststandards bereits ab 2009 in Kraft treten zu lassen und über die bundesweit ab 2012 gültigen Standards schon 2011 sogar hinauszugehen (LGBl

28/2008). Weitaus relevanter ist jedoch, dass die neuen Standards bereits zum Zeitpunkt ihres Beschlusses dem Status Quo hinterher hinkten: so lag der tatsächliche Heizwärmebedarf von Neubauten in Oberösterreich bereits im Jahr 2007 unter den ab 2010 gültigen Mindeststandards. Nur die ab dem Jahr 2012 gültigen Mindeststandards brachten erstmals eine kleine Verbesserung des Status Quo in manchen Bundesländern, wenn auch nicht in Oberösterreich (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Vergleich von Heizwärmebedarf-Mindeststandards und tatsächlichem Heizwärmebedarf von Neubauten in Oberösterreich von 2005 bis 2012 (in kWh/m²)[15]



Einen weiteren Anschub für Klimaschutz in der Gebäudepolitik der Länder stellt die 2010 von der EU beschlossene Gebäude-Richtlinie (2010/31/EU) dar. Sie forderte eine neue Berechnung der Energieeffizienz von Gebäuden, die Zahl von Passivhäusern zu erhöhen, und zusätzliche Details in Energieausweisen für Gebäude. Dem letzten Punkt kam die Bundesregierung im Jahr 2012 durch den Beschluss des Energieausweis-Vorlage-Gesetzes EAVG[16] nach. Allen weiteren Forderungen entsprachen die Länder im Rahmen eines Updates der OIB-Richtlinie 6 von 2006 (*OIB* 2011) und dem Beschluss eines Fahrplans für Passivhausstandards im Neubau bis 2020. Bis 2014 wurden die Bauordnungen in allen Ländern, mit Ausnahme von Salzburg, entsprechend angepasst.[17]

Klimaschutzgesetz – koordinierter, verbindlicher, gemeinsamer Klimaschutz von Bund und Ländern?

Da die angepeilte Reduktion von Treibhausgasemissionen mithilfe der Klimastrategien bei weitem nicht erreicht wurde, bemühte sich die Sektion Umweltpolitik des Lebensministeriums nach Beschluss des Regierungsprogramms 2008, das darin angekündigte Klimaschutzgesetz (*Bundeskanzleramt* 2008, S. 77f) auf den Weg zu bringen. Es sollte Reduktionsziele für jeden Sektor festlegen sowie einen Verantwortlichkeitsmechanismus für den Fall ausarbeiten, dass diese Ziele verfehlt würden. Die Verhandlungen mit den Landesregierungen dauerten drei Jahre. Das Ergebnis präsentierte der dafür verantwortliche Lebensminister in einer Sitzung des Nationalrats vom 19./20. Oktober 2011. Er verkündete, dass „[i]m Bereich des Klimaschutzes […] aus dem bisherigen ‚Kann' jetzt ein ‚Muss'" werde, und dass Österreich damit europaweit nach Großbritannien zum Vorreiter avanciere „weil wir koordiniert, verbindlich, gemeinsam Klimaschutz machen".[18] Da das Gesetz weder Reduktionsziele für Sektoren oder Gebietskörperschaften, noch konkrete Konsequenzen für Zielverfehlungen vorsieht (Klimaschutzgesetz, BGBL. I Nr. 106/2011), ist die zitierte Einschätzung wohl populistischer Natur.

Da den verhandelnden Akteuren diese Lücken bewusst waren, wurden die Verhandlungen nach dem Beschluss des Gesetzes unter der Leitung des Lebensministeriums in sektoralen Arbeitsgruppen weitergeführt. In diesen waren mehrere Bundesministerien, Ländervertreter, Sozialpartner[19] und in Einzelfällen weitere Interessengruppen wie z.B. die Energieagentur Österreich oder die Interessenvertretung der österreichischen Energiewirtschaft vertreten. In einer Novelle des Klimaschutzgesetzes wurden einerseits detaillierte Emissionsreduktions-Pfade für sechs Sektoren bis 2020 festgeschrieben (Novelle Klimaschutzgesetz 2012). Andererseits konnten sich Bund und Länder auf ein Maßnahmenprogramm für die Jahre 2013/2014 einigen (*Lebensministerium* 2013). Obwohl im Nationalrat beschlossen, wird die Novelle aus zwei Gründen wahrscheinlich ohne nennenswerte Wirkung bleiben: Zum einen verweigerten die Länder und die Sozialpartner ihre Zustimmung. Sie lehnten vor allem das in der Novelle genannte Reduktionsziel für den Gebäudesektor ab (-13,5% zwischen 2013 und 2020; vgl. Oberösterreichische Landesregierung 2013; Landesregierung Steiermark 2013). Zum Zweiten konnte keine Einigung darüber erzielt werden, wer im Falle eines Verfehlens der Reduktionsziele die Kosten für daraus entstehende Zukäufe von Emissionszertifikaten zu tragen hat. Da die Länder also keine Konsequenzen befürchten müssen, wenn sie die von ihnen abgelehnten Reduktionsziele nicht erreichen, hat die Novelle symbolischen Charakter. Das lässt auch daran zweifeln, dass das Mitte 2013 beschlossene Maßnahmenprogramm 2013/2014 konsequent umgesetzt werden wird.

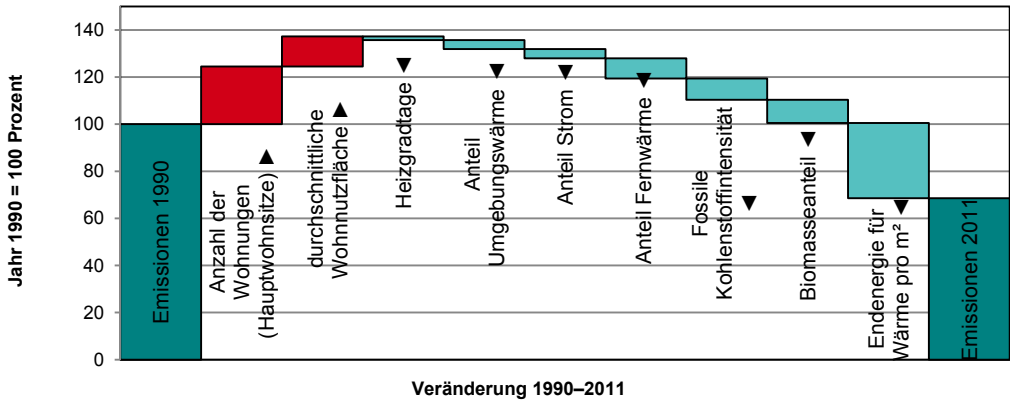
Dieses Programm wurde in sektoralen Arbeitsgruppen erarbeitet. Die Koordination zwischen den Ländern erfolgte vor den Verhandlungen mit dem Bund hauptsächlich zwischen VertreterInnen der betroffenen Sektoren. Die Klimaschutzverantwortlichen der Länder waren dabei meist nicht eingebunden, um „Einmischungen" in Sektor-interne Angelegenheiten zu vermeiden. Auch zwischen Bund und Ländern fanden informelle sektorale Verhandlungen vor den Treffen der Arbeitsgruppen statt. Das Verhältnis Regierungsvertreter – Sozialpartner wird dabei von InterviewpartnerInnen unterschiedlich interpretiert: Manche vermuteten, dass mit informellen Verhandlungen vor allem die Sozialpartner umgangen werden sollten, die innerhalb der Arbeitsgruppen oft bremsend wirkten. Ein Interviewpartner unterstrich diese Annahme mit der Aussage: „Sobald die Sozi-

alpartner dabei sind, kannst Du es schmeißen. Das sind Lobbyisten." Ein weiterer teilte diese Einschätzung: „Die haben kein Interesse an Klimapolitik. Sie interessieren sich nur für ihr Klientel." Andere InterviewpartnerInnen verwiesen hingegen darauf, dass informelle Koordination im Vorfeld der Arbeitsgruppentreffen auch darauf hinauslaufen kann, zumindest manche Sozialpartner stärker einzubinden. So übernahm beispielsweise das Wirtschaftsministerium Positionen der Wirtschaftskammer und der Industriellenvereinigung lange bevor die Verhandlungen mit anderen Ministerien und den Ländern überhaupt begonnen hatten. Im Gegensatz zu anderen Sektoren hatte diese Abstimmung im Gebäudesektor jedoch nicht unbedingt negative Folgen für den Klimaschutz. So trat die Wirtschaftskammer wiederholt für die Förderung thermischer Sanierungsmaßnahmen ein, weil die Bauwirtschaft von entsprechenden Förderungen profitiert.[20] Jene Arbeitsgruppe, die für den Gebäudesektor verantwortlich war, einigte sich unter anderem auf die Erhöhung der Energieeffizienz öffentlicher Gebäude, die Aufnahme von Verhandlungen zu einer neuen 15a-Vereinbarung, eine stärkere Berücksichtigung von Klimaschutz in der Wohnbauförderung und eine Änderung des Wohnrechts (*Lebensministerium* 2013). Weil die meisten dieser Maßnahmen bereits im Regierungsprogramm 2008 standen und außerdem sehr vage formuliert wurden, stellen sie keinen nennenswerten Fortschritt dar. Einzig die Tatsache, dass nun für die Umsetzung verantwortliche Akteure benannt werden, kann positiv hervorgehoben werden. Da jedoch oft Bundes- und Landesstellen gemeinsam aufscheinen, ist es nicht verwunderlich, dass einmal mehr eine 15a-Vereinbarung auf der Agenda steht (*Lebensministerium* 2013, S. 10). Offensichtlich tappte also nicht nur die Novelle des Klimaschutzgesetzes, sondern auch das Maßnahmenprogramm in eine jener Fallen föderaler Politik, die es eigentlich entschärfen wollte.

4. Emissionsentwicklung und Akteurskonstellationen

Zwischen 1990 und 2011 sanken die Treibhausgasemissionen im österreichischen Gebäudesektor um 25,5% (*Umweltbundesamt* 2013a, S. 70). Damit übertraf die Reduktion sogar jenes Ziel der Klimastrategie 2007 (*Lebensministerium* 2007, S. 24) um 9%, mit dem die Länder nicht einverstanden waren. Noch bemerkenswerter ist die Reduktion vor dem Hintergrund, dass im selben Zeitraum Zahl und Größe (durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf) der Wohnungen anstieg (siehe Abb. 2). Auf den ersten Blick könnte man daraus einen klaren Erfolg der Klimapolitik ablesen. Auf den zweiten Blick, also unter Einbeziehung zusätzlicher Daten sowie der oben zusammengefassten Chronologie der Ereignisse, muss die Interpretation jedoch kritischer ausfallen.

Abb. 2: Treiber und Hemmer von Treibhausgas-Emissionen in Privathaushalten zwischen 1990 und 2011



Quelle: Umweltbundesamt 2013a, S. 84

Wie Abbildung 2 zeigt, sind die Emissionsminderungen in Privathaushalten (d.h. die Differenz zwischen den Balken „Emissionen 1990“ und „Emissionen 2011“) nur teilweise auf Faktoren zurückzuführen (in den Balken dazwischen dargestellt), auf die politisch signifikant Einfluss genommen wurde. So resultiert ungefähr die Hälfte der Emissionsminderungen aus dem Wechsel von Öl und Kohle zu Biomasse (vor allem Holz, Hackschnitzel und Pellets), Gas (ein fossiler Brennstoff mit geringerer Kohlenstoffintensität), Umgebungswärme, Strom (vor allem Wärmepumpen) und Fernwärme.[21] Neben den oben erörterten Politiken, die z.T. auch eine Erneuerung von Heizsystemen förderten, waren dafür allerdings (außer beim Ausbau der Fernwärme) v.a. auch nicht-politische Einflüsse verantwortlich (*Umweltbundesamt* 2012b, S. 67; *Umweltbundesamt* 2013a, S. 79).[22] So stieg z.B. der Ölpreis von 30 US-$ pro Barrel in den frühen 2000ern auf 80 US-$ im Jahre 2008 und auf über 100 US-$ bis 2010 (*Umweltbundesamt* 2013b, S. 51). Angesichts dieser starken Marktsignale konnten sich im selben Zeitraum auch mehrere technologische Innovationen beim Bauen und Heizen durchsetzen (*WIFO* et al. 2010). Etwa die Hälfte der Emissionsreduktionen ist schließlich auf bessere thermische Standards von Gebäuden zurückzuführen. Davon kann wiederum nur ein Teil mit den oben erörterten politischen Maßnahmen erklärt werden: zum einen hat auch hier der starke Ölpreisanstieg ein Umdenken bewirkt (*Bräuninger* et al. 2012). Zum anderen wird der Erfolg der Gebäudepolitik im Klimaschutz auch durch eine genauere Betrachtung der Emissionsdaten aus den Jahren 2008-2009 relativiert: während der Endenergiebedarf pro Quadratmeter 2008 etwa 20% unter dem Wert von 1990 lag (*Umweltbundesamt* 2010, S. 75), waren es 2009 (und in den folgenden Jahren) rund 30% (*Umweltbundesamt* 2011, S. 82). Da es zwischen 2008 und 2009 keinen wesentlichen Politik-Wandel gab, der diese Veränderung erklären könnte, handelt es sich dabei sehr wahrscheinlich um die Auswirkungen einer neuen Berechnungsmethode.[23]

Mangels quantitativen Untersuchungen zur Bedeutung politischer und nicht-politischer Einflüsse auf die Emissionsentwicklung im Raumwärmesektor wollen wir nun die Rolle der Klimapolitik-Integration im Lichte unserer oben dokumentierten Analyse von

EU-, Bundes- und Länder-Politiken abschließend qualitativ bewerten. Dabei fokussieren wir auf Optionen und tatsächliche Maßnahmen sowie auf eine zusammenfassende Analyse der involvierten Akteure.

Die Verantwortlichen auf Bundes- und auf Landesebene griffen vor allem auf Informationsvermittlung, finanzielle Anreize sowie Baugesetze zurück, um Klimaschutz in den Gebäudesektor zu integrieren (für einen Überblick siehe Annex 2). Die Länder „ökologisierten" ihre Wohnbauförderung für bestehende und neue Gebäude und die thermischen Standards für Neubauten – beides meist nur in sehr kleinen Schritten und oft nicht von sich aus sondern nach Interventionen der EU und/oder der Bundesregierung . Die Bundesregierung bemühte sich, im Rahmen des klima:aktiv-Programms Passivhaus- und Nullenergiehaus-Standards zu bewerben, förderte thermische Sanierungsprojekte und versuchte, durch Information (klima:aktiv) und Gebäudeausweise auf das Nutzerverhalten einzuwirken. Allerdings sind sowohl die Einführung von Gebäudeausweisen als auch die Verbesserung der Energiestandards von Neubauten zu einem guten Teil auf EU-Anforderungen zurückzuführen. Andere Maßnahmen, wie eine Reform des Wohnrechts zur Erleichterung von Sanierungsvorhaben oder eine Berücksichtigung von Klimaschutz in der Raumplanung wurden in einigen wenigen Dokumenten erwähnt, aber nie systematisch umgesetzt. Da die Wohnbauförderung Aspekte der Raumplanung und Mobilität völlig außer Acht lässt und somit Zersiedelung und Individualverkehr fördert, konterkariert sie die bislang gesetzten Klimaschutzmaßnahmen sogar zu einem gewissen Grad.[24]

Als einziger Aktivposten auf Bundesebene wurde von allen InterviewpartnerInnen das Lebensministerium (bzw. dessen Sektion Umweltpolitik) genannt. Andere Ministerien betreiben Klimaschutz meist nur opportunistisch, d.h. in Verbindung mit anderen Zielsetzungen, wie Energieautonomie/-sicherheit und Konjunkturförderung im Falle des Wirtschaftsministeriums oder der Schaffung von Arbeitsplätzen (z.B. durch Sanierungsprojekte) im Falle des Arbeitsministeriums. Für diese Akteure ist Klimaschutz also mehr eine (willkommene) Begleiterscheinung als der eigentliche Zweck politischen Handelns. Hinzu kommt, dass der Bundeskanzler seine vermittelnde Funktion in der Regierung dazu nutzen könnte, Klimaschutz über Ressortgrenzen hinweg voranzutreiben, daran einigen InterviewpartnerInnen zufolge aber offenbar kein Interesse hat. Dasselbe gilt auch für die Abgeordneten des Nationalrats: gerade jene der Regierungsparteien folgen den Positionen der Regierung und treten in der Klimapolitik nicht als eigenständige Akteure in Erscheinung.[25] In den Ländern liegt Klimaschutz im Gebäudesektor fast ausschließlich in den Händen der Sektor-Verantwortlichen. Um möglichst „ungestört" zu bleiben, umgehen sie manchmal sogar die Klimapolitik-KoordinatorInnen. Da sektorale Akteure sich vor allem um sektorale Aufgaben (wie z.B. Gebäudesicherheit oder Schaffung von Wohnraum) kümmern, steht Klimaschutz bei ihnen entweder gar nicht oder nur weit unten auf der Agenda – bis entweder der Druck durch andere Regierungsebenen wächst oder Klimaschutz sich leicht mit Sektor-Interessen verbinden lässt. Da die österreichische Bundesregierung nur sehr eingeschränkt Druck auf Länder ausüben kann, waren langwierige Koordinationsbemühungen unausweichlich. Dabei spielten EU-Richtlinien wiederholt eine wichtige Rolle. Diese wurden in der Regel nicht von den Ländern direkt, sondern über Bundesgesetze oder Bund-Länder-Vereinbarungen – meist stark verzögert – umgesetzt.

Dieser Akteurs-Konstellation zufolge fand Klimapolitik-Integration als Governance-Prozess überwiegend zwischen dem Lebensministerium und sektoralen EntscheidungsträgerInnen auf Landesebene statt. Die Klimapolitik-KoordinatorInnen der Länder spielten vor allem dann eine Rolle, wenn es darum ging, Klimaschutz auf die landespolitische

Agenda zu bringen. Dementsprechend müsste man genau genommen weder von horizontaler noch von vertikaler, sondern von diagonaler Klimapolitik-Integration sprechen (siehe Kapitel 2). Bislang hat das Lebensministerium allerdings nur weitgehend erfolglose Koordinations-Versuche auf den Weg gebracht. Die Klimastrategien 2002 und 2007 schafften es aus verschiedenen Gründen nie, Klimapolitik tatsächlich zu koordinieren. Während die erste Strategie zwar auf die formale Unterstützung der Länder zählen konnte, aber mangels politischen Willens nie über den Status eines Papiers hinauskam, fiel die zweite Strategie von vornherein dem österreichischen Föderalismus zum Opfer. Das Klimaschutzgesetz wurde 2011 trotz gravierender Lücken zumindest symbolisch verabschiedet. Da die Novelle 2013 die Lücken nicht schließen konnten, ist davon auszugehen, dass das Gesetz ohne nennenswerte Wirkung bleiben wird. Als die Bundesregierung im Jahr 2008 mit dem sogenannten „Sanierungsscheck" Länderkompetenzen berührte, verzichtete sie gänzlich auf Koordination. Das hatte nicht eine Stärkung des Klimaschutzes, sondern eine Kürzung der Wohnbauförderung durch die Länder zur Folge. Die einzigen zumindest teilweise erfolgreichen Bemühungen, Klimapolitik diagonal in den Gebäudesektor zu integrieren, waren verbindliche Bund-Länder Vereinbarungen nach Art. 15-a der Bundesverfassung. Während die Vereinbarung von 2006 das Thema zumindest auf die Agenda brachte, ging die Vereinbarung von 2009 erstmals über den Status Quo der Baupraxis hinaus (siehe Abb. 2). Die Tatsache, dass dieser kleine Erfolg fast 15 Jahre nach der ersten diesbezüglich relevanten 15a-Vereinbarung erzielt wurde (*Steurer* 1999), macht deutlich, dass substantielle Klimapolitik-Integration offensichtlich viel Zeit benötigt, vor allem wenn es diagonaler Koordination in einem föderalistischen Staat bedarf.

Alles in allem bedurfte es also sehr langwieriger und schwieriger diagonaler politischer Verflechtungen über EU-, Bundes- und Länderebenen hinweg, um ein bescheidenes Maß an Klimaschutz in die österreichische Gebäudepolitik zu integrieren. Dabei waren sektoral fokussierte Politiken (wie z.B. EU-Richtlinien und 15a-Vereinbarungen) effektiver als umfassende multi-sektorale Strategien. Das sämtliche Sektoren umfassende Klimaschutzgesetz hätte dieses Muster durchbrechen können (nicht zuletzt weil dessen Umsetzung sektoral organisiert wurde), doch aufgrund fehlender Verbindlichkeit und Sanktionsmöglichkeit wird es die Reihe erfolgloser Klimapolitik-Integration durch den Bund sehr wahrscheinlich fortsetzen.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Zentrum dieses Artikels standen die Fragen, ob, wie und in welchem Ausmaß Klimaschutz seit der Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls 1997 in den österreichischen Gebäudesektor integriert wurde und welche Rolle föderale Strukturen dabei spielten. Dabei haben wir sowohl multi-sektorale als auch sektoral fokussierte Koordination und Politik berücksichtigt. Wie einleitend angemerkt, ist Gebäudepolitik aus zwei Gründen ein besonders interessanter Untersuchungsgegenstand für Klimapolitik-Integration in föderalen Staaten: zum einen haben Länder hier wesentliche Kompetenzen; zum anderen ist der Gebäudesektor nach wie vor einer der wichtigsten Emittenten von Treibhausgas-Emissionen und damit zentral für die Erreichung klimapolitischer Zielsetzungen. Die Fragmentierung der Verantwortlichkeiten in diesem Sektor verlangt allerdings nach Koordination und Integration nicht nur über Sektoren (hier vor allem zwischen Umwelt- und Gebäudepolitik), sondern auch über Regierungsebenen hinweg (hier vor allem zwischen Bund und

Ländern). Dementsprechend wollen wir abschließend beantworten, wie förderlich oder hinderlich der österreichische Föderalismus in diesem Zusammenhang war.

Da der dezentral organisierte Gebäudesektor einer der wenigen Sektoren in Österreich ist, dessen Treibhausgas-Emissionen seit 1990 abgenommen haben, könnte eine quantitative Untersuchung zur Schlussfolgerung kommen, dass Föderalismus in diesem Fall für Klimaschutz förderlich ist. Unsere qualitative Analyse zeigt jedoch, dass der österreichische Föderalismus die Integration von Klimaschutz im Gebäudesektor in dreierlei Hinsicht behinderte: Zum Ersten hat die Zahl der beteiligten Akteure Klimapolitik-Integration als Governance deutlich erschwert. Schon die Integration von Klimaschutz in einen einzelnen Sektor ist in der Regel eine große Herausforderung (*Steurer* 2007). Umso schwieriger war dies im föderalen Österreich weil die einzige treibende Kraft (das Lebensministerium) nicht nur mit einem oder zwei kritischen Ministerien konfrontiert war, sondern darüber hinaus mit neun nicht minder kritischen Landesregierungen. Anstelle eines „race to the top" durch Experimentieren und gegenseitiges Lernen (vgl. Kapitel 2) haben wir überwiegend passive (z.T. sogar blockierende) Bundesländer vorgefunden, die meist nur das Nötigste an Klimaschutz in ihre Gebäudepolitik integriert haben (vorgegeben mittels EU-Richtlinien oder Bund-Länder Vereinbarungen). Zum Zweiten ging es in den diagonalen Verhandlungen zwischen Lebensministerium und Landesregierungen nicht immer primär um Klimaschutz, sondern um „föderale Machtspiele". Länder verhinderten oder verzögerten Klimaschutz nicht unbedingt aufgrund anderer Positionen zum Klimaschutz, sondern wegen Macht- und Ressourcenkämpfen. Zum Dritten war es der Bundesregierung nicht möglich, die im Rahmen des Kyoto-Abkommens eingegangene internationale Verpflichtung an die Bundesländer weiterzugeben. Während *Hudson* (2012, S. 1) davon ausgeht, dass föderale Systeme das Zustandekommen internationaler Übereinkommen erheblich erschweren, traten die Probleme in Österreich nicht bei der Verhandlung, sondern bei der Umsetzung des Kyoto-Protokolls auf. Da sich die Bundesregierung auf der internationalen Ebene im Alleingang dem Kyoto-Ziel verpflichtete, sahen sich die Bundesländer nie dazu veranlasst, auf ein Klimaschutz-Ziel hinzuarbeiten, das sie weder verhandelt noch jemals formal akzeptiert hatten.

Unsere Fallstudie sowie ähnliche Erkenntnisse zur Schweiz (*Casado-Asensio/Steurer*, forthcoming) bestätigen also die Annahme, dass föderale Systeme beim Schutz globaler öffentliche Güter (wie dem Weltklima) Schwierigkeiten haben (vgl. Kapitel 2). Da diese Ergebnisse im Kontrast zur Klimapolitik der USA stehen (vgl. Kapitel 2), können wir sie nicht für alle föderalen Länder verallgemeinern, aber wir können betonen, dass das Verhältnis von Föderalismus und Klimaschutz deutlich komplexer ist, als so manche Analyse annimmt (vgl. ebenfalls Kapitel 2). Angesichts unserer Fallstudie müssen wir vor zu großen Erwartungen gegenüber dezentraler oder polyzentrischer Governance als vollwertige Alternativen zu nationaler und internationaler Klimapolitik warnen. Polyzentrische Governance kann unter bestimmten Umständen zweifellos eine sinnvolle Ergänzung oder gar Alternative zu zentralistischer Steuerung sein (besonders dann wenn letztere versagt), aber sie ist deswegen nicht notwendigerweise der ideale Weg um globale Umweltprobleme zu lösen.

Können wir mit der Föderalismus-Problematik im Klimaschutz auch das in Kapitel 1 erwähnte Paradoxon erklären, demzufolge das angebliche Umwelt-Musterland Österreich in diesem Politikfeld europaweites Schlusslicht ist? Wenn man bedenkt, dass Klimaschutz in zentral(er) organisierten Sektoren wie Verkehr und Finanzen (siehe Kapitel 1) zum Teil mit noch größeren Problemen (und steigenden Emissionen) konfrontiert ist, darf die Bedeutung des politischen Systems nicht überschätzt werden: Offensichtlich haben andere Faktoren,

wie ökonomische Kalküle (darunter v.a. die Kosten technologischer Lösungen und die volkswirtschaftlichen Auswirkungen politischer Maßnahmen) und die damit eng verbundene Popularität von Klimaschutz in der Wirtschaft, der Wählerschaft sowie bei Regierungs- und Oppositionsparteien auf allen politischen Ebenen (für Großbritannien vgl. *Carter* 2014; *Carter/Jacobs* 2014) eine größere Bedeutung als das politische System als solches (siehe auch *Wälti* 2004). Dementsprechend ist das föderale System Österreichs auch nur ein Faktor unter vielen, den es bei der Auflösung des umwelt- bzw. klimapolitischen Paradoxons zu berücksichtigen gilt. Und wie lässt sich dieses sinnvoll auflösen? Wir schlagen vor, die zu einfache binäre Vorreiter-Nachzügler-Einteilung um eine dritte Kategorie zu erweitern und Österreich nicht mehr als umweltpolitischen Vorreiter sondern als umweltpolitischen Opportunisten neu einzustufen: progressive Umweltpolitik ist am ehesten dort anzutreffen, wo auch auf kurze Sicht wirtschaftliche Vorteile zu erwarten sind (z.B. durch Nutzung von Wasserkraft, ökologische Landwirtschaft als Nischenstrategie und Gewässerreinhaltung als Beitrag zum Tourismus). Da diese Voraussetzung bei der Mitigation des Klimawandels oft nicht gegeben ist, werden Klimaschutz bewusst hintangestellt und vergleichsweise kostengünstige „Strafzahlungen" für Zertifikatskäufe gerne in Kauf genommen. Abgesehen von der hier analysierten Fallstudie zeigt sich der Opportunismus österreichischer Klimapolitik besonders deutlich in folgendem Kosten-Nutzen-Kalkül, das u.a. vom ehemaligen österreichischen Verkehrsminister und späteren Bundeskanzler Faymann in ähnlicher Form öffentlich vorgerechnet wurde: Treibstoffpreise sind in acht Nachbarstaaten höher als in Österreich. Der daraus resultierende „Tanktourismus" ist zwar etwa für ein Drittel der Treibhausgas-Emissionen des Verkehrssektors verantwortlich (und damit für ca. 7% der gesamten Emissionen), bringt aber etwa 1,3 Milliarden Euro an Steuereinnahmen jährlich. Weil eine CO_2-Steuer nicht nur die Treibhausgasemissionen sondern auch das Ausmaß des Tanktourismus reduziert hätte, war es für die Bundesregierung „klimapolitisch opportun" die vergleichsweise geringe Summe von 700 Millionen Euro für den Kauf von Emissionszertifikaten für die gesamte Kyoto-Periode auszugeben.[26]

Welche Empfehlungen lassen sich aus unseren Erkenntnissen ableiten? Wenn Klimaschutz für eine Bundesregierung tatsächlich von großer Bedeutung ist, wäre die Zentralisierung von Kompetenzen eine zielführende (wenn auch politisch sehr unrealistische) Lösung. Alternativ dazu wäre es überlegenswert, wenn VertreterInnen der Bundesregierung internationalen (bzw. europäischen) Klimaschutz-Vereinbarungen nicht im Alleingang zustimmen, sondern erst nach einer verbindlichen Vereinbarung mit den Bundesländern. Wie das österreichische Beispiel zeigt, ist dabei richtiges „Timing" von großer Bedeutung. Der Versuch, eine bereits eingegangene internationale Verpflichtung nachträglich auf Bund und Bundesländer aufzuteilen, wird zum föderalistischen Spießrutenlauf: Warum sollten Bundesländer zur Erreichung eines politischen Ziels beitragen, das sie nie ausverhandelt, geschweige denn akzeptiert haben? Werden Ziele von föderalen Staaten zuerst im Inland und erst danach international verbindlich fixiert, könnte das zwar Letzteres verzögern. Die Umsetzung würde dadurch jedoch sehr wahrscheinlich erleichtert werden. Die Tatsache, dass föderale Staaten wie Österreich ihre Klimaschutzziele nicht rechtzeitig mit ihren Ländern ausverhandeln, legt nahe, dass Klimaschutz bislang nicht besonders ernst genommen wird. Solange sich Regierungen aus ihren Klimaschutzverpflichtungen vergleichsweise günstig freikaufen können, besteht offenbar auch keine Notwendigkeit dafür – jedenfalls nicht für umweltpolitische Opportunisten.

Anmerkungen

1 http://derstandard.at/1333528357258/Umwelt-Strategie-Oesterreich-kauft-sich-mit-Emissionszertifikaten-frei-und-kuerzt-Solarfoerderung; am 19.7.2013.
2 Die bedeutendsten Klimaschutz-Maßnahmen im Gebäudesektor sind die energetische Sanierung bestehender Gebäude, die Verbesserung energetischer Standards für Neubauten (Metz 2010, S. 207; Kletzan-Slamanig et al. 2008; Wunder 2004; Komendantova/Amann 2007; Umweltbundesamt 2012b, S. 67, S. 79), die Erneuerung oder der Wechsel von Heizungsanlagen (z.B. von Öl und Gas zu Wärmepumpen, Fern- und Nahwärmesystemen oder solarer Warmwasseraufbereitung), sowie die Integration klima- und energiepolitischer Überlegungen in die Raumplanung.
3 Diese beiden Bundesländer wurden ausgewählt, weil sowohl deren Gebäudebestand (und somit auch deren Emissions-Reduktionspotential; vgl. Kletzan-Slamanig et al. 2008; Umweltbundesamt 2012c) als auch deren Reduktion der Treibhausgas-Emissionen von Privathaushalten vergleichbar sind. Letztere sanken zwischen 2000 und 2010 in der Steiermark um 24% und in Oberösterreich um 20% (Umweltbundesamt 2012c).
4 Die Landeshauptleute treffen sich mindestens zweimal jährlich, um ihre Positionen gegenüber der Bundesregierung abzustimmen.
5 Die hier verwendeten Bezeichnungen der Ministerien bezeichnen sich auf den Untersuchungszeitraum.
6 Die EvaluatorInnen der Strategie kritisierten vor allem den "sehr bescheidenen" Einsatz von Mitteln für die Sanierung privater Dienstleistungsgebäude sowie nicht realisierte Potenziale in der Optimierung von umweltfreundlichen Heizungsanlagen (AEA & Umweltbundesamt 2005, S. 19).
7 http://www.klimaaktiv.at/bauen-sanieren/gebaeudedeklaration.htm; am 17.8.2013.
8 Siehe auch http://wirtschaftsblatt.at/home/life/immobilien/1227532/index und http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130314_OTS0093/endlich-konsens-bei-der-zweckbindung-der-wohnbaufoerderung; am 28.7.2013.
9 http://derstandard.at/1350261175743/Manfred-Haimbuchner-Der-Wohnbau-ist-der-Klimaschutz-Mistkuebel; am 22.4.2013.
10 http://oe1.orf.at/artikel/242762http://oe1.orf.at/artikel/242762; am 28.7.2013.
11 http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1376824/Wohnbaufoerderung-spaltet-die-Koalition; am 28.7.2013.
12 http://derstandard.at/1378249110083/Eigenheim-ohne-Foerderung-im-Trend; am 16.9.2013.
13 http://www.umweltfoerderung.at/kpc/de/home/umweltfrderung/fr_private/energiesparen/; am 28.7.2013.
14 BGBl. II Nr. 251/2009.
15 Eigene Abbildung, basierend auf Daten von https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Klimabericht.pdf?3vtkfo; http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/34867_DEU_HTML.htm, am 8.8.2013; OÖ-Eigenheim-Verordnung 2003; OÖ-Eigenheim-Verordnung 2005; OÖ-Eigenheim-Verordnung 2008; E-mail der Abteilung Wohnbauförderung des Landes Oberösterreich. Laut Auskunft der Fachabteilung Energie und Wohnbau des Landes Steiermark sind vergleichbare Zahlen für die Steiermark nicht verfügbar.
16 EAVG: Bundesgesetz über die Pflicht zur Vorlage eines Energieausweises beim Verkauf und bei der In-Bestand-Gabe von Gebäuden und Nutzungsobjekten (BgBl. I Nr. 137/2006).
17 http://www.oib.or.at/, am 27.1.2014.
18 http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/NRSITZ/NRSITZ_00124/ SEITE_0261.html, am 25.9.2012.
19 Arbeiterkammer, der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Wirtschaftskammer Österreich und die Landwirtschaftskammern.
20 http://www.kleinezeitung.at/allgemein/bauenwohnen/2293480/wirtschaftskammer-macht-sich-fuer-thermische-sanierung-stark.story, am 5.3.2013.
21 Allerdings werden durch den verstärkten Einsatz von Elektrizität und Fernwärme Emissionen nicht notwendigerweise um die ausgewiesenen 10% reduziert, sondern teilweise auch in die Bilanz des Sektors Energieaufbringung verschoben (Umweltbundesamt 2013a, S. 73).
22 Die Wohnbauförderung unterstützte beide Trends für bestehende und neue Gebäude, während sich baurechtliche Änderungen nur auf Neubauten beziehen.
23 Ein für diese Berechnungen zuständiger Experte, der anonym bleiben wollte, bestätigte per E-mail die Möglichkeit großer jährlicher Verschiebungen bei der Berechnung sektoraler Emissionsdaten, konnte diese für die Jahre 2008-2009 jedoch nicht quantifizieren.
24 Der Standard, 14./15. Dezember 2013, 18.

25 Die Abgeordneten des Nationalrats haben die Möglichkeit, durch Entschließungen von der Bundesregierung politische Maßnahmen einzufordern. (http://www.parlament.gv.at/PERK/KONTR/POL/2 ENTSCHLIESSUNGEN/index.shtml; am 27.1.2014)

26 Vgl. http://derstandard.at/3145423, am 25.9.2014; http://www.oeamtc.at/?id=2500%2C1394632%2C %2C; am 19.7.2013.

Literatur

Adelle, C./Russell, D., 2013: Climate Policy Integration: a Case of Déjà Vu?; in: Environmental Policy and Governance 23, S. 1-12.

Adelman, D. E./Engel, K. H., 2008: Adaptive Federalism: The Case Against Reallocating Environmental Regulatory Authority. Minnesota Law Review 92, S. 1796-1850.

Adensam, H./Holzmann, A./Jamek, A./Ploiner, C./Renner, S./Thenius, G., 2011: Zweiter Nationaler Energieeffizienzaktionsplan der Republik Österreich. Entwurf Mai 2011, erstellt im Auftrag des BMWFJ, Austrian Energy Agency, Wien.

Adler, J. H., 2005: Jurisdictional Mismatch in Environmental Federalism, in: NYU Environmental Law Journal 14, S. 130-178.

AEA Austrian Energy Agency & Umweltbundesamt, 2005: Evaluierungsbericht zur Klimastrategie Österreichs. Evaluierungsbericht gem. EZG, im Auftrag des Lebensministeriums, Wien.

Amann, W., 2010: Wohnbau und Gebäudesanierung als Wirtschafts- und Klima-Turbo; Im Auftrag des Grünen Parlamentsklubs, IIBW Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien.

Amann, W./Hüttler, W., 2007: Rahmenbedingungen, in: *Lugger, K./Amann, W.* (Eds.), Ökologisierung der Wohnbauförderung im mehrgeschossigen Wohnbau. Institut für Immobilie, Bauen und Wohnen, Wien.

Bitterling, U., 2010: Klimapolitik als Koordinationsherausforderung. Der Beitrag ausgewählter österreichischer Klimaschutzmaßnahmen zu einer kohärenten Klimapolitik. Dissertation, Wien.

Börzel, T. A., 2003: Guarding the Treaty: The Compliance Strategies of the European Commission, in *Börzel, T. A./Cichowski, R.* (Eds.), The State of the European Union. Law, Politics and Society, Oxford: Oxford University Press.

Bräuninger, M./Wohlers, E./Wenzel, L., 2012: Erneuerbare Energien als Hoffnungsträger; HWWI policy paper, No. 66, Hamburg.

Broukal, J. F./Hammerl, E./Hämmerle, K./Niederwieser, E./Plaikner, P./Ulram, P.A./Winkler, H. (Eds.), 2009: Politik auf Österreichisch: Zwischen Wunsch und Realität, Wien: Goldegg Verlag.

Bundeskanzleramt, 2008: Regierungsprogramm 2008-2013. Gemeinsam für Österreich. Wien.

Bußjäger, P., 2003: Föderalismus durch Macht im Schatten? – Österreich und die Landeshauptmännerkonferenz, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 79-99.

Bußjäger, P., 2007: Innovativer Föderalismus? – Das österreichische Naturschutzrecht zwischen Deregulierungsdruck und Europäisierung, in: Natur und Recht 29, S. 85-89.

Buzbee, W.W., 2005: Contextual Environmental Federalism, in: NYU Environmental Law Journal 14, S. 108-129.

Carter, N., 2014: The politics of climate change in the UK, in: Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change 5(3), S. 423-433.

Carter, N./Jacobs, M., 2014: Explaining radical policy change: The case of climate change and energy policy under the British Labour Government 2006-2010, in: Public Administration 92(1), S. 125-141.

Clar, C./Prutsch, A./Steurer, R., 2013: Barriers and guidelines for public policies on climate change adaptation: A missed opportunity of scientific knowledge-brokerage, in: Natural Resources Forum 37(1), S. 1-18.

Cole, D. H., 2011: From Global to Polycentric Climate Governance. EUI Working Papers RSCAS 2011/30, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Compston, H., 2009: Introduction: political strategies for climate policy, in: Environmental Politics 18(5), S. 659-669.

Corfee-Morlot, J., 2009: California in the Greenhouse: Regional Climate Change Policies and the Global Environment. PhD dissertation, Geography Department, University College London, London.

EEA European Environment Agency, 2012: Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2012. EEA Report No 6/2012.

Erk, J., 2004: Austria: A Federation without Federalism, in: Publius: The Journal of Federalism 34(1), S. 1-20.

Galarraga, I./Gonzalez-Eguino, M./Markandya, A., 2011: The Role of Regional Governments in Climate Change Policy, in: Environmental Policy and Governance 21(3), S. 164-182.

Goulder, Lawrence H./Stavins, *R.N.,* 2010: Interactions between state and federal climate change policies, in: Fondanzione Eni Enrico Mattei Working Papers, Paper No. 487.

Gupta, J./van der Leeuw, Kim/de Moel, Hans, 2007: Climate change: a 'glocal' problem requiring 'glocal' action, in: Environmental Science 4(3), S. 139-148.

Hudson, B., 2012: Federal Constitutions and Global Governance: The Case of Climate Change, in: Indiana Law Journal 87, S. 1455-1515.

Jahn, D./Wählti, S., 2007: Umweltpolitik und Föderalismus: Zur Klärung eines ambivalenten Zusammenhangs, in: *Jacob, K./Biermann, F./Busch, P.-O./Feindt, P.H.* (Eds.), Politik und Umwelt, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39/2007, S. 262-279.

Jordan, A./Lenschow, A., 2010: Environmental policy integration: a state of the art review, in: Environmental Policy and Governance 20(3), S. 147-158.

Karlhofer, F./Pallaver, G., 2013: Strength through Weakness: State Executive Power and Federal Reform in Austria, in: Swiss Political Science Review 19(1), S. 41-59.

Kletzan-Slamanig, D./Köppl, A./Artner, H./Karner, A./Pfeffer, T., 2008: Energieeffiziente Gebäude. Potentiale und Effekte von emissionsreduzierenden Maßnahmen. WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien.

Kloepfer, M., 2004: Föderalismusreform und Umweltrecht, in: Natur und Recht, 12, S. 759-764.

Knill, C./Heichel, S./Arndt, D., 2012: Really a front-runner, really a Straggler? Of environmental leaders and laggards in the European Union and beyond – A quantitative policy perspective, in: Energy Policy 48(0), S. 36-45.

Komendantova, N./Amann, W., 2007: Sanierungsoffensive gegen den Klimawandel. Im Auftrag der Güteschutzgemeinschaft Polystyrol-Hartschaum und des Zentralverband Industrieller Bauproduktehersteller, IIBW Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen, Wien.

Landesregierung Steiermark, 2013: Novelle des Klimaschutzgesetzes (KSG). Begutachtungsverfahren, Stellungnahme. Abteilung 15 Energie, Wohnbau, Technik, Graz.

Land Steiermark, 2010: Klimaschutzplan Steiermark. Perspektive 2020/2030. 26 Maßnahmenbündel für eine zukunftssichernde Klimapolitik in der Steiermark. Graz.

Lebensministerium, 2002: Strategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels. Klimastrategie 2008/ 2012. Vom Ministerrat angenommen am 18. Juni 2002, Wien.

Lebensministerium, 2007: Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008–2013. Vorlage zur Annahme im Ministerrat am 21. März 2007, Wien.

Lebensministerium, 2010: Maßnahmen im Gebäudesektor und Kyoto-Finanzierung 2010. Zusammenfassender Bericht des Bundes und der Länder über die Wirkungen von Maßnahmen zur Treibhausgas-Emissionsreduktion im Rahmen der Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor (BgBl. II Nr. 251/2009), Mai 2012, Wien.

Lebensministerium, 2011: Beteiligungsprozesse des Lebensministeriums. Eine Praxis-Dokumentation. Wien.

Lebensministerium, 2012: Umweltförderungen des Bundes 2011. Wien.

Lebensministerium, 2013: Maßnahmenprogramm 2013/2014 des Bundes und der Länder als Beitrag zur Erreichung des nationalen Klimaziels 2013-2020. Wien.

Macey, J. R./Butler, *H. N.,* 1996: Externalities and the Matching Principle: The Case for Reallocating Environmental Regulatory Authority. Yale Law School Faculty Scholarship, Paper 1447, Yale, S. 23-66.

Metz, B., 2010: Controlling climate change, Cambridge et al.: Cambridge University Press.

Mickwitz, P./Aix, F./Beck, S./Carss, D./Ferrand, N./Görg, C./Jensen, A./Kivimaa, P./Kuhlicke, C./ Kuindersma, W./Máñez, M./Melanen, M./Monni, S./Branth Pedersen, A./Reinert, H./van Bommel, S., 2009: Climate Policy Integration, Coherence and Governance, PEER Report No. 2, Helsinki.

Oates, W. E., 2001. A Reconsideration of Environmental Federalism. Resources for the Future, Washington.

Oberösterreichische Landesregierung, 2013: Bundesgesetz, mit dem das Klimaschutzgesetz geändert wird; Regierungsvorlage – Stellungnahme. Amt der Oö. Landesregierung, Linz.

OECD, 2013. OECD Environmental Performance Reviews: Austria 2013. Paris, OECD Publishing.

OIB Österreichisches Institut für Bautechnik, 2007: OiB Richtlinie 6 „Energieeinsparung und Wärmeschutz". Wien.

OIB Österreichisches Institut für Bautechnik, 2011: OiB Richtlinie 6 „Energieeinsparung und Wärmeschutz". Wien.

Pelinka, A., 2007: Föderalismus für das 21. Jahrhundert, in: *Steger, Friedrich Michael* (Ed.), Baustelle Bundesstaat. Perspektiven der Weiterentwicklung des politischen Systems Österreich, Wien: Braumüller, S. 119-153.

Pernthaler, P./Gamper, A., 2005: National federalism within the EU: the Austrian experience, in: *Ortino, S./Zagar, M./Mastny, V.* (Eds.), The Changing Faces of Federalism: Institutional reconfiguration in Europe from East to West, Manchester: Manchester University Press, S. 134-155.

Pesendorfer, D., 2007. Paradigmenwechsel in der Umweltpolitik: Von den Anfängen der Umwelt- zu einer Nachhaltigkeitspolitik: Modellfall Österreich? Berlin: Springer.

Peters, B. G., 1998: Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination, in: Public Administration 76(3), S. 295-311.

Peters, G. P. et al., 2011: Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008; www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1006388108

Rabe, B. G., 2007: Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems, in: Governance 20(3), S. 423-444.

RH Rechnungshof, 2009: Wirkungsbereich der Bundesministerien für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie Justiz: Klimarelevante Maßnahmen bei der Wohnbausanierung auf Ebene der Länder, Bund 2009/7, Wien.

Schneider, F./Bröthaler, J., 2012: Zur Reform der vertikalen Verteilung im österreichischen Finanzausgleich. Schriftliche Fassung eines Vortrages (*F. Schneider,* Kap. 3 und 4) und eines Diskussionsbeitrages (*J. Bröthaler,* Kap. 2) auf dem Seminar zum Thema „Perspektiven des Finanzföderalismus in Österreich", 12. 06. 2012, Linz, Institut für Föderalismus Innsbruck.

Shobe, W. M./Burtraw, M., 2012: Rethinking Environmental Federalism in a Warming World. RFF DP, Resources for the Future, S. 1-39.

Sickinger, H., 2002: Überlegungen zur Reform der österreichischen Parteienfinanzierung, in: ÖZP Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 31/1, S. 73-90.

Steurer, R., 1999: Klimaschutzpolitik in Österreich: Bilanz der 1990er Jahre und Ausblick [„Climate Policy in Austria: Review of the 1990s and Outlook"], in: SWS-Rundschau, 3/99, S. 197-219.

Steurer, R., 2003: The US's Retreat from the Kyoto Protocol: An Account of a Policy Change and its Implications for Future Climate Policy, in: European Environment, 13/6, S. 344-360.

Steurer, R., 2007: From Government Strategies to Strategic Public Management: An Exploratory Outlook on the Pursuit of Cross-Sectoral Policy Integration, in: European Environment [now 'Environmental Policy and Governance'], 17/3, S. 201-214.

Steurer, R., 2010: Sustainable Development as an integrative governance reform agenda: Principles and challenges, in: *Steurer, R./Trattnigg, R.* (Eds.), Nachhaltigkeit regieren: Eine Bilanz zu Governance-Prinzipien und -Praktiken [Governing Sustainability: Taking stock of governance principles and practices], München: Oekom, S. 33-54.

Tsebelis G., 2002: Veto Players: How Political Institutions Work, Princeton: Princeton University Press.

Umweltbundesamt, 2009: Klimaschutzbericht 2009. Wien.

Umweltbundesamt, 2012a: Austria's National Inventory Report 2012. Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and under the Kyoto Protocol. Vienna.

Umweltbundesamt, 2012b: Klimaschutzbericht 2012. Wien.

Umweltbundesamt, 2012c: Bundesländer Luftschadstoff-Inventur 1990-2010. Regionalisierung der nationalen Emissionsdaten auf Grundlage von EU-Berichtspflichten. Wien.

Umweltbundesamt, 2013a: Klimaschutzbericht 2013. Wien.

Umweltbundesamt, 2013b: Austria's National Inventory Report 2013. Submission under the United Nations Framework Convention on Climate Change and the Kyoto Protocol. Wien.

Wälti, S., 2004: How multilevel structures affect environmental policy in industrialized countries. In: European Journal of Political Research 43(4), S. 599-634.

Warnstorff, J., 2011: Climate protection in federal countries: Vertical coordination between federation and states in Austria, Germany and Switzerland. Master Thesis, University of Natural Resources and Life Sciences, Vienna.

WIFO Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung; Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel & KWI Consultants, 2010: Thermische Gebäudesanierung nutzt Umwelt und Wirtschaft. Erfahrungen mit dem Sanierungsscheck 2009 und Perspektiven für eine Fortsetzung.

Wunder, B., 2004: Österreichische und europäische Initiativen im Bereich der Emittentengruppe Raumwärme zur Unterstützung der Klimapolitik, Diplomarbeit, Graz.

Yohe, G. W. et al., 2007: Perspectives on climate change and sustainability. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *M.L. Parry/O.F. Canziani/J.P. Palutikof/P.J. van der Linden/C.E. Hanson* (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press, S. 811-841.

Annex 1: Überblick InterviewpartnerInnen

a) Experten

Organisation	**Datum**
Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT)	8.1.2013
Österreichischer Rechnungshof; Sektion 2 Staat/Wirtschaft, Abteilung 2B3 Umfassender Umweltschutz/Land- und Forstwirtschaft	29.1.2013
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)	4.4.2013

b) EntscheidungsträgerInnen auf Bundesebene

Organisation	**Datum**
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium); Abteilung V/2 Umweltökonomie und Energie	15.1.2013
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium); Abteilung V/4 Immissions- und Klimaschutz	
Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie; Abteilung III/I 3 Energie- und Umwelttechnologien	22.1.2013
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium); Abteilung V/4 Immissions- und Klimaschutz	29.1.2013
Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend; Task Force Klima	29.1.2013
Bundeskanzleramt; Abteilung IV/2 Umwelt, Nachhaltigkeit, Verkehr	31.1.2013
Nationalrat; Umweltausschuss	6.2.2013

c) EntscheidungsträgerInnen auf Landesebene

Organisation	**Datum**
Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Klimaschutzkoordination	13.2.2013
Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Landesenergiebeauftragter	13.2.2013
Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Fachabteilung Energie und Wohnbau, Koordination Wohnbauförderung	13.2.2013
Amt der Oberösterreichischen Landesregierung; Klimaschutzbeauftragter	14.2.2013

Annex 2: Meilensteine der Klimapolitik-Integration in den Österreichischen Gebäudesektor

Jahr	Politik	Ausgehend von			Instrument	Reichweite	Ziele
		EU	Bund	Länder			
2002	Klimastrategie		X	X	Strategiepapier	Multisektoral	Reform der Wohnbauförderungen der Länder (thermische Sanierung, verbesserte Standards für Neubauten)
2002	EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden	X			Verbindliche Richtlinie	Sektoral	Verbesserung thermischer Standards von Gebäuden
							Einführung von Energieausweisen für Gebäude
2004	Klima:aktiv		X		Information und Förderungen	Multisektoral	Etablierung von Qualitätsstandards
							Förderung von Leuchtturmprojekten
							Ausbildung von BauprofessionistInnen
							Werbung für Klimaschutz
2006	Energieausweis-Vorlage-Gesetz		X		Verbindliches Gesetz	Sektoral	Einführung von Energieausweisen für Gebäude
2006	15a-Vereinbarung über Wohnbauförderungen		X	X	Verbindliche Vereinbarung	Sektoral	Förderung thermischer Sanierungen
2007	Überarbeitete Klimastrategie		X		Strategiepapier	Multisektoral	Anheben der Sanierungsrate auf 3%
							Förderung erneuerbarer Energiequellen in Haushalten
							Verbesserung thermischer Standards
							Energieeffiziente Raumplanung
2009	Sanierungsscheck		X		Förderung	Sektoral	Förderung thermischer Sanierungen
2009	15a-Vereinbarung über Emmissionsreduktionen im Gebäudesektor		X	X	Verbindliche Vereinbarung	Sektoral	Verbesserung thermischer Standards von Gebäuden
2010	EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden	X			Verbindliche Richtlinie	Sektoral	Verbesserung thermischer Standards von Gebäuden
							Erhöhung der Anzahl von Passivhäusern
							Verbesserung der Energieausweise
2011	Klimaschutzgesetz		X		Koordination (formal ein verbindliches Gesetz)	Multisektoral	Definition von Emissionsreduktionszielen für Sektoren
							Formulierung von Klimaschutzmaßnahmen für Sektoren
							Definition von Sanktionen für Zielverfehlungen
2012	Novelle des Klimaschutzgesetzes		X		Koordination (formal ein verbindliches Gesetz)	Multisektoral	Definition von Emissionsreduktionszielen für Sektoren
							Formulierung von Klimaschutzmaßnahmen für Sektoren
							Definition von Sanktionen für Zielverfehlungen
2012	Maßnahmenprogramm 2013/2014 des Bundes und der Länder als Beitrag zur Erreichung des nationalen Klimaziels 2013-2020		X	X	Koordination	Multisektoral	Formulierung von Klimaschutzmaßnahmen für Sektoren

Anschrift der Autoren:
Assoc. Prof. Mag. Dr. Reinhard Steurer, Mag. Dr. Christoph Clar,
Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Universität für Bodenkultur (BOKU),
Feistmantelstraße 4, 1180 Wien, Österreich
E-Mail: reinhard.steurer@boku.ac.at, christoph.clar@boku.ac.at

Daniela Ruß

Die Entwicklung des Klimawandels als politisches Problem

Parteipositionen zum Klimawandel in den Wahlprogrammen deutscher, österreichischer und schweizerischer Parteien (1980-2013)

Zusammenfassung
Der Klimawandel wird gemeinhin als eine der größten politischen Herausforderungen unserer Zeit verstanden. Wissenschaftliche Beschreibungen des Phänomens oder seiner politischen Bearbeitung reichen über das Gemeingüterdilemma, Spiel- und Risikotheorien bis zum Klimawandel als „super wicked problem" (*Levin u.a.* 2007). In all diesen Beschreibungen stehen soziale, sachliche oder zeitliche Unsicherheiten im Vordergrund, unter denen politische Entscheidungen über den Klimawandel getroffen werden müssen.

Der folgende Beitrag stellt die Frage, welche Beschreibung die Politik selbst vom Klimawandel entwickelt und inwiefern sich unterschiedliche Problembeschreibungen der Parteien zeigen. In einer Analyse der Wahlprogramme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz seit 1980 wird die kommunikative Karriere des Klimawandels als politisches Problem nachvollzogen. Untersucht werden die sachlichen, sozialen und zeitlichen Zusammenhänge, sowie die *causal stories* (*Stone* 1989), die Parteien in ihren Aussagen über den Klimawandel konstruieren. Es zeigt sich, dass sich die Komplexität des Klimawandels als politisches Problem kaum in grundsätzlich entgegengesetzten Positionen der Parteien widerspiegelt. In Übereinstimmung mit der Annahme, dass es sich bei Klimapolitik um ein „valence-issue" im Sinne *Stokes* (1963) handelt, bei dem Parteien keine grundsätzlich unterschiedliche Position vertreten, hat sich in Deutschland, Österreich und der Schweiz eine relativ einheitliche politische Beschreibung des Klimawandels entwickelt. Länder und Parteien unterscheiden sich jedoch insofern, als sie unterschiedlich häufig und differenziert über den Klimawandel sprechen. Eine gewisse Ausnahme stellen die rechtspopulistischen Parteien SVP und FPÖ dar.

Abstract
Tracing the Transformation of Climate Change as a Political Issue
Policy positions on climate change in the party manifestos of Austrian, German and Swiss parties (1980-2013)
Climate change is generally considered as one of the major political challenges of our time. The social sciences usually describe the phenomenon and its political solution against the backdrop of "the tragedy of the commons", risk and game theory or, most recently, as a "super wicked problem" (*Levin u.a.* 2007). All these approaches highlight the social, temporal and factual uncertainties, under which political decisions about climate change are reached.
This paper addresses the question of how politics itself conceives this allegedly highly complicated and controversial problem. Assuming that parties construct social, temporal and factual connections, as well as „*causal stories*" (*Stone* 1989) about climate change, the framing of climate change as a political issue is traced in an analysis of German, Austrian and Swiss manifestos between 1980 and today. The analysis shows, that the complexities of the issue are not reflected by fundamentally controversial positions on climate change by the respective parties. In accordance with the view of climate policy as a "valence-issue" (*Stokes* 1963), where parties basically share the same position, it is pointed out that the political framing of climate change is relatively homogenous among parties. Parties and countries rather differ in how often and differentiated they talk about the topic. However, the two far right-wing parties (SVP and FPÖ) remain an exception to some extent.

Schlagworte: Klimawandel, Klimapolitik, Parteiposition, Textanalyse

Key words: climate change, climate policy, policy position, valence issue, text analysis

1. Einleitung

Der Klimawandel wird gemeinhin als eine der größten politischen Herausforderungen unserer Zeit verstanden. Dies zeigt sich in Beschreibungen des Klimawandels als „Jahrhundertproblem", „grand societal challenge" (*EU Horizon* 2020[1]) oder „super wicked problem" (*Levin u.a.* 2007). Klimapolitik hat es mit einer komplexen Gemengelage von Interessen, wissenschaftlichen Unsicherheiten und ethischen Fragen zu tun. Gleichzeitig besteht in vielen Ländern eine erstaunliche politische Einigkeit darüber, dass es sich um eine Herausforderung von außerordentlicher Bedeutung handelt.

Umso interessanter erscheint die Frage nach dem Verhältnis und der zeitlichen Entwicklung von Einigkeit und Umstrittenheit in der politischen Kommunikation über Klimawandel: Auf der einen Seite steht die sowohl wissenschaftlich als auch politisch geteilte Ansicht, dass ein Problem existiert und die Zeit drängt. Auf der anderen Seite stehen die politischen Bedingungen, die klimapolitische Entscheidungen zu einem (scheinbar besonders) schwierigen Unterfangen machen: Widersprüche, Unsicherheiten, Zeitknappheit, globale Auswirkungen, unterschiedliche Meinungen und konkurrierende Herangehensweisen.

Die in den Politikwissenschaften verbreitete Parteiendifferenztheorie geht davon aus, dass Parteipositionen einen Unterschied in der Regierungspolitik machen (*Schmidt/Ostheim* 2007, S. 51). Unterschiedliche Parteipositionen zum Klimawandel würden sich dann auch in unterschiedlichen *policy outputs* zeigen. Andererseits gehen Parteienforscher davon aus, dass Parteien nicht zu jeder Sachfrage abweichende Positionen beziehen (*Stokes* 1963).

Diese Arbeit untersucht die politische Kommunikation über Klimawandel in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit 1980 hinsichtlich der Frage, inwiefern Parteien unterschiedliche Problembeschreibungen des Klimawandels in ihren Wahlprogrammen entwickeln. In Auseinandersetzung mit der politikwissenschaftlichen Literatur zu Agendasetting-Prozessen und Parteipositionen zeigt sich, dass es sich beim Klimawandel, sofern er einmal als politisches Problem formuliert ist, um ein „valence issue" handeln könnte (Abschnitt 2). Die analytische Vorgehensweise, Datengrundlage und Methode zur Untersuchung von Parteipositionen werden in Abschnitt 3 und 4 erläutert. Abschnitt 5 stellt die Ergebnisse der Analyse vor und führt zu der Schlussfolgerung (Abschnitt 6), dass sich politische Kommunikation über Klimawandel weniger durch grundsätzlich abweichende Positionen und widerstreitende Meinungen auszeichnet, sondern eher in genau platzierten Abweichungen vor dem Hintergrund einer allgemein geteilten Problembeschreibung zeigt.

2. Klimawandel als politisches Problem

Es ist ein Gemeinplatz, dass Politik sich erst dann mit einem Sachverhalt beschäftigt, wenn er menschlichem Handeln zugänglich ist, durch menschliches Handeln ausgelöst oder verändert werden kann. Der Streit über natürliche oder soziale Ursachen ist wesent-

lich für die politische Auseinandersetzung: „The conversion of difficulties into problems is said to be the sine qua non of political rebellion, legal disputes, interest-group mobilization, and of moving policy problems onto the public agenda“ *(Stone* 1989, S. 281). Die Politik kann Probleme nur dann plausibel ablehnen, wenn diese nicht durch politisches Handeln bearbeitet werden können. Politische Umstrittenheit kann sich bereits auf dieser grundlegenden Ebene äußern, auf der man sich nicht einmal auf die Existenz eines *politischen* Problems einigen kann. Im Fall des Klimawandels zeigt sich dies im Konflikt um einen anthropogenen oder natürlichen Klimawandel.

Aus zwei Gründen bleibt fraglich, ob sich eine solche grundsätzliche Umstrittenheit überhaupt in der parteipolitischen Kommunikation zeigen würde, die hier untersucht werden soll. Erstens ist unklar, inwieweit diese erste „Politisierung“ eines Themas durch Parteien geschieht und sich im parteipolitischen Konflikt zeigt. Stone selbst bezieht sich nicht auf Parteien, sondern auf Agendasetting-Prozesse, die häufig noch vor der parteipolitischen Verhandlung durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessengruppen stattfindet. Selbstverständlich gibt es Beispiele dafür, dass die Verhandlung über politisches Handeln oder Unterlassen als solches Teil der parteipolitischen Auseinandersetzung wird. Ein Klassiker ist der sozialpolitische Konflikt um Eigenverantwortung oder staatliche Unterstützung. Die Regel ist dies jedoch nicht. Im Fall des Klimawandels ist klar, dass die erste Formulierung als politisches Problem von der Wissenschaft – im deutschen Fall von Physik und Meteorologie – ausging (*Engels/Weinga*rt 1997*, Weingart/Engels/Pansegrau* 2002*,* S. 35f).[2]

Zweitens ist in der Parteienforschung umstritten, inwiefern Umweltschutz zu den „valence issues“ (Stokes 1963, S. 373) gehört, bei denen Parteien dieselbe Meinung vertreten und sich der Wettbewerb eher um die Leistung der Parteien dreht. „Valence issues“ betreffen Bereiche, in der auch in der Wählerschaft eine gemeinsame Position zu einem Sachverhalt existiert (Stokes 1963, S. 372) und das Vertreten einer gegensätzlichen Position somit keinen politischen Gewinn verspricht. Wenn der spezifische Sachverhalt in Vergangenheit oder Gegenwart liegt, geht es darum, „where the credit or blame ought to be assigned“ (Stokes 1963, S. 373). Wird auf einen zukünftigen Zustand referiert, stellt sich die Frage „which party, given possession of the government, is the more likely to bring it about.” (Stokes 1963, S. 373). Der Parteienwettbewerb dreht sich demnach stärker um die Leistung und Kompetenz der Parteien. Einige Studien sprechen dafür, dass es sich bei Umweltpolitik um ein solches „valence issue“ handelt (Green 2007, Clarke u.a. 2011). Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou (2012) relativieren diese These für rechte und nationalistische Parteien und weisen darauf hin, dass Einstellungen zur Umwelt eher im bevorzugten trade-off von Umweltschutz und Wirtschaftswachstum oder Steuererhöhungen erkennbar werden. Sie interpretieren diese Ergebnisse als Indiz dafür, dass Umwelt auch ein „positional issue“ sein kann (Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou 2012, S. 18). Allerdings handelt es sich dabei eher um eine Neuinterpretation des „valence issues“. In ihrer Analyse zeigt sich nämlich auch, dass explizit negative Aussagen über Umweltschutz nicht vorkommen.[3] Dies bestätigen auch die Euromanifesto-Daten (Wüst/Schmitt 2012), in der auch negative Umweltaussagen kodiert wurden.

3. Analytische Vorgehensweise und Datengrundlage

Wahlprogramme sind für eine Untersuchung der politischen Kommunikation über den Klimawandel aus mehreren Gründen besonders geeignet. Zunächst einmal existiert keine andere ähnlich vergleichbare Quelle politischer Kommunikation, insbesondere bei Untersuchungen über einen langen Zeitraum (*Merz/Regel* 2013*, Budge* 2001*, Klingemann* 2006*, Volkens* u.a. 2013). Ihr Inhalt und ihre Länge sind, anders als bei Interviews oder Zeitungsartikeln, von der Partei bestimmt. Darüber hinaus geht die Parteienforschung davon aus, dass Parteien in ihrem Wahlprogramm ihr Profil gegenüber anderen Parteien schärfen (*Merz/Regel* 2013, S. 214). Gerade in Wahlprogrammen sollten unterschiedliche Meinungen und Strategien deutlich herausgestellt werden.

Falls es sich, wie oben angesprochen, bei Klimapolitik jedoch um ein „valence issue" handelt, bei dem es politisch nicht ratsam wäre, eine explizit ablehnende Position einzunehmen,[4] würde sich eine umstrittene Problemdefinition (Geschieht der Klimawandel als Folge menschlichen Handelns?) unter Umständen nicht in explizit entgegengesetzten Aussagen äußern, sondern einfach darin, dass das Thema im Wahlprogramm nicht berücksichtigt wird. Ein erster Teil der Untersuchung muss also eine Antwort darauf geben, ob Parteien überhaupt über den Klimawandel sprechen.

Sobald sich die Parteien zum Klimawandel äußern, sind ihre Positionen und die Unterschiede zwischen ihnen einfacher zu beobachten. Ich gehe davon aus, dass sich Umstrittenheit in der Nennung unterschiedlicher Entscheider, Betroffener, Maßnahmen, Zeitpunkte, Ursachen und Folgen, sowie in der Wahl verschiedener „Kausalmuster" (*Stone* 1989) zeigen würde.

Die Parteiaussagen über den Klimawandel werden anhand einer doppelten Unterscheidung von Kausalmustern und sachlicher, sozialer und zeitlicher Dimensionen untersucht (siehe Tabelle 1). Die Inhalte der Tabelle zeigen, in welcher Form die Kombinationen von Kausalmustern und Dimensionen in den Wahlprogrammen auftauchen und wie sie kodiert wurden. Parteien identifizieren Ursachen und Folgen (sachlich), sowie Entscheider, Verursacher und Betroffene (sozial) des Klimawandels und referieren auf bestimmte Zeitpunkte (zeitlich). Die Aussagen werden daraufhin untersucht, welches Kausalmuster sie wählen: Geht es um strategisches Handeln der Politik (Absicht) oder um die Bedrohung durch globale Erwärmung (Katastrophe)? Wird der Klimawandel als die Folge eines Versehens dargestellt, das von bestimmten Personen oder gesellschaftlichen Bereichen ohne ihr Wissen verursacht wurde? Oder geht es gar darum, dem Klimawandel etwas Planbares abzugewinnen und ihn als eine Chance zu verstehen, neue Märkte zu entwickeln (Mechanismus)?

In allen vier Fällen stellt sich die sachliche, soziale und zeitliche Dimension jeweils anders dar: Im Kausalmuster der Absicht geht es meistens um politische Akteure die Strategien verfolgen und einen bestimmten Termin einhalten. In der katastrophalen Deutung des Klimawandels handelt es sich um eine Bedrohung, die Hilfsbedürftige hervorbringt und Helfer fordert. Der Ton dieser Aussagen ist häufig alarmierend. Das Kausalmuster des Versehens zeigt sich in Aussagen, die Klimawandel als nicht intendierte Folge von politischen oder wirtschaftlichen Handlungen darstellen. Als mechanistisches Kausalmuster werden dagegen Aussagen verstanden, die die Nutzbarmachung des Klimawandels für wirtschaftliches Wachstum betonen.

Tabelle 1: Kausalmuster und ihre sachliche, soziale und zeitliche Dimension

	sachlich	sozial	zeitlich
Absicht	Maßnahmen, Instrumente, Strategien	Politische Akteure	Termine, Perioden
Katastrophe	Bedrohung	Helfer und Hilfsbedürftige	Alarmierung
Versehen	Fehler, nicht intendierte Folgen	Politische und gesellschaftliche Akteure	Überstürztes oder versäumtes Handeln
Mechanismus	Chancen, Möglichkeiten	Politische Akteure	Rationale Planung

Die folgende Untersuchung geht davon aus, dass sich eine umstrittene Problembeschreibung des Klimawandels in der politischen Kommunikation insofern zeigt, als (1) Parteien nicht oder (2) widersprüchlich darüber sprechen. Diese Widersprüche zeigen sich in der *Identifizierung von Entscheidern und Betroffenen*, in der Wahl der *Kausalmuster*, in der *Referenz auf verschiedene Zeitpunkte* oder in der *Identifizierung von Ursachen und Folgen* des Klimawandels.

4. Fallauswahl und Methode

Die hier vorgestellten Ergebnisse sind Teil einer umfangreicheren Untersuchung über die politische Kommunikation über Klimawandel in den Wahlprogrammen 14 europäischer Länder.[5] Die Wahlprogramme sind zugänglich über das Comparative Manifesto Project (CMP) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (*Volkens* u.a. 2013). Das CMP stellt einen Datensatz für eine Vielzahl von Ländern zur Verfügung, der die codierten Parteiprogramme in Form von 56 Policy-Positionen seit dem Zweiten Weltkrieg enthält. Die breiten Policy-Kategorien eignen sich jedoch weniger für Analysen spezifischer Themen wie das des Klimawandels. Zwar gibt es Daten darüber, wie häufig Parteien positiv über Umwelt[6] sprechen – in diese Kategorie fallen jedoch Aussagen über den Wald genauso wie Aussagen über das Klima. Darüber hinaus ist aufgrund der CMP-Kodierungsvorschriften nicht jede Aussage über den Klimawandel als Aussage über Umweltpolitik kodiert, sondern nur dann, wenn Umwelt- bzw. Klimaschutz der Zweck dieser Handlung ist. Gerade aktuelle klimapolitische Positionen beziehen sich jedoch auch auf wirtschaftliche und technologische Chancen, die der Klimawandel hervorbringt. Eine detaillierte Analyse der klimapolitischen Kommunikation ist aus diesem Grund nur mit den „rohen" Wahlprogrammen möglich.[7] Diese Herangehensweise hat darüber hinaus den Vorteil, dass Qualität und Status der als Wahlprogramme deklarierten Dokumente einzeln überprüft werden kann.

4.1 Fallauswahl

Die drei Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz wurden aufgrund ihrer relativen Ähnlichkeit in dreierlei Hinsicht ausgewählt: Sie weisen eine korporatistische Interessenvertretung *(Lehmbruch* 1996), relativ starke Umweltbewegungen *(Rucht* 1996, S. 24) und ähn-

liche Parteiensysteme für den untersuchten Zeitraum auf. Es handelt sich um stabile Mehrparteiensysteme aus überwiegend konservativen und sozialdemokratischen, liberalen und grünen Parteien. auf. Darüber hinaus sind sie aufgrund ihrer gemeinsamen Sprache und der Teilnahme an einem deutschsprachigen Umweltdiskurs besonders für Vergleiche geeignet.

In der Untersuchung wurden alle Parteien berücksichtigt, die in mehr als zwei aufeinander folgenden Wahlen ins Parlament einzogen.[8] Grüne Parteien wurden in die Analyse aufgenommen, sobald sie sich zur Wahl stellten. Der Grund für diese Entscheidung ist, dass grüne Parteien häufig unter den ersten sind, die über den Klimawandel sprechen und dies Einfluss auf die anderen Parteien haben kann, auch wenn der Stimmenanteil der Grünen selbst gering ist.[9]

Tabelle 2: Länder und Parteien in der Untersuchung[10]

	Parteien	Zeitraum
Deutschland	CDU	1980-2013
	FDP	1980-2013
	Bündnis 90/Die Grünen	1983-2013
	PDS/Die Linke	1990-2013
	SPD	1980-2013
Österreich	CVP	1983-2013
	FPÖ	1983-2008
	Die Grünen	1986-2013
	SPÖ	1983-2013
Schweiz	CVP	1983-2011
	FDP	1983-2011
	Die Grünen	1986-2011
	SPS	1983-2011
	SVP	1983-2011

4.2 Methode

Computergestützte inhaltsanalytische Verfahren werden mittlerweile in verschiedenen Bereichen und zu unterschiedlichen Zwecken in den Sozialwissenschaften angewandt (*Grimmer/Stewart* 2013). Nicht jedes Verfahren ist für jeden Text, jedes Thema und jede Forschungsfrage gleich geeignet und häufig wird für eine Kombination automatisierter und „händischer" Verfahren plädiert (*Grimmer/Stewart* 2013, S. 270 f.). *Laver/Benoit/Garry* (2003) zeigen in einer Studie zu Parteipositionen, dass einfache Modelle wie *bag of words*, das heißt relative Häufigkeiten von Wörtern unabhängig von ihrer Reihenfolge im Text, oft ähnlich gute Ergebnisse hervorbringen als Untersuchungen auf Satzbasis. Für das Anliegen dieser Arbeit werden beide Verfahren eingesetzt: *quantitativ* wird das Phänomen auf der Basis von Wörtern, *qualitativ* auf der Basis von Sätzen analysiert. Die relevanten Aussagen werden automatisiert identifiziert und von Hand kodiert. Die Analyse der Daten aus den Parteiprogrammen geschieht also in zwei Schritten: Zunächst wird das Phänomen quantitativ vermessen und der Anteil klimapolitischer Aussagen in den Wahlprogrammen bestimmt. Die einzelnen Aussagen werden in einem zweiten Schritt von Hand kodiert und ausgewertet.

Die Wahlprogramme wurden für die Auswertung digitalisiert, vorbereitet[11] und automatisiert nach einem bestimmten Suchstring[12] durchsucht. Relativiert wurde die Anzahl der Treffer an der Gesamtzahl von Wörtern. Der quantitative Vergleich bezieht sich also auf den Anteil klimabezogener Wörter an der Gesamtwortzahl eines Wahlprogrammes.

Für den zweiten Schritt, die inhaltliche Untersuchung der einzelnen Aussagen, wurden die Wahlprogramme in Sätze unterteilt und die klimabezogenen Aussagen kodiert. Die Entwicklung des Codes geschah in Auseinandersetzung mit den Daten und den theoretischen Vorannahmen. Jede Aussage über den Klimawandel, die in den Wahlprogrammen der drei Länder zwischen 1980 und 2013 auftaucht, wurde untersucht und nach Akteuren/Ursachen, Kausalmuster, Maßnahme und Betroffenen/Folgen kodiert. Die zeitliche Dimension ließ sich nicht durch den Code erfassen, da sie in den Aussagen nicht immer explizit (beispielsweise als Zeitpunkt) genannt wurde, sondern sich eher implizit in bestimmten Formulierungen zeigte. Dagegen wurden Verursacher und Betroffene, Ursachen und Folgen und insbesondere die politisch zu ergreifenden Maßnahmen in den Aussagen explizit bezeichnet.[13]

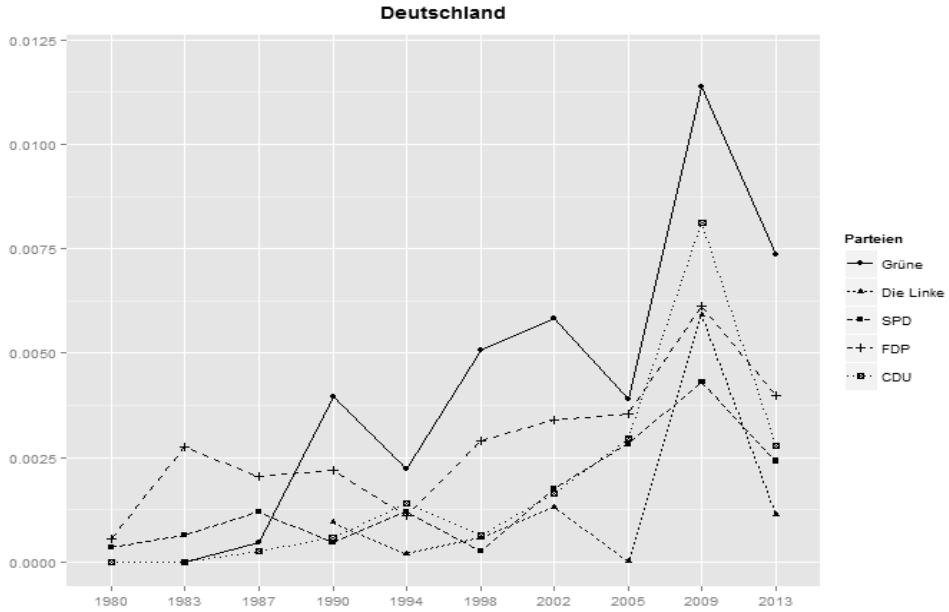
5. Klimapolitik in den Programmen deutscher, österreichischer und schweizerischer Parteien (1980-2013)

In den letzten 30 Jahren hat sich der Klimawandel in den untersuchten Ländern zu einem festen Bestandteil des politischen Diskurses entwickelt, auch wenn der genaue Anteil, den er in den Wahlprogrammen einnimmt, schwankt. Der stärkste Widerspruch – die explizite Leugnung des menschlichen Einflusses auf das Klima – taucht in den Wahlprogrammen der drei Länder nicht auf. Sobald über den Klimawandel gesprochen wird, äußern die Parteien ihre Bereitschaft und ihren Willen, zu handeln. Dies gilt auch für SVP und FPÖ, die, wie wir sehen werden, ansonsten Sonderfälle darstellen. Parteien unterscheiden sich deutlicher darin, wie detailliert und konkret ihre Aussagen zum Klimawandel sind. Dieses Ergebnis kann als erstes Indiz für Klimapolitik als „valence issue“ verstanden werden.

5.1 Häufigkeit klimapolitischer Aussagen in den Parteiprogrammen

Betrachtet man die reine Häufigkeit der Aussagen zeigt sich ein deutlicher Anstieg seit 1980 in zwei der drei untersuchten Länder, in Deutschland und der Schweiz. In Deutschland hat sich der Klimawandel nach seinem Auftauchen in den frühen 1980er Jahren als Thema in Wahlprogrammen über alle Parteien etabliert (siehe Abb. 1) und seine Bedeutung wächst. Während der Klimawandel in den 1980ern noch ein charakteristisches Thema der FDP war, änderte sich das mit dem Aufkommen der Grünen. Auch die Wiedervereinigung schlägt sich auf die klimapolitischen Aussagen nieder, die in den 90er Jahren auffällig stagnieren oder sogar etwas zurückgehen. Auch im Jahr 2005 zeigt sich eine deutliche Zäsur – insbesondere bei den Grünen, die sich zu dieser Zeit ja als Regierungspartei zur Wahl stellen und andere Prioritäten im Wahlprogramm setzen. Der deutliche Rückgang im Jahr 2013 könnte auf einen Verdrängungseffekt durch die Euro-Krise zurückzuführen sein – dafür spricht, dass er sich in geringerem Maße auch in Österreich zeigt (siehe Abb. 2).

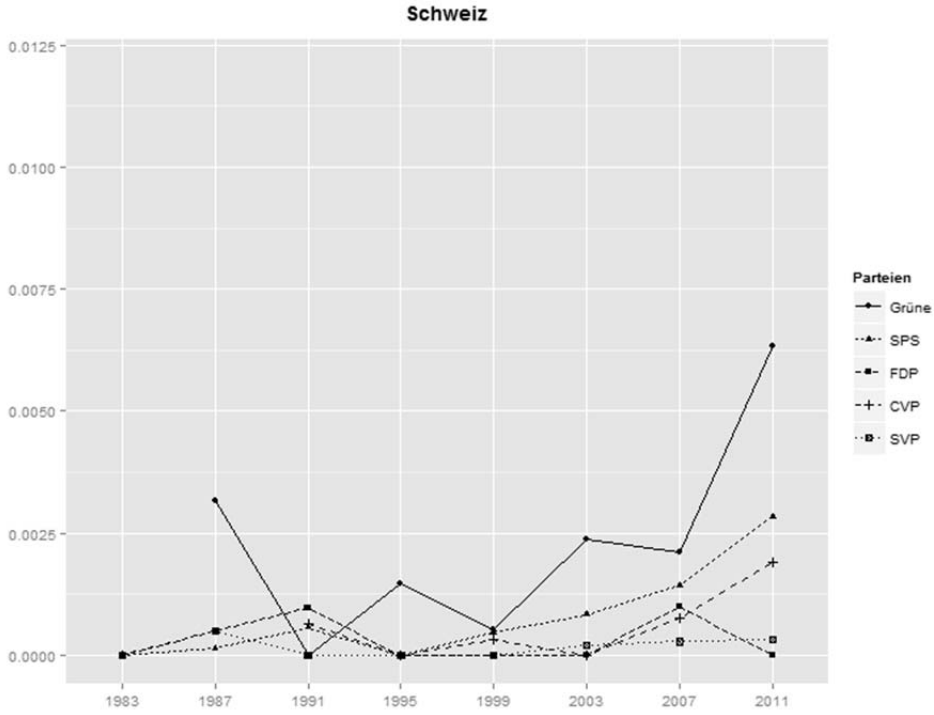
Abbildung 1: Aussagen über den Klimawandel nach Parteien in Deutschland



In Österreich haben zwar alle vier Parteien bereits über den Klimawandel gesprochen, eine eindeutige Zunahme der Aussagen wie in Deutschland ist aber nicht auszumachen. Die Bedeutung des Themas schwankt stark über die Zeit und über die Parteien hinweg (siehe Abb. 2) – auch wenn die Bedeutung der Wahl 1995 relativiert werden muss.[14] Ähnlich, jedoch deutlicher ausgeprägt als in Deutschland, zeigen sich die zwei Höhepunkte Anfang der 1990er Jahre und Ende der 2000er. Auch in Österreich verdrängen die Grünen zunächst die klimapolitischen Aussagen anderer Parteien (in diesem Fall der SPÖ). Seit Ende der 1990er taucht das Thema auf niedrigem Niveau bei drei von vier Parteien auf. Eine Ausnahme stellt jedoch die FPÖ dar, die ihre einzige klimapolitische Aussage von 1990 später nicht mehr wiederholt hat.

Auch in der Schweiz fällt die rechtspopulistische SVP als Ausnahme auf – im Unterschied zu den anderen Parteien jedoch nicht allzu deutlich. Die klimapolitischen Aussagen nehmen bei Grünen, SPS und CVP zwar zu (siehe Abb. 3), bleiben aber wie in Österreich im Vergleich zu Deutschland auf einem niedrigen Niveau.

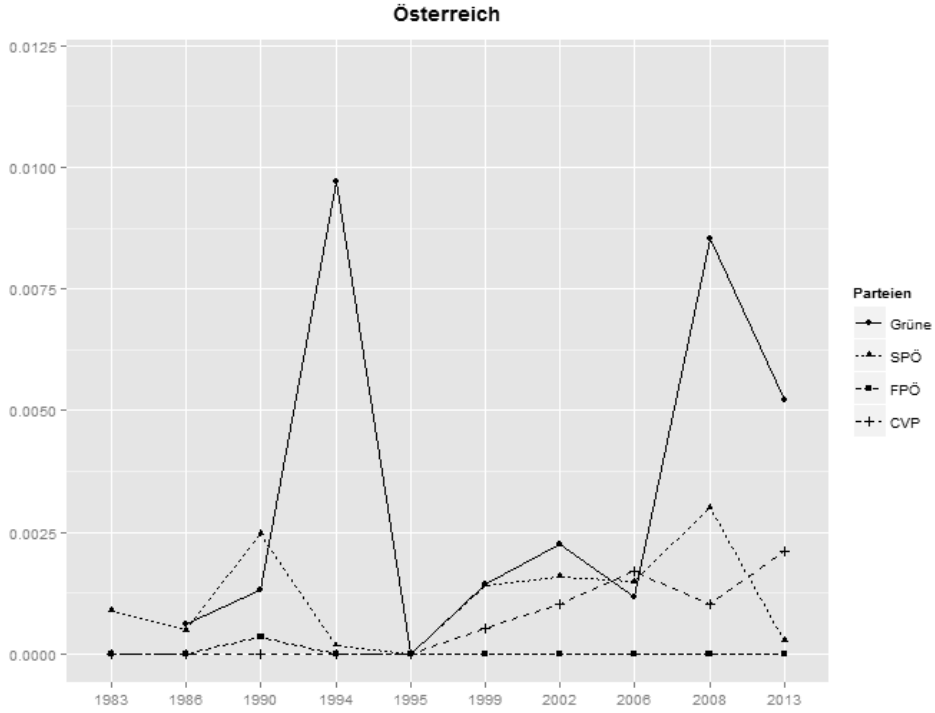
Abbildung 2: Aussagen über den Klimawandel nach Parteien in Österreich



Zunächst bleibt festzuhalten, dass alle untersuchten Parteien den Klimawandel in ihren Wahlprogrammen seit 1980 erwähnt haben. Es zeigen sich jedoch deutliche Verdrängungseffekte: die deutsche Wiedervereinigung, die Budgetstreitigkeiten in Österreich und die Euro-Krise hinterlassen Zäsuren. Der überwiegende Teil der Parteien widmet klimapolitischen Aussagen seit Ende der 1990er immer mehr Platz im Wahlprogramm, eine Ausnahme stellen jedoch die beiden rechtspopulistischen Parteien SVP und FPÖ dar.

Die reine Häufigkeitsverteilung sagt aber noch nichts darüber aus, wie umstritten das Thema inhaltlich zwischen den Parteien ist.

Abbildung 3: Aussagen über den Klimawandel nach Parteien in der Schweiz



5.2 Die sachliche Dimension: Ursachen, Maßnahmen und Folgen des Klimawandels

Allgemein gilt: Der anthropogene Klimawandel war und ist in den drei untersuchten Ländern nicht sachlich umstritten. Diese grundlegende Problembeschreibung, die Geschichte des Treibhauseffektes, zieht sich mehr oder weniger stark durch alle Wahlprogramme. Damit wird nicht nur das Problem parteiübergreifend definiert, sondern auch eine bestimmte Lösung präferiert, nämlich die Reduktion der Treibhausgase. Beim Klimawandel handelt es sich damit in erster Linie, und auf dieser grundlegenden Ebene, um das seltene Phänomen einer parteiübergreifend geteilten Problembeschreibung.

Diese geteilte Problembeschreibung sachlicher Zusammenhänge könnte damit zusammen, dass sie als wissenschaftlich legitimiert gilt. Bemerkenswert ist jedoch, dass sich selbst in den 1980er Jahren, noch vor der Gründung des IPCC und des weitgehenden wissenschaftlichen Konsens, keine zweifelnden Aussagen finden lassen. Nur wenige Parteien sprechen zu diesem Zeitpunkt überhaupt über den Klimawandel, darunter die deutsche FDP, die den Wissensstand so zusammenfasst: „Die Verbrennung von Erdöl, Erdgas und Kohle, der Gebrauch von Fluor-Chlor-Kohlenwasserstoffen, z. B. in Spraydosen oder das Abholzen großer Waldgebiete inner- und außerhalb Europas können zu unübersehbaren Gefahren der Klimaveränderung bis hin zur Veränderung unserer Atmosphäre führen“ (dFDP 1980). Die sachlichen Zusammenhänge waren in den 1980er Jahren allerdings

durchaus noch erforschungsbedürftig: „Wir fordern die Untersuchung der Auswirkungen dieser Gefahren und die Erarbeitung notwendiger Gegenmaßnahmen, die weltweit getroffen werden müssen“ (dFDP 1980). Es ist bemerkenswert, dass die deutsche FDP in ihrem Wahlprogramm Platz für etwas opferte, das noch nicht einmal wissenschaftlich gesichert erschien. Im Vergleich dazu steht für die CVP in der Wahl 1990 fest: „Die bedenkenlose Nutzung von fossilen Brennstoffen führt zu Klimaveränderungen unabsehbaren Ausmaßes (Treibhauseffekt).“ Schon zehn Jahre später müssen die sachlichen Zusammenhänge nicht mehr erklärt werden und es reicht die Nennung eines Schlagwortes.

Jenseits der geteilten Problembeschreibung wird eine Ausdifferenzierung der sachlichen Bereiche deutlich, die von Klimapolitik betroffen sind. Dies zeigt sich in Aussagen, die verschiedene Bereiche der Gesellschaft, wie Wirtschaft oder Verkehr, für den Klimawandel verantwortlich machen. Interessanterweise handelt es sich dabei auch um diejenigen Bereiche, in denen die Folgen des Klimawandels hervorgehoben werden.

Besonders augenfällig wird eine Ausdifferenzierung jedoch in den Maßnahmen, die Parteien in ihren Aussagen nennen. Eine solche Ausdifferenzierung zeigt sich, mit gewissen zeitlichen Verschiebungen, in allen untersuchten Ländern (siehe Abbildungen 4-6). Zunächst sind es vor allem unspezifische Willensäußerungen, wie die Forderung, „entschlossene Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung und die sich abzeichnende Klimakatastrophe“ (Linke 1990) zu ergreifen. Umweltprobleme werden aufgezählt, unter denen der Klimawandel nur eines von vielen ist: „Irreversible Belastungen unserer natürlichen Ressourcen wie Boden und Luft, Zerstörung der Ozonschicht, Treibhauseffekt, Zerstörung der ökologischen Vielfalt, Vernichtung fruchtbarer Böden, Belastung und Übernutzung der Gewässer bedrohen uns“ (sFDP 1991).

Auffällig ist, dass die frühesten Maßnahmen eher unkonkret sind: Gefordert werden wirtschaftliche (Steuern, Anreize) oder rechtliche (Gesetze) Maßnahmen, häufig jedoch noch ohne Hinweis darauf, auf welche Bereiche die Maßnahmen konkret abzielen. Energiegewinnung und Verkehr sind die ersten Bereiche politischer Maßnahmen, später sind es auch Landwirtschaft, Gebäude und allgemeine Konsumgüterproduktion, bis hin zu Kulturwirtschaft, Küche und Sport, in denen Maßnahmen empfohlen werden.[15] Erst seit 2005 tauchen politische Maßnahmen auf, die eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels zum Ziel haben.

Es gibt zwei Aspekte der Ursachen und Folgen, die über mehrere Parteien hinweg umstritten sind. Sie betreffen beide die Maßnahmen, mit denen eine Reduktion des CO_2-Ausstoßes erreicht werden soll. Eine Möglichkeit war noch in den 1980ern und frühen 90ern die Atomkraft. Sie wurde jedoch generell, nicht nur als Lösung für das Emissionsproblem immer umstrittener. Diese Option verschwindet langsam aus den Wahlprogrammen und taucht in den 2000ern nur noch selten in Verbindung mit dem Klimawandel auf, vor allem bei SVP, deutscher FDP und CDU. Das Ausscheiden der Atomkraft als Lösung ist jedoch eine spezifische Erscheinung dieser drei Länder.

Abbildung 4: Bereiche klimapolitischer Maßnahmen in Deutschland[16]

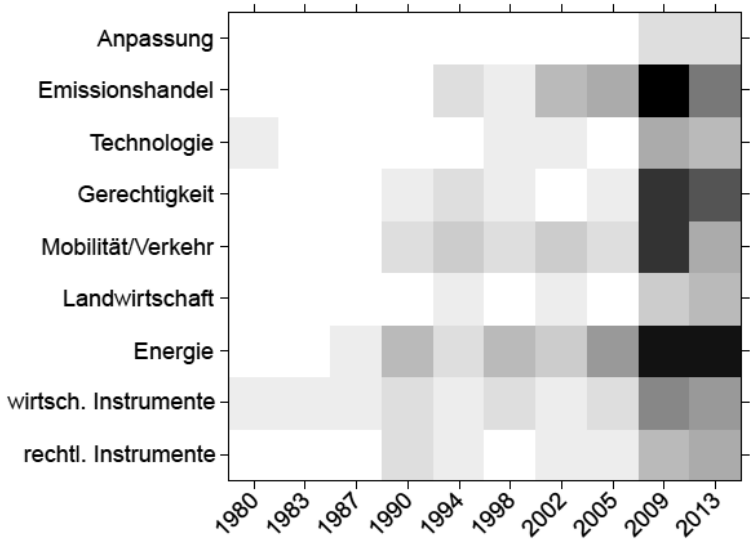
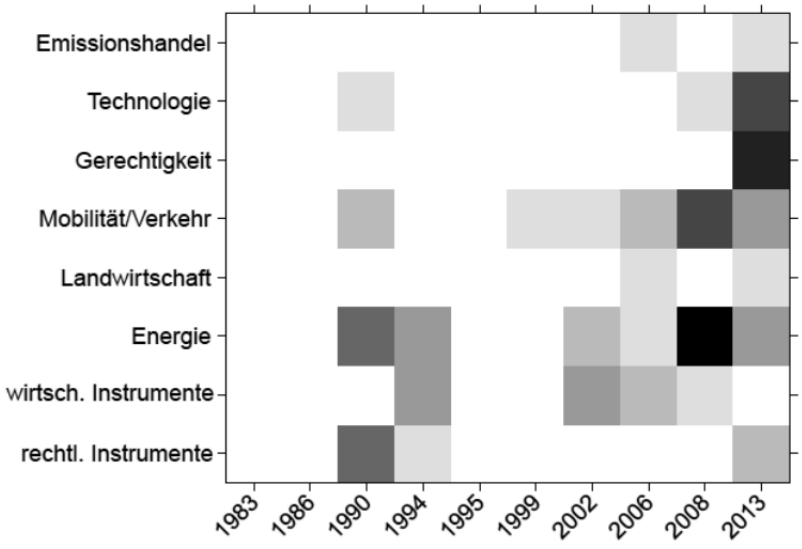


Abbildung 5: Bereiche klimapolitischer Maßnahmen in Österreich



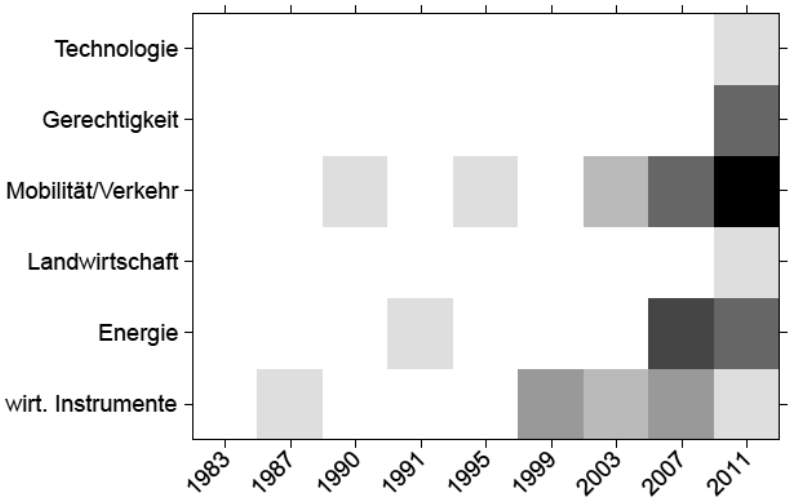
Der zweite Streitpunkt betrifft das wirtschaftspolitische Instrument, das zur Lösung des Problems eingesetzt wird: Steuern oder Emissionshandel? Die Positionen sind aber auch hier nicht radikal, sondern größtenteils differenziert: Emissionshandel ja, aber nicht in allen Bereichen; Öko-Steuer ja, aber keine Erhöhung etc.[17] Eine Ausnahme ist auch hier wiederum die SVP, die sowohl Steuern als auch Emissionshandel ablehnt und nur Atomkraft

(2011) bzw. die Anrechnung der Schweizer Wälder (2003) als klimapolitische Maßnahme gelten lässt. Zumindest im letzten Fall nimmt sie damit eine Sonderstellung ein, da sie behauptet, die internationalen klimapolitischen Verpflichtungen auch ohne politisches Handeln im Bereich der Emissionsreduktion erfüllen zu können – durch geschickte Diplomatie.

Alles in allem zeigen sich keine ausgeprägten parteispezifischen Unterschiede. Bei grünen und linken Parteien wird Gerechtigkeit tendenziell nicht nur als Ziel, sondern auch als Maßnahme verstanden, das Klima zu schützen.[18] Wirtschaftsliberale Parteien wie die deutsche FDP sprechen dagegen häufiger über neue Technologien und marktwirtschaftliche Instrumente wie den Emissionshandel.

Die Analyse der sachlichen Dimension weist bereits darauf hin, dass sich weniger partei- oder länderspezifische Klimaprofile zeigen, als Unterschiede zwischen denjenigen Parteien oder Ländern, die häufig und differenziert über den Klimawandel schreiben, und solchen, die wenige und eher allgemeine Aussagen treffen. Dies lässt sich beispielsweise in zwei Zitaten aus den Schweizer Wahlprogrammen 2011 nachvollziehen. Die Grünen fordern, „dass sich die Schweiz an der Klimakonferenz für eine verbindliche finanzielle Unterstützung der ärmsten Länder durch die Industrieländer in der Höhe von 160 Milliarden Dollar pro Jahr einsetzt, damit sich ihr Ausstoß von Treibhausgasen in vernünftigen Grenzen hält oder reduziert wird. Für die Periode von 2013 bis 2017 zahlt die Schweiz zum selben Zweck jährlich 1.7 Milliarden Franken in den globalen Klimafonds ein“ (sGrüne 2011). Die CVP konstatiert dagegen lapidar: „Die Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe und – damit verbunden – des CO_2-Ausstosses bleibt ein wichtiges Anliegen“ (CVP 2011).

Abbildung 6: Bereiche klimapolitischer Maßnahmen in der Schweiz



5.3 Die soziale Dimension: Entscheider und Betroffene

Im Klimadiskurs werden nicht nur verursachende und betroffene Politikbereiche, sondern auch Entscheider und Betroffene als soziale Gruppen identifiziert. Die Entscheidungsträger werden, wenig überraschend, in der Politik lokalisiert – meistens national, zunehmend aber auch international und seit neuestem auch kommunal. Tendenziell scheint es eine Entwicklung von nationalen zu internationalen Aussagen über alle Parteien und Länder hinweg zu geben, obwohl der Klimawandel schon früh als grenzüberschreitendes Phänomen beschrieben wird: „Luftverschmutzung, Strahlengefahren und umweltbedingte Klimaänderungen machen vor Staatsgrenzen nicht halt" (SPÖ 1983). Der Anteil internationaler Aussagen ist in der Schweiz insofern geringer, als sich hier seltener auf die EU bezogen wird. Für Deutschland und Österreich ist die Europäische Union jedoch ein zentraler Akteur der Klimapolitik.

Betroffene tauchen in klimapolitischen Aussagen generell seltener auf als Entscheidende. Aussagen über Klimagerechtigkeit sind darüber hinaus vergleichsweise neu im Klimadiskurs (siehe vorherigen Abschnitt). Eine Anwendung der Unterscheidung Verursacher und Betroffene folgt dem Kyoto-Frame von Verursacherländern („Annex-B-Staaten") und Entwicklungsländern, wobei sich letztere noch einmal in verursachende Entwicklungsländer[19] und betroffene Entwicklungsländer[20] unterteilen lassen. Eine zweite Anwendung der Unterscheidung Verursacher/Betroffene zielt auf die nationale Bevölkerung und unterscheidet Verursacher des Klimawandels und Betroffene des Klimaschutzes innerhalb der eigenen Nationalstaatsgrenzen. So fordern die Grünen „die Einführung eines Klimawohngeldes (…), um soziale Härten zu verhindern" (B'90/Grüne 2013).

Aussagen über die Betroffenheit der nationalen Bevölkerung sind zwar gestiegen, gleichzeitig aber auch Aussagen über die Betroffenheit von Menschen anderer Staaten. Die beiden betroffenen Gruppen werden also nicht gegeneinander ausgespielt, sondern sind Teil derselben Erzählung über Klimagerechtigkeit und Befähigung zur Anpassung. Klimagerechtigkeit wird etwas mehr von grünen und linken Parteien aufgegriffen. Die Berücksichtigung klimarelevanter Aspekte in der Entwicklungszusammenarbeit fordern mittlerweile fast alle Parteien.

5.4 Die zeitliche Dimension: Eile und Weile

Die zeitlichen Aussagen in den Wahlprogrammen lassen sich nicht so direkt herauslesen, wie die Aussagen über Ursachen und Folgen oder Entscheider und Betroffene. Die Parteien referieren jedoch regelmäßig auf Ereignisse und Zeitpunkte, insbesondere auf internationale Konferenzen oder auf Daten, die ein bestimmtes Emissionsreduktionsziel markieren. Auch das 2°C-Ziel, diese magische Grenze, die das IPCC aus einer Masse von Modellen und Simulationen herausdestilliert und gesetzt hat, fungiert als Referenzpunkt. Allerdings nicht immer in dem Sinne, dass es für politisches Handeln danach „zu spät" wäre. Gerade in den neueren Wahlprogrammen seit 2009 geht es auch um eine Anpassung an die globale Erwärmung: „Doch auch wenn dies gelingt [das 2°C-Ziel zu erreichen – D.R.], werden erhebliche Maßnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderungen nötig sein, erst recht, wenn wir die 2 Grad überschreiten" (B'90/Grüne 2013*)*.

Die meisten Aussagen über den Klimawandel implizieren eine gewisse Eile, mit der die Entscheidungen getroffen werden sollen. Schließlich verstehen alle Parteien den Klima-

wandel auch als potentielle Katastrophe. Deutlich wird dies an der Forderung, bestimmte Maßnahmen „jetzt“ oder „sofort“ umzusetzen („Klimaschutz-Offensive jetzt umsetzen“, SPÖ 2002). In der Regel möchten alle Parteien so schnell wie möglich handeln, alles andere würde vermutlich auch Zweifel daran wecken, ob überhaupt gehandelt werden soll. Aus diesem Grund sind Aussagen, die zu einer langsamen Klimapolitik aufrufen, sehr selten.

Zuweilen behaupten Parteien einen Zeitunterschied zu anderen Parteien. Wenn beispielsweise andere Parteien als „hysterisch“ oder die eigenen Anstrengungen als ausreichend bezeichnet werden (beides SVP 2011 und 2007). Diese Aussagen kommen einer Forderung nach „Verlangsamung“ am nächsten. Umgekehrt weist die Opposition gerne darauf hin, dass in den Jahren unter der jeweiligen Regierung zu wenig für den Klimaschutz getan worden sei: „Beim Klimaschutz darf nicht länger Zeit durch Untätigkeit verloren werden“ (SPÖ 2002 – ein Beispiel unter vielen anderen). Es dominiert also eine Sprache, die auf die Dringlichkeit des Problems hinweist; wobei man sich gerne gegenseitig unterstellt, der Dringlichkeit nicht gerecht zu werden. In der zeitlichen Dimension im Unterschied zum sachlichen oder sozialen Bereich häufig und explizit auf die Inkompetenz der anderen Parteien verwiesen. Parteien referieren jedoch auf dieselben zeitlichen Orientierungspunkte oder sind sich – wiederum mit Ausnahme der SVP, zumindest darin einig, dass die Zeit drängt.

5.5 Kausalmuster

Da die deutschen Parteien im Vergleich die meisten klimapolitischen Aussagen treffen, unterscheiden sich die absoluten Zahlen der Kausalmuster in den drei Ländern sehr stark. Das mit Abstand häufigste Kausalmuster ist absichtsvolles politisches Handeln, das durch bestimmte Maßnahmen den Klimawandel aufhält. Abbildung 7 zeigt, wie dass es sich insbesondere in Deutschland sehr früh durchsetzte und seither den politischen Klimadiskurs prägt. Dies könnte mit der relativen Stärke der deutschen Grünen zusammenhängen, an deren klimapolitischen Aussagen sich die anderen deutschen Parteien messen müssen.

Den Klimawandel als nicht intendierte Folge menschlichen Handelns (Versehen) oder als Katastrophe zu beschreiben ist zwar im Vergleich eher selten, begleitet die politische Kommunikation über Klimawandel jedoch von je her.

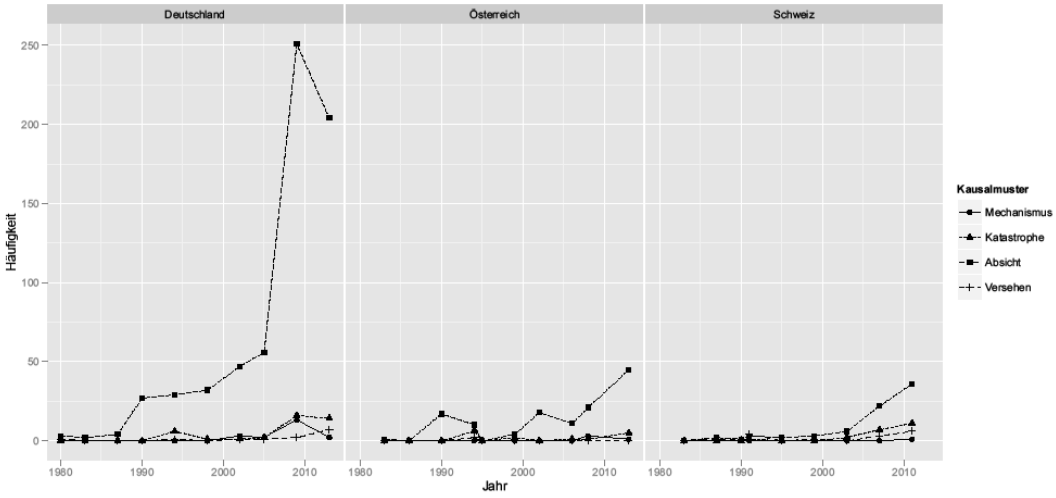
Im Gegensatz zu Stones Annahme folgt die Kausalstruktur der Aussagen jedoch nicht der parteipolitischen Struktur. Die Katastrophenhaftigkeit des Klimawandels wird nicht als Gegensatz zu einer menschlichen Verantwortung gesehen, sondern beide Kausalmuster tauchen gemeinsam auf. Die Folgen des Klimawandels sind unvorhersehbar und katastrophal – die Vermeidung des Klimawandels ist aber immer noch eine politische Möglichkeit. Als Katastrophe tritt der Klimawandel meistens in generellen Aussagen auf, die die Bedrohung durch globale Erwärmung betonen: „Die unmittelbarste Bedrohung durch den Treibhauseffekt spüren wir schon heute“ (öGrüne 1994), „Die Lebensgrundlagen der Menschheit werden bedroht durch Klimaveränderungen, Wasserknappheit und die Zerstörung der Böden“ (dFDP 1998). Manchmal bedroht sie die Gesellschaft auch indirekt: „Die Klimaerwärmung ist ein Fakt. Für unser Land wird sie auch zur wirtschaftlichen Bedrohung: Wenn in schneesicheren Skigebieten die Wiesen grün bleiben, drohen Milliardenverluste im Tourismus“ (SPS 2011).

Obgleich sehr selten, handelt es sich bei dem Kausalmuster des Mechanismus um einen sehr interessanten Fall. Es entwickelt sich erst Ende der 1990er Jahre und tritt in zwei gegensätzlichen Varianten auf: So spekuliert die SVP, dass es sich beim Klimaschutz um

sozialistische Tarnung handele: „Unter dem Deckmantel des Umwelt- und Klimaschutzes droht die größte Umverteilung von Wohlstand in der Geschichte der Menschheit – und eine neue Weltordnung, die die Freiheit des Einzelnen nach den Prinzipien des Sozialismus massiv beschränken will“ (SVP 2011). Hier wird unterstellt, dass Klimaschutz nicht das Ziel, sondern ein Mittel zur Durchsetzung einer anderen Weltordnung sei.

Eine weitere Form mechanistischer Kausalkopplung zeigt sich in der Erzählung einer „ökologischen Modernisierung“, wie sie in fast allen deutschen Wahlprogrammen seit 2005 auftaucht. Bei dieser Lesart kann der Klimawandel nutzbar gemacht werden und eine Chance für die Wirtschaft sein: „Die grüne Energiewende schützt das Klima und schafft neue Arbeitsplätze in Forschung, Produktion und beim Handwerk“ (B‘90/Grüne 1998). Klimaschutz sei „eine große Chance für Innovation und Arbeitsplätze“ (B‘90/Grüne 2002) und die CDU stimmt wenige Jahre später zu: „Die Herausforderungen des Klimawandels und der Rohstoffverknappung bieten Zukunftschancen, gerade auch für die deutsche Wirtschaft“ (CDU 2009). Diese Variante des mechanischen Kausalmusters ist mit Abstand am häufigsten und eine relativ neue Entwicklung in der politischen Kommunikation über Klimawandel.

Abbildung 7: Kausalmuster nach Ländern



Die Einschätzung der „ökologischen Modernisierung“ fällt jedoch interessanterweise sehr unterschiedlich aus. In Großbritannien, wo dieses Kausalmuster ebenfalls sehr verbreitet ist, wird argumentiert, die britische Klimapolitik habe auch darum so wenige zufriedenstellende Ergebnisse produziert, da „ecological modernization (...) undermines the political will for radical thinking and action“ *(Lorenzoni/O’Riordan/Pidge*on 2008, S. 113). Im deutschen Diskurs wird jedoch gerade hervorgehoben, dass die deutsche „Vorreiterrolle“ mit der Durchsetzung dieses Diskurses über alle Parteien hinweg verbunden sei *(Weidner* 2008).[21]

6. Zusammenfassung

Seit den 1980er Jahren hat sich in der Politik Deutschland, Österreich und der Schweiz eine relativ einheitliche Beschreibung des Klimawandels entwickelt. Die Geschichte der politischen Beschreibung des Klimawandels lässt sich als eine *Pluralisierung* und *Differenzierung* sachlicher Alternativen, berücksichtigter Rollen und konstruierter Kausalmuster erzählen. Diese Entwicklung selbst ist jedoch nicht parteigebunden, sondern findet über einen Großteil der Parteien hinweg statt. Der Diskurs ist in den von mir untersuchten Ländern nicht von deutlichen, klar unterscheidbaren Konfliktlinien geprägt. Dies könnte dafür sprechen, dass die bedeutenden politischen Konfliktlinien nicht national, sondern international verlaufen.

Grundsätzliche Umstrittenheit, d.h. die Frage, ob es sich beim Klimawandel überhaupt um ein politisches Problem handelt, wird im parteipolitischen Wettbewerb nicht explizit. Die Umstrittenheit im Fall des Klimawandels zeigt sich größtenteils im Detail. Es zeigen sich nur leichte Unterschiede in der Schwerpunktsetzung zwischen grünen, sozialdemokratischen und konservativen Parteien. Länder und Parteien lassen sich am deutlichsten danach unterscheiden, wie detailliert die Kommunikation über den Klimawandel ist und wie ähnlich sich die Parteien sind. Unter den hier untersuchten Fällen sticht vor allem Deutschland hervor. Hier hat sich sowohl eine parteiübergreifende Beschreibung als auch eine sehr detaillierte Kommunikation über den Klimawandel entwickelt. Der Klimawandel spielt in mehr Bereichen eine Rolle, es werden mehr Maßnahmen genannt und ein neues Kausalmuster, das der Nutzbarmachung des Klimawandels, wurde entwickelt.

Als Ausnahmen traten in Österreich und der Schweiz die rechtspopulistischen Parteien FPÖ und SVP hervor, die schon früher in den Fokus umweltpolitischer Forschung gerückt waren (*Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou* 2012). In meiner Untersuchung zeigt sich, dass diese Parteien sich entweder gar nicht äußern, oder eine skeptische Alternativerzählung entwickeln, die sich deutlich von anderen Parteien unterscheidet. Weder FPÖ noch SVP leugnen den Klimawandel explizit in ihren Wahlprogrammen[22], die FPÖ spricht einfach nicht darüber und die SVP äußert sich skeptisch bis beschwichtigend. Die einheitliche Beschreibung des Klimawandels durch die deutschen Parteien hängt dann sicherlich auch damit zusammen, dass keine rechtspopulistische Partei untersucht wurde.[23]

Aber steht diese relativ harmonische Beschreibung durch die Parteien nicht der sozialwissenschaftlichen Beobachtung entgegen, beim Klimawandel handele es sich um ein besonders komplexes „wicked problem", das die Entscheidungsträger vor große Schwierigkeiten stelle? Die relative Einheitlichkeit bedeutet jedenfalls nicht, dass der Klimawandel einfach politisch gelöst werden könnte. Es mag Einigkeit darüber bestehen, *wann* das Problem gelöst wäre (radikale Reduktion der Emissionen), ohne dass es seine Bearbeitung einfacher macht. Zunächst müssen die Ergebnisse also insofern eingeschränkt werden, als lediglich die parteipolitische Kommunikation (und auch daraus nur ein kleiner Ausschnitt) und nicht die tatsächlichen *Policy-Outputs* untersucht wurden. Ein Großteil der sozialwissenschaftlichen Literatur bezieht sich aber auf die tatsächlich getroffenen (oder eben nicht getroffenen) Entscheidungen und versucht diese über die soziale, sachliche oder zeitliche Komplexität des Klimawandels zu erklären. Parteipositionen wirken sicherlich in gewissem Maße vorstrukturierend auf Entscheidungssituationen. Es spielen dabei aber darüber hinaus immer noch ganz andere Logiken und Bedingungen eine Rolle, die Entscheidungen einschränken und ermöglichen.

Darüber hinaus wäre die Schlussfolgerung, es handele sich beim Klimawandel also gar nicht um ein komplexes Problem, weil es politisch nicht so beschrieben würde, auch

ein Kategorienfehler. Das „komplexe Problem“ der sozialwissenschaftlichen Beschreibung ist nicht das „komplexe Problem“ der Politik. Es kann viele Gründe dafür geben, dass Parteien in ihren Wahlprogrammen nicht die volle potentielle Komplexität des Klimawandels ausspielen. Man will verstanden werden und ein politisches Handeln vorschlagen, das nicht allzu konkret werden darf solange die Verteilungswirkungen konkreter Maßnahmen nicht bekannt sind, um im Entscheidungsfall flexibel zu bleiben. Dies verweist auch auf deutliche Grenzen von Wahlprogrammen als Material für die Rekonstruktion eines politischen Diskurses. In Wahlprogrammen findet eher eine Auflistung der präferierten Alternativen statt, Abwägungen und Zusammenhänge lassen sich nicht herauslesen, sofern sie nicht explizit gemacht werden (und explizit werden sie nur, wenn sie im politischen Wettbewerb eine Rolle spielen).

Dennoch zeigt die Untersuchung einige neue Aspekte klima- und parteipolitischer Kommunikation. Zunächst ist diese Kommunikation zum großen Teil homogen, gerade was die Existenz eines Problems, die Problemdefinition und seine Lösung angeht.[24] Diese einheitliche Beschreibung umfasst auch eine Rhetorik der Dringlichkeit und Neuartigkeit des Problems. Klimapolitik, so scheint es, hat sich zu einem Wert entwickelt, zu dem sich alle bekennen, ähnlich der Gerechtigkeit oder Chancengleichheit. Es ist erklärungsbedürftig, dass sachliche, soziale und zeitliche Unsicherheiten, die es beim Klimawandel potentiell gibt oder gab, in den untersuchten Ländern von den meisten Parteien kaum für den politischen Wettbewerb genutzt wurden und werden. Man kann spekulieren, dass es mittlerweile nicht ganz leicht ist, gegen wissenschaftliche Tatsachen zu argumentieren. Doch die Nicht-Anerkennung der wissenschaftlichen Ergebnisse war ja lange Zeit noch möglich und wurde geäußert, interessanterweise aber nicht in Wahlprogrammen.[25]

Tabelle 3: (Parteipolitisch) Umstrittene Bereiche in der Klimapolitik

	Deutschland	**Österreich**	**Schweiz**
Problem	Nicht explizit	Nicht explizit	Nicht explizit
Problemdefinition	Nein	Nein	Nein
Lösung	Nein	Nein	Teilweise
Instrumente	Nicht explizit	Nicht explizit	Nicht explizit
Ausgestaltung der Instrumente	Teilweise	Teilweise	Teilweise

Insofern ist der Ansatz sinnvoll, umweltkritische Positionen genauer zu untersuchen als über ihre explizite Äußerung. *Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou* (2012) haben genau das versucht. Im Unterschied zu ihnen würde ich meine Ergebnisse aber gerade als Indiz für Umwelt als „valence-issue“ deuten. Die zunehmende Differenzierung und Pluralisierung der sachlichen, sozialen und zeitlichen Zusammenhänge sprechen dafür, dass Parteien sich durch differenzierte Kommunikation als kompetent auszeichnen können. Darüber hinaus erstreckt sich das „valence-issue“ auf mehr als eine generelle Zustimmung zur menschlichen Verantwortung für den Klimawandel. Selbst auf der Ebene klimapolitischer Maßnahmen gibt es kaum explizite Ablehnungen, sondern eher unterschiedliche Meinungen in der konkreten Ausgestaltung – oder eben Schweigen. Freilich bedeutet dies nicht, dass ein Konsens existiert, der für Entscheidungen leicht zu mobilisieren wäre. Gerade in den sehr vagen oder gar keinen Aussagen steckt noch „potentielle“ Umstrittenheit. So harmonisch die Wahlprogramme auch klingen mögen, Widerspruch in einer konkreten Entscheidungssituation bleibt immer noch möglich.

Anmerkungen

1 Siehe beispielsweise die Liste der gesellschaftlichen Herausforderungen im neuen Forschungsförderungsprogramm Horizon 2020 der EU: http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/societal-challenges (Stand: 10. Juli 2014).

2 Und das wissenschaftliche Interesse daran ist noch lange nicht abgeklungen, wie die zahlreichen Studien zur Arbeit des IPCC zeigen (Beck 2009, Poloni 2009, Conrad 2010).

3 Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou (2012, S. 16) untersuchen „issue areas where taking a position makes sense (e.g. one cannot be in favour of pollution, but can be skeptical whether global warming is man made)." Gerade dass es in bestimmten Bereichen eben keinen Sinn macht, eine abweichende Position zu beziehen, ist die Definition eines „valence-issue" nach Stokes (1963).

4 Eine Ausnahme wäre die Situation, in der die Positionierung über eine menschliche Verursachung des Klimawandels selbst politisch relevant wird – wenn also unterschiedliche Parteien unterschiedliche Positionen dazu vertreten. In einem solchen Fall kann auch das bewusste Nicht-Handeln als politische Option dargestellt werden. Diese Tendenz zeigt sich in meiner Untersuchung in gewissem Maße bei der Schweizer SVP.

5 Von den 14 europäischen Ländern (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz und Spanien), in denen der Anteil der Klimaaussagen über die Zeit untersucht wurde, wurden die Wahlprogramme von 5 Ländern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kroatien, Österreich und Schweiz) zusätzlich vollständig von Hand kodiert.

6 Im Unterschied zum Kodierschema des Euromanifesto-Projektes gibt es beim CMP keine Kategorie für negative, umweltpolitische Aussagen.

7 Die Originaltexte wurden in elektronischer Form durch eine Kooperation des Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA, GESIS), des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialfoschung (Andrea Volkens, Hans-Dieter Klingemann, WZB), die Vrije Universiteit Amsterdam (Paul Pennings and Hans Keman, VU) und das Comparative Manifestos Project (Ian Budge, CMP) zugänglich gemacht. Teilweise finanziert durch die Netherlands Organization for Scientific Research (NWO project 480-42-005).

8 Für die Wahl 2013 wurde die FPÖ nicht in die Untersuchung einbezogen, da kein Dokument gefunden werden konnte, dass sich eindeutig als Wahlprogramm identifizieren und mit den anderen Dokumenten vergleichen lässt.

9 Zum Einfluss grüner Parteien siehe Muno (2010).

10 Parteien mit denselben Namen werden wie folgt abgekürzt: Die schweizer Grünen (sGrüne), die österreichischen Grünen (öGrüne), die deutsche FDP (dFDP) und die schweizer FDP (sFDP). Auch für die Wahlen, in denen „Die Linke" noch PDS hieß, wird sie mit „Linke" abgekürzt.

11 Was in der computergestützten Inhaltsanalyse bedeutet, die häufig in einer Sprache vorkommenden Wörter („stopwords"), sowie Zahlen, Satzzeichen und Großschreibung zu entfernen.

12 Teil der Analyse sind alle Sätze aus den Wahlprogrammen, die die Begriffe „klima", „emission", „treibhaus" oder „erwärmung" enthalten. Um Fehler durch das Zählen der Begriffe in anderen Kontexten („Wirtschaftsklima", „Bundeskanzler Klima" etc.) zu vermeiden, wurden jeweils Wortkombinationen (bigrams) untersucht und kontextfremde Kombinationen herausgefiltert.

13 Aus praktischen Gründen konnte die Ausdifferenzierung nicht bis in die feinsten Alternativen hinein verfolgt werden. Deshalb wurden nur die am häufigsten genannten Maßnahmen kodiert, da es nicht um die möglichst detaillierte Abbildung geht, sondern um das Nachvollziehen der semantischen Ausdifferenzierung eines Themas.

14 Die österreichische Nationalratswahl 1995 ist insofern eine Ausnahme, als sie bereits ein Jahr nach der letzten Wahl stattfand, da sich die Koalitionspartner nicht über das Budget einigen konnten. Die Wahlprogramme dieser Zeit lesen sich eher als eine Art Anhang zu den 1994 veröffentlichten. Sie sind deutlich kürzer und beziehen sich vor allem auf Bereiche, die durch die Budgetentscheidung beeinflusst werden.

15 Letztere sind nur einige Beispiele für das Klima-Mainstreaming, wie es insbesondere von den deutschen Grünen betrieben wird: „Wir stärken deshalb die regionale und saisonale Küche. Das schmeckt nicht nur gut, sondern ist auch besser für Umwelt und Klima", „Potentiale des Sports für Umwelt- und Klimaschutz und den Erhalt der biologischen Vielfalt gilt es stärker zu nutzen", „Deshalb setzen wir uns für eine Initiative ‚Klimaneutrale Rechenzentren für Deutschland' ein" und „Wir unterstützen die Ökologisierung der Kulturwirtschaft, von der klimaschonenden Produktion über CO_2-neutrale Transporte, giftfreie und wiederverwendbaren Werkstoffe bis hin zu nachhaltigem Catering" (B'90/Grüne 2013).

16 Die Grafik ist so zu lesen, dass die Stärke des Grautones die relative Häufigkeit der Aussagen in bestimmten Bereichen ausdrückt. Je heller, desto weniger Aussagen, je dunkler, desto häufiger wurde die Maßnahme ge-

nannt. Die Kategorien „wirtschaftliche“ und „rechtliche“ Instrumente bezeichnen allgemeine Aussagen über wirtschaftliche Anreize bzw. Gesetze, die nicht näher bestimmen, in welchem Bereich reguliert werden soll.

17 Ein Beispiel dafür ist auch die Abwägung in der Schweiz zwischen einer vorgeschriebenen oder freiwilligen (dem sogenannten Klimarappen) CO2-Abgabe auf Kraftstoffe.

18 Jedoch vermittelt darüber, dass Kapitalismus und Ungleichheit den Klimawandel verstärken.

19 „Zudem braucht es strategische Partnerschaften mit Ländern wie China, Südafrika, Brasilien und Indien, um diese bei der Entwicklung von nachhaltigen Energiestrategien zu unterstützen und deren Mitwirkung bei Bemühungen um den Abbau von Emissionen zu gewährleisten“ (Schweizer SPD 2007).

20 „Insbesondere die Länder, die am wenigsten zu den Klimaveränderungen beigetragen haben, leiden zuerst und am stärksten unter den Folgen“ (B‘90/Grüne 2013).

21 Diskurstheoretisch stellt sich die Frage, welche Funktion Polymorphismen oder Oxymora, also die Kombination von gegensätzlichen Begriffen in einer Formulierung haben können. Formulierungen wie „green growth“ oder „ecological modernization“ überspannen unterschiedliche politische Interessen und können darum kaum abgelehnt werden.

22 Zumindest für die FPÖ gilt jedoch, dass ihr aktueller Vorsitzender den anthropogenen Klimawandel sehr wohl in anderen Kontexten mehr oder weniger explizit leugnet, so beispielsweise im TV-Duell Strache gegen Spindelegger des ORF vor der Nationalratswahl 2013. Auf seiner Website will Strache die Aussage dann aber eher so verstanden wissen, dass es neben dem anthropogenen Klimawandel immer auch schon einen natürlichen gegeben habe (siehe http://www.hcstrache.at/fpoe-faktencheck-schneller-und-besser-als-der-orf/, Zugriff: 18. Juli 2014).

23 Dafür spricht, dass die Untersuchung von Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou (2012, S. 16) auch die deutsche NPD umfasst und für sie einen ähnlichen Zusammenhang von wirtschafts- und umweltpolitischer Position wie bei anderen rechtspopulistischen Parteien zeigt.

24 Diese Aussage bleibt auch bei der Erweiterung der Untersuchung um Großbritannien, Frankreich und Kroatien noch gültig. Anders sieht es selbstverständlich in den USA aus, wo die Existenz des Problems (partei)politische Bedeutung gewinnt.

25 Selbst das IPCC identifizierte erst im vierten Sachstandsbericht (2007) mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit den Menschen als Verursacher der globalen Erwärmung.

Literatur

Beck, Silke, 2009: Von der Beratung zur Verhandlung – Der Fall IPCC, in: *Halfmann, Jost/Schützenmeister, Falk* (Hrsg.), Organisationen der Forschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 120-44.

Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Tanenbaum, Eric (Hrsg.), 2001: Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments, 1945-1998, Oxford: Oxford University Press.

Clarke, Harold D./Kornberg, Allan/Scotto, Thomas J./Reifler, Jason/Sanders, David/Stewart, Marianne C./Whiteley, Paul (Hrsg.), 2011: Yes we can! Valence politics and electoral choice in America, 2008, in: Electoral Studies, 30 (3), S. 450-61.

Conrad, Jobst, 2010: Sozialwissenschaftliche Analyse von Klimaforschung, -diskurs und -politik am Beispiel des IPCC, in: *Voss, Martin* (Hrsg.), Der Klimawandel, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 101-15.

Engels, Anita/Weingart, Peter, 1997: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: *Hiller, Petra/Krücken, Georg* (Hrsg.), Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 90-115.

Gemenis, Kostas/Katsanidou, Alexia/Vasilopoulou, Sofia, 2012: The politics of anti-environmentalism: positional issue framing by the European radical right. Paper vorgestellt auf dem Midwest Political Science Association Annual Meeting, April 12-15, 2012, Chicago, Illinois, USA. Online verfügbar unter http: //dl.dropbox.com/u/4736878/MPSA.pdf.

Green, Jane, 2007: When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition, in: Political Studies, 55 (3), S. 629-55.

Grimmer, Justin/Stewart, Brandon M., 2013: Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts, in: Political Analysis, 21 (3), S. 267-97.

Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald, Michael, 2006: Mapping policy preferences II : estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003, Oxford: Oxford University Press.

Laver, Michael/Kenneth, Benoit/John, Garry, 2003: Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data, in: American Political Science Review, 97 (2), S. 311-331.

Lehmbruch, Gerhard, 1996: Die Korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: Swiss Political Science Review, 2 (4), S. 1-24.

Levin, Kelly/Cashore, Benjamin/Bernstein, Steven/Auld, Graeme, 2007: Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the 'Super Wicked' problem of global climate change. Paper vorgestellt auf der International studies association 48th annual convention, February. Online verfügbar unter http://environment.research.yale.edu/documents/down-loads/0-9/2010_super_wicked_levin_cashore_bernstein_auld.pdf

Lorenzoni, Irene/O'Riordan, Tim/Pidgeon, Nick, 2008: Hot Air and Cold Feet: The UK Response to Climate Change, in: *Compston, Hugh/Bailey, Ian* (Hrsg.), Turning Down the Heat: The Politics of Climate Policy in Affluent Democracies, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 104-24.

Merz, Nicolas/Regel, Sven, 2013: Die Programmatik der Parteien, in: *Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), Wiesbaden: Springer, S. 211-38.

Muno, Wolfgang, 2010: Umweltpolitik, in: *Lauth, Hans-Joachim* (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 349-72.

Poloni, Verena, 2009: Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) als boundary organization, in: *Halfmann, Jost/Schützenmeister, Falk* (Hrsg.), Organisationen der Forschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 250-71.

Rucht, Dieter, 1996: Wirkungen von Umweltbewegungen: Von den Schwierigkeiten einer Bilanz, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 9 (4), S. 15-27.

Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias, 2007: Die Lehre von der Parteiendifferenz, in: *Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), Der Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51-62.

Stokes, Donald E, 1963: Spatial Models of Party Competition, in: The American Political Science Review, 57 (2), S. 368-77.

Stone, Deborah A., 1989: Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, in: Political Science Quarterly, 104 (2), S. 281-300.

Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald, Michael/Klingemann, Hans-Dieter, 2013: Mapping Policy Preferences from Texts III: Statistical Solutions for Manifesto Analysts, Oxford: Oxford University Press.

Volkens, Andrea/Lehmann, Pola/Merz, Nicolas/Regel, Sven/Werner, Annika, 2013: The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2013b, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Weidner, Helmut, 2008: Klimaschutzpolitik: warum ist Deutschland ein Vorreiter im internationalen Vergleich? Zur Rolle von Handlungskapazitäten und Pfadabhängigkeit. Discussion Paper SP IV 2008-303, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Weingart, Peter/Engels, Anita/Pansegrau, Petra, 2002: Von der Hypothese zur Katastrophe. Der anthropogene Klimawandel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien, Opladen: Budrich.

Anschrift der Autorin:
Daniela Ruß, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forum Internationale Wissenschaft, Abteilung Soziologie und Politik des Wissenschaftssystems, Heussallee 18-24, 53113 Bonn
E-Mail: daniela.russ@uni-bonn.de

Wolfgang Seibel

Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde

Zusammenfassung
Der Beitrag analysiert das Versagen der Polizeibehörden von Bund und Ländern bei der Aufklärung der Serienmorde an Immigranten zwischen 2000-2007 („NSU-Morde"). Das geschieht im Wege einer Prozessanalyse und durch eine theoretische Interpretation, mit deren Hilfe systemische und insofern verallgemeinerbare kausale Mechanismen des Behördenversagens identifiziert werden. Es wird argumentiert, dass für das Behördenversagen Flucht aus der Verantwortung auf Seiten einiger weniger Spitzenbeamter und Politiker ausschlaggebend war, die die von ihren Mitarbeitern erarbeitenden Vorschläge zur Erweiterung des Fahndungsansatzes und Effektivierung des Fahndungsapparates nicht aufgegriffen haben. Effektivere Fahndungsanstrengungen und die dafür nötigen politischen Entscheidungen unterblieben aus Scheu vor inneradministrativen und innerföderativen Konflikten. Dies wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit anders gewesen, wenn die Mordopfer Angehörige der deutschen Mehrheitsgesellschaft gewesen wären – nicht, weil die Entscheidungsträger rassistisch eingestellt waren, sondern weil sie sich bei unklarer Eingrenzung des Kreises der Betroffenen und damit möglicher künftiger Opfer Untätigkeit nicht hätten leisten können. Dieser Befund führt vor Augen, dass auch im demokratischen Rechtsstaat der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit und die Durchsetzung der Gleichheit vor dem Gesetz zur Disposition persönlicher und politischer Opportunitätskalküle stehen können, wenn andere legitime Prinzipien demokratischer Verfassungsstaatlichkeit wie das Mehrheitsprinzip und die Konfliktvermeidung unter Verwaltungsträgern entsprechende Anreize setzen.

Abstract
Causal Mechanisms of Administrative Failure: A Process Tracing Analysis of the Failure of German Law Enforcement Authorities in the Investigation Into the Serial Killing of Immigrants, 2000-2007
The present paper analyzes the failure of German law enforcement authorities in the investigation into the serial killing of immigrant shopkeepers in Germany in 2000-2007 known as NSU-Murders (NSU standing for Nationalsozialistischer Untergrund or National-Socialist Underground). The technique of study is causal process tracing and a theory-guided identification of systemic thus predictable causal mechanisms of administrative and political failure. The argument is that failure was caused by denial of responsibility displayed by high level administrative and political decision makers rather than by rank and file law enforcement officials and their alleged xenophobic leanings. Denial of responsibility took the form of risk-averse behavior which in turn meant not to streamline a fragmented criminal investigation apparatus nor to reassess the investigation hypothesis as explicitly suggested by experts. This, the paper states, would have been different if the victims of the serial killings would have been ordinary Germans. Not because law enforcement official were xenophobic or racist but because they could not have afforded similar inaction when facing serial killings with an indeterminable range of future victims as opposed to the clearly identifiable group of immigrant petty shopkeepers. Which makes evident that even in a democratic state and under the rule of law the protection of human life and security may be subject to personal and political opportunism as soon as otherwise legitimate principles of democratic constitutionalism such as majoritarian rule and conflict-avoiding inter-agency linkages set applicable incentives.

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 7. Jg., Heft 2/2014, S. 375-413

Schlagworte: Organisationsversagen, Kausale Mechanismen, Framing Effekte, Verantwortung, Elitenversagen

Key words: Organizational Failure, Causal Mechanisms, Framing Effects, Responsibility, Elite Failure

1. Struktureller Rassismus oder normale Organisationspathologien?

Das Versagen von Polizei und Verfassungsschutz bei der Fahndung nach den Urhebern einer Serie von Morden an Immigranten und einer Polizistin in den Jahren 2000 bis 2007, heute bekannt als NSU-Morde, stellt einen der größten Behördenskandale in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik dar. Dass es sich bei dem Fehlschlag der Fahndung nach den Mördern um eine Serie von Fehlleistungen der maßgeblichen Dienststellen handelte, ist durch eine breite Medienberichterstattung hinreichend in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt worden. Was den Skandal ausmachte, war jedoch nicht das Behördenversagen selbst, sondern dessen mutmaßlichen Ursachen und seine Folgen. Der Staat hatte vor seiner elementaren Aufgabe versagt, den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit sicherzustellen, eine Pflicht, die ihm durch Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes auferlegt ist. Noch schwerwiegender war die Mutmaßung, dass dies nicht zufällig passiert war, sondern deshalb, weil die Opfer nicht alteingesessene Deutsche, sondern Immigranten waren. Das Minderheitenvotum der Partei Die Linke zum Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschuss zu den NSU-Morden sprach in diesem Zusammenhang von „strukturellem und institutionellem Rassismus" der Behörden.[1]

Die Aufklärung der komplexen Hintergründe der Fehlschläge ist vor allem durch die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse Thüringens und des Bundes vorangetrieben worden,[2] doch liegen auch gründlich recherchierte journalistische Aufarbeitungen vor (*Aust/Laabs* 2014). Unbeantwortet blieb gleichwohl die Frage, was an dem nachhaltigen Fahndungsfehlschlag „normalem" Behördenversagen und was tatsächlich einer „ethnisierenden" Perspektive von Polizei und Verfassungsschutz (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 988-994) zuzuschreiben ist.

Die vorliegende Abhandlung versucht, eine Antwort auf diese Fragen zu geben. Das geschieht im Wege einer Prozessanalyse und durch eine theoretische Interpretation, mit deren Hilfe kausale Mechanismen des Behördenversagens identifiziert werden. Dieses *Causal Process Tracing (Beach/Pederson* 2013; *Blatter/Haverland* 2012, S. 79-143; *Collier* 2011) richtet sich zunächst auf die Wendepunkte und kritischen Weggabelungen, an denen sich grundlegende Fehlentwicklungen im Fahndungsansatz und in der Fahndungsorganisation verfestigt haben. Die dabei zu Tage tretenden notwendigen und hinreichenden Bedingungen des Fahndungsfehlschlags lassen Schlüsse auf den systemischen und insofern verallgemeinerungsfähigen Charakter der zugrundeliegenden kausalen Mechanismen und damit der administrativen und politischen Fehlleistungen zu.

Der Fahndungsfehlschlag, so eine erste These, war im Wesentlichen auf Standardpathologien formaler Organisationen und der föderativen Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat zurückzuführen, die Persistenz dieser Schwächen über sieben Jahre hinweg allerdings auf distinktes Elitenversagen. Normale Organisationspathologien und Eliteversagen waren für sich genommen notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen des Fahndungsfehlschlags, das Versagen administrativer und politischer Führungskräfte war dagegen ausschlaggebend. Das hier vorgetragene Argument lautet daher, dass

für das Scheitern der Aufklärung der seit September 2000 anhalten Serie von Morden an Immigranten nicht fremdenfeindliche Einstellungen der ermittelnden Beamten oder eine „ethnisierende Perspektive“ des Fahndungsansatzes ursächlich war, sondern Flucht aus der Verantwortung auf Seiten einiger weniger Spitzenbeamter und Politiker, die die von ihren Mitarbeitern erarbeiteten Vorschläge zur Erweiterung des Fahndungsansatzes und Effektivierung des Fahndungsapparates nicht aufgegriffen haben.

Dieses Versagen wiederum, so die zweite These, war nicht zufälliger, sondern systematischer Natur. Effektivere Fahndungsanstrengungen und die dafür nötigen politischen Entscheidungen unterblieben, weil die maßgeblichen Spitzenbeamten und Politiker inneradministrative und innerföderative Konflikte scheuten, die mit dem Herbeiführen einer effektiveren Fahndungsorganisation und eines erweiterten Fahndungsansatzes verbunden gewesen wären. Dies wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit anders gewesen, so die dritte These, wenn die Mordopfer nicht Angehörige einer ethnischen Minderheit, sondern Angehörige der deutschen Mehrheitsgesellschaft gewesen wären – wiederum nicht, weil die Entscheidungsträger rassistisch eingestellt waren, sondern weil sie sich bei unklarer Eingrenzung des Kreises der Betroffenen und damit möglicher künftiger Opfer Untätigkeit nicht hätten leisten können.

Dieser Befund, so wird hier argumentiert, ist weitaus beunruhigender als die Annahme, der Fahndungsfehlschlag bei der Aufklärung der Serienmorde an Immigranten sei auf latent ausländerfeindliche Einstellungsmuster bei Behördenangehörigen zurückzuführen. Er führt vor Augen, dass der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit und die Durchsetzung der Gleichheit vor dem Gesetz zur Disposition persönlicher und politischer Opportunitätskalküle stehen können, wenn andere legitime Prinzipien demokratischer Verfassungsstaatlichkeit wie das Mehrheitsprinzip und die Kooperation von Verwaltungsträgern entsprechende Anreize setzen.

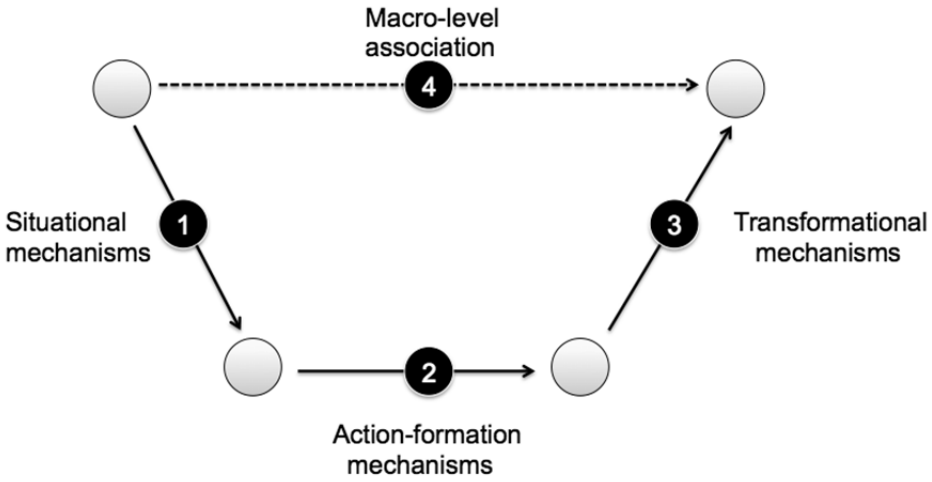
2. Die Normalität von Fehlerquellen und die analytische Bedeutung kausaler Mechanismen

Die hier angesprochenen Standardpathologien administrativer und politischer Beurteilungs- und Entscheidungspraxis setzten sich aus mehreren charakteristischen kausalen Mechanismen zusammen. In der Metaphorik der hierfür einschlägigen Methodenliteratur bezieht sich der Begriff des kausalen Mechanismus auf den Inhalt der *black box*, den die statistische, auf Korrelationen ausgerichtete Kausalanalyse nicht abbilden kann (*Beach/Pedersen* 2013; *Bunge* 1997, 2000); *Hedström/Ylilkoski* 2010). Kausale Mechanismen sind systemspezifisch. So können in einem technischen System keine biologischen Mechanismen auftreten und in einem biologischen System offensichtlich keine sozialen Mechanismen (dies wird insbesondere von *Bunge* (1997) hervorgehoben). Mechanismen in sozialen Systemen, zu denen auch formale Organisationen zählen, sind ihrerseits systemischer Natur in dem doppelten Sinne, dass sie allgegenwärtig und vorhersagbar sind, aber gerade aus diesem Grund nicht von vornherein die Eigenschaft eines *kausalen* Mechanismus haben, schon gar nicht im Hinblick auf ein bestimmtes Ereignis und/oder Prozessergebnis. Dafür müssen offenbar weitere Faktoren hinzutreten.

Diesem analytischen Problem haben sich *Hedström/Swedberg* (1998) gewidmet unter Anlehnung an die von James S. Coleman formulierte Anforderung an eine vollständige Kausalerklärung (bekannt als ‚Coleman’s Badewanne’, vgl. *Coleman*, 2000, S. 22). Ihr Konzept sieht neben den eigentlichen handlungsformierenden kausalen Mechanismen

(*action formation mechanisms*) situative Mechanismen (*situational mechanisms*) und transformative Mechanismen (*transformational mechanisms)* (*Hedström/Swedberg,* 1998, S. 22) vor, was in einer neueren Abhandlung von *Hedström/Ylikoski* (2010) aufgegriffen wurde. Tatsächlich wird die Erklärung der Wirkung eines kausalen Mechanismus, der sich im Handeln maßgeblicher Akteure ausdrückt, erst vollständig erklärbar dadurch, dass *situative* Faktoren aus einer potentiellen eine reale Wirkung machen und *transformative* Faktoren eben diese Wirkung letztendlich zum Tragen bringen.

Schaubild 1: Das Modell einer mikrofundierten vollständigen Erklärung auf der Basis situativer, handlungsformierender und transformativer kausaler Mechanismen nach *Hedström/Ylikoski* (2010)



In Bezug auf Phänomene des Behördenversagens lassen sich hieraus folgende Überlegungen ableiten: Ähnlich wie technische oder biologische Systeme weisen auch Verwaltungen als formale Organisationen potentielle Fehlerquellen auf, denen systemische, also regelmäßig zu erwartende Mechanismen zugrunde liegen. Die Entfaltung dieser Mechanismen als reale Fehlerquelle ist jedoch situations- und transformationsabhängig. Koordinationsprobleme etwa sind in jeder Organisation notorische Fehlerquellen. Dass sie zum Beispiel im fragmentierten Fahndungsapparat einer föderativ gegliederten Polizeiorganisation auftreten, ist zu erwarten. Die entscheidende Frage bleibt gleichwohl, unter welchen Umständen sie die Fahndungsarbeit der Polizei tatsächlich behindern und ob sie in ihrer Wirkung neutralisiert werden können oder nicht. Ähnlich verhält es sich mit anderen, in der Forschungsliteratur gut aufgearbeiteten Mechanismen, die als potentielle Fehlerquellen in Frage kommen: Die Deformationen von Wahrnehmungsmustern durch die Routinen bürokratischer Handlungsabläufe (*Merton,* 1952), unstrukturierte Entscheidungsprozesse nach dem Muster einer „organisierten Anarchie“ (*March/Olsen/Cohen*, 1972), Pfadabhängigkeiten und daraus resultierenden institutionellen Trägheiten (*David,* 1985; *Pierson*, 2000), selektive Wahrnehmungen und negative Koordination (*Dearborn/Simon,* 1958; Mayntz/Scharpf 1973), Veto-Spieler-Konstellationen (*Tsebelis*, 2002), Informationsasymetrien und Principal-Agent Probleme (*Akerlof,* 1970; *Grossmann/Hart,* 1983), unvollständige Lernzyklen (*Argyris,*

1999; *March/Olsen*, 1975), illegitime Außensteuerung durch Einflussgruppen (*Selznick*, 1949) oder institutionenegoistische Politik (*Allison/Halperin,* 1972) und Neigungen zur Budgetmaximierung (*Niskanen*, 1971).

Mit der Heuristik solcher Mechanismen als Quelle von Standardpathologien beginnt – nach der Aufbereitung des empirischen Materials – die Prozessanalyse von Behördenversagen, ähnlich einer differentialdiagnostisch vorgehenden klinischen Exploration. Ähnlich wie diese muss die Prozessanalyse dann erweisen, welche situative Faktoren aus einer potentiellen eine reale Wirkung gemacht und welche transformativen Faktoren eben diese Wirkung letztendlich zum Tragen gebracht haben. So geht auch die nachfolgende Fallanalyse vor.

3. Fallanalyse

Das von den Strafverfolgungsbehörden und später von den amtlichen oder parlamentarischen Untersuchungsinstanzen so bezeichnete „Zwickauer Trio“ oder „NSU-Trio“ aus Beate Zschäpe, Uwe Böhnhard und Uwe Mundlos hatte seit Anfang der 1990er Jahre Diebstahlsdelikte und Körperverletzungsstraftaten begangen. Seit Mitte der 1990er Jahre waren die drei Personen als Angehörige der rechtsextremistischen Szene in Thüringen bei Polizei und Verfassungsschutz aktenkundig. Seit 1996 stand Uwe Böhnhard unter Beobachtung des Landesamtes für Verfassungsschutz Thüringen in Zusammenhang mit der Anfertigung von „Unkonventionellen Spreng- oder Brandvorrichtungen“ (USBV), die der rechtsextremistischen „Kameradschaft Jena“ zugerechnet wurden. Im Januar 1998 wurde in diesem Zusammenhang durch die Staatsanwaltschaft Jena ein Haftbefehl gegen Böhnhard und Mundlos vorbereitet. Dieser wurde jedoch erst am Tag des Abtauchens des Trios, am 28. Januar 1998, erlassen und konnte somit nicht vollstreckt werden.[3]

Eine erste umfassende Untersuchung der Fahndungspannen, die im Auftrag des Innenministeriums Thüringen vom ehemaligen Richter am Bundesgerichtshof Gerhard Schäfer angestellt wurde[4], konzentrierte sich auf das Verhalten und Versagen von Verfassungsschutz und Polizei bis zum Abtauchen des Trios am 28. Januar 1998. Das Abtauchen war nach den Erhebungsergebnissen sowohl dieses „Schäfer-Gutachten“ als auch der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Thüringer Landtags durch Fehlwahrnehmungen, interne Desorganisation und Koordinationsmängel bei Verfassungsschutz und Polizei möglich geworden. Die dem Trio zuzurechnenden Morde und schätzungsweise 14 Banküberfälle ereigneten sich zwischen dem 9. September 2000 und dem 25. April 2007.

Die dem NSU-Trio zuzuordnenden Morde 2000-2007

9. September 2000	Mord an Enver Şimşek in Nürnberg
19. Januar 2001	Mord an Abdurrahim Özüdoğru in Nürnberg
27. Juni 2001	Mord an Süleyman Taşköprü in Hamburg
29. August 2001	Mord an Habil Kılıç in München
25. Februar 2004	Mord an Mehmet Turgut in Rostock
9. Juni 2004	Nagelbombenanschlag, 22 Verletzte, davon 4 schwer, in Köln
9. Juni 2005	Mord an İsmail Yaşar in Nürnberg
15. Juni 2005	Mord an Theodoros Boulgarides in München
4. April 2006	Mord an Mehmet Kubaşık in Dortmund
6. April 2006	Mord an Halit Yozgat in Kassel
25. April 2007	Mord an der Polizistin Michèle Kiesewetter in Verbindung mit dem Mordversuch an dem Polizisten Martin A., beide in Heilbronn

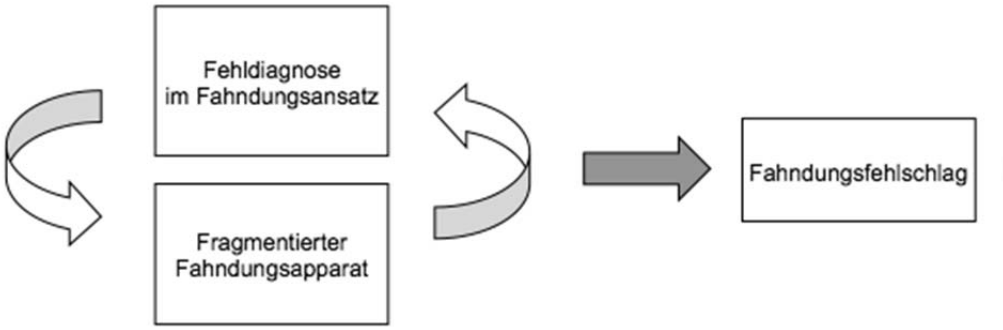
Die Morde blieben unaufgeklärt, wofür nach den Erhebungsergebnissen insbesondere der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Thüringer Landtags neuerlich Fehldiagnosen im Fahndungsansatz und Organisationsmängel beim Verfassungsschutz und bei den Strafverfolgungsbehörden von Staatsanwaltschaft und Polizei ursächlich waren.

Das maßgebliche Behördenversagen lässt sich also in zwei Phasen einteilen, in die folgenlose Beobachtung der straffälligen Uwe Böhnhard und Uwe Mundlos und das Ausbleiben ihrer rechtzeitigen Verhaftung vor dem 28. Januar 1998 einerseits und den Fehlschlag der Fahndung nach Beginn der Mordserie am 9. September 2000 andererseits. Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die zweite dieser Phasen. Dies hat zum einen pragmatische Gründe, weil eine Darstellung des Gesamtzyklus vom Beginn der Beobachtung des späteren NSU-Trios durch den Verfassungsschutz in Thüringen bis zum Selbstmord von Böhnhard und Mundlos am 4. November 2011 in Eisenach und der am Tag darauf folgenden Selbstanzeige von Beate Zschäpe und deren Verhaftung den Rahmen einer kürzeren Darstellung sprengen würde. Außerdem haben sich die medialen und sonstigen journalistischen Darstellungen vor allem auf die zum Teil bizarren Episoden des Versagens der Verfassungsschutzbehörden konzentriert[5], während das ‚Kerngeschäft' der polizeilichen Mordaufklärung und dessen politisch-administrative Einbettung eher vernachlässigt wurde. Zum anderen zeigen sich gerade in dieser zweiten Phase, der der fehlgeschlagenen Aufklärung einer Mordserie, die sich nach und nach auf sechs Bundesländer erstreckte (Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg), typische kausale Mechanismen in Form von Organisations- und Elitenversagen. Diese waren wiederum zum einen kognitiver und organisationsstruktureller Natur, zum anderen hingen sie mit Kompetenzkonflikten zwischen Bundes- und Länderpolizei und deren unzureichender politischer Bewältigung zusammen.

3.1 Eingrenzung des Explanandums

Der Fehlschlag der Fahndungsmaßnahmen nach Beginn der NSU-Mordserie am 9. September 2000 war, so die hier zugrunde gelegte Prämisse, auf zwei Kausalsyndrome zurückzuführen, nämlich eine Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung des Fahndungsapparates selbst. Die zur Verfügung stehenden Quellen, insbesondere der Abschlussbericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, geben Aufschluss darüber, dass beide Faktoren im Verlauf der behördeninternen Beratungen durchaus zur Disposition standen. Das Explanandum im engeren Sinne ist daher nicht das Auftreten der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der – allein schon durch den föderativen Aufbau der Polizeiorganisation gegebene – fragmentierte Fahndungsapparat selbst, sondern die Persistenz beider Faktoren trotz nachweisbarer Initiativen zu ihrer Überwindung oder Neutralisierung. Letztere haben im Übrigen in der medialen Öffentlichkeit so gut wie keine Beachtung gefunden. Erstaunlicherweise blieben dadurch die eigentlichen politischen Entscheidungsfehler bei der Fahndung nach NSU-Mördern ebenfalls weitgehend unbeachtet. Die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der fragmentierte Fahndungsapparat standen, wie die Prozessanalyse erweist, in einem sich selbst verstärkenden Wechselverhältnis zueinander.

Schaubild 2: Der sich-selbst-verstärkende Zyklus aus Fehldiagnose im Fahndungsansatz und Fragmentierung des Fahndungsapparates



Die grundlegende Fehldiagnose bestand in der Festlegung auf die so genannte „OK-Hypothese“: die Annahme der Polizeibehörden, dass es sich bei den Morden an kleinen Gewerbetreibenden mit Immigrationshintergrund um „milieubedingte“ Straftaten handelte und die Opfer in irgendeiner Weise, zum Beispiel durch Schutzgelderpressungen, mit dem kriminellen Milieu verstrickt waren. Die Fragmentierung der Fahndungsapparate wiederum führte dazu, dass zum einen der Informationsaustausch der nach und nach betroffenen Landespolizeien und eine fachliche Diskussion über die Plausibilität und Angemessenheit der jeweiligen Fahndungsansätze unterblieb oder bestenfalls sporadisch erfolgte, und zum anderen sowohl die fachliche als auch die direktive Kompetenz des Bundeskriminalamts und der Bundesanwaltschaft nicht oder nur rudimentär in Anspruch genommen wurde. Durch die Fehldiagnose im Fahndungsansatz wurde von den Möglichkeiten des Bundeskriminalamt-Gesetzes zur Zentralisierung der Fahndung beim BKA auf Antrag eines Landes oder auf Anordnung des Bundesinnenministers (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BKA-Gesetz) kein Gebrauch gemacht. Somit blieb die Fragmentierung der Fahndungsapparate erhalten. Umgekehrt verhinderte diese Fragmentierung, dass die anfängliche Fehldiagnose einer zusammenschauenden Bewertung unterworfen wurde. Hinzu kam, dass auch die infrastrukturellen Möglichkeiten von Generalbundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt insbesondere im Bereich des Datenabgleichs und der Rasterfahndung weitgehend ungenutzt blieben. Dies musste bei einer Mordserie, die sich nach und nach auf ein halbes Dutzend Bundesländer erstreckte, besonders nachteilig ins Gewicht fallen. Als Generaldiagnose kann man also einen sich selbst verstärkender Zirkel aus kognitiven und strukturellen Schwächen des Fahndungsansatzes und der Fahndungsorganisation festhalten, der bis zur zufälligen Aufdeckung des Verbleibs des NSU-Trios im November 2011 nicht durchbrochen wurde.

Umso wichtiger ist die Frage nach den tatsächlichen Ursachen der Persistenz sowohl der Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch des fragmentierten Status der Fahndungsapparate im Einzelnen. Zu ihrer Beantwortung werden im Folgenden die Wendepunkte und kritischen Weggabelungen[6] der maßgeblichen Entscheidungssequenzen rekonstruiert. Daraus leitet sich anschließend eine Diagnose notwendiger und hinreichender Bedingungen für die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate ab. Schließlich wird ein Vorschlag für die Benennung kausaler Mechanismen unterbreitet, deren Wirkungsweise das Eintreten insbesondere der hinreichen-

den Bedingungen für den Fahndungsfehlschlag nach der vorliegenden Diagnose am besten erklärt.

3.2 Wendepunkte und kritische Weggabelungen

Eine Auswertung der Erhebungsergebnisse des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages lässt vier Schlüsselepisoden erkennen, in deren Verlauf sich die Fehldiagnose im Fahndungsansatz der Polizeibehörden und die Aufrechterhaltung des aufgrund der föderativen Ordnung und der örtlichen Verteilung der Serienmorde zunächst unausweichlichen Fragmentierung der Fahndungsapparate stabilisierte.

- Am 12. September 2000, drei Tage nach dem Mord an dem Blumenhändler Şimşek in Nürnberg, kommt es zu einer Nachfrage des bayrischen Innenministers Günther Beckstein, ob es möglicherweise für den Mord einen ausländerfeindlichen Hintergründe gebe. Dies wird von der zuständigen Polizeibehörde verneint. Diese Episode kann als Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz gewertet werden. Sie macht zugleich deutlich, dass sie nicht alternativlos war.
- Im April 2004 und damit nach nunmehr fünf Morden, scheitert ein Vorstoß der ermittelnden Polizeibehörden in Nürnberg-Fürth, die Übernahme der Gesamtermittlung in der Mordserie auf das Bundeskriminalamt zu beantragen. Dies kann als Schlüsselereignis für die Persistenz des fragmentierten Fahndungsapparates gewertet werden.
- Am 9. Juni 2004 kommt es nach einem Nagelbombenanschlag in einem überwiegend von türkischstämmigen Immigranten bewohnten Stadtteil Kölns erneut zu einer Fehleinschätzung des Tathintergrundes, der im lokalen Milieu organisierter Kriminalität vermutet wird. Die angebotene Hilfe des Bundeskriminalamts wird abgelehnt bzw. auf rudimentäre Formen des Datenabgleichs eingeschränkt. Diese Episode kann daher als Perpetuierung sowohl der Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch des fragmentierten Fahndungsapparates gewertet werden.
- Im Mai 2006, nach dem 8. und 9. Mord, scheitert ein weiteres Mal die Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf den Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt, die nunmehr vom Bundeskriminalamt selbst ausgeht. Dies kann als endgültige Festschreibung der Fragmentierung der Fahndungsapparate gewertet werden.

***Schlüsselepisode 1**: Fruchtlose Nachfrage des bayrischen Innenministers Beckstein nach einem möglichen ausländerfeindlichen Hintergrund des Mordes an Enver Şimşek in Nürnberg.*

Am 12. September 2000 vermerkte der bayrische Innenminister Günther Beckstein auf einem Zeitungsbericht des ihm vorliegenden Pressespiegels über den Tod von Enver Şimşek, der drei Tage zuvor in Nürnberg Opfer eines Mordanschlags geworden war: „Bitte mir genau berichten. Ist ausländerfeindlicher Hintergrund denkbar?“ (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 497). Das zuständige Sachgebiet IC 5 des Ministeriums teilte dem Minister daraufhin am 5. Oktober 2000 mit: „Nach Auskunft des Polizeipräsidiums Mittelfranken bestehen derzeit keine Anhaltspunkte für einen ausländerfeindlichen Hintergrund der Tat.“ (ebd.) Hierzu heißt es im Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages:

> Der zugleich als Anlage übersandte Ermittlungsbericht der KD Nürnberg vom 29. September 2000 enthält keine Aussage darüber, ob ein fremdenfeindlicher Hintergrund von der Polizei in Betracht gezogen wurde. Der Ausschuss hat nicht feststellen können, dass der Vermerk von Innenminister Dr. Beckstein in der Folgezeit zu konkreten Maßnahmen oder Überlegungen der Polizei in Richtung eines ausländerfeindlichen Hintergrunds führte. Auch hat Dr. Beckstein als Zeuge im Ausschuss keine Maßnahmen benannt, die auf seinen Vermerk hin zur Prüfung eines ausländerfeindlichen Hintergrunds veranlasst wurden (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 497).

Der mit den Ermittlungen im Mordfall Şimşek seinerzeit befasste leitende Kriminalbeamte, der Erste Kriminalhauptkommissar Vögeler, sagte hierzu aus:

> „Die erste Fahndung verlief ergebnislos. Aber es sind hier verschiedene Raubüberfälle geprüft worden, ob hier möglicherweise ein Zusammenhang besteht. Dem war nicht so. Es sind ja auch sehr große Geldbeträge zurückgeblieben in der Geldbörse und im Führerhaus des Blumenhändlers Şimşek. Aber trotzdem haben wir die nächste Zeit intensiv beobachtet, ob möglicherweise andere Delikte, begangen eben durch Schusswaffen, oder rechtsgerichtete Delikte hier zusammengehören könnten. Also, das war von Anfang an schon ein Ermittlungsweg. Aber Schwerpunkt definitiv war Richtung Organisierte Kriminalität." (ebd., S. 496)

Somit verfestigte sich, wie es im Bericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages heißt, die „Grundannahme …, dass die Taten aus dem kriminellen Milieu heraus verübt wurden und die Opfer in irgendeiner Weise mit dem Milieu verstrickt waren" (ebd., S. 504). Relevant wurde dies für die Ermittlungen, als es zwischen Januar und Ende August 2001 zu drei weiteren Morden an kleinen Gewerbetreibenden türkischer Herkunft kam, nämlich am 19. Januar 2001 an Abdurrahim Özüdoğru in Nürnberg, am 27. Juni 2001 an Süleyman Taşköprü in Hamburg und am 29. August 2001 an Habil Kılıç in München. Zudem stellte sich heraus, dass die zwei Morde in Nürnberg und die beiden in Hamburg und München mit derselben Waffe verübt worden waren, eine Pistole der Marke Česká (ebd., S. 491-608).

Die sich von Nord nach Süd durch die gesamte Bundesrepublik erstreckende Mordserie führte immerhin zur Einrichtung einer Sonderkommission beim Polizeipräsidium Mittelfranken, nicht jedoch zur Infragestellung des Fahndungsansatzes. Vielmehr zeigt bereits der Name der Sonderkommission – „Halbmond" – dass man auf Seiten der Polizei nach wie vor von Straftaten innerhalb des türkischstämmigen Immigrantenmilieus ausging. Die Sonderkommission „Halbmond" wurde 2005 durch eine Besondere Aufbauorganisation (BAO) – eine Art Sonderermittlungsgruppe – abgelöst, die nun den Namen „Bosporus" trug. Deren Leiter, der Leitende Kriminaldirektor Geier, sagte vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages aus, auf den milieuinternen Charakter der Morde hätten „auch einige, zum Teil vertraulich gegebene Hinweise aus türkischen Kreisen hingedeutet" (ebd., S. 504).

Zum Hintergrund dieser Fehleinschätzung äußerte sich vor dem Untersuchungsausschuss auch ein Beamter des Landeskriminalamts Hamburg. Man habe, so dieser Zeuge, „sehr viele Hinweise" aus dem kriminellen Milieu erhalten, darunter auch „Hinweise von Inhaftierten, national und international, die die Täter und die Auftraggeber kennen wollten mit der zum Teil vordergründigen Interessenlage, sich Hafterleichterungen oder Haftverkürzung … zu erhoffen" (Aussage des Kriminaloberrats Felix Schwarz, Landeskriminalamt Hamburg, Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 498). Man habe also durchaus „nicht leichtfertig irgendwelche Spuren verfolgt, die man nicht hätte ernst nehmen müssen. Aber rückblickend betrachtet muss man eben deutlich sagen, dass man bestimmte Hinweisgeber weniger ernst hätte nehmen müssen (ebd.)."

***Schlüsselepisode 2**: Erstes Scheitern der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt nach dem fünften Mord*

Das Bundeskriminalamt-Gesetz (BKAG) bietet die Handhabe, Kompetenzen der Länderpolizeien auf das Bundeskriminalamt zu übertragen. Dies kann entweder auf Antrag eines Bundeslandes (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG) oder aber nach Unterrichtung der betroffenen obersten Landesbehörde – sprich: des jeweiligen Landesinnenministers – „aus schwerwiegenden Gründen" durch Anordnung des Bundesinnenministers (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 BKAG) geschehen. Im April 2004, nachdem mit dem Mord an Mehmet Turgut in Rostock am 25. Februar 2004 mittlerweile fünf türkischstämmige Immigranten mit derselben Waffe getötet worden waren, entstand beim Polizeipräsidium Mittelfranken die Initiative, auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 BKAG beim Bundesinnenministerium die Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt zu beantragen. Dies wurde mit der zuständigen Fachabteilung des bayrischen Innenministeriums abgeklärt. Am 14. April 2004 fand zu dieser Frage eine Telefonkonferenz statt, an der außer der Fachabteilung des Innenministeriums und den zuständigen Beamten des Polizeipräsidiums Mittelfranken Beamte der Kriminaldirektion Nürnberg und des Polizeipräsidiums München teilnahmen (ebd., S. 508). Dabei sprachen sich die Vertreter der Polizeibehörden für eine Übergabe der Ermittlungen an das Bundeskriminalamt aus. Man kam überein, dass das bayrische Innenministerium einen entsprechenden Antrag an das Bundesinnenministerium stellen solle.

Daraufhin fand am 20. April 2004 am Sitz des Bundeskriminalamts in Wiesbaden eine Besprechung statt, deren Gegenstand die Vorklärung einer Übertragung der Ermittlungsführung auf das BKA war. An dieser Besprechung nahmen außer den Vertretern des BKA Beamte der Kriminalpolizeidirektion Nürnberg, des Polizeipräsidiums Mittelfranken, des Landeskriminalamts Hamburg und der Kriminalpolizeiinspektion Rostock teil. Zu diesem Zeitpunkt herrschte offenbar zwischen den Vertretern der Länderpolizeien und des Bundeskriminalamts Einigkeit darüber, dass eine Übernahme der Ermittlungen in der Mordserie durch das BKA geboten sei aufgrund „überörtlicher und internationaler Bezüge, personeller und finanzieller Ressourcen, Ermittlungsinfrastruktur" (so zitiert aus dem Protokoll des Bundeskriminalamts der Besprechung vom 20. April 2004, in: Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 509). Im Polizeipräsidium München etwa ging man nach dieser Besprechung davon aus, dass nunmehr das BKA die Ermittlungen tatsächlich übernehme (ebd.).

Jedoch ergab sich nun eine unklare Kommunikationslage unter den bayrischen Polizeibehörden, die die Federführung für die betroffenen Länderpolizeien übernommen hatten. Zudem taten sich Meinungsverschiedenheiten auf zwischen der Polizei und der Staatsanwaltschaft in Nürnberg bzw. Nürnberg-Fürth. Bei der Besprechung in Wiesbaden am 20. April 2004 hatten die Vertreter der Länderpolizeien und des Bundeskriminalamts offenbar aneinander vorbeigeredet. Jedenfalls stellte sich heraus, dass die Vertreter des BKA lediglich ihre Bereitschaft zur Übernahme „ergänzender struktureller Ermittlungen" (ebd., S. 510) bekundet haben wollten, während man auf Seiten der Länderpolizeibehörden davon ausging und auch darauf abzielte, dass das BKA im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 1 BKAG auch tatsächlich die Gesamtermittlungen übernahm.

Auf dieser Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA zu insistieren fiel jedoch der bayerischen Polizei und insbesondere der hauptsächlich betroffenen Kriminalpolizeidirektion Nürnberg schwer, weil es zwischen dieser und dem zuständigen Oberstaatsanwalt bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth Differenzen gab. Diese traten zutage in

Gesprächen, die der zuständige Beamte der Kriminalpolizeidirektion Nürnberg, Kriminalhauptkommissar Vögeler, am 20. und 21. April 2004 mit dem zuständigen Oberstaatsanwalt Dr. Kimmel führte. Kimmel führte bei dieser Gelegenheit aus, dass der Anstoß zu den neuen Überlegungen schließlich durch den am 25. Februar 2004 geschehenen Mord an Mehmed Turgut in Rostock erfolgt sei und dass es daher neue Ermittlungsansätze ausschließlich in Rostock gebe, weshalb „jetzt die Staatsanwaltschaft Rostock gefordert sei" (ebd.). Er, Kimmel, sehe auch nicht die Notwendigkeit der Eröffnung eines Verfahrens nach § 129 Strafgesetzbuch (Bildung einer kriminellen Vereinigung) oder für ein Sammelverfahren für alle Morde der erkennbaren Serie bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg, „da die Verwendung derselben Waffe noch kein Indiz für denselben Täter sei" (ebd.). Offensichtlich frustriert hielt der Erste Kriminalhauptkommissar Vögeler daraufhin in einem Aktenvermerk fest:

> „Nachdem sich somit keine Staatsanwaltschaft bereit erklärt, die für die Einschaltung des BKA erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, bleibt es beim status quo. Die Ermittlungen der KD [Kriminaldirektion] Nürnberg zu den hiesigen Tötungsdelikten sind mit den vorhandenen Möglichkeiten quasi beendet. Nach meiner Meinung ist eine Einbindung des BKA
>
> – aufgrund der überörtlichen und internationalen Bezüge
> – der personellen und finanziellen Ressourcen des BKA
> – und der vorhandenen Ermittlungsinfrastruktur
>
> dringend notwendig und absolut zielführend.
> Zudem ist nach Meinung aller an der Besprechung in Wiesbaden [am 20.4.2004] teilnehmenden Beamten damit zu rechnen, dass die etwa zweieinhalb Jahre unterbrochene Serie von Tötungsdelikten fortgesetzt wird" (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 510).

Insbesondere mit der Bemerkung, dass die „Serie von Tötungsdelikten" aller Wahrscheinlichkeit nicht abgeschlossen sei, gab der Kriminalhauptkommissar Vögeler einen Hinweis darauf, was bei der Entscheidung über die Verortung der Ermittlungskompetenz letzten Endes auf dem Spiel stand und, wie Vögeler andeutete, nach seiner Einschätzung durch den Oberstaatsanwalt nicht hinreichend gewürdigt wurde.

Die Hartnäckigkeit der ermittelnden Polizeibeamten blieb nicht folgenlos. Man insistierte sowohl bei der Kriminialpolizeidirektion Nürnberg als auch beim Polizeipräsidium Mittelfranken darauf, dass das bayerische Innenministerium die Übernahme der Ermittlungen durch das Bundeskriminalamt beantragen solle. Damit hatte man offenbar bei einer weiteren Besprechung mit der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth und Vertretern des Bundeskriminalamts am 29. April 2004 Erfolg. Jedenfalls richtete das Polizeipräsidium Mittelfranken „im Ergebnis dieser Besprechung", wie es im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses heißt (ebd.), „noch am gleichen Tage ein Schreiben an das Bayerische Staatsministerium des Innern zur Stellung eines Übernahmeersuchens an das BKA" (ebd.). Man sprach sich dabei, so kann man rückblickend feststellen, für die richtige Maßnahme aus, jedoch aus den falschen Gründen. Der Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses zitiert aus dem Schreiben des Polizeipräsidiums Mittelfranken an das Bayerische Innenministerium Folgendes:

> „Für die mit den Ermittlungen befassten Fachdienststellen erscheint für diese bundesweite Serie von Auftragsmorden eine international agierende kriminelle Vereinigung verantwortlich. Für die Aufklärung der Strukturen sind zentral koordinierte Ermittlungen unabdingbar. Das BKA verfügt über adäquate personelle und finanzielle Ressourcen, um die europaweit notwendigen Strukturermittlungen (TÜ-Maßnahmen, Dolmetscher, Observationsmaßnahmen, Einsatz von VP etc.) in der erforder-

> lichen Dimension durchzuführen. Die in den einzelnen Mordfällen ermittelnden Dienststellen sind dazu nicht in der Lage." (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 510).

Zwar hatte man mittlerweile erkannt, dass man es mit einer „bundesweiten Serie" von Morden mit einheitlichem Tathintergrund zu tun habe, jedoch ging man nach wie vor von der „OK-Hypothese" aus und sprach sogar, recht spezifisch, von „Auftragsmorden". Immerhin aber war man bei der bayerischen Polizei zu der Auffassung gelangt, dass schon der bundesweite Charakter der Mordserie und die Tatsache, dass man es, wie man – fälschlich – annahm, mit einer „*international* agierenden kriminellen Vereinigung" zu tun habe, „zentral koordinierte Ermittlungen unabdingbar" mache. Gleichwohl: Mehr als „ergänzende strukturelle Ermittlungen" durch das BKA war angesichts der Zurückhaltung der Vertreter des BKA offenbar auch bei der Besprechung am 29. April 2004 für die bayerischen Polizeibehörden nicht zu erreichen. In dem abschließenden Vermerk über diese Besprechung hieß es:

> „Im Ergebnis [einer Besprechung bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth am 29. April 2004] wurde zwischen den Teilnehmern vereinbart, dass das BKA in dem Verfahren der StA Nürnberg-Fürth wegen Verdacht des Mordes ergänzende strukturelle Ermittlungen unter dem Gesichtspunkt § 129 StGB [Bildung krimineller Vereinigungen] übernimmt. Ziel hierbei ist es, die Auftragnehmer und Hintermänner der Morde zu ermitteln und festzunehmen." (Ebd.)

Die Beschränkung der Einschaltung des Bundeskriminalamts auf „ergänzende strukturelle Ermittlungen" anstelle der nach dem Bundeskriminalamt-Gesetz möglichen Übertragung der Gesamtermittlung war, wie der bayerische Landespolizeipräsident Kindler bei seiner Vernehmung durch den Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages erkennen ließ, letzten Endes auf Kommunikationsprobleme zwischen der „Arbeitsebene" und der Leitungsebene der bayerischen Polizei, aber auch auf verwaltungsdiplomatische Rücksichtnahmen zurückzuführen. Er, Kindler, sei zur Beantragung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA im Frühjahr 2004 entschlossen gewesen, man habe im BKA jedoch darum gebeten, zunächst auf einen formellen Übernahmeantrag zu verzichten, solange die Besprechungen auf der „Arbeitsebene" noch nicht abgeschlossen seien (ebd., S. 512). Als Ergebnis dieser Besprechungen sei ihm dann mitgeteilt worden, „dass das BKA lediglich ergänzende strukturelle Ermittlungen zur Mordserie vornehmen wolle", worüber er durchaus „verwundert" gewesen sei. Kindler fuhr fort: „Es reue ihn im Nachhinein, nicht auf das schriftliche Übernahmeangebot an das BKA bestanden zu haben" (ebd.).

Was der damalige bayerische Landespolizeipräsident implizierte: Ein formelles Übernahmeangebot hätte das BKA nicht nur gezwungen, die eigene zögerliche Haltung darzulegen oder aber zu überwinden, es hätte den Vorgang auch auf die Leitungsebene des BKA befördert. Dies hätte sich zwangsläufig aus der Tatsache ergeben, dass die Übernahme der Gesamtermittlung nur im Verbund mit der Übertragung der staatsanwaltlichen Zuständigkeit auf den Generalbundesanwalt hätte erfolgen können. Dies hätte nicht allein die Einschaltung der Leitung des BKA, sondern auch der beiden Bundesministerien des Innern und der Justiz zur Voraussetzung gehabt. Im Nachhinein war sich Kindler also nicht nur völlig im Klaren darüber, welche Tragweite der Verzicht auf ein förmliches Ersuchen auf Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA hatte („Es reue ihn im Nachhinein, nicht auf das schriftliche Übernahmeangebot an das BKA bestanden zu haben"), er räumte auch ein, den Weg des geringeren Widerstandes gegangen zu sein. Denn er sei zwar, so Kindler vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss, „darüber verwun-

dert gewesen, dass das BKA nicht übernommen habe, habe sich aber gesagt, wenn alle sich einig seien, stelle er das Ersuchen so, wie das BKA es wolle“ (ebd.).

Zusätzlich untermauert wird die Tragweite der von Kindler eingeräumten Unterlassung durch die Aussage des seinerzeitigen Vizepräsidenten des Bundeskriminalamts, Bernhard Falk, die sich zu derjenigen Kindlers in formeller und materieller Hinsicht komplementär verhält. Falk stellte vor dem Bundestag-Untersuchungsausschuss zunächst fest, dass er und der BKA-Präsident Jörg Ziercke das letztendliche Übernahmeersuchen Bayerns erst am 21. Juni 2004 und damit in seiner auf die „ergänzenden strukturellen Ermittlungen“ durch das BKA eingeschränkten Form zur Kenntnis genommen habe. Indirekt bestätigte Falk in seiner Aussage vor dem Untersuchungsausschuss die Einschätzung des damaligen bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler, dass die Unterlassung eines formellen Ersuchens auf Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA und die Abhandlung der Angelegenheit auf der Sachbearbeiterebene ein Fehler gewesen sei: „Ich denke, wenn Landesbehörden – es war ja nicht nur Bayern betroffen – es wirklich ernsthaft verfolgt hätten, die Zuständigkeit für die Ermittlungen beim Bundeskriminalamt zu diesem Zeitpunkt zu bündeln, dann hätte man sich auch nach einer Ablehnung auf Sachbearbeiterebene eben an die Amtsleitung wenden müssen. Und ich bin mir sicher, da wäre eine andere Entscheidung gefallen“ (ebd., S. 513). Er, Falk, habe „persönlich bereits 2004 eine Übernahme der Ermittlungen [durch das BKA] nicht nur für sinnvoll, sondern für geboten gehalten. (…) Das organisatorische Konstrukt, die Ermittlungen trotz auf der Hand liegender Überregionalität bei den Tatortbehörden zu belassen, habe er für hochgradig risikobehaftet und zwangsläufig auf Informations- und Bewertungsverluste angelegt angesehen“ (ebd., S. 514).

Der damalige BKA-Vizepräsident Falk beließ es allerdings nicht dabei, auf die Unentschlossenheit der Landespolizeibehörden und insbesondere des Landespolizeipräsidiums Bayern hinzuweisen, er räumte vielmehr, ganz wie der damalige bayerische Landespolizeipräsident Kindler, auch eigene Fehleinschätzungen und Entscheidungsschwächen ein. Im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses heißt es: „Der Zeuge Falk hat dargelegt, dass er diese Entscheidung [die Beschränkung der Einschaltung des BKA auf ‚ergänzende strukturelle Ermittlungen‘] aus heutiger Sicht für falsch halte und hat es als Fehler bezeichnet, sich damit abgefunden zu haben“ (ebd.).

Festzuhalten ist also der kuriose, aber folgenschwere Umstand, dass sich in der horizontal und vertikal ausgerichteten Arbeitsteilung der Polizeibehörden ein Geflecht aus Kommunikationslücken und gegenseitigen Rücksichtnahmen entwickelt hatte, das im Ergebnis dazu führte, dass in einer kritischen Entscheidungsphase ein Aufbrechen des sich selbst verstärkenden Zirkels aus fragmentierten Fahndungsapparaten und Fehldiagnose im Fahndungsansatz unterblieb, obwohl die Leitungen der maßgeblichen Polizeiinstanzen die dafür erforderliche Reorganisation – nämlich eine Zentralisierung der Fahndungskompetenz beim Bundeskriminalamt – jeweils für richtig hielten.

***Schlüsselepisode 3**: Die Mehrfach-Fehleinschätzung des Nagelbombenanschlags in Köln vom 9. Juni 2004*

Am 9. Juni 2004 wurde in der Kölner Keupstraße, die im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses als „kulturelles Zentrum einer großen türkischen Gemeinde“ mit einer „Vielzahl türkischer Geschäfte“ beschrieben wird, ein Bombenanschlag verübt, der später dem NSU-Trio zugerechnet werden konnte. Dabei wurden 22 Personen verletzt,

vier davon schwer. Die Verletzungen rührten von einer Rohrbombe, die mit Zimmermannsnägeln gefüllt war. Es kam ferner zu schweren Sachschäden an Gebäuden und Fahrzeugen. Die Täter, die nach dem November 2011 als Böhnhard und Mundlos identifiziert werden konnten, waren von Überwachungskameras erfasst worden, sie flüchteten mit Fahrrädern (vgl. ebd., S. 670).

Bei der Fahndung nach den Tätern kam es zu einer charakteristischen Fortschreibung des einerseits „ethnisierenden", andererseits auf das Tätermilieu der organisierten Kriminalität festgelegten Fahndungsansatzes, ferner zu einer willkürlichen regionalen Beschränkung der Fahndung. Der Einsatz Verdeckter Ermittler, die in das vermeintlich täternahe Milieu der Kölner Keupstraße einsickerten, konnte naturgemäß nur über eben jene spezifischen Milieuverhältnisse berichten, einschließlich der Gerüchte und Spekulationen über die Urheberschaft des Nagelbombenanschlags, die ohnehin Prämisse des Fahndungsansatzes waren. Die Hilfe des Bundeskriminalamts wurde von der örtlichen Polizei ausdrücklich abgelehnt. Die technischen Möglichkeiten des so genannten Tatmittelmeldedienstes des BKA – des einzigen Hilfsmittels, das auf das unter anderem wegen Sprengstoffdelikten gesuchten NSU-Trio hätte hinweisen können – blieben unausgeschöpft. Besonders signifikant ist jedoch, dass die ursprünglich vom Landeskriminalamt Nordrhein Westfalen dem Lagezentrum im Düsseldorfer Innenministerium übermittelte erste Einschätzung der Tat als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität" wenig später auf Weisung des Lagezentrums aus dem weiteren Schriftverkehr gestrichen wurde. Im Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses liest sich der Hergang so:

> Nach dem Anschlag in der Keupstraße wurde am 9. Juni 2004 um 16.25 Uhr das Lagezentrum benachrichtigt. Um 17.09 Uhr ging beim Lagezentrum ein Schreiben des LKA mit dem Betreff „Terroristische Gewaltkriminalität" ein. Aus dem Schreiben ging hervor, dass das LKA zu diesem Zeitpunkt von einem Anschlag ausging. Um 17.25 Uhr wurde der damalige nordrhein-westfälischen Innenminister Dr. Behrens informiert. Um 17.30 Uhr rief ein Mitarbeiter des Ministerbüros von Minister Dr. Behrens beim Lagezentrum an und bat um Informationsweitergabe und um Information der Abteilung 6, der Verfassungsschutzabteilung im Innenministerium Nordrhein-Westfalen. Um 17.32 Uhr erfolgte die Informationsweitergabe an den Staatssekretär. Um 17.36 Uhr bat das Lagezentrum das LKA um Streichung des Begriffes „terroristischer Anschlag" aus dem momentanen Schriftverkehr. Um 18.44 Uhr teilte ein weiterer Mitarbeiter des Ministerbüros dem Lagezentrum mit, dass Presseanfragen an das Polizeipräsidium Köln zu verweisen seien. Bei „wichtigen hartnäckigen" Anfragen seien Herr R. und Frau P. über Handy zu erreichen. Der Minister gebe zurzeit keine Auskunft über den Sachverhalt. (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 672)

Der damalige Innenminister von Nordrhein Westfalen, Fritz Behrens, musste vor dem Untersuchungsausschuss einräumen, dass diese Korrektur „nicht auf Ermittlungserkenntnissen vor Ort basiert habe, sondern auf einer Weisung des Innenministeriums" (ebd., S. 673). Allerdings gab auch der seinerzeit zuständige Oberstaatsanwalt, Josef Rainer Wolf, vor dem Untersuchungsausschuss an, Staatsanwaltschaft und Polizei hätten „keinerlei Hinweise auf einen terroristischen Hintergrund der Tat" gehabt (ebd.). Der Wertung, dass es sich bei dem Nagelbombenanschlag in Köln um eine Tat aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität gehandelt habe, schloss sich am 10. Juni 2004 auch das Bundesamt für Verfassungsschutz an. Dazu sagte der damalige Präsident des Bundesamtes, Heinz Fromm, vor dem Untersuchungsausschuss, „er wisse nicht, wie diese Meldung zustande gekommen sei. Das BfV sei für die Ermittlungen nicht verantwortlich gewesen" (ebd., S. 677). Besondere öffentliche Aufmerksamkeit erzielten diese Vorfestlegungen der Sicherheitsbehörden dadurch, dass sie sich Bundesinnenminister Otto Schily am selben Tag zu eigen machte (Interview Otto Schily, ARD, 10. Juni 2004.).

Die regionale Beschränkung der Fahndung wurde von Seiten der Polizei dadurch gerechtfertigt, dass die auf dem Datenträger der Videoüberwachung festgehaltenen Täter die Sprengbombe, wie man rekonstruiert hatte, auf ein Fahrrad montiert und mit diesem auch an den Tatort gebracht hatten. Der seinerzeit zuständige Oberstaatsanwalt Wolf gab hierzu an, ihm sei von der Polizei „erläutert worden, man könne nicht davon ausgehen, dass der Transport dieses Tatfahrrads mit der darauf montierten Sprengvorrichtung über längere Strecken durch die Bundesrepublik erfolgt sein könne“ (ebd., S. 685). Die polizeilichen Ermittler hätten ihm, Wolf, gegenüber angegeben, „dass die Täter im Nahbereich von Köln-Mülheim, rechtsrheinisches Köln, maximal bis Bergisch-Gladbach, Bensberg und im Leverkusener Raum zu suchen seien“ (ebd.).

Aus demselben Grund – der Annahme also, dass die Täter aus dem regionalen kriminellen Milieu stammten – kamen in der Kölner Keupstraße und Umgebung mehrere Verdeckte Ermittler zum Einsatz. Diese konnten dann naturgemäß auch nur über Gegebenheiten im unmittelbaren lokalen Umfeld des Tatorts berichten. Das taten sie, ebenfalls wenig überraschend, in einer Weise welche die vorgefasste These des Fahndungsansatzes bestätigte – der klassische Fall einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung.

Das Bundeskriminalamt hatte noch am Abend des 9. Juni 2004 dem Polizeipräsidium Köln seine Unterstützung angeboten und Sprengstoffermittler sowie Fachleute für Staatsschutz und Organisierte Kriminalität entsandt. Die Unterstützung durch die Sprengstoffermittler wurde angenommen, die übrigen BKA-Beamten, obwohl bereits angereist, ließ die Kölner Polizei jedoch nicht an den Tatort (ebd., S. 682.). Der damalige Leiter der Abteilung Staatsschutz beim BKA, der nachmalige Vizepräsident Jürgen Maurer, sagte hierzu vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss: „Es hatte … eine fast schon fatale Folgewirkung: Obwohl eine Staatsschutzstaatsanwaltschaft tätig war, ist in der Folge dessen [der Ablehnung der Amtshilfe durch die BKA-Beamten] natürlich die Zuständigkeit des BKA erst gar nicht mehr geprüft worden“ (ebd.).

In Anspruch genommen wurde durch die Polizei in Nordrhein Westfalen lediglich die Expertise des BKA im Hinblick auf das Tatmittel der Sprengvorrichtung. Am 11. Juni 2004 bat das Landeskriminalamt Nordrhein Westfalen das BKA um eine Recherche mit Hilfe des „Tatmittelmeldedienstes für Spreng- und Brandvorrichtungen“. Es beschränkte den Rechercheauftrag allerdings auf den Zeitraum der zurückliegenden fünf Jahre. Das BKA teilte daraufhin mit, dass die mit Hilfe des Tatmittelmeldedienstes durchgeführte Auswertung für den Zeitraum ab 1. Januar 1999 „bundesweit keine konkreten Übereinstimmungen erbracht“ habe (ebd., S. 689). Während der Präsident des Bundeskriminalamts, Jörg Ziercke, vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss bezweifelte, dass man bei einer zeitlich weniger eingegrenzten Abfrage auf das NSU-Trio gestoßen wäre, weil es sich bei dem in Jena im Januar 1998 aufgefundenen Sprengstoff um TNT gehandelt habe, bei demjenigen in Köln dagegen um Schwarzpulver, sagte der damalige Oberstaatsanwalt Wolf aus, er sei im Zweifelsfall „ein nicht zu unterschätzender Hinweis gewesen, dass schon einmal von der Tätergruppe mit Bombenattrappen operiert worden sei“ (ebd., S. 684). Dass es auch hier um Kompetenzrangeleien ging, verdeutlicht die Bemerkung Wolfs, es sei allerdings die Frage, wer in diesem Zusammenhang „eine Hol- und wer eine Bringschuld“ gehabt habe (ebd.).

Die Episode des Kölner Nagelbombenanschlags und des nachfolgenden Fahndungsfehlschlags ist besonders signifikant, weil in diesem Fall die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und, im Unterschied zur Konstellation zwischen bayerischen Polizeibehörden und Bundeskriminalamt wenige Wochen zuvor, die Fragmentierung des Fahndungsapparates

von Seiten der zuständigen Landespolizei geradezu mutwillig aufrechterhalten wurde. Der enge Zusammenhang und die gegenseitige Verstärkung von Fehldiagnosen im Fahndungsansatz einerseits und Fragmentierung der Fahndungsapparate andererseits wird dadurch besonders deutlich. Wäre es bei der spontanen – und objektiv absolut treffenden – Diagnose des Landeskriminalamts Nordrhein Westfalen geblieben, das den Kölner Anschlag am Nachmittag des 9. Juni 2004 als „terroristische Gewaltkriminalität" eingestuft hatte, hätte dies automatisch die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und des Bundeskriminalamts ausgelöst. Dass diese Einschätzung rückgängig gemacht wurde, geschah auf ausdrückliche Weisung des Lagezentrums im Düsseldorfer Innenministerium, mit dem der Innenminister Behrens nach eigenem Bekunden engen Kontakt hielt. Angesichts dieser hierarchischen Verstärkung einer objektiv gegebenen Fehldiagnose musste es den Polizeibehörden in Nordrhein Westfalen umso schwerer fallen, über einen alternativen Fahndungsansatz auch nur nachzudenken, geschweige denn die daraus gegebenenfalls folgenden Maßnahmen zur Reorganisation der Fahndungsapparate einzuleiten.

***Schlüsselepisode 4**: Zweites Scheitern der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt nach dem 8. und 9. Mord*

Am 9. Juni 2005 setzte sich die Serie von Morden an kleinen Gewerbetreibenden mit vornehmlich türkischem Migrationshintergrund fort mit der Ermordung von Ismail Yaşar in Nürnberg. Am 15. Juni 2005 wurde Theodorus Boulgarides in München ermordet, am 4. April 2006 Mehmet Kubaşk in Dortmund und am 6. April 2006 Halit Yozgat in Kassel. Auch diese Opfer waren mit einer Pistole vom Typ Česká getötet worden. Nunmehr war es das Bundeskriminalamt, das angesichts der offensichtlichen Wiederaufnahme der Mordserie die Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA ergriff. Präsident Ziercke nahm vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss für das BKA in Anspruch, man habe seit der halbherzigen Entscheidung vom Mai 2004, als sich das BKA lediglich zu „ergänzenden strukturellen Ermittlungen" im Wege der Amtshilfe für die betroffenen Länderpolizeibehörden bereitfinden wollte, dazugelernt:

> … der Zeuge Ziercke hat erklärt, dass sich 2006 die Lage im Vergleich zu 2004 grundlegend geändert habe:
> „Wir kamen als Bundeskriminalamt mit unseren ergänzenden strukturellen OK-Ermittlungen nicht weiter. Gleiches gilt für die zuständigen Polizeibehörden der Länder. Seit 2004 waren vier weitere Morde verübt worden. Zwei weitere Bundesländer waren als Tatorte betroffen. Das Informationsaufkommen war enorm angestiegen, und damit auch der Koordinierungsbedarf. Weitere Morde mussten befürchtet werden. (…)" (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 535)

Auf Betreiben des BKA fand am 19. April 2006 eine „Strategiebesprechung" mit Vertretern der Polizeibehörden Bayerns, Hessens, Mecklenburg Vorpommerns, Nordrhein-Westfalens, Rheinland-Pfalz' und des Saarlandes statt. Während dieser Besprechung wurde, wie der damalige BKA-Abteilungsleiter und spätere Vizepräsident Jürgen Maurer vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss aussagte, „intensiv und strittig und konfliktär diskutiert" (ebd.). Es zeigte sich nämlich, dass sich auch bei den betroffenen Landespolizeibehörden, insbesondere bei den bayerischen, ein Sinneswandel vollzogen hatte, allerdings in einem gegenüber der Neubewertung im BKA entgegengesetzten Sinne.

Die Vertreter der bayerischen Polizei mussten feststellen, dass das BKA nunmehr mit Nachdruck eben jene Zentralisierung der Ermittlungstätigkeit forderte, die es zwei Jahre zuvor abgelehnt hatte. Nun aber machten die Vertreter der Länderpolizei geltend, dass sie

mittlerweile mit ihren Ermittlungen weit fortgeschritten und zumindest mit den einzelnen Mordfällen, in denen sie jeweils zu ermitteln hatten, wesentlich besser vertraut waren als das Bundeskriminalamt es auch bei intensiver und zügiger Einarbeitung würde erreichen können. Diese Einschätzung brachten auch die Präsidenten der Landeskriminalämter von Bayern, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein in einem Gespräch mit BKA-Präsident Ziercke zum Ausdruck, das einen Tag später, also am 20. April 2006, stattfand (ebd.).

Gleichwohl unternahm BKA-Präsident Ziercke am 21. April 2006 noch einmal den Versuch, den bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler umzustimmen, der angesichts der Vorgeschichte als Schlüsselperson unter den Vertretern der Länderpolizeien gelten konnte. Das betreffende Telefongespräch sei jedoch, so hieß es in einem Vermerk des BKA, „eher unerfreulich verlaufen" (ebd., S. 536). Die BKA-Initiative zur Zentralisierung der Fahndungskompetenzen würde man im Bayerischen Innenministerium, in dem man die Angelegenheit auch schon mit dem Minister Beckstein erörtert habe, „eher als ‚Kriegserklärung' verstehen" (ebd.).

Nach dieser Abfuhr durch das Bayerische Innenministerium war es neuerlich der BKA-Vizepräsident Falk, der die Zentralisierung der Fahndungskompetenzen beim BKA mit besonderem Nachdruck betrieb. Falk hatte bereits vor dem „eher unerfreulichen" Gespräch zwischen BKA-Präsident Ziercke und dem bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler, nämlich am 20. April 2006, mit dem zuständigen Unterabteilungsleiter im Bundesinnenministerium, Hans-Jürgen Förster, Kontakt aufgenommen. Der Vertreter des BMI habe dabei, so Falk vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss, empfohlen, dass die Leitung des BKA ein entsprechendes „Anregungsschreiben" an das Ministerium richte (ebd., S. 537).

Inzwischen hatte also die zentrale Frage der Fahndungsorganisation die Leitungsebene des BKA erreicht, wo sie nach Auffassung wenigstens des Vize-Präsidenten Falk schon zwei Jahre zuvor, also zum Zeitpunkt der bayerischen Initiative zur Zentralisierung der Gesamtermittlung, hingehört hätte und dann auch, so Falk vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss, im Sinne einer Kompetenzübertragung auf das BKA beantwortet worden wäre (s. oben). Nun aber hatten sich gewissermaßen die Fronten verkehrt. Die Länderpolizeien, allen voran diejenige Bayerns, machten geltend, dass ihre Ermittlungsgruppen und Sonderkommissionen auf Hochtouren arbeiteten und aus diesen Ermittlungen nur zum Schaden der Fahndungsarbeit herausgerissen werden könnten. Es ging also auf Länderseite durchaus nicht nur um die Verteidigung formaler Kompetenzansprüche, sondern auch, wenn nicht sogar in erster Linie, um die Abwehr einer aus Ländersicht fachlich kontraproduktiven Unterbrechung der eigenen Ermittlungstätigkeit. Hinzu kam, dass man auf Länderseite dem BKA schon wegen dessen beschränkter Personalkapazität kaum zutraute, ähnlich effektiv, geschweige denn effektiver, ermitteln zu können als die Sonderkommissionen der Länderpolizeien vor Ort. Der damalige bayerische Innenminister Beckstein brachte diese Gesichtspunkte vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss folgendermaßen zum Ausdruck:

> „Ich hätte es im Jahr 2006, als die Ermittlungen äußerst heiß gelaufen waren, für einen schweren Fehler gehalten, im laufenden Galopp die Pferde zu wechseln. Anders als Sie, […] glaube ich nicht, dass automatisch 20 BKA-Beamte das besser behandelt hätten als 200 Länderbeamte. Ich glaube nicht, dass das BKA aus dem Stand 150 oder 200 Beamte gehabt hätte. Wir haben mehrere Hundert Leitz-Ordner an Ermittlungsunterlagen. Wenn das jemand neu überarbeitet, ist es zwangsläufig – wir haben darüber gestritten –, dauert es Wochen, Monate oder Jahre, bis jemand sich in die Ermittlungen einarbeitet. Aber dass man in der heißesten Phase der Mordermittlungen – das waren die

> Morde vom April 2006 – nach einem Dreiviertelmonat die Ermittlungen unterbricht und auf jemand anderen überträgt, wäre auch aus heutiger Sicht ein fachlich schwerer Fehler. Diese Beurteilung haben alle Länder geteilt, und dem ist auch nicht ernsthaft in den Besprechungen vom BKA widersprochen worden" (ebd., S. 544).

Diese Stimmung hatte offenbar der BKA-Präsident Ziercke in seinem Telefongespräch mit dem bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler zu spüren bekommen. Als sein Stellvertreter Falk gleichwohl daranging, in Absprache mit dem Bundesinnenministerium als der vorgesetzten obersten Bundesbehörde die Kompetenzübertragung auf das BKA auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 Nr. 2 BKA-Gesetz – das bedeutete: durch einseitige Ministeranordnung – in die Wege zu leiten, begab er sich also zwangsläufig auf einen Konfliktkurs, bei dem das BKA nur mit politischer Unterstützung von Seiten des Bundes und damit letzten Endes des Bundesinnenministers persönlich Erfolg haben konnte. Das aber setzte nicht nur voraus, dass die polizeifachliche Argumentation hieb- und stichfest war, sondern dass das Anliegen, eine zentrale Ermittlungsführung durch das BKA zu erreichen, dem Innenminister gegenüber mit hinreichendem Nachdruck vertreten wurde. Während die fachlichen Argumente mehr oder weniger auf der Hand lagen, sollte es BKA-Präsident Ziercke letzten Endes an eben dieser Entschlossenheit fehlen lassen.

Wie mit dem Unterabteilungsleiter im Bundesministerium des Innern, Hans-Jürgen Förster, vereinbart, verfasste BKA-Vizepräsident Falk eine an das BMI gerichtete Vorlage, deren entscheidender Passus die polizeifachlichen Gründe für eine zentrale Ermittlungsführung durch das BKA folgendermaßen zusammenfasste:

> „Die Bewertung aus dem Jahr 2004 – keine zentrale Ermittlungsführung durch das BKA – ist nach der Lageänderung durch die Fortsetzung der Tatserie und die Ausweitung der Tatortbehörden auf Dortmund und Kassel (also auch auf zwei weitere Bundesländer) nicht mehr aufrecht zu erhalten. Inzwischen führen fünf (5) Staatsanwaltschaften und sechs (6) Polizeibehörden in neun (9) Mordfällen weitgehend getrennte Ermittlungen zu einem oder mehreren gemeinsamen Tatverursacher(n). (…) Sofern sich die Mordserie fortsetzen würde, würden sich die dargestellten Problemstellungen durch die örtliche und sachliche Zuständigkeit weiterer Landesbehörden noch weiter verschärfen. Schon der jetzige Zustand birgt ein hohes Risiko hinsichtlich des angestrebten Aufklärungserfolges, dem neben der Gewährleistung des staatlichen Strafanspruchs in dieser Konstellation auch die entscheidende präventive Wirkung (= Beendigung der Serie) zugemessen werden muss. (…) Durch die zentrale Ermittlungsführung des BKA würden klare Kommunikationsstrukturen, ein Zusammenführen aller Hinweise und Spuren sowie ihr komplexer Abgleich unter einheitlicher Perspektive bei gleichzeitiger Offenheit für neue, z. B. aus einem der Einzelfälle resultierenden Aspekte, die für den Gesamtkomplex von Bedeutung sind, sowie ein stringentes und abgestimmtes Ermittlungskonzept mit eindeutigen Über- und Unterordnungsverhältnissen sichergestellt. Da von einem zusammenhängenden Tatgeschehen mit starken internationalen Bezügen (Türkei, Niederlande) auszugehen ist, wäre ein koordiniertes und geschlossenes Auftreten gegenüber ausländischen Polizei- und Justizbehörden gewährleistet. Klare Führungsstrukturen und Weisungskompetenzen im Sinne einer BAO würden das Risiko von Informationsverlusten, Doppelarbeiten, dadurch entstehende Ermittlungspannen minimieren, damit die Ermittlungen effektivieren und die Wahrscheinlichkeit der Tataufklärung deutlich erhöhen." (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 539)

Vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss gab Falk außerdem an, dass man inzwischen, also in der ersten Hälfte des Jahres 2006, im BKA den Eindruck gewonnen habe, „dass das präferierte Motiv oder der präferierte Tathintergrund – Rauschgiftgeschäfte, Organisierte Kriminalität, Bandenkriminalität – nicht wirklich zielführend war, weil eben über sechs Jahre hinweg die Ermittlungen keinen Durchbruch erzielt haben. (…) Und deshalb waren wir uns 2006 eigentlich im Amt gesprächsweise darüber im Klaren …, dass hier eine größere Offenheit her müsste für andere Motivlagen" (ebd., S. 543).

Nun ging es dem BKA-Vizepräsidenten Falk jedoch so, wie zwei Jahre zuvor den ermittelnden Polizeibeamten des Polizeipräsidiums Mittelfranken: Die polizeifachlichen Argumente schlugen auf den höheren Ebenen nicht durch – insbesondere nicht im Bundesinnenministerium. Der damalige Staatssekretär im Bundesinnenministerium, August Hanning, machte vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss keinen Hehl daraus, dass man im BMI eher auf die Argumente der betroffenen Länder als auf die fachlichen Empfehlungen der eigenen Polizeibehörde, also des BKA, hatte hören wollen. Im Untersuchungsbericht heißt es dazu:

> Der Zeuge [und damalige Staatssekretär im BMI] Dr. Hanning hat dargelegt, dass auf Länderebene deutliche Signale gegen eine Zustimmung zur Federführung des BKA in der Mordserie gesendet worden seien. Die Haltung des BMI hat er wie folgt erläutert: „ … wenn Sie jetzt auf gewachsene Fahndungsstrukturen treffen in den Ländern. Bayern hatte ja ermittelt. Die anderen Länder hatten ja alle schon ermittelt. Es gab ja durchaus Gremien, wo das alles erörtert wurde. Und wenn dann die Länder sagen: ‚Wir möchten weiter ermitteln', dann, glaube ich, wäre es sehr unklug, jetzt konfrontativ gegenüber den Ländern zu entscheiden: Nein, das macht jetzt das BKA. Dann haben wir im Grunde die weitere Frage zu beantworten: Würde es dann wirklich besser? Ich meine, wir haben – – Der Schwerpunkt der Ermittlungskompetenz in diesem Lande liegt bei den Ländern, nicht beim Bundeskriminalamt. Also, man kann auch nicht kurzschlüssig sagen, in dem Augenblick, wo alles zentral ermittelt wird, haben wir von vornherein sichergestellt, dass dann auch mit sehr viel mehr Niveau und hoher Qualität und damit auch höheren Erfolgsaussichten ermittelt wird. Das ist überhaupt nicht der Fall, nein." (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 547)

Hannings Aussage lässt erkennen, dass der Zurückhaltung des Bundesinnenministeriums im Hinblick auf eine Kompetenzübertragung der Gesamtübermittlung auf das Bundeskriminalamt sowohl politische Rücksichtnahmen im Rahmen der föderativen Ordnung als auch fachliche Gesichtspunkte zugrunde lagen. Dennoch bestätigte Hanning, dass es in der Frage der Fahndungsorganisation um eine „einvernehmliche Lösung" mit den betroffenen Ländern und um die Rücksichtnahme des BMI auf die nach seiner Erinnerung klar artikulierten Empfindlichkeiten insbesondere in der bayerischen Polizeiführung gegangen sei.[7]

Es bleibt die Frage, warum der Präsident des Bundeskriminalamts, Jörg Ziercke, die fachliche Perspektive *seiner* Behörde nicht mit größerem Nachdruck gegenüber dem BMI, konkret also auch gegenüber Hanning oder letzten Endes gegenüber dem Bundesinnenminister Schäuble, vertreten hat. Gelegenheit dazu hätte insbesondere auf der 180. Innenministerkonferenz bestanden, die am 4. und 5. Mai 2006 stattfand. Immerhin lag dem BMI seit dem 2. Mai 2006, also zwei Tage vor Beginn der IMK, eine vom BKA-Vizepräsidenten Falk erstellte „Mängelliste" zur bisherigen Ermittlungsarbeit vor (ebd., S. 552). Darauf kam Ziercke aber nach Bekunden des damaligen bayerischen Innenministers Beckstein und des damaligen bayerischen Landespolizeidirektors Kindler auf der Innenministerkonferenz nicht zurück (ebd.).

Im Ergebnis der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 wurde dann lediglich eine „Steuerungs- und Koordinierungsgruppe" mit den jeweiligen Leitern der einzelnen Sonderkommissionen der Bundesländer und des BKA eingesetzt (ebd., S. 557), eine Lösung, die Falk in einem Telefongespräch mit dem Leiter der Abteilung Polizeiangelegenheiten und Terrorismusbekämpfung im Bundesinnenministerium, Förster, laut Aktenvermerk als „kriminaltechnisch stümperhaft" bezeichnete[8]. Ziercke wollte sich diese Wertung seines damaligen Stellvertreters vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss ausdrücklich nicht zu eigen machen (vgl. ebd., S. 603). Berücksichtigen muss man, dass es dem BKA-Präsidenten zum damaligen Zeitpunkt an jedem Hinweis auf eine irgendwie geartete politische Relevanz des Vorgangs fehlte, für den er nach den Vorstellungen sei-

ner engsten Mitarbeiter sowohl die Länderinnenminister (zumindest die unmittelbar betroffenen) als auch den Bundesinnenminister mobilisieren sollte. Dennoch war durch Zierckes Zurückhaltung auf der Innenministerkonferenz vom Mai 2006 die letzte Gelegenheit verstrichen, die Gesamtermittlung beim Bundeskriminalamt zusammenzufassen. Eigentümlich muss daher die Einlassung Zierckes vor dem Untersuchungsausschuss wirken, dass „die Praxis ihm recht gegeben [habe] und nicht Herrn Falk" (ebd., S. 554), nur um unmittelbar darauf – und auf erhellende Weise – den aus seiner Sicht ausschlaggebenden Grund für einen Verzicht auf die Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA einzuräumen. Dieser war nämlich nicht polizeifachlicher, sondern politischer Art:

> „Insoweit, muss ich sagen, ist das, was wir 2004, 2006 erlebten, letztlich, ja, unter polizeiföderativen Aspekten für mich eine Kompromisslösung gewesen, die ich auch letztlich mitgetragen habe, auch gut fand – das habe ich ja auch hier gesagt –; aber ich hätte mir eine 100- oder 120-Prozent-Lösung natürlich vorstellen können, klar." […] (ebd.)

Auch der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble hat vor dem Untersuchungsausschuss des Bundestages diese Haltung bekräftigt:

> „Mein Verständnis von der Ordnung des Grundgesetzes ist, dass die Polizei grundsätzlich Ländersache ist, die besonderen Aufgaben der Bundespolizei beiseitegelassen, dass das Bundeskriminalamt eine ergänzende subsidiäre Aufgabe hat, die im Bundeskriminalamtgesetz definiert ist, dass die verantwortlichen Behörden des Bundes und der Länder grundsätzlich auf Zusammenarbeit angelegt sind. Mein Verständnis ist darüber hinaus, dass die Führung eines Ministeriums die politische Verantwortung bedeutet, die Verantwortung für die notwendigen Personalentscheidungen, dass man sich aber möglichst nicht als Leiter eines Ministeriums in die einzelnen Entscheidungen der dafür zuständigen Behörden und Instanzen einmischen soll. In diesem Sinne habe ich mich nie als oberster Polizist der Bundesrepublik Deutschland verstanden, auch nicht in den Jahren, in denen ich Bundesinnenminister gewesen bin. Deswegen bin ich mit diesen schrecklichen Morden amtlich nur sehr marginal befasst gewesen" (ebd., S.555).

4. Zwischendiagnose: Lernversagen

Das eigentlich erklärungsbedürftige Phänomen beim Fehlschlag der Fahndung nach den NSU-Serienmördern in den Jahren 2000 bis 2007 ist die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate trotz nachweisbarer Initiativen zur Überwindung beider Faktoren oder wenigstens der Neutralisierung ihrer negativen Effekte. Dabei ist in Erinnerung zu halten, dass keine der mit den Morden befassten Länderpolizeien einen Anhaltspunkt hatte für einen Zusammenhang zwischen den Morden und dem Verschwinden rechtsextremistischer Straftäter in Thüringen im Januar 1998. Das war jedoch kein hinreichender Grund für den Fehlschlag der Fahndungsmaßnahmen. Wäre die Fehldiagnose im Fahndungsansatz, nach der es sich bei den Morden um Straftaten im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität handeln müsse, frühzeitig durch alternative Fahndungshypothesen wenigstens ergänzt und wäre – wofür § 4 Bundeskriminalamt-Gesetz die Handhabe bot – die Gesamtermittlung beim Generalbundesanwalt und dem BKA zentralisiert worden, hätte sich ein Fahndungserfolg zwar immer noch nicht mit Sicherheit einstellen müssen. Dennoch sprechen die Initiativen zur Überwindung sowohl der Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch der Fragmentierung des Fahndungsapparates dafür, dass die eigentliche Ursache des Fahndungsfehlschlags im Scheitern eben jener Korrekturanstöße zu suchen ist.

Diese Fehlleistungen mit fatalen Folgen, so wird im Folgenden argumentiert, waren nicht zufälliger, sondern systematischer Art. Sie ergaben sich

- zum einen aus Standardpathologien formaler Organisationen im Allgemeinen und der öffentlichen Verwaltung im Besonderen,
- zum anderen aus einer Rahmung (*framing*) der Mordserie durch die administrativen und politischen Eliten, die durch den Minderheitenstatus der Mordopfer geprägt war und daher das Gleichheitsgebot des Grundgesetzes (Art. 3 Abs. 1 GG) von vornherein verletzte.

Diese Pathologien hätten erkannt und in ihrer Wirkung korrigiert oder wenigstens neutralisiert werden können – und es fehlte nicht an Initiativen, genau dies zu tun. Die öffentliche Verwaltung, hier insbesondere die mit der Aufklärung der Morde befassten Polizeibehörden, erwies sich als durchaus lernwillig und auch als lernfähig. Es handelte sich jedoch um defizitäres Lernen, das in der Literatur[9] als „single loop learning" (im Unterschied zu einem vollständigen oder „double learning") gekennzeichnet wird. Diese Kennzeichnung ist allerdings nur eine Metapher und die analytische Aufgabe besteht darin, die der Lernverhinderung oder Lerneindämmung zugrunde liegenden Mechanismen zu rekonstruieren. Das ist insbesondere deshalb unerlässlich, weil die organisatorischen Standardpathologien und das inadäquate Framing der Mordserie durch die administrativen und politischen Eliten den Fahndungsfehlschlag nicht für sich genommen erklären, sondern nur in ihrem Zusammenwirken.

Im Folgenden werden die Erscheinungen und die Ursachen des Lernversagens unter zwei Gesichtspunkten näher untersucht. Zum einen geht es um eine Gewichtung der vier Schlüsselepisoden im Hinblick auf ihre Bedeutung für das Ausbleiben maßgeblicher Lerneffekte, die eine Korrektur des Fahndungsansatzes und eine Überwindung der Fragmentierung des Fahndungsapparates hätten auslösen können. Zum anderen geht es um die Identifikation der dabei jeweils zum Tragen kommenden kausalen Mechanismen. Die Diagnose kausaler Mechanismen wiederum bietet eine Grundlage für die Beurteilung der Frage, welche verallgemeinerungsfähigen Schlüsse sich aus den festgestellten Organisationspathologien ableiten lassen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis von Politik und Verwaltung und damit die Verantwortung des administrativen und politischen Führungspersonals.

5. Wendepunkte und kritische Weggabelungen, notwendige und hinreichende Bedingungen

Die oben dargestellten vier Schlüsselepisoden haben einen unterschiedlich starken Einfluss auf die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung des Fahndungsapparates gehabt. Die Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz nach dem ersten Mord vom 9. September 2000 und die aufgrund der föderativen Organisation der Polizei ohnehin gegebene Fragmentierung des Fahndungsapparates sind zunächst notwendige Bedingungen des Fahndungsfehlschlags. Wäre der Mord an Enver Şimşek als politisch motivierte Gewalttat eingestuft worden, wäre von vornherein die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts und des Bundeskriminalamts gegeben gewesen. Abgesehen von dieser Verknüpfung war jedoch die föderative Fragmentierung des Fahn-

dungsapparates eine *triviale* notwendige Bedingung (*Goertz/Levy* 2007, S. 39-43) in dem Sinne, dass ihr Vorliegen aufgrund der verfassungsmäßigen Kompetenzordnung und der räumlichen Verteilung der Mordserie über das gesamte Bundesgebiet für alle in Frage kommenden Fälle gegolten hätte.

Daraus, dass nicht die Fehldiagnose selbst und auch nicht die föderative Verteilung der Polizeikompetenzen allein für den Fahndungsfehlschlag als ursächlich angesehen werden können – in diesem Sinne also wohl notwendige, nicht aber hinreichende Bedingungen darstellen – ergibt sich, dass die in der zweiten und dritten Schlüsselepisode angesiedelten Entscheidungen als eben solche hinreichende Bedingungen gewertet werden können.

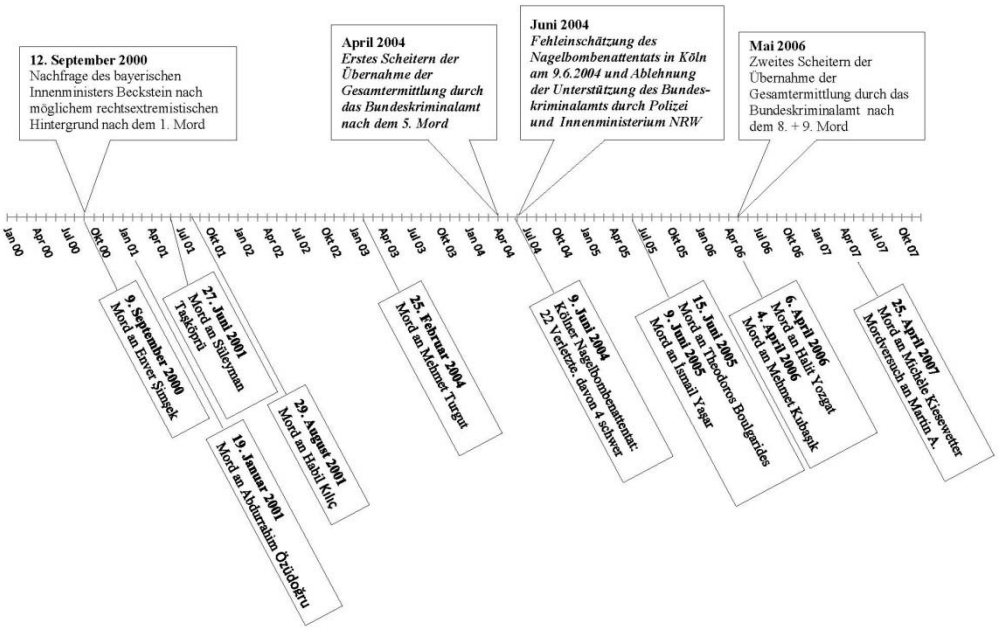
Die Verfestigung polizeifachlicher Koordinationsmängel aufgrund der Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt selbst im April 2004 – und damit nach fünf von letztendlich zehn dem NSU-Trio zuzurechnenden Morden – war aller Wahrscheinlichkeit nach bereits für sich genommen ausreichend für den nachhaltigen Fehlschlag der Fahndung, weil so die Auswertung der Fahndungsteilergebnisse und damit eine Korrektur des Fahndungsansatzes – also die Aufgabe der „OK-Hypothese" – verhindert wurde.

Einen ähnlichen Status in der Kausalkette hat der ausdrückliche und im Rückblick besonders groteske Verzicht der Kölner Polizei auf die ursprüngliche Diagnose des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität", der auf Weisung des „Lagezentrums" im nordrhein-westfälischen Innenministerium erfolgte, mit dem zu diesem Zeitpunkt der Innenminister Behrens nach eigenen Angaben vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss engen Kontakt hielt. Dies führte nicht nur zur Verfestigung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz mit jahrelangen und zwangsläufig ergebnislosen Ermittlungen, die mit erheblichem Einsatz – unter anderem mit Hilfe verdeckter Ermittler – geführt wurden, es bewirkte auch einen neuerlichen Verzicht auf die im Fall eines terroristischen Anschlags unausweichliche Kompetenzübertragung auf Generalbundesanwaltschaft und Bundeskriminalamt.

Demgegenüber führten die Entscheidungen der Schlüsselepisode 4, also die Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006, „lediglich" zur Fortschreibung der Koordinationsmängel im Rahmen des fragmentierten Fahndungsapparates. Insofern kommt dieser Episode ein geringeres Gewicht für das Ausbleiben nachhaltiger Lerneffekte zu als den Schlüsselepisoden 2 und 3, in deren Verlauf sich sowohl die Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch die Fragmentierung des Fahndungsapparates trotz ausdrücklicher Gegeninitiativen verfestigte. Gleichwohl lassen gerade die Vorgänge im Umfeld der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 noch einmal charakteristische Mechanismen der Verhinderung nachhaltiger Lerneffekte zutage treten, wie sie den gesamten Fahndungsverlauf und seinen Fehlschlag gekennzeichnet hatten. Von besonderer Bedeutung ist diese Episode auch deshalb, weil die seinerzeit verantwortlichen Akteure, insbesondere Vertreter des Bundeskriminalamts und des Bundesinnenministeriums, bei ihrer Befragung vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages noch in den Jahren 2012 und 2013 keine Fehlleistungen erkennen wollten. Dabei traten allerdings Differenzen zwischen dem Präsidenten des BKA, Jörg Ziercke, und seinem damaligen Stellvertreter Bernhard Falk zu Tage. Im Unterschied zu Ziercke hielt Falk an der Diagnose fest, dass der im Umfeld der Innenministerkonferenz vom Mai 2006 bekräftigte Verzicht auf eine Bündelung der Fahndungskompetenz beim Bundeskriminalamt unter polizeifachlichen Gesichtspunkten ein Fehler war,

insbesondere wegen des Seriencharakters der Taten und des Risikos weiterer Morde. Damit traf Falk den Nerv der Dinge. Genau hier muss die Frage ansetzen, ob es im Kalkül der verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker nicht doch einen Unterschied gemacht hätte, wenn die bereits getöteten und die möglichen künftigen Mordopfer nicht einer ethnischen Minderheit, sondern der deutschen Mehrheitsgesellschaft angehört hätten.

Schaubild 3: Zeitreihe der Morde und der Wendepunkte (kursiv) bzw. kritischen Weggabelungen (fett und kursiv), an denen eine Modifizierung des Fahndungsansatzes und der Überwindung der Fragmentierung des Fahndungsapparates trotz gegenläufiger Initiativen unterblieb



Fasst man die Gewichtung der Schlüsselepisoden des Fahndungsfehlschlags zusammen, lassen sich den identifizierten notwendigen und hinreichenden Bedingungen Wendepunkte und kritische Weggabelungen zuordnen (*Capoccia/Kelemen* 2007; *Goertz/Levy* 2007, S. 29-31). Unter Wendepunkten wird hier in Anlehnung an *Goertz/Levy* (2007) die Anbahnung des in Frage stehenden Ergebnisses eines Entscheidungsprozesses oder Ereignisverlaufs verstanden, ohne dass die damit verbundene Entwicklung bereits irreversibel wäre.[10] Als eine kritische Weggabelung wird dagegen das Stadium eines Entscheidungsprozesses oder eines Entwicklungsverlaufs definiert, in dem eine solche Irreversibilität eintritt. Insofern besteht ein Zusammenhang zwischen der Definition hinreichender Bedingungen und der Definition kritischer Weggabelungen: Diejenigen Faktoren, die zum Einschlagen eines bestimmten Entwicklungspfades führen, der sich im Nachhinein als irreversibel erweist, können als hinreichende Bedingung für das Eintreten des letztendlichen Ergebnisses des Entwicklungsverlaufs betrachtet werden. So verhält es sich mit den Entscheidungen der Schlüsselsequenzen 2 und 3: Sowohl der Vorstoß der bayerischen Landespolizei zu einer Zentralisierung der Gesamtermittlung beim Bundeskriminalamt im

Mai 2004 als auch der Impuls der Kölner Polizei, dem Nagelbombenanschlag vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“ einzustufen, hätten unabhängig voneinander den Circulus Vitiosus aus Fehldiagnose im Fahndungsansatz und Beibehaltung eines fragmentierten Fahndungsapparates aufgebrochen, wenn sie denn zu den von diesen Polizeibehörden intendierten Ergebnis geführt hätten. Nachdem diese Gelegenheiten verpasst waren, verfestigten sich beide Kausalsyndrome zu einer faktischen Irreversibilität. Doch was lag diesen Unterlassungen zugrunde? Warum wurden die eigentlich vorhandenen Korrekturmechanismen nicht mobilisiert, obwohl es an Initiativen dazu nicht gefehlt hat?

6. Kausale Mechanismen

Die Analyse der für die Ergebnislosigkeit der Initiativen zur Überprüfung des Fahndungsansatzes und einer Überwindung der Fragmentierung der Fahndungsapparate maßgeblichen Faktoren kann sich zunächst konzentrieren auf

- die Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens des BKA selbst im April 2004;
- den Verzicht auf die ursprüngliche Diagnose der Kölner Polizei des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“ in Verbindung mit dem Verzicht auf einen zeitlich und örtlich erweiterten Datenabgleich im Rahmen des Tatmittelmeldedienstes beim BKA.

In diesen Schlüsselepisoden (Nr. 2 und Nr. 3) traten nach der hier vorgenommenen Diagnose die hinreichenden Bedingungen für die Persistenz der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung des Fahndungsapparates und damit des letztendlichen Fahndungsfehlschlags ein. Daher kann man die hier wirksamen Mechanismen als kausale Kernmechanismen auffassen. An den durch die Schlüsselepisoden 1 und 4 repräsentierten Wendepunkten dagegen, also durch

- die Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz nach dem ersten Mord vom 9. September 2000 trotz der Nachfrage des zuständigen Landesinnenministers, in diesem Fall des bayerischen Innenministers Günther Beckstein, ob ein „fremdenfeindlicher Hintergrund“ der Straftaten denkbar sei;
- die Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006 mit der Folge der Fortschreibung der Koordinationsmängel im Rahmen des fragmentierten Fahndungsapparates

bahnte sich an oder verstetigte sich, was an den kritischen Weggabelungen der Schlüsselepisoden 2 und 3 nicht mehr geändert wurde. Hier handelte es sich einerseits um die Ausbildung einer Vorprägung jener situativen Faktoren, unter denen sich die nachfolgende Fahndungstätigkeit der Polizei entfaltete, andererseits um das endgültige Auf-Dauer-Stellen der in den Schlüsselepisoden 2 und 3 trotz initiierter Alternativen beibehaltenen Muster des Fahndungsansatzes und der Fahndungsorganisation.

Man kann also drei Arten kausaler Mechanismen identifizieren, einerseits Kernmechanismen, andererseits Kontextmechanismen und Verstetigungsmechanismen. Dies entspricht im Wesentlichen der von *Hedström/Swedberg* (1998, S. 22) vorgeschlagenen Einteilung von handlungsformierenden kausalen Mechanismen (*action formation mecha-*

nisms) – in unserem Sinne: kausale Kernmechanismen – situativen Mechanismen (*situational mechanisms*) und transformativen Mechanismen (*transformational mechanisms*), die von *Hedström/Ylikoski* (2010) und im Anschluss daran in der jüngeren Fallstudienliteratur (*Blatter/Haverland* 2012, S. 93-96; *Beach/Pedersen* 2013, S. 23-44) aufgegriffen wurde (s. oben).

6.1 Kernmechanismen (action formation mechanisms)

Kausale Mechanismen wurden hier in Anlehnung an *Bunge* (1997, 2000) als *systemische* Mechanismen definiert in dem Sinne, dass sie regelmäßige Eigenschaften des betreffenden Systems repräsentieren, die bei Hinzutreten bestimmter Kontextbedingungen (situativer Mechanismen) und begünstigender Umsetzungsbedingungen (transformativer Mechanismen) die für ein bestimmtes Ergebnis eines Entscheidungsprozesses oder Ereignisverlaufs maßgebliche Erklärung liefern. Eine solche Erklärung ist notwendigerweise theoriegeleitet, weil sie, zum einen, nicht von Regelmäßigkeiten im Sinne einer statistischen Beobachtung auf der Basis vieler Fälle ausgehen kann und, zum anderen, in sozialen Systemen den auf deduktive Weise gewonnenen Generalhypothesen über den Zusammenhang von Struktur und Handlung Rechnung tragen muss. Solche Generalhypothesen sind in der Organisationsanalyse sehr geläufig, sie begegnen uns zum Beispiel als Annahme über Informationsasymmetrien und *principal agent* Probleme, bei denen stillschweigend unterstellt wird, dass höhere Grade an Dezentralisierung mit höheren Graden an Informationsasymmetrien einhergehen, oder in Gestalt des „Bürokratische Politik" Theorems, das unterstellt, dass Behörden und ihre Leitungen ihre eigene Agenda haben und dementsprechend in Rivalität oder auch Kooperation mit anderen Behörden ihre eigenen Politiken verfolgen. Um theoretische Annahmen dieser Art geht es im Folgenden bei der Identifikation der kausalen Kernmechanismen, die nach der hier vorgenommenen Diagnose an den kritischen Weggabelungen der Schlüsselepisoden 2 und 3 zum Tragen kamen, an denen sich die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung des Fahndungsapparates verfestigten.

Kritische Weggabelung 1: *Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens des BKA im April 2004*

Charakteristisch für die Schlüsselepisode im April 2004, in deren Verlauf die von den bayerischen Polizeibehörden angestrebte Übernahme der Gesamtermittlung in der Česká-Mordserie durch das Bundeskriminalamt scheiterte, ist der Verzicht des bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler auf einen entsprechenden förmlichen Antrag, der wiederum unter dem Eindruck zustande kam, dass ein solcher Antrag im BKA unerwünscht sei, während ein solcher Schritt in Wirklichkeit lediglich auf der Arbeitsebene des Bundeskriminalamts auf Skepsis gestoßen war. Zu den kuriosen Umständen dieser Episode zählt insbesondere, dass einerseits Kindler diesen Verzicht auf einen förmlichen Antrag auf Übernahme der Gesamtermittlung durch das BKA im Nachhinein vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages als Fehler bezeichnet hat, während der damalige Vizepräsident des BKA, Falk, beteuerte, dass ein solcher Antrag vom BKA in jedem Fall unterstützt worden wäre, hätte nur die Leitung des Hauses, also auch er selbst, davon Kenntnis erhalten.

Erkennbar werden hier drei typische und in der einschlägigen, insbesondere organisationstheoretischen Literatur geläufige Mechanismen, die sich unter den gegebenen Umständen zu einem kausalen Syndrom verdichtet haben.

Zugrunde lag zum einen eine Struktur und ein Verlauf des Entscheidungsprozesses, der in der Literatur als *garbage can model* bekannt ist (*Cohen/March/Olsen* 1972): In einer sachlich zusammenhängenden Entscheidungssequenz sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen, jedoch in der Regel an ihren eigenen idiosynkratischen Vorstellungen und Interessen orientierte Konzepten beteiligt (*fluid participation*), was dem Entscheidungsprozess selbst den Charakter einer „organisierten Anarchie" (ebd., S. 1-2) verleiht. Die für einen derart bedeutsamen Schritt wie die Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA unerlässlichen Entscheidungsträger, also zum einen der bayerische Landespolizeipräsident Kindler und zum anderen mindestens der BKA-Vizepräsident Falk oder der BKA-Präsident Ziercke, waren entweder über den Verlauf der Abstimmung zwischen den bayerischen Polizeibehörden und der „Arbeitsebene" des BKA nicht voll im Bilde (wie Kindler) oder sie hatten von den Gesprächen gar keine Kenntnis (wie Falk).

Dies führte zu Informationsasymmetrien (*Akerlof* 1970; *Grossman/Hart* 1983). Und zumindest im BKA kam es dadurch zu *principal agent* Problemen dergestalt, dass die nachgeordneten Mitarbeiter mit ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem bayerischen Ansinnen, die Gesamtermittlung in der Mordserie auf das BKA zu übertragen, einen Kurs verfolgten, den der eigene Vorgesetzte, der damalige BKA-Vizepräsident Falk, im Nachhinein als einen Vorgang charakterisierte, den er, wenn er nur davon gewusst hätte, nicht hätte durchgehen lassen. Die Artikulations- und Durchsetzungskraft auf bayerischer Seite wiederum war dadurch geschwächt, dass es in eben dieser Frage Differenzen zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft in Nürnberg-Fürth gab, weil der zuständige Oberstaatsanwalt eine Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA und damit, was die Staatsanwaltschaft betraf, auf den Generalbundesanwalt nicht unterstützen wollte. Hier spielten also Phänomene „bürokratischer Politik" (*bureaucratic politics*) (*Allison/Halperin* 1972) eine Rolle.

Aus der Perspektive des bayerischen Landespolizeipräsidenten Kindler musste es jedenfalls so aussehen, als würde er sich mit einem Antrag auf Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt weder im BKA selbst noch bei der Staatsanwaltschaft Nürnberg-Fürth Sympathien erwerben. Auch Kindler handelte also als „politischer Bürokrat" im wohlverstandenen Sinne. Er antizipierte Widerstände insbesondere bei der im Zweifelsfall zuständigen oberen Bundesbehörde BKA, offenbar jedoch ohne klare Kenntnis darüber, dass diese nicht auf der Leitungsebene, sondern auf der Arbeitsebene der zuständigen Fachbeamten angesiedelt waren. Unter diesen Umständen musste der Landespolizeipräsident also sorgfältig abwägen, ob er in einer Frage, in der es selbst unter bayerischen Behörden unterschiedliche Auffassungen gab, das BKA zu einem dort, wie er annehmen musste, unwillkommenen Schritt drängen wollte. Es war ein Akt verwaltungspolitischer Rücksichtnahme, dass er darauf verzichtete. Im Unterschied zu anderen Schlüsselakteuren des NSU-Dramas machte Kindler jedoch aus der Tatsache seiner Fehlentscheidung vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss keinen Hehl (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 512).

***Kritische Weggabelung 2**: Verzicht auf die ursprüngliche Diagnose der Kölner Polizei des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminali-*

tät" in Verbindung mit dem Verzicht auf einen zeitlich und örtlich erweiterten Datenabgleich im Rahmen des Tatmittelmeldedienstes des BKA

Diese Schlüsselepisode ist gekennzeichnet durch die unter ungeklärten Umständen zustande kommende Kassierung der anfänglichen Bezeichnung des Nagelbombenanschlags in Köln vom 9. Juni 2004 durch die Kölner Polizei als „Akt terroristischer Gewaltkriminalität", worauf Staatsanwaltschaft und Polizei im Folgenden an der „OK-Hypothese" – der Annahme einer „milieubedingten" Straftat im Bereich der Organisierten Kriminalität – festhalten. Der nach einem Sprengstoffanschlag obligatorische Datenabgleich mit dem Tatmittelmeldedienst des BKA wird auf Nordrhein-Westfalen und die Zeit ab dem 1. Januar 1999 beschränkt, was die Aufdeckung einer Verbindung mit dem bis zum Januar 1998 bereits durch die Vorbereitung von Sprengstoffanschlägen in Erscheinung getretene NSU-Trio unmöglich macht. Eigens angereisten BKA-Beamten wird zudem der Zutritt zum Tatort verwehrt.

Auch für diese Episode lassen sich typische Kausalmechanismen identifizieren, die in der Literatur über Organisationspathologien ihren Niederschlag gefunden haben. Zunächst lässt sich eine Verbindung von Gruppendenken (*group think*) (*Janis* 1982) und antrainierter Inkompetenz (*skilled incompetence – Argyris* 1986 –, *trained incapacity – Merton* 1952 –) feststellen. So als sei man geradezu erschrocken gewesen über einen alternativen – wie wir wissen: absolut realistischen – Fahndungsansatz, machte man in der vertikalen Kommunikationsachse zwischen dem Lagezentrum im nordrhein-westfälischen Innenministerium und dem Kölner Polizeipräsidium die Diagnose „terroristische Gewaltkriminalität" umgehend wieder rückgängig, um sich den vertrauten Denkmustern einer „milieubedingten" Straftat im Umfeld der organisierten Kriminalität anheim zu geben. Es lässt sich vorläufig nicht feststellen, ob und in welchem Ausmaß die Kölner Polizeibehörden unter einem politischen Erwartungsdruck handelten. Spätestens jedoch als sich der damalige Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) am Tag nach dem Anschlag in einem Fernsehinterview auf die – ihm fraglos durch das Innenministerium Nordrhein-Westfalen übermittelte – Version einer rein-kriminellen und ausdrücklich nicht politisch motivierten Straftat festgelegt hatte, musste den Ermittlern der Kölner Polizei klar sein, dass davon abweichende Überlegungen ein Politikum darstellen würden.

So kam es nicht nur zu einem geradezu hartnäckigen Festhalten an der „OK-Hypothese", was im Sinne von *Janis* (1982) die Träger alternativer Sichtweisen und Hypothesen von vornherein entmutigen musste, sondern auch zur routinierten und in den engen Grenzen des professionellen Fachverständnisses kompetenten Anwendung eines Ermittlungsansatzes, der zur Realität eines Sprengstoffanschlags mit mehr als 20 Verletzten von vornherein nicht passen wollte. Hier war das Kriterium antrainierter Inkompetenz im Sinne von *Merton* erfüllt. Durch den Einsatz verdeckter Ermittler im Umfeld des Tatorts in der Kölner Keupstraße erwuchs daraus geradezu eine sich selbst erfüllende Prophezeiung (*Merton* 1948), weil die verdeckten Ermittler naturgemäß nur Erkenntnisse zutage fördern konnten, die der Hypothese einer Urheberschaft des Nagelbombenanschlags im lokalen Milieu der organisierten Kriminalität entsprachen.

Die Tatsache wiederum, dass die Kölner Polizei die Hilfe bereits angereister BKA-Beamter ausdrücklich zurückwies und den BKA-Kollegen sogar den Zutritt zum Tatort verwehrte, verweist schließlich neuerlich auf ein Phänomen bürokratischer Politik (*bureaucratic politics*) (*Allison/Halperin* 1972). In nachgerade klassischer Manier wollte man sich bei der Kölner Polizei und mutmaßlich auch im Düsseldorfer Innenministerium die eigene Ermittlungszuständigkeit in keiner Weise vom BKA beeinträchtigen lassen.

6.2 Situative und transformative kausale Mechanismen

Die kausalen Kernmechanismen, die an den oben beschriebenen Weggabelungen zum Tragen kamen, wären in dieser Form nicht wirksam geworden ohne begünstigende situative Faktoren, die zur ursprünglichen Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungseinsatz trotz der Rückfrage des bayerischen Innenministers Beckstein nach einem möglichen ausländerfeindlichen Hintergrund des ersten, am 9. September 2000 verübten Mordes geführt haben. Die Wirkung der kausalen Kernmechanismen, die sich an oben beschriebenen kritischen Weggabelungen entfaltete, wäre andererseits nicht notwendigerweise nachhaltig geblieben, wäre sie nicht durch das Ausbleiben einer Korrektur auf der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006, die immerhin von der Leitungsebene des Bundeskriminalamts angestoßen worden war, fortgeschrieben worden. Im Folgenden geht es daher um die nähere Betrachtung dieser situativen und transformativen Mechanismen, die einerseits zur Herausbildung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Hinnahme der Fragmentierung der Fahndungsapparate, andererseits zu ihrer letztendlichen Verstetigung trotz der an den oben diagnostizierten kritischen Weggabelungen initiierten Korrekturen geführt haben. Im Unterschied zu den kritischen Weggabelungen der Schlüsselepisoden zwei und drei geht es im Folgenden also um die Wendepunkte der Schlüsselepisoden eins und vier.

***Wendepunkt 1**: Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz trotz Rückfrage des bayerischen Innenministers und unkoordinierte Polizeiarbeit im fragmentierten Fahndungsapparat nach dem ersten Mord am 9. September 2000*

Charakteristikum des ersten Wendepunktes, an dem sich nach dem ersten dem NSU-Trio zuzurechnenden Mord vom 9. September 2000 die Fehldiagnose im Fahndungsansatz (OK-Hypothese) etablierte, war neuerlich ein Phänomen antrainierter Inkompetenz (*trained incapacity*) im Sinne von *Merton* (1952). Der Mord an dem türkischen Blumenhändler Enver Şimşek in Nürnberg passte in ein Wahrnehmungsmuster der Polizeibehörden, bei dem ein rechtsterroristischer Hintergrund erst gar nicht in Erwägung gezogen wurde. Dementsprechend fiel auch die Reaktion der zuständigen Abteilung im bayerischen Innenministerium auf die Anfrage des Innenministers Beckstein nach einem möglichen fremdenfeindlichen Hintergrund aus. Prägend für das Wahrnehmungsmuster der Nürnberger Polizei war einerseits die Tatsache, dass es sich bei der Ermordung von Şimşek nicht um einen Raubmord gehandelt haben konnte, weil am Tatort erhebliche Geldbeträge zurückgeblieben waren (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 496). Zwar wurde nach Auskunft des seinerzeit ermittelnden Polizeibeamten Vögeler durchaus auch in Richtung „rechtsgerichtete Delikte“ ermittelt, jedoch nicht nachhaltig. „Schwerpunkt definitiv war Richtung Organisierte Kriminalität“ (ebd., Aussage Erster Kriminalhauptkommissar Vögeler). Maßgeblich hierfür war zum anderen, dass sich bei den Polizeibehörden verschiedener Bundesländer und beim Bundeskriminalamt tatsächlich Erkenntnisse über einen Zusammenhang zwischen dem über die Niederlande abgewickelten Blumengroßhandel und der Organisierten Kriminalität im Bereich des illegalen Drogenhandels verdichtet hatten (vgl. Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 504). Der Mordfall Şimşek schien zu diesen Erkenntnissen zu passen.

Erschüttert wurde das Vertrauen der bayerischen Polizeibehörden in den eigenen Fahndungsansatz durch die Fortsetzung der Mordserie mit derselben Tatwaffe am 19. Ja-

nuar 2001 (Abdurrahim Özüdoğru) in Nürnberg, am 27. Juni 2001 in Hamburg (Süleyman Taşköprü), am 29. August 2001 in München (Habil Kılıç) und am 25. Februar 2004 in Rostock (Mehmet Turgut). Die dadurch ausgelösten Zweifel führten zu der Initiative, die Gesamtermittlung dem Bundeskriminalamt zu übertragen, was, wie oben geschildert, dort am Widerstand auf der „Arbeitsebene" scheiterte. Bis dahin hatten selektive Perzeptionen und Negativkoordination (*Dearborn/Simon* 1958; *Mayntz/Scharpf* 1973) bewirkt, dass ein koordiniertes Vorgehen der Polizeibehörden an fünf Tatorten in drei Bundesländern ausblieb.

***Wendepunkt 2**: Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006*

Das erneute Scheitern einer Übertragung der Gesamtermittlung in der Česká-Mordserie auf das Bundeskriminalamt im Mai 2006 ist deshalb besonders aufschlussreich, weil an diesem Wendepunkt, an dem die Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung der Fahndungsapparate endgültig festgeschrieben wurden, ein erhebliches Spektrum systemischer und insofern verallgemeinerungsfähiger kausaler Mechanismen zum Tragen kam. Unter dem Gesichtspunkt der Prävention kommt diesen Mechanismen besondere Bedeutung zu, weil ihre Analyse die diagnostizierte beschränkte Lernfähigkeit besonders deutlich hervortreten lässt.

Charakteristisch für diesen letzten Wendepunkt in der Kausalkette, die zum Ausbleiben von Lerneffekten und damit zur Fortschreibung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate trotz gegenläufiger Initiativen führte, war zunächst der Widerstand der Länderpolizeien, insbesondere der bayerischen Ermittlungsbehörden, gegen die nunmehr vom Bundeskriminalamt selbst vorgetragene Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA. Dies bildete den Hintergrund für eine Kollision polizeifachlicher und politischer Logiken auf der Bundesebene, und zwar sowohl zwischen Bundeskriminalamt und Bundesinnenministerium als auch innerhalb des Bundeskriminalamts selbst.

Kennzeichnend hierfür wiederum war die in Antizipation des Widerstandes der Länder vorgenommene Verwässerung einer Ministervorlage für die Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006, mit der die Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA hatte erreicht werden sollen, und der Verzicht des BKA-Präsidenten Ziercke auf eine nachdrückliche Vertretung der fachlichen Meinung seines Hauses, insbesondere auch seines Stellvertreters Falk, gegenüber dem Bundesinnenministerium. Die letzte Chance, gegenüber den betroffenen Länderinnenministern und dem Bundesinnenminister diese polizeifachlichen Argumente zur Geltung zu bringen, ließ BKA-Präsident Ziercke mit der Innenministerkonferenz von Mai 2006 verstreichen. Sowohl der Bundesinnenminister Schäuble als auch sein Staatssekretär Hanning konnten sich daher vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages darauf berufen, dass ihnen die polizeifachlichen Argumente von Ziercke gar nicht vorgetragen worden waren. Beide fügten allerdings hinzu, dass sie sich, selbst wenn es anders gewesen wäre, eine Initiative zur Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 BKA-Gesetz nicht zu eigen gemacht hätten. Naheliegend ist die Vermutung, dass BKA-Präsident Ziercke dies ebenso antizipiert hat wie den Widerstand der betroffenen Länderpolizeien und aus diesen Gründen, die er vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss bezeichnenderweise als „polizeiföderativ" charakterisierte, darauf verzichtete, die fachlichen Gesichtspunkte sei-

ner eigenen Behörde auf der Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 vorzutragen.

Ein kausaler Mechanismus, der hier erkennbar wird, ist zunächst das Phänomen „versunkener Kosten“ (*sunk costs*) und daraus resultierender Pfadabhängigkeiten (*David* 1985). Anders als noch zwei Jahre zuvor, als die bayerische Polizei, insbesondere die Kriminalpolizeidirektion Nürnberg-Fürth, ihrerseits eine Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt gefordert hatte und damit am Widerstand des BKA gescheitert war, argumentierten die Länderpolizeien nun mit den in vollem Gange befindlichen Ermittlungsarbeiten und der daraus resultierenden intimen Vertrautheit mit den jeweiligen Mordfällen. Der bayerische Innenminister Beckstein kleidete dies vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss in die griffige Formel, man habe nicht „im laufenden Galopp die Pferde wechseln“ wollen.

Ein zweiter Mechanismus wird erkennbar an der Schnittstelle von fachlicher Behördenlogik und der politischen Logik sowohl im Rahmen der hierarchischen Unterstellungsverhältnisse zwischen Bundesinnenministerium und Leitung des Bundeskriminalamts als auch in der Beziehung zwischen Bundeskriminalamt und Länderpolizeien, die BKA-Präsident Ziercke vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss als „polizeiföderativ“ bezeichnete. Erkennbar wird hier ein Mechanismus der Verhinderung von Lerneffekten durch „Defensivroutinen“ (*Argyris* 1999, S. 141-143): Kritische Sachverhalte, die im Interesse der Fachaufgabe angesprochen werden müssten, werden durch rhetorische Formeln überdeckt. Zierckes Hinweis auf „polizeiföderative“ Rücksichtnahmen war eine solche Formel.

Hinzu kam ein Mechanismus gewollten Nicht-Wissens (*Seibel* 1996). Die umfangreiche „Mängelliste“, die BKA-Vizepräsident Falk in Absprache mit dem zuständigen Unterabteilungsleiter Förster im BMI zur bisherigen Ermittlungsarbeit in Sachen Česká-Morde als Grundlage einer entsprechenden Ministervorlage für die Innenministerkonferenz vom 4. und 5. Mai 2006 erarbeitet hatte, wurde im Bundesinnenministerium auf einen einzigen Absatz zusammengekürzt. Zwar meinte der damalige Staatssekretär Hanning vor dem Bundestagsuntersuchungsausschuss, auch diese Sätze hätten es „in sich“ gehabt, sie seien zum Teil „gravierend“ und „in der Sprache der Ministerialverwaltung […] schon deutlich“ gewesen (Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 547). Doch musste schon die Kürze der kritischen Ausführungen zur bisherigen Organisation und zum bisherigen Ansatz der unter den Länderpolizeibehörden aufgeteilten Fahndung signalisieren, dass das Bundesinnenministerium sich die fachliche Perspektive des ihm unterstehenden Bundeskriminalamts nicht zu eigen machte. Den Minister, also Schäuble, beließ die Ministerialbürokratie im Zustand kalkulierten Nicht-Wissens.

Dadurch wiederum entstand eine Verantwortungslücke, die in der einschlägigen Literatur als Spannungsverhältnis zwischen Rechenschaftslegung (*accountability*) und Verantwortung (*responsibility*) bekannt ist.[11] Im Rahmen ihres eigenen Beurteilungsspielraums stuften sowohl BKA-Präsident Ziercke als auch BMI-Staatssekretär Hanning die politischen (oder „polizeiföderativen“) Gesichtspunkte gewichtiger ein als die fachlichen Argumente, zu deren Protagonist sich insbesondere BKA-Vizepräsident Falk gemacht hatte, dies jedoch in Absprache mit dem zuständigen BMI-Unterabteilungsleiter Förster. Damit fiel Ziercke und Hanning allerdings auch die Verantwortung zu für die Beibehaltung einer Fahndungsorganisation, die von den Fachleuten in beiden Häusern, im BKA und im BMI, inzwischen als defizitär erkannt und entsprechend dokumentiert worden war. Ferner trugen Ziercke und Hanning die Verantwortung dafür, dass der Bundesin-

nenminister Schäuble von dem in seinem Verantwortungsbereich von hohen Bundesbeamten festgestellten Mängeln der Fahndungsorganisation in Sachen Česká-Morde erst gar keine Kenntnis erhielt. Dass Schäuble sich in seiner Zeugenaussage vor dem Bundestags-Untersuchungsausschuss vor Ziercke und Hanning stellte, erklärt sich im Wesentlichen aus der Tatsache, dass an seiner Letztverantwortung kein Zweifel bestehen konnte und Fehlverhalten hoher Beamter seines damaligen Ressorts auch ihm persönlich zugerechnet worden wäre.

Schaubild 4: Kausale Mechanismen des Fahndungsfehlschlags an den identifizierten Wendepunkten und kritischen Weggabelungen

Wendepunkte und Kritische Weggabelungen	Kausale Mechanismen
Wendepunkt 1 Etablierung der Fehldiagnose im Fahndungsansatz trotz Rückfrage des bayerischen Innenministers und unkoordinierte Polizeiarbeit im fragmentierten Fahndungsapparat nach dem ersten Mord am 9. September 2000	Skilled Incompetence (*Merton* 1952; *Argyris* 1999, S. 139-148)
Kritische Weggabelung 2 Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens des BKA im April 2004	Fluid Participation (*March/ Cohen/Olsen* 1972) Informationsasymmetrien (*Akerlof* 1970) + Principal Agent Probleme (*Grossmann/Hart* 1983); selektive Perzeption + Negativkoordination (*Dearborn/Simon* 1958; *Mayntz/Scharpf* 1973) Bureaucratic Politics (*Allison/Halperin* 1972)
Kritische Weggabelung 3 Verzicht auf die ursprüngliche Diagnose der Kölner Polizei des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität“ in Verbindung mit dem Verzicht auf einen zeitlich und örtlich erweiterten Datenabgleich im Rahmen des Tatmittelmeldedienstes des BKA	Group Think (*Janis* 1974) Skilled Incompetence (*Merton* 1952) Bureaucratic Politics (*Allison/Halperin* 1972) Self-Fulfilling Prophecy (*Merton* 1948)
Wendepunkt 4 Ablehnung der Übernahme der Gesamtermittlung durch das Bundeskriminalamt seitens der Länder im Mai 2006	Sunk Costs / Pfadabhängigkeiten (*David* 1984) Defensivroutinen (*Argyris* 1999) Gewolltes Nichtwissen (*Seibel* 1996) Accountability versus Responsibility Gap (Verantwortungslücke) (*Friedrich* 1940; *Finer* 1941)

7. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen: Standardpathologien, Framing-Effekte und Flucht aus der Verantwortung

Die Unterscheidung von Wendepunkten und kritischen Weggabelungen, an denen jeweils notwendige und hinreichende Bedingungen des Verwaltungsversagens in Form von Lernresistenz mit der Folge einer Aufrechterhaltung der anfänglichen Fehldiagnose im Fahndungsansatz und der Fragmentierung der Fahndungsapparate trotz gegenläufiger Initiativen zum Tragen kam, ermöglicht eine Annäherung an eine „vollständige Erklärung“ des Fahndungsfehlschlags in Zusammenhang mit den dem NSU-Trio zuzurechnenden Morden, die dem hierfür von James S. Coleman entwickelten Idealmodell dem Grundsatz nach gerecht wird.

Die aus Einzelfallstudien gewonnenen Verallgemeinerungen können, wie *Blatter/ Blume* (2008) festgestellt haben, fallbezogen oder theoriebezogen ausfallen. Der hier ana-

lysierte Fall liefert theoriebezogene Verallgemeinerungen in dem Sinne, dass die relative Erklärungskraft bestimmter Standardtheoreme über Organisationspathologien am vorliegenden Fall illustriert wurde. Wie andere Einzelfallstudien auch, bei denen diese Vorgehensweise zum Tragen kam,[12] liegt der Verallgemeinerungsgewinn in der empirischen Veranschaulichung theoretischer Erklärungsansätze, die, hinreichende Anfangsevidenz vorausgesetzt, als kausalanalytische Heuristik auf andere Fälle übertragen werden können. So verhält es sich, was den vorliegenden Fall betrifft, mit den theoretisch identifizierten Mechanismen der selektiven Wahrnehmung und Negativkoordination, von Informationsasymmetrien und *principal agent* Problemen, bürokratischer Politik, antrainierter Inkompetenz, Gruppendenken, sich selbst erfüllender Prophezeiung, versunkener Kosten und Pfadabhängigkeiten, Defensivroutinen, gewollten Unwissens und administrativer Verantwortungslücken. Diese Phänomene werden in ihrer praktischen Wirksamkeit als kausale Mechanismen eines Behördenversagens nicht allein zur Erklärung des vorliegenden Einzelfalles herangezogen, sie werden in ihrer Wirksamkeit auch auf eine Weise illustriert, die die Übertragbarkeit auf andere Fälle von Verwaltungsversagen verdeutlichen.

Das fallbezogene Verallgemeinerungspotential bezieht sich dagegen auf kausalanalytische Schlussfolgerungen, die sich aus den kumulativen Effekten der identifizierten kausalen Mechanismen ableiten lassen. Ungeachtet der relativ großen Zahl der festgestellten kausalen Mechanismen lassen sich deren kumulative Effekte ihrerseits als systemtypisch klassifizieren und damit als verallgemeinerungsfähiges Kausalsyndrom von Behördenversagen, weil sie aus allgemeinen Eigenschaften von Verwaltungen in demokratischen Systemen resultieren.

Dies betrifft das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Wenn man alle identifizierten kausalen Mechanismen Revue passieren lässt und anerkennt, dass sie Standardfehlerquellen darstellen und nicht auf ungewöhnliche und schwer vorhersagbare Umstände oder Ereignisse verweisen, stellt sich die Frage, warum die verantwortlichen Akteure sie dann nicht unter Kontrolle gebracht haben. Diese verantwortlichen Akteure sind Politiker und Spitzenbeamte an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung. Was sie und ihr Entscheidungsverhalten betrifft, hat die Prozessanalyse zweierlei gezeigt.

Erstens: Es gab tatsächlich Alternativen. Recht präzise lassen sich die Wendepunkte und kritischen Weggabelungen benennen, an denen die Standardpathologien einer arbeitsteiligen Behördenorganisation in einem föderativen System hätten neutralisiert, die Fahndungshypothese erweitert und der Fahndungsapparat hätte effektiviert werden können. Es ist auch bekannt, wer dafür verantwortlich war, dass diese Alternativen nicht genutzt wurden.

Zweitens: Die Alternativen existierten nicht nur objektiv, sondern auch subjektiv. Sie wurden von den Fachleuten der Fahndungsbehörden beschrieben und artikuliert und dennoch von den verantwortlichen Politikern und Spitzenbeamten verworfen. Letztlich muss sich der Versuch einer ‚vollständigen Erklärung' also auf die Frage konzentrieren, welche Entscheidungsrationalität dieser Unterlassung zu Grund lag.

Um „politische" Entscheidungen handelte es sich deshalb, weil sowohl die Fahndungshypothese als auch die Organisation der Fahndung Kompetenzfragen im Bund-Länder-Verhältnis berührten, über die von den Fachbeamten allein naturgemäß nicht entschieden werden konnte. In dem Moment, wo die „OK-Hypothese" aufgegeben und ein terroristischer Hintergrund der bundesweiten Mordserie in Betracht gezogen worden wäre, wäre die Ermittlungsführung automatisch auf den Generalbundesanwalt und das Bun-

deskriminalamt übergegangen. Indirekt war also bereits die Fahndungshypothese ein Politikum. Das zeigt sich schlagend an den Vorgängen nach dem Kölner Nagelbombenanschlag vom 9. Juni 2004 als die unter der untrüglichen Evidenz der Tatsachen zustande gekommene Einstufung des Anschlags als „terroristische Gewaltkriminalität" auf politische Weisung aus dem Düsseldorfer Innenministerium zurückgenommen wurde. Erst recht war die im Rahmen des ministeriellen Ermessens auf Länder- wie auf Bundesseite liegende Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt auf der Grundlage von § 4 Abs. 2 BKA-Gesetz eine politische Entscheidung, die auch tatsächlich nur von Politikern getroffen werden konnte.

Insgesamt aber wurden die „politischen Entscheidungen" in diesem Sinne sowohl durch Politiker als auch durch Nicht-Politiker getroffen. Was sich in der Fallanalyse als Lernblockade dargestellt hat, die zur Persistenz einer Fehldiagnose im Fahndungsansatz und eines fragmentierten Fahndungsapparates trotz nachweisbarer Gegeninitiativen führte, erweist sich aus dieser Perspektive als Selbstpolitisierung der Verwaltung.[13] Zunächst waren es leitende Verwaltungsbeamte, die politische Opportunitätskriterien fachlichen Gesichtspunkten – und, wie ihre Mitarbeiter meinten, fachlichen Notwendigkeiten – übergeordnet haben. So hat der bayerische Landespolizeipräsident Kindler im April 2004 auf einen förmlichen Antrag auf Übertragung der Gesamtermittlung auf das Bundeskriminalamt nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BKA-Gesetz aus Rücksichtnahme auf vermeintlich vorliegende Bedenken des BKA, also gewissermaßen aus verwaltungsdiplomatischen Gründen, verzichtet. Die Kölner Polizei hat ihre zutreffende Diagnose des Nagelbombenanschlags vom 9. Juni 2004 als Akt „terroristischer Gewaltkriminalität" auf Weisung des Lagezentrums im Düsseldorfer Innenministerium zurückgenommen. Auch hier setzten sich (verwaltungs-)politische Erwägungen gegen fachliche Beurteilungen durch. Im Mai 2006 schließlich ordneten leitende Beamte des Bundeskriminalamts, hier der BKA-Präsident persönlich, und des Bundesinnenministeriums fachliche Gesichtspunkte der Fahndungsorganisation politischen Erwägungen der Konfliktvermeidung im Bund-Länder-Verhältnis unter.

Aber warum konnten politische und fachliche Entscheidungsrationalität überhaupt in Konflikt miteinander geraten? Warum sahen die politischen Entscheidungsträger und diejenigen Spitzenbeamten, die deren Logik antizipierten und dementsprechend vorsichtig agierten, nicht die Chance, sich mit Schritten zu einer effektiveren Fahndungsorganisation und einer offeneren Fahndungshypothese („Wir ermitteln in alle Richtungen") zu profilieren?

Zwei Erklärungen kann man ausscheiden. Zum einen: Die verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker waren weder unwissend noch unfähig, sie wussten, was auf dem Spiel stand und sie konnten die Folgen ihrer Untätigkeit angemessen einschätzen. Dass bei einer Mordserie mit ein und derselben Tatwaffe und ein und derselben Opfergruppe weitere Menschenleben in Gefahr waren, lag auf der Hand und wurde den Entscheidungsträgern zu unterschiedlichen Gelegenheiten in unterschiedlicher Form von verschiedenen Instanzen der Polizei vor Augen geführt. Zum anderen: Den verantwortlichen Spitzenbeamten und Politikern Rassismus oder eine „ethnisierende" Perspektive zu unterstellen, wäre abwegig. Weder in den Personen noch in den Umständen der Entscheidungsfindung gibt es einen Anhaltspunkt dafür, dass der staatliche Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit a priori weniger ernst genommen wurde, weil die Zielgruppe der Serienmorde eine bestimmte ethnische Minderheit war.

Die plausibelste Erklärung dafür, dass die letztlich verantwortlichen Entscheidungsträger bei mindestens drei Gelegenheiten die Chance ungenutzt ließen, die Standardpatho-

logien der Verwaltung zu überwinden, die Fahndungsorganisation zu straffen und den Fahndungsansatz für alternative Hypothesen zu öffnen, liegt nicht darin, dass die Mordopfer Angehörige einer bestimmten ethnischen Minderheit waren, sondern dass sie *überhaupt* einer Minderheit angehörten. Zudem einer klar eingegrenzten Minderheit, nämlich, mit der Ausnahme des Griechen Theodoros Boulgarides, dem Milieu türkischstämmiger Gewerbetreibender. Die mit Grundsatzfragen der Fahndung befassten Spitzenbeamten taten, was ihre Aufgabe war, nämlich die Entscheidungsdisposition anderer Behörden und insbesondere der politischen Ressortverantwortlichen zu antizipieren, ein Vorgang der hier als Selbstpolitisierung charakterisiert wurde. Daraus musste sich eine spezifische Kosten-Nutzen-Kalkulation ergeben. Künftige Opfer der zweifelsfrei erkennbaren Mordserie konnten in der Tat nicht ausgeschlossen werden, aber sie würden aller Wahrscheinlichkeit nach derselben Minderheit angehören. Ein Gefährdungsempfinden breiter Bevölkerungskreise und entsprechende Kritik an den Sicherheitsbehörden würde davon voraussichtlich nicht ausgehen. Blieb immer noch der Fahndungserfolg als solcher, an dem allen Beteiligten so oder so gelegen sein musste. Der davon ausgehende Anreiz war aber offensichtlich zu schwach, um dafür Konflikte mit anderen Behörden oder im Bund-Länder-Verhältnis in Kauf zu nehmen.

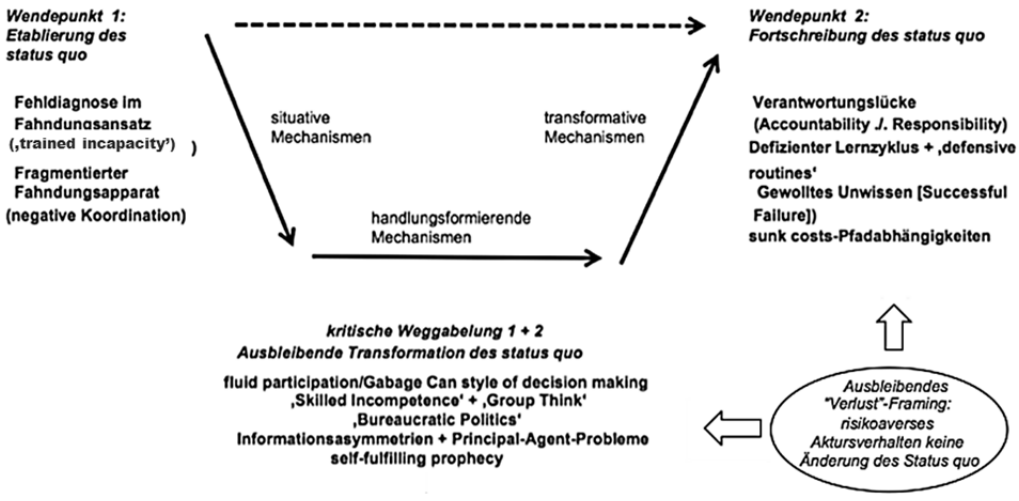
Dieses Kalkül hätte sich ganz anders dargestellt, wenn die Mordopfer Angehörige der deutschen Mehrheitsgesellschaft gewesen wären. Nicht deshalb, weil die mit Grundsatzfragen der Fahndung befassten Spitzenbeamten und ihre politischen Vorgesetzten den Schutz alteingesessener Deutscher höher bewertet hätten als den Schutz türkischstämmiger Gewerbetreibender. Vielmehr hätten sie eine ununterbrochene Mordserie mit einem nicht eingrenzbaren Kreis von Opfern von vornherein unter dem Gesichtspunkt politischer Kosten statt lediglich unter dem Gesichtspunkt ausbleibenden Nutzens, nämlich des Fahndungserfolgs, betrachten müssen. Wären 22 deutsche Schulkinder bei einem Nagelbombenanschlag schwer verletzt und wären neun deutsche Gewerbetreibende mit derselben Waffe ermordet worden, hätte die Mehrheitsgesellschaft sich zu Wort gemeldet. Dies wäre von den zuständigen Beamten und Politikern bei den fachlichen Entscheidungen über Fahndungsansatz und Fahndungsorganisation ebenso antizipiert worden wie das Ausbleiben solcher Reaktionen im Fall der angeblich „milieubedingten" Morde an türkischstämmigen Immigranten. Drohender Druck der Öffentlichkeit und damit drohender Legitimations- oder sogar Amtsverlust sind für Politiker und Spitzenbeamte Mobilisierungsfaktoren schlechthin. Dies hätte nicht nur die Bereitschaft gesteigert, im Interesse einer effektiveren Fahndung Konflikte mit anderen Behörden oder im Bund-Länder-Verhältnis in Kauf zu nehmen, vielmehr wären die Konflikte selbst mit einiger Wahrscheinlichkeit erst gar nicht manifest geworden. Keiner der Beteiligten hätte sich in diesem Fall leisten können, wie auch immer gearteten – wirksam oder unwirksamen – Maßnahmen zur Intensivierung der Aufklärung einer ununterbrochenen Mordserie mit unbestimmtem Opferkreis zu behindern oder auch nur in Frage zu stellen.

Dieser Befund ist nicht etwa harmloser, er ist vielmehr beunruhigender als es eine Bestätigung der „Ethnisierungs"-Hypothese wäre, weil er die Manifestierung eines generellen Risikos erkennen lässt: die Aushebelung des Rechtsstaatsprinzips – hier: der Gleichheit vor dem Gesetz beim staatlichen Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit – durch persönliche und politischer Opportunitätskalküle im Umgang mit dem demokratischen Mehrheitsprinzip. Die vorangegangene Prozessanalyse sollte deutlich machen, wie subtil diese faktische Grundrechtssuspendierung funktionierte, insbesondere, dass sie nichts mit schlichtem Rassismus zu tun hatte. Vielmehr wird ein genereller und daher po-

tentiell wesentlich durchschlagenderer Mechanismus erkennbar, der von *Kahneman/ Tversky* (1979) in Form der *Prospect Theory* generalisiert worden ist: Die Abwendung von Verlusten löst größere Risikobereitschaft aus als die Realisierung von Gewinnen.

An den Wendepunkten und kritischen Weggabelungen, an denen eine Überprüfung des Fahndungsansatzes und die Straffung des Fahndungsapparates möglich gewesen wären, gab es für die verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker keinen Grund, die Entscheidungssituation unter dem Gesichtspunkt drohender Verluste zu „rahmen" und damit höhere Risiken – nämlich verwaltungsinterne Konflikte – zu akzeptieren. Die bisherigen Opfer gehörten dem eingrenzbaren Kreis einer Minderheit an, öffentlicher Druck der Mehrheit war nicht zu erwarten. Blieb also der Gesichtspunkt möglicher Gewinne in Gestalt eines Fahndungserfolgs. Hier musste nach den Vorhersagen der *Prospect Theory* risikoaverses Verhalten der maßgeblichen Entscheidungsträger dominieren. Und tatsächlich scheuten diese die inneradministrativen und innerföderativen Konflikte, die mit dem Herbeiführen einer effektiveren Fahndungsorganisation verbunden gewesen wären. Dazu bedurfte es keines Rassismus oder einer „ethnisierenden" Perspektive, sondern nur der Abwesenheit von Verantwortungsbewusstsein, das über die Routinen des Alltags hinausgegangen wäre. Auch dies ist nichts Ungewöhnliches, wie klassische Diskussionen über Begriff und Umfang persönlicher Verantwortung in Politik und Verwaltung zeigen (*Finer* 1941; *Friedrich* 1940).

Schaubild 5: Gruppierung der identifizierten kausalen Mechanismen nach dem Muster einer vollständigen mikrofundierten Erklärung (J.S. Coleman), in Anlehnung an Hedström & Ylikoski (2010)



Gestützt wird diese Interpretation im Übrigen durch das Verhalten der verantwortlichen Spitzenbeamten und Politiker vor dem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages. Nun, da sich die politischen Kosten des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde manifestiert hatten, kam es zu einer charakteristischen Aufspaltung der Aussagemuster.

Die inzwischen pensionierten oder kurz vor dem Ruhestand stehenden Spitzenbeamten wie der bayerische Landespolizeipräsident Kindler und der ehemalige Vizepräsident des Bundeskriminalamts Falk machten aus den Fehlentscheidungen in den Jahren 2004 und 2006, als es um die mögliche Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA ging, keinen Hehl. Diejenigen aber, die durchaus noch etwas zu verlieren hatten, insbesondere BKA-Präsident Ziercke und der inzwischen als Finanzminister amtierende frühere Bundesinnenminister Schäuble, wollten sich auch jetzt nicht zu der Verantwortung bekennen, der sie schon zur Zeit der NSU-Morde nur unzureichend gerecht geworden waren. Ziercke und Schäuble demonstrierten vielmehr auf ihre Weise, wie sehr sie den von *Kahneman/Tversky* (1979, 1981) beschriebenen Zusammenhang zwischen Gewinn- und Verlustaussichten und Risikoverhalten verinnerlicht hatten. Den angesichts gravierender Fehlleistungen des Leitungspersonals von BKA und Bundesinnenministerium drohenden Verlust von Reputation und, was Ziercke betraf, womöglich des Amtes vor Augen, riskierten beide Aussagen, die mit den Tatsachen großzügig umgingen und zum Teil an Zynismus grenzten.

Ziercke meinte unter Anspielung auf die Kritik seines früheren Stellvertreters Falk an dem letzten Endes dem BKA-Präsidenten zuzuschreibenden Verzicht auf die Durchsetzung der Übertragung der Gesamtermittlung auf das BKA, die „Praxis“ habe ihm Recht gegeben „und nicht Herrn Falk“. Schäuble seinerseits erklärte zu demselben Vorgang, er hätte an dem Verzicht auf eine Bündelung der Fahndungskompetenz beim BKA nichts auszusetzen gehabt, wenn er denn mit der Angelegenheit direkt befasst worden wäre. Schließlich habe er sich als Bundesinnenminister „nie als oberster Polizist der Bundesrepublik Deutschland verstanden“. Schäuble gebrauchte kaum von ungefähr eine eher flapsige Formulierung zur Umschreibung der Tatsache, dass er auch im Nachhinein eine bundesweite Mordserie, mit deren Fortsetzung gerechnet werden musste, im Wortsinne des BKA-Gesetzes nicht als „schwerwiegenden Grund“ einer Bündelung der Fahndungskompetenz bei den zuständigen Bundesbehörden werten wollte. Es war eine nur notdürftig kaschierte Bekräftigung jener Flucht aus der Verantwortung, die zum Fehlschlag der Aufklärung der NSU-Mordserie den wesentlichen Beitrag geleistet hat.

Anmerkungen

1 Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013, S. 988-994, im Folgenden zitiert als: Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag.

2 Thüringer Landtag, 5. Wahlperiode, Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 "Rechtsterrorismus und Behördenhandeln". Drucksache 5/8080, 3 Bände (durchpaginiert), 21.08.2014, im Folgenden zitiert als: Untersuchungsbericht Thüringer Landtag.

3 Detaillierte Überblicke zum rechtsextremistischen und kriminellen Werdegang des NSU-Trios finden sich in den Untersuchungsberichten des Deutschen Bundestages und des Thüringischen Landtags. s. Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 71-136; Untersuchungsbericht Thüringer Landtag, S. 595-702.

4 Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“, erstattet von Dr. Gerhard Schäfer, Vorsitzender Richter am Bundesgerichtshof a.D., Volkhard Wacher, Bundesanwalt am Bundesgerichtshof a.D., Gerhard Meiborg, Leiter der Abteilung Strafvollzug im Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, im Auftrag des Freistaats Thüringen, vertreten durch den Thüringer Innenminister, Erfurt, 14. Mai 2012 (Schäfer-Gutachten).

5 Das gilt etwa für *Aust/Laabs* (2014) und, wegen der Konzentration auf die Vorgänge in Thüringen vor der bundesweiten Mordserie ab September 2000, im Wesentlichen auch für den Untersuchungsbericht des Thüringer Landtags vom 21.08.2014.

6 Zu diesen Begriffen – im Englischen *turning points, critical junctures – Braumueller/Goertz* (2000), *Capoccia,/Kelemen* (2007), *Goertz/Levy* (2007).

7 „Der Zeuge Dr. Hanning hat erläutert, das BMI sei an einer einvernehmlichen Lösung interessiert gewesen (…): ‚Richtig ist, es geht nur einvernehmlich, […] wenn die Länder sich sperren in diesem Fall - das war ja so -, dann können Sie keine einvernehmliche Lösung hinbekommen. (...) Also in Bayern war damals eine Stimmungslage, die sich seit 2004 sehr gewandelt hatte, sehr gewandelt hatte. Es war die Stimmungslage die: Das sind unsere Fälle hier, und das BKA soll sich da gefälligst heraushalten, wenn wir das BKA brauchen, werden wir schon das BKA fragen. Das war so ein bisschen, was ich am Rande mitbekommen habe, und deswegen war ich sehr froh, dass man eine einvernehmliche Lösung gefunden hat.'" - Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 555.

8 „Der Zeuge Falk hat ausgeführt, er habe nach der IMK [Innenministerkonferenz] nur noch ein Telefonat mit dem Abteilungsleiter P im BMI, Krause, in dieser Angelegenheit geführt. Dieser habe ihn angerufen und das Ergebnis der IMK mitgeteilt. Er habe die Art, wie bisher gearbeitet worden sei – die gewählte Organisationsform – als ‚kriminalfachlich stümperhaft' bezeichnet. Er habe die Reaktion von Herrn Krause so verstanden, dass dies das Ende der Diskussion gewesen sei. Da auf der Ebene der Ministerien so entschieden worden sei, habe es auch keine Appellationsinstanz mehr gegeben." – Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag, S. 556.

9 Grundlegend *Argyris/Schön* (1978). S.a. *Argyris* (1977, 1999, S. 141-143).

10 Eine alternative Verwendung des Begriffs kritischer Weggabelungen (*critical junctures*) findet sich in der Literatur zu Pfadabhängigkeiten und punktierten Gleichgewichten (*punctuated equilibrium*) öffentlicher Politiken. Dort bezeichnet der Begriff lediglich die Ablösung längerer Phasen gleichförmiger Politik oder institutioneller Trägheit durch eine Phase beschleunigten Wandels. In diesem Sinne wird der Begriff zum Beispiel auch von *Capoccia/Kelemen* (2007) verwendet.

11 Diese Unterscheidung spielte die zentrale Rolle in der sogenannten *Friedrich vs. Finer* Debatte in den frühen 1940er Jahren. Während *Friedrich* (1940) hervorhob, dass das Prinzip einer verantwortlichen Regierung durch formale Institutionen der Verantwortungssicherung (*accountability*) allein nicht gesichert werden könne, sondern einen Verantwortungsethos der Amtsträger voraussetze, betonte *Finer* (1941), dass im demokratischen Verfassungsstaat letzten Endes eben jene formalen Institutionen und Regeln der Verantwortungssicherung entscheidend seien, während *Friedrichs* Konzept der persönlichen Verantwortung (*responsibility*) im Kern elitär und daher den Verhältnissen im modernen demokratischen Verfassungsstaat nicht angemessen sei.

12 *Blatter/Blume* führen als einflussreichste der auf dieser konkurrenzanalytischen Logik beruhenden Fallstudien diejenige von *Graham T. Allison* zur Kuba-Krise 1962 an (*Allison* 1971 bzw. *Allison/Zelikow* 1999), in der ein und dieselbe Entscheidungssequenz, nämlich die Interaktion der US-amerikanischen Regierung unter Kennedy und der sowjetischen Regierung unter Chruschtschow mit Hilfe drei verschiedener, letztendlich komplementärer theoretischer Ansätze analysiert wird.

13 Zum Potential antizipierender politischer Entscheidungskalküle auch unter ‚unpolitischen' deutschen Spitzenbeamte s. *Derlien* 2003; *Manytz/Derlien* 1989.

Literatur

Akerlof, George A., 1970: The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84, S. 488-500.

Allison, Graham T., 1971: Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, 2nd ed., Boston: Little Brown & Company. 2nd ed.: *Allison, Graham T./Zelikow, Philip,* 1999.

Allison, Graham T./ Halperin, Morton H., 1972: Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications, in: World Politics 24, S. 40-79.

Argyris, Chris, 1977: A Double Loop Learning in Organizations, in: Harvard Business Review 55 (5), S. 115-125.

Argyris, Chris, 1986: Skilled Incompetence, in: Harvard Business Review 64 (1), S. 6-11.

Argyris, Chris, 1999: On Organizational Learning, Oxford: Malden, Mass.

Argyris, Chris/Schön, Donald, A., 1978: Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading MA: Addison Wesley.

Aust, Stefan/Laabs, *Dirk*, 2014: Heimatschutz. Der Staat und die Mordserie des NSU. München: Pantheon Verlag.

Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun, 2013: Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Blatter, Joachim/Haverland, Markus, 2012: Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research. Houndmills: Palgrave.

Blatter, Joachim/Blume, Till, 2008: In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies, in: Swiss Political Science Review 14 (2), S. 315-356.

Braumueller, Bear F./Goertz, Gary, 2000: The Methodology of Necessary Conditions, in: American Journal of Political Sciences, 44, S. 844-858.

Brecht, Arnold, 1937: Bureaucratic Sabotage, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science 189 (1), S. 48-57.

Bunge, Mario, 1997: Mechanism and Explanation, in: Philosophy of the Social Sciences 27 (4): S. 410-465

Bunge, Mario, 2000: Systemism: The Alternative to Individualism and Holism, in: The Journal of Socio-Economics 29, S. 147-157.

Capoccia, Giovanni/Kelemen, R. Daniel, 2007: The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism, in: World Politics 59, S. 341-369.

Coleman, James S., 1990. Foundations of Social Theory. Cambridge (MA): Harvard University Press.

Collier, David, 2011: Understanding Process Tracing, in: PS: Political Science & Politics 44 (4), S. 823-830.

David, Paul A., 1985: Clio and the Economics of QWERTY, in: American Economic Review 75, S. 332-337.

Dearborn, Dewitt C./Simon, Herbert A. 1958: Selective Perception: A Note on the Department Identifications of Executives, in: Sociometry 21, S. 140-144.

Derlien, Hans-Ulrich, 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: Governance 16, S. 401-428.

Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013, S. 988-994, zitiert als: Untersuchungsbericht Deutscher Bundestag.

Finer, Herbert, 1940: Administrative Responsibility in Democratic Government. Public Administration Review, S. 335-350.

Friedrich, Carl J., 1940: Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility, in: Public Policy, S. 3-24.

Goertz, Gary/Levy, Jack S., 2007: Causal Explanation, Necessary Conditions, and Case Studies, in: *Goertz, Gary/Levy, Jack S.* (Hrsg.), Explaining War and Peace. Case Studies and Necessary Condition Counterfactuals, London: Routledge, S. 9-45.

Grossman, Sanford J./Hart, Oliver D., 1983: An Analysis of the Principal-Agent Problem, in: Econometrica, 51, S. 7-45.

Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios", erstattet von Dr. Gerhard Schäfer, Vorsitzender Richter am Bundesgerichtshof a.D., Volkhard Wacher, Bundesanwalt am Bundesgerichtshof a.D., Gerhard Meiborg, Leiter der Abteilung Strafvollzug im Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz, im Auftrag des Freistaats Thüringen vertreten durch den Thüringer Innenminister , Erfurt, 14. Mai 2012 (Schäfer-Gutachten).

Hedström, Peter/Swedberg, Richard, 1998: Social Mechanisms. An Introductory Essay, in: *Hedström Peter/Swedberg, Richard* (Hrsg.), Social Mechanism. An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-31.

Hedström, Peter/Ylikoski, Petri, 2010: Causal Mechanisms in the Social Sciences. Annual Review of Sociology 36 (1): S. 49-67.

Janis, *Irving L.*, 1982: Group Think. Psychological Studies of Political Decisions and Fiascoes, 2nd ed., Boston: Houghton Mifflin.

Kahneman, Daniel/Tversky, Amos, 1979: Prospect Theory: An Analysis of Decision of the Risk, in: Econometrica 47, S. 263-291.
Kahneman, Daniel/Tversky, Amos, 1981: The Framing of Decisions and the Psychology of Choice, in: Science 211, S. 453-458.
Kahneman, Daniel/Tversky, Amos, 1986: Rational Choice and the Framing of Decisions, in: The Journal of Business 59, S. 251-278.
Kahneman, Daniel/Tversky, Amos, 2000: Choices, Values, and Frames. Cambridge: Cambridge University Press.
March, James G./Olsen, Johan P./Cohen, Michael D., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly 17 (1), S. 1-25.
March, James G./Olsen, Johan P., 1975: The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity, in: European Journal of Political Research 3, S. 147-171.
Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz, 1973: Planungsorganisation, München: Piper.
Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Party Patronage and Politicization of the West-German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization? In: Governance 2, S. 384-404.
Merton, Robert K., 1948: The Self-fulfilling Prophecy, in: The Antioch Review 8, S. 193-210.
Merton, Robert K., 1952: Bureaucratic Structure and Personality, in: *Merton, Robert K.* (Hrsg.): Reader in Bureaucracy, New York: The Free Press, S. 361-371.
Niskanen, William A., 1971: Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine Atherton.
Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94, S. 251-267.
Seibel, Wolfgang, 1996: Successful Failure. An Alternative View on Organizational Coping, in: American Behavioural Scientist 39 (8), S. 1011-1024.
Selznick, Philip, 1949: TVA and the Grassroots. A Study in the Sociology of Formal Organization, Berkeley: University of California Press.

Anschrift des Autors:
Professor Dr. Wolfgang Seibel, Universität Konstanz, Lehrstuhl Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Fach D89, 78457 Konstanz
E-Mail: wolfgang.seibel@uni-konstanz.de

Giacomo Corneo

Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft: Deutschland, 1977-2011

Zusammenfassung
Dieser Beitrag schildert die Entwicklung der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft in Westdeutschland seit 1977. Es zeigt sich, dass seit ca. 1987 die relative Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft stark zurückgegangen ist: Gegenüber vergleichbaren Stellen in der Privatwirtschaft beträgt der relative Gehaltsrückgang zwischen 25% und 55%. Tendenziell bedingt dieser Rückgang eine Reallokation von Begabung vom öffentlichen zum privaten Sektor. Vermutlich hat er auch zu einem Motivationsverlust im öffentlichen Sektor geführt.

Schlagworte: Öffentlicher Dienst, Lohndifferential, Hochqualifizierte

Abstract
Relative Pay of High-Skilled Workers in the Public and Private Sector in Germany, 1977-2011
This paper investigates the evolution of job pays in the public and in the private sector for a number of positions requiring high skills in the FRG during the period 1977-2011. I find that since 1987 pays in the two sectors have been diverging and the highly skilled in the public sector have suffered from an increasing wage gap. In 2011, the relative pay decrease in the public sector as compared to 1987 amounted to about 25 to 55 percent. This evolution is likely to have fostered a reallocation of talent from the public to the private sector and to have negatively affected the intrinsic motivation of high-skilled workers in the public sector.

Key words: Public Sector Employment, Wage Differential, High-skilled Workers.

1. Einleitung[1]

Moderne Volkswirtschaften weisen dem Staat vielfältige ökonomische Aufgaben zu, die weit über seine ureigene Ordnungsfunktion hinaus reichen – z.B. bei der Ausbildung der neuen Generationen, im Gesundheitswesen, in Bezug auf die Infrastruktur, bei der Grundlagenforschung und im Bereich der sozialen Sicherung. In wie weit sich nun der Staat als fähig erweist, diesen Aufgaben wirklich gerecht zu werden, hängt in erster Linie vom Tun der Menschen ab, die im Staatsdienst arbeiten. Denn der öffentliche Sektor ist ein ausgeprägt arbeitsintensiver Wirtschaftszweig. Insbesondere den Hochqualifizierten kommt aufgrund der von ihnen übernommenen Steuerungsverantwortung eine Schlüsselrolle zu: Fachkundige und motivierte Hochqualifizierte im öffentlichen Dienst sind eine elementare Voraussetzung dafür, dass der Staat hochwertige Dienstleistungen erbringt.

Nun ist menschliche Begabung eine ökonomisch knappe Ressource und der Staat muss auf dem Arbeitsmarkt für Hochqualifizierte mit der Privatwirtschaft um die besten Köpfe konkurrieren. Die relative Bezahlung, die diese zwei Sektoren anbieten, ist daher eine maßgebliche Determinante der Allokation menschlicher Begabung und qualifizierter Arbeitskraft. Somit bestimmt sie indirekt, wie gut der Staat seine Aufgaben erledigt.[2]

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die Entwicklung der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland seit 1977 zu erfassen. Im Fokus meiner Untersuchung steht die tarifliche Bezahlung privater Arbeitnehmer bzw. die gesetzliche Besoldung der Beamten bei ausgewählten Vollzeitstellen in einem repräsentativen Abschnitt ihrer Laufbahn. Das Verhältnis von Besoldung zu Tariflohn stellt eine wichtige Information für die Hochqualifizierten dar. Sie beeinflusst ihre Berufs- und Arbeitsplatzwahl, ihre Anstrengung bei der Ausführung der ihnen obliegenden Arbeitspflichten und wie sie auf Abwerbungsversuche reagieren. Die langfristige Entwicklung der relativen Bezahlung in Bezug auf verschiedene Stellen kann somit Hinweise über die Evolution der Wettbewerbsfähigkeit des Staates als Arbeitgeber und indirekt über die Evolution der Qualität öffentlicher Dienstleistungen geben.[3]

Die Analyse von tarifierten Löhnen und gesetzlichen Gehältern unterscheidet diesen Beitrag vom Gros der Forschung auf diesem Gebiet, welche sich vorwiegend mit sogenannten Lohndifferentialen auseinandersetzt. Diese Literatur untersucht die Lohnunterschiede zwischen Staat und Privatwirtschaft bei Individuen, die ansonsten im jeweiligen Datensatz gleiche Charakteristika aufweisen. Dabei muss sich diese Literatur dem Problem stellen, dass nicht beobachtete Charakteristika – die wiederum mit der Produktivität der Individuen korreliert sein können – die Selbstselektion in diese zwei Sektoren beeinflussen können. Hingegen liefert der Ansatz des vorliegenden Beitrags, dem die Bezahlung der Stellen – im Gegensatz zur Bezahlung der Individuen – zugrunde liegt, einen direkten Hinweis auf die Art von Selbstselektionseffekten, die von der unterschiedlichen Entlohnung zu erwarten sind.

In der wirtschaftspolitischen Debatte werden zwar Kennzahlen zu Tarifgehältern in Staat und Privatwirtschaft für Vergleichszwecke verwendet. Allerdings beziehen sich diese i.d.R. auf sehr heterogene Gruppen, wie z.B. im Fall der Verwendung von Tarifindexen für alle Beschäftigte in Staat und Gesamtwirtschaft oder im Fall der Betrachtung ihrer durchschnittlichen Bruttobezüge. Solche Vergleiche werden zwangsläufig von verschiedenen Mengen- und Selektionseffekten überlagert und geben daher keine direkten Informationen über die Attraktivität von Staat und Privatwirtschaft für die Hochqualifizierten. Deswegen wird hier die Tarif- und Gehaltsentwicklung ausgewählter Stellen ausgewiesen, welche unmittelbare Relevanz für die relative Attraktivität von Staat und Privatwirtschaft für die Hochqualifizierten besitzt. Die Grenzen dieses Ansatzes sind wiederum offensichtlich: Die für meine Untersuchung herangezogenen Stellen decken einen kleinen Teil der Hochqualifizierten und ihre Repräsentativität ist ungewiss. Somit stellt mein Ansatz lediglich einen komplementären Forschungsweg zur bisherigen Literatur dar.

Die Forschung zu Lohndifferenzialen in Deutschland verwendet in der Regel das SOEP. Ihre Befunde sind relativ einheitlich und deuten allesamt auf die Bedeutung des Qualifikationsniveaus hin: Personen mit niedriger Bildung verdienen im öffentlichen Sektor tendenziell besser als im Privatsektor; der gegenteilige Befund gilt für die Personen mit hoher Bildung.[4]

Hier werde ich ausschließlich die Bezahlung der Hochqualifizierten betrachten – also Erwerbspersonen, die in Deutschland tendenziell ein negatives Lohndifferential im öffent-

lichen Dienst vorfinden. Mein Ziel ist ein Umriss der Evolution der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft während einer Periode von 34 Jahren, also in etwa über die Dauer einer ganzen Generation.

Stellvertretend für die Stellen im öffentlichen Sektor wird die Bezahlung von Richtern, Bundesverfassungsrichtern, Lehrern und Professoren genommen; nachrichtlich zu diesen Beamtenstellen werden entsprechende Befunde für Bundesminister und Bundestagsabgeordnete präsentiert. Idealerweise würde man die Gehälter für diese Stellen vorrangig mit denen von Stellen in der Privatwirtschaft vergleichen, die sehr ähnliche berufliche Anforderungen stellen. Aber die Informationsanforderungen an eine Untersuchung, die über drei Jahrzehnte decken soll, setzen der Auswahl der Vergleichsstellen relativ enge Grenzen. Beispielsweise fehlen entsprechende Zeitreihen für die Verdienste von Freiberuflern und Einzelunternehmern. Gleichwohl existieren diese Informationen für die tariflichen Gehälter von bestimmten Meistern und Angestellten in einigen Wirtschaftszweigen und Regionen. Diese werden hier für die Messung der Evolution der relativen Bezahlung in Staat und Privatwirtschaft herangezogen. Als weiteren Indikator für die Bezahlung der Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft werde ich die Gehälter der Top-Manager der 500 größten Aktiengesellschaften Deutschlands verwenden. Hierzu haben *Fabbri/ Marin* (2012) dankenswerterweise einen Datensatz zur Verfügung gestellt, der die durchschnittlichen Bezüge der Vorstandsmitglieder ab 1977 enthält.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Besoldung der Beamten. In den zwei darauffolgenden Abschnitten werden die Lohnentwicklungen für die zwei Gruppen der Privatwirtschaft präsentiert. Abschnitt 5 enthält meine Hauptergebnisse zur Entwicklung der relativen Bezahlung. Es stellt sich heraus, dass in der BRD die relative Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre substantiell zurückgegangen ist. Daher untersucht Abschnitt 6 die Robustheit dieses Befundes und insbesondere die Hypothese, dass in dieser Zeit die intrinsische Motivation, für den Staat zu arbeiten, so stark gewachsen ist, dass die relative Bezahlung der Privatwirtschaft substantiell wachsen musste, um das Gleichgewicht im Arbeitsmarkt wiederherzustellen. Abschnitt 7 bettet meine Ergebnisse in die Arbeitsmarktforschung ein und versucht, sie zu interpretieren.

2. Die Bezahlung im öffentlichen Dienst

In Deutschland werden die Ämter von Beamten und Richtern nach Besoldungsordnungen zugeordnet und entlohnt. Derzeit existieren vier Besoldungsordnungen (A, B, R und W), die aus unterschiedlich vielen Besoldungsgruppen bestehen. Während die Besoldungsordnungen sich jeweils auf bestimmte Kategorien beziehen, richten sich die Besoldungsgruppen als Unterbereiche der Besoldungsordnungen nach der Komplexität der Tätigkeit, der hierarchischen Stellung und dem Verantwortungsbereich. Die Besoldungsgruppen werden dann noch weiter in Stufen unterteilt, die sich hauptsächlich am Dienstalter orientierten.

Die Besoldung von Beamten soll nach den Grundsätzen des Berufsbeamtentums – Prinzip der Alimentierung und der amtsangemessenen Besoldung – per Gesetz festgelegt werden. Bis in die 1970er Jahre lag diese Kompetenz in den Händen der Länder, nach einer Änderung des Grundgesetzes 1970 wurde jedoch dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung der Beamten und Richter übertragen. Zwischen 1975 und 1978

wurde das Besoldungsrecht vereinheitlicht und das Bundesbesoldungsgesetz beschlossen, das bis 2006 einheitlich auf Bundesebene Besoldung, Versorgung und Statusrechte von Beamten und Richtern regelte (*Deutscher Beamtenbund*, 2013; *Deutscher Beamtenwirtschaftsring*, 2013). Darüber hinaus wurde 1997 die Einteilung der Besoldungsstufen reformiert.

Mit der Föderalismusreform I wurden ab September 2006 die Gesetzgebungskompetenzen neu geordnet (*Hoffmann et al*. 2012). Fortan konnte der Bund mehr grundlegende Statusrechte für Beamte und Richter festlegen, alle weiteren Gesetzgebungskompetenzen und im Besonderen die Kompetenzen im Bereich Besoldung und Versorgung wurden wieder an die Länder übertragen. So lange die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch machten, galt weiterhin das Bundesbesoldungsrecht. Mittlerweile haben aber alle Länder Landesbesoldungsanpassungsgesetze erlassen. Wie *Hoffmann et al*. (2012) ausführlich darstellen, führte die Föderalismusreform zu einer Besoldungsdivergenz: Während Beamte in Bayern und Baden-Württemberg in nahezu allen Besoldungsordnungen die höchste Besoldung erhalten, bildet Berlin meist das Schlusslicht. Im vorliegenden Beitrag werde ich ab 2008 vorrangig die Besoldung des bevölkerungsreichsten Bundeslandes, Nordrhein-Westfalen, betrachten.[5]

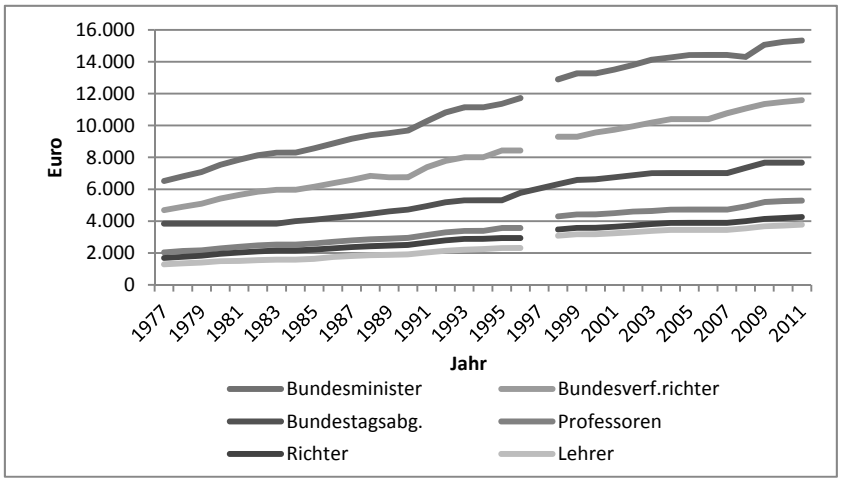
Die Besoldung der Hochschullehrer wurde bereits im Jahr 2002 im Zuge der Reform des Hochschulrechts reformiert, als die bis dahin geltende C-Besoldung durch die W-Besoldung abgelöst wurde (*Dillenburger/Pautsch* 2011). Die Neuregelungen traten zwischen 2002 und 2005 in den einzelnen Bundesländern in Kraft und hatten eine stärker leistungsorientierte Besoldung zum Ziel.

Neben der Besoldung einiger Beamtenstellen werde ich nachrichtlich die Gehaltsentwicklung von Bundesministern und Bundestagsabgeordneten zeigen. Die Entlohnung von Bundesministern ist direkt an jene von Beamten gebunden: Sie erhalten 1 1/3 des Grundgehalts der Besoldungsgruppe B 11 (Bundesministergesetz). Die Entschädigung eines Mitglieds des Bundestags wird im Abgeordnetengesetz geregelt.

Betrachtet wird das monatliche Grundgehalt der genannten Besoldungsgruppe.[6] Im Falle von Richtern, Professoren und Lehrern ist – wie oben erwähnt – die Besoldung nach Stufen strukturiert, die sich an den geleisteten Dienstjahren orientieren. Um die relative Entwicklung der Bezahlung im Zeitverlauf zu erfassen, wird hier eine Stufe ausgewählt und im gesamten Zeitraum festgehalten. Meine Auswahl der Stufe orientiert sich an der Medianstufe. Aufgrund der Reform von 1997 ist allerdings ein Wechsel der Stufe bei den Richtern (R1) notwendig: Bis 1997 wird Stufe 5 verwendet und ab 1998 Stufe 6. Bei den Lehrern (A13) wird durchgängig Stufe 7 verwendet. Aufgrund der Reform des Hochschulrechts änderte sich wie oben erwähnt die Besoldung der Professoren. Deshalb verwende ich bis 2002 die Gruppe C4, Stufe 7; ab dem Jahr 2003 wird das Grundgehalt für die neue Besoldungsgruppe W3 beim Bund verwendet.

Abbildung 1 stellt die nominale Entwicklung der monatlichen Besoldung der vier genannten Beamtenstellen sowie von Bundesministern und Bundestagsabgeordneten von 1977 bis 2011 dar. Aus der Graphik wird eine deutliche einmalige Steigerung der Bezahlung im Übergang vom Jahr 1996 zum Jahr 1998 ersichtlich (für das Jahr 1997 macht die im Anhang ausgewiesene Datenquelle keine Angaben). Dieser Sprung hängt mit einer Änderung der Definition des Grundgehalts zusammen: In Folge der Besoldungsreform von 1997 wurden bestimmte Gehaltsbestandteile (allgemeine Stellenzulage, Ortszuschlagsstufe 1) in das Grundgehalt integriert. Später wird erläutert, wie ich für diese Definitionsänderung korrigiere.[7]

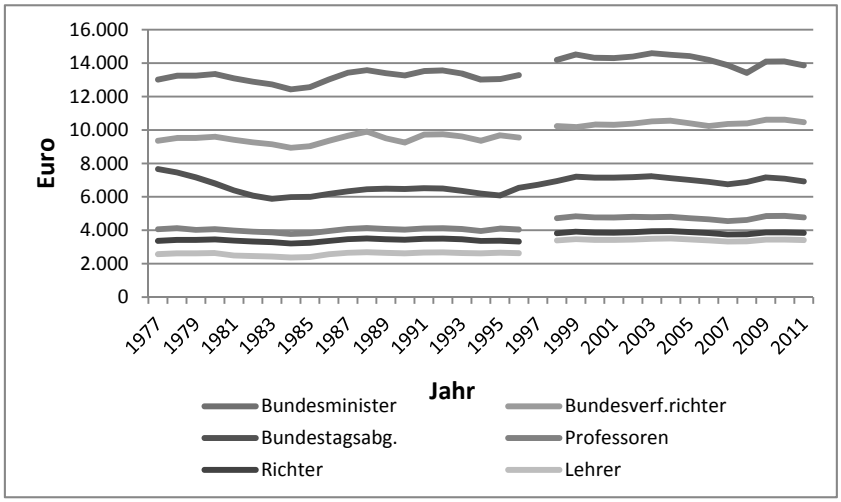
Abbildung 1: Entwicklung der monatlichen Grundgehälter (nominal)



Quellen: siehe Anhang

Um die reale Entwicklung der Bezahlung zu ermitteln, werden die Grundgehälter in konstanten Preisen von 2005 umgerechnet. Das Ergebnis dieser Inflationsbereinigung zeigt Abbildung 2.

Abbildung 2: Entwicklung der monatlichen Grundgehälter (real)



Quellen: siehe Anhang

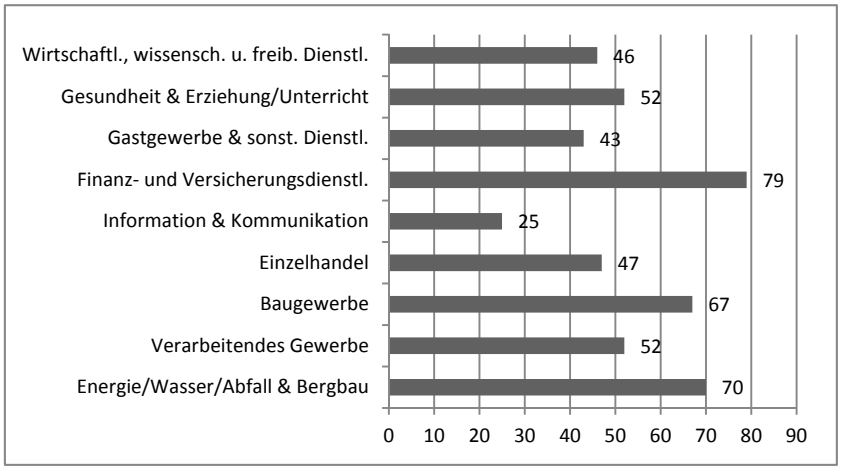
Es wird deutlich, dass sich die jeweiligen realen Gehälter relativ ähnlich entwickelt haben und langsam gewachsen sind.[8] Dieser Befund scheint repräsentativ für die Entwicklung der Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Sektor zu sein.[9]

3. Tariflöhne von Meistern und Angestellten

Um die Entwicklung der Bezahlung der Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft zu erfassen, wird nun im Folgenden die monatliche Bezahlung von Meistern und qualifizierten Angestellten betrachtet, die von einem Tarifvertrag gedeckt sind und in ausgewählten Branchen der Privatwirtschaft arbeiten. Das Augenmerk liegt auf den tariflichen Monatsgehältern.

Wohlgemerkt unterscheidet sich das Ausmaß der Tarifbindung je nach Branche merklich – man siehe Abbildung 3, die sich allerdings nicht nur auf die Hochqualifizierten sondern auf alle Beschäftigten bezieht. Ferner ist die Tarifbindung in den alten Bundesländern höher als in den neuen. Im gesamten Bundesgebiet war sie Anfang der neunziger Jahre höher als heute (*OECD* 2004; *Schnabel/Wagner* 2006; *Arent/Nagl* 2010).

Abbildung 3: Tarifbindung in 2010 in Prozent der Beschäftigten



Quelle: WSI-Tarifarchiv.

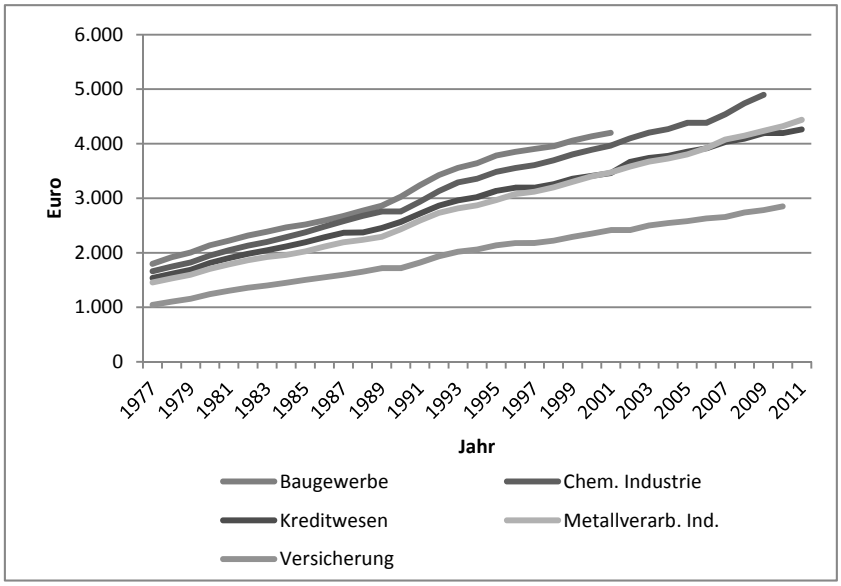
Für die Darstellung der Entwicklung der Tariflöhne der Hochqualifizierten im privaten Sektor habe ich die folgenden Branchen und Gebiete ausgewählt:[10]

- Eisen-, Metall- und Elektroindustrie (metallverarbeitende Industrie) in Nordrhein-Westfalen: Meister mit schwierigem und verantwortungsvollen Aufgabenbereich;
- Chemische Industrie in Düsseldorf und Köln: Meister mit besonders vielseitigem und schwierigem Aufsichtsbereich;
- Baugewerbe in Bayern: Technische Angestellte, die selbstständig Aufgaben unter eigener Verantwortung erledigen und besondere Fachkenntnisse sowie Erfahrung haben (Ortsklasse I);
- Kreditwesen im gesamten Bundesgebiet: Angestellte, für die besondere Anforderungen an das fachliche Können mit erhöhtem Schwierigkeitsgrad gelten;
- Versicherungswesen im gesamten Bundesgebiet: Angestellte mit vertieften Fachkenntnissen durch mehrjährige Erfahrung.

All diesen Branchen ist gemein, dass die Tarifbindung relativ zu anderen Branchen hoch ist: Im Baugewerbe liegt sie z.B. bei rund 67 Prozent, im Bereich der Finanz- und Versicherungsdienstleistungen bei beinahe 80 Prozent.

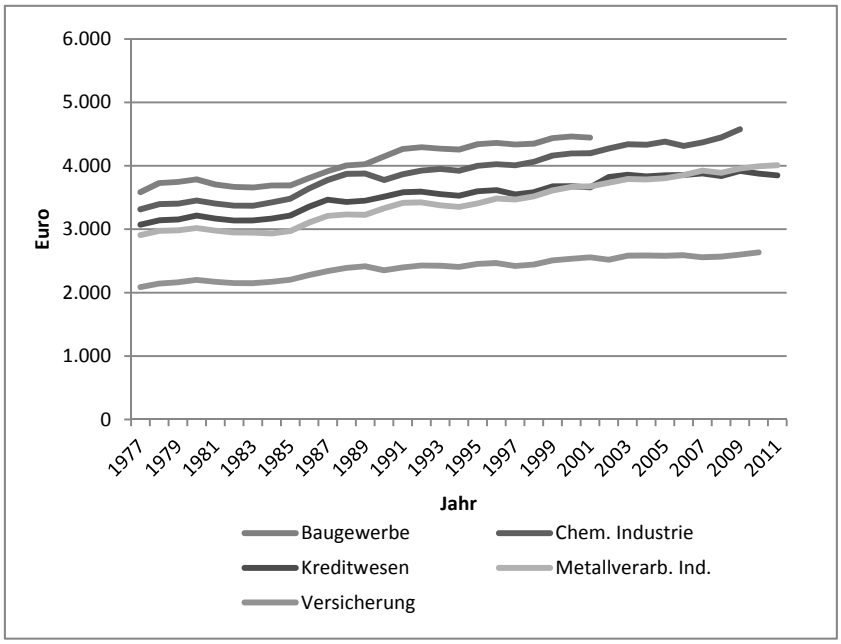
Abbildungen 4 und 5 zeigen die Entwicklungen der tariflichen Löhne und der preisbereinigten tariflichen Löhne in den betrachteten Branchen zwischen 1977 und 2011 für die oben genannten Stellen.[11]

Abbildung 4: Tarifliche Monatsgehälter nach Branchen (nominal)



Quelle: Statistisches Bundesamt, mehrere Jahre.

Abbildung 5: Tarifliche Monatsgehälter nach Branchen (real)



Quelle: Statistisches Bundesamt, mehrere Jahre.

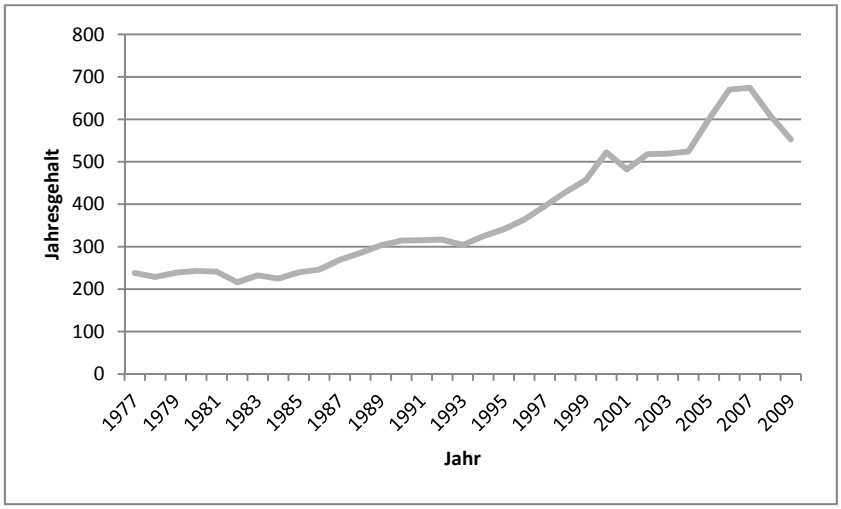
4. Bezahlung der Topmanager

Als zweite Vergleichsgruppe für die Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft verwende ich die leitenden Angestellten von Kapitalgesellschaften. Ihre Bezahlung wird ausführlich von *Fabbri/Marin* (2012) untersucht und meine Darstellung basiert auf ihren Daten. Wiederum basieren diese auf einem Panel von 500 der größten deutschen Aktiengesellschaften, den die Beratungsfirma Kienbaum anbietet.

Im Fall der Topmanager existieren wohlgemerkt keine Tarifgehälter; anders als im vorangegangenen Abschnitt wird hier auf die tatsächliche Bezahlung abgestellt. Genauer verwende ich die jährlichen Managergehälter inklusive Boni und Aktienoptionen. Dabei werden sämtliche Vorstandsmitglieder der 500 größten deutschen Aktiengesellschaften berücksichtigt.

Die reale Entwicklung (in Tausend Euro von 2006) der jährlichen Bezüge pro Kopf der Topmanager wird in Abbildung 6 gezeigt. Besonders auffällig ist der Zuwachs zwischen 1990 und 1999 sowie zwischen 2004 und 2006. Das Ergebnis, dass deutsche Führungskräfte besonders in der 2. Hälfte der 1990er Jahre starke und im Vergleich zu anderen Gruppen deutlich überdurchschnittliche Lohnzuwächse verzeichnen, bestätigt auch *Walter* (2007). Dieses Wachstum blieb stark bis zum Ausbruch der Finanzkrise, dann fielen die Gehälter rapide. Leider endet die Zeitreihe bereits in der Mitte der Finanzkrise 2009.

Abbildung 6: Entwicklung des durchschnittlichen Jahresgehalts der Topmanager (real)



Quelle: *Fabbri/Marin* (2012).

5. Relatives Wachstum der Bezahlung

Ich komme nun zur Kernfrage dieser Untersuchung nämlich der langfristigen Entwicklung der Attraktivität des Staatsdiensts für die Hochqualifizierten. Um sie zu kartieren, muss das langfristige relative Wachstum der Entlohnung der verschiedenen Stellen ermittelt werden. Daher werden die oben aufgezeigten realen Bezahlungen im Anfangsjahr 1977 auf einen gemeinsamen Wert von 100 normiert und für die Folgejahre wird das jeweilige reale Lohnwachstum abgebildet.

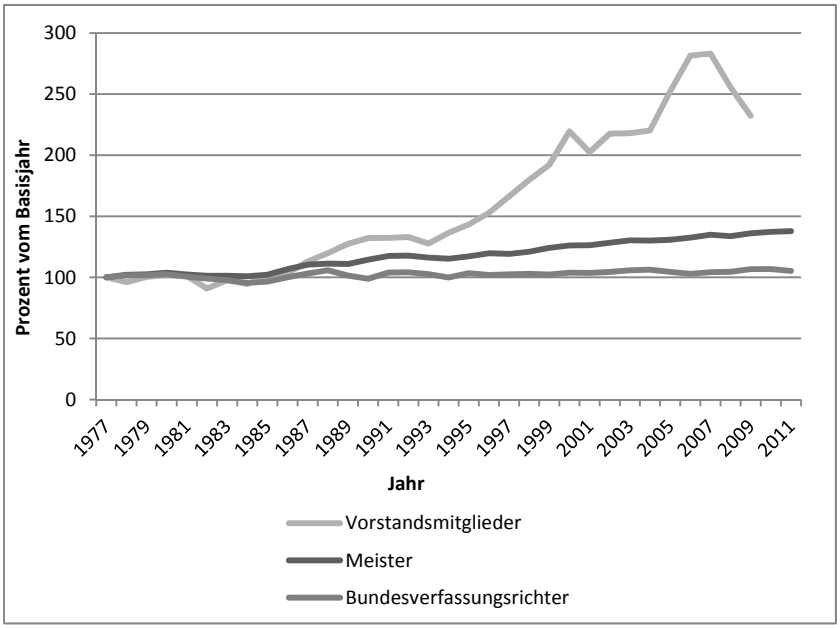
Ich werde meinen Befund hauptsächlich mittels Abbildungen präsentieren. Um den Vergleich visuell zu erleichtern, habe ich repräsentative Stellen sowohl für den Staat als auch für die Privatwirtschaft ausgewählt. Für den Staat sind dies die Bundesverfassungsrichter, die Professoren und die Lehrer, für die Privatwirtschaft die Topmanager und als Stellvertreter für die Gruppe der Meister und Angestellten die Meister (M4) der metallverarbeitenden Industrie in NRW. Wie in *Corneo* (2013) belegt wird, sind die Wachstumsraten innerhalb dieser Gruppe ähnlich, so dass die Auswahl einer repräsentativen Stelle wenig Auswirkung auf das Ergebnis hat.

Wie im Abschnitt 2 erwähnt, ist eine Korrektur der Rohdaten im Falle der Beamten notwendig, denn nach 1997 zählen bestimmte Gehaltsbestandteile (allgemeine Stellenzulage, Ortszuschlagsstufe 1) zum Grundgehalt, die bis dahin zusätzlich zum Grundgehalt gewährt wurden. In Mangel detaillierter Informationen wird hier die Kennzahl des Gehalts der Beamten so korrigiert, als wären die Grundgehälter zwischen 1996 und 1998 zur gleichen realen Rate wie in der restlichen Periode gewachsen.[12]

Abbildung 7 liefert ein erstes Ergebnis, bei dem die Bezahlung im öffentlichen Dienst am Grundgehalt der Bundesverfassungsrichter festgemacht wird. Sie zeigt, dass die relative Bezahlung von Staat und Privatwirtschaft sich im ersten Jahrzehnt (1977-1987) kaum änderte, denn die Kurven liegen sehr nah aneinander. Man sieht ferner, dass für alle drei

Stellen die nominalen Zuwächse von der Inflation aufgefressen wurden. Anscheinend handelt es sich um ein Jahrzehnt, während dessen in der BRD die Hochqualifizierten weniger als die Geringqualifizierten am Wirtschaftswachstum partizipierten und das Lohndifferential zwischen diesen zwei Gruppen kleiner wurde (*Steiner/Wagner* 1998; *Prasad* 2004, *Dustmann et al*. 2009). Ferner zeigt Abbildung 7, dass sich seit Ende der Achtziger Jahre eine beträchtliche Divergenz entwickelte, die bis Mitte der Neunziger Jahre noch moderat verlief. Seither allerdings drifteten die Bezahlungen in Staat und Privatwirtschaft komplett auseinander. Im letzten Jahr betragen die Kennzahlen der realen Bezahlung 105,3 für die Bundesverfassungsrichter, 137,8 für die Meister und 232,3 (im Jahr 2009) für die Topmanager. Gegenüber den Meistern ist somit die relative Bezahlung der Bundesverfassungsrichter um 23,6% gesunken; gegenüber den Topmanagern ist ihre Bezahlung um 54,7% gesunken. Dieser Entwicklung entsprechen erhebliche Unterschiede in Bezug auf das durchschnittliche Wachstum der realen Gehälter. Vergleicht man die Bezahlung im letzten Jahr mit der Bezahlung im ersten, entspricht die Gehaltsentwicklung bei den Bundesverfassungsrichtern einer konstanten jährlichen Wachstumsrate in Höhe von 0,15%. Die entsprechende Wachstumsrate beträgt 0,95% im Fall der Meister und 2,67% für die Vorstandsmitglieder.

Abbildung 7: Relative Bezahlung der Hochqualifizierten am Beispiel der Bundesverfassungsrichter



Wenn man die Lehrer als Stellvertreter für die Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst wählt, ergibt sich die Evolution der relativen Bezahlung, die in Abbildung 8 gezeigt wird. Auch in diesem Fall verringert sich die relative Bezahlung im Staat ab dem Ende der achtziger Jahre. Die reale Wachstumsrate der Bezahlung der Lehrer über die betrachteten 34 Jahre hinweg beträgt 4,6% und ist damit ein wenig niedriger als im Falle der Bundesverfassungsrichter.

Abbildung 8: Relative Bezahlung der Hochqualifizierten am Beispiel der Lehrer

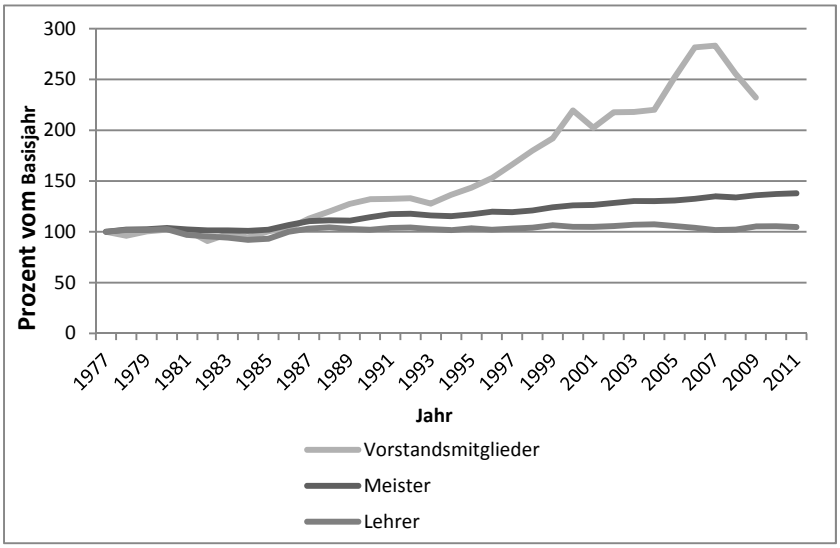


Abbildung 9: Relative Bezahlung der Hochqualifizierten am Beispiel der Professoren

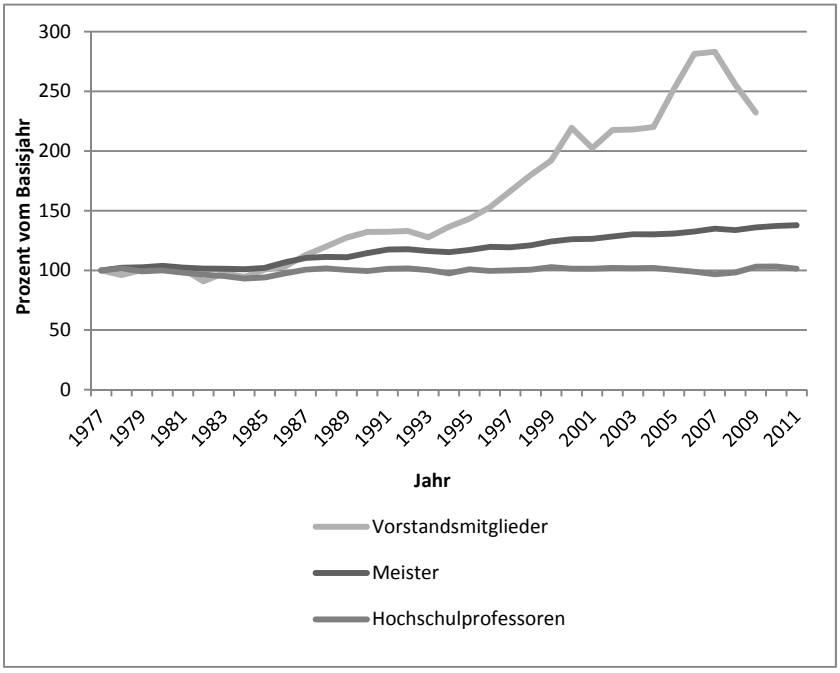


Abbildung 9 schildert den Fall der Professoren. Im Jahre 2011 beträgt die Kennzahl ihrer realen Bezahlung 101,4. Im Vergleich zum Basisjahr 1977 ist also ihr reales Grundgehalt von 2011 um 1,4% höher. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 0,04%.

Diese Ergebnisse machen deutlich, dass vergleichsweise kleine Differenzen bei den jährlichen Wachstumsraten über den Zeitraum einer Generation zu erheblichen Änderungen der Lohnrelationen führen können. Beispielsweise macht es kaum einen Unterschied, wenn in einem einzigen Jahr die Beamtenbesoldung im gleichen Umfang wie die Inflation steigt, während das allgemeine Lohnniveau real um 1% steigt. Wenn sich aber dieses Muster jedes Jahr wiederholt, sinkt die relative Bezahlung der Beamten nach einer Generation (30 Jahren) um gut einen Viertel.[13]

6. Weitere Vergleichsdeterminanten

Der vorangegangene Abschnitt hat Indizien dafür geliefert, dass in Deutschland die Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft seit ca. 1987 einen zunehmenden Rückstand erfahren hat. Dies reicht allerdings nicht aus, um die Entwicklung der Attraktivität des Staatsdienstes für die Hochqualifizierten zu erfassen. Denn weitere relevante Faktoren könnten die Anziehungskraft der zwei Sektoren beeinflusst haben. Den wichtigsten unter ihnen will ich mich nun zuwenden.

6.1 Jährliche Nettobezüge, Arbeitsstunden und Arbeitsplatzsicherheit

Im Fall der Beamten und der Meister bezog sich der bisherige Vergleich auf die monatlichen Grund- und Tarifgehälter. Somit habe ich *Prämien* und die Bezahlung von *Überstunden* nicht berücksichtigt. Die Frage ist, ob im Laufe der letzten Jahrzehnte diese Bestandteile der Bezahlung sich für diese zwei Gruppen signifikant unterschiedlich entwickelt haben. Zweifelsohne spielen sie im absoluten Betrag für die Stellen der Privatwirtschaft eine wesentlich größere Rolle als für die Beamtenstellen. Ausschlaggebend für den langfristigen Vergleich allerdings ist, ob sie mit einer anderen Rate als die Grund- und Tarifgehälter gewachsen sind.

Während die Überstunden typischerweise ein eher zyklisches Verhalten an den Tag legen, ist die Bedeutung der leistungsabhängigen Entlohnung z.B. in Form von Jahresprämien über die letzten zwei Jahrzehnte tendenziell gestiegen. Dies gilt allerdings hauptsächlich für die Privatwirtschaft, denn im öffentlichen Dienst beschränkt sich diese Form der Entlohnung im Wesentlichen auf die Leistungszuschüsse im Rahmen der neuen W-Besoldung für Hochschullehrer. Dies suggeriert, dass die Berücksichtigung von Prämien, Überstunden usw. keineswegs das obige Zwischenfazit ändern würde, dass die Bezahlung der Meister mehr als sechs Mal schneller als diejenige der Beamten gewachsen ist.

Wenn man nun die Betrachtung der relativen Bezahlung auf Jahresbasis erweitern würde, müsste man auch die relative Entwicklung von *Urlaubsgeld* und *Weihnachtsgeld* berücksichtigen. In den Achtzigern – als die oben aufgezeichnete Divergenz begann – waren 13. und 14. Monatsgehalt für Arbeitnehmer in Deutschland sowohl beim Staat als auch in der Privatwirtschaft durchaus üblich. Während viele Branchen der Privatwirtschaft – z.B. Metall und Chemie – sie weiterhin zahlen, sind sie im öffentlichen Dienst weitgehend verschwunden bzw. stark gekürzt worden. Ähnliches gilt für andere jährliche Einmalzahlungen.

Kein bedeutender Gegeneffekt ist von der Entwicklung der Belastung der Bruttobezüge durch die *Sozialversicherungsbeiträge* zu erwarten. Bekanntlich entrichten die Beamten keine Beiträge für die Renten- und die Arbeitslosenversicherung und sind teilweise privat krankenversichert. Was für unseren Vergleich zählt ist allerdings die Entwicklung der relativen

Belastung im Zeitverlauf. Betrachtet man die Belastung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten durch RV und ALV von 1987 bis 2011, ist der gesamte Beitragssatz für diese zwei Versicherungen von 11,5% auf 11,45% geringfügig zurückgegangen. Im Vergleich zu 1977 (10,5%) ist er leicht gestiegen. Für die Hochqualifizierten ist auch die Verdienstgrenze relevant, ab der keine Beiträge mehr gezahlt werden müssen. Real ist diese Grenze im betrachteten Zeitraum zwar gestiegen, aber so schnell wie die Tarifgehälter. Daher ist auch diese Entwicklung für den hier angestellten Vergleich von zweitrangiger Bedeutung.[14]

Die Veränderung der *Steuerprogression* ist für den Vergleich der Beamten mit den Topmanagern relevant. In Relation zu den Achtzigern ist in Deutschland der Durchschnittssteuersatz der Einkommensteuer bei den sehr hohen Einkommen deutlich stärker als bei den Durchschnittseinkommen zurückgegangen (*Corneo* 2005). Würde man also das Wachstum der Nettoeinkommen betrachten, wäre die Divergenz zwischen den Topmanagern und den Beamten noch ausgeprägter als in den Abbildungen des vorangegangenen Abschnitts.

Die relative Attraktivität des Staatsdienstes hängt ferner von der effektiven *Arbeitszeit* ab. Für die Topmanager und die hier betrachteten Beamten mit Vollzeitstellen ist nicht zu erwarten, dass ihr Arbeitspensum heute vom Arbeitspensum ihrer Gegenstücke vor 25 Jahren merklich abweicht. Im Fall der Meister kann man offizielle Kennzahlen zur tariflichen Arbeitszeit heranziehen, welche auf eine Verringerung hinweisen. Beispielsweise ist die tarifliche Wochenarbeitszeit für die gesamte Wirtschaft von etwa 40 Stunden in den achtziger Jahren auf gut 37 Stunden in 2007 zurückgegangen.

Eine weitere Determinante der relativen Attraktivität des Staatsdienstes für die Hochqualifizierten ist das relative *Risiko der Arbeitslosigkeit* und somit die relative Sicherheit von Stellen. Eventuelle Veränderungen dieser relativen Sicherheit im Zeitverlauf müssten sich in eine Veränderung der entsprechenden qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquote niederschlagen, denn bei Beamten ist das Risiko der Entlassung vernachlässigbar. Aber in den letzten drei Jahrzehnten hat sich die Arbeitslosenquote der Hochqualifizierten – im Sinne von Personen mit einem Abschluss aus einer Hoch- oder Fachhochschule – in Deutschland kaum geändert (*Reinberg/Hummel* 2007). Auch eine Kohortenbetrachtung bestätigt, dass die Inzidenz der Arbeitslosigkeit für die jüngeren Generationen von Hochqualifizierten sich kaum von der Inzidenz der Arbeitslosigkeit für die älteren Generationen unterscheidet (*Bönke et al*. 2014).[15]

Fassen wir die verschiedenen Effekte zusammen, die gerade besprochen worden sind, finden wir keinen Anlass, unser Zwischenfazit zu modifizieren: Insgesamt deuten die Befunde darauf hin, dass die relativen Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst in Deutschland im Vergleich zur Privatwirtschaft im Laufe der letzten 25 Jahre substantiell gesunken ist. Selbst wenn man auf Sicherheitsäquivalente abstellen, die Abgabenbelastung berücksichtigen und für das Arbeitspensum korrigieren würde, würde man zu einer sehr ähnlichen Schlussfolgerung kommen.

6.2 Die Entwicklung der intrinsischen Motivation

Der langfristige relative Gehaltsrückgang der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst in Deutschland lässt vermuten, dass der Staat während der letzten 25 Jahre mit zunehmenden Schwierigkeiten bei der Rekrutierung begabter Hochqualifizierten kämpfen musste. Eine solche Folgerung ist allerdings an dieser Stelle voreilig.

Gemäß der hedonischen Lohntheorie ist es durchaus zu erwarten, dass Individuen mit gleicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich verdienen, wenn die Arbeitgeber Arbeitstätigkeiten anbieten, die sich durch nicht-monetäre Aspekte unterscheiden. Hierzu gehört der intrinsische Wert der Tätigkeit, welcher für unsere Fragestellung eine wichtige Rolle spielen dürfte. Der öffentliche Dienst bietet nämlich den Hochqualifizierten die Möglichkeit, Aktivitäten auszuführen, die primär dem Wohl der Allgemeinheit – im Gegensatz zum individuellen Gewinnstreben – dienen. Genau dieses Merkmal kann ein wichtiger Grund dafür sein, weshalb sich Menschen bewusst für ihn anstatt für eine besser bezahlte Tätigkeit im Privatsektor entscheiden und daraufhin gewissenhaft für den Staat arbeiten.[16]

Diese Überlegungen suggerieren, dass der beobachtete Rückgang der relativen Bezahlung im Staatsdienst keine negative Selektions- und Motivationseffekte auszulösen braucht, wenn er durch eine ausreichende Verstärkung der intrinsischen Motivation kompensiert worden ist. Dies wirft hier die folgende empirische Frage auf: Wie hat sich die intrinsische Motivation für eine Tätigkeit im Dienst der Allgemeinheit in Deutschland im Laufe der letzten drei Jahrzehnte entwickelt?

Umfragedaten können hier helfen, eine Einsicht in die Entwicklung der intrinsischen Motivation für den öffentlichen Dienst in Deutschland zu gewinnen. Deswegen werte ich nun Daten aus dem World Values Survey (WVS) aus, die den Zeitraum 1981-2008 abdecken. In vier Erhebungen wurde folgende Frage gestellt: „Here are some more aspects of a job that people say are important. Please look at them and tell me which ones you personally think are important in a job." In der Liste, aus der die befragte Person wählen konnte, befand sich auch der Aspekt „A useful job for society" bzw. für die deutschsprachigen Länder „*Ein Beruf, bei dem man etwas Nützliches für die Allgemeinheit tun kann*". Erwähnt ein Befragter diesen Aspekt als wichtig, ist dies ein Zeichen, dass er für den öffentlichen Dienst intrinsisch motiviert ist.

Da wir die Selektionseffekte bei den Hochqualifizierten beleuchten wollen, betrachte ich vorrangig, wie die Gruppe der Studierenden die oben erwähnte Frage im Laufe der letzten 30 Jahre beantwortet hat. Ferner fokussiere ich auf Personen, die zur Zeit der Befragung in Westdeutschland lebten und im Alter zwischen 20 und 29 waren.

Der Anteil der Studierenden, die im jeweiligen Jahr den Nutzen der Allgemeinheit als ein wichtiges Arbeitsattribut betrachten, wird in Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Nutzen der Allgemeinheit als wichtiges Jobattribut (Anteile)

	1981	1990	1999	2008
Studierenden (20 bis 29 Jahre)	61,54%	40,38%	42,11%	38,10%

Quelle: World Values Survey

Tabelle 1 legt nahe, dass der Anteil der intrinsisch Motivierten am Pool der Studierenden seit den Achtzigern keinesfalls zugenommen hat. Vielmehr scheint es, dass die intrinsische Motivation für den öffentlichen Sektor während der achtziger Jahre erheblich zurückging und sich danach wenig änderte.[17]

Um zu prüfen, ob dieser Befund durch Änderungen in der Zusammensetzung der Stichprobe der befragten Studierenden verursacht wird, habe ich eine logistische Regression durchgeführt, die für individuelle Merkmale der Befragten kontrolliert. Erklärt wird dadurch die Wahrscheinlichkeit, dass ein Befragter den Nutzen an der Allgemeinheit als ein wichtiges Attribut einer Arbeitstätigkeit erwähnt.

Die Ergebnisse der Schätzung erscheinen in der Tabelle 2. Die für uns interessanten Zeiteffekte werden durch Jahresdummies abgebildet, wobei 1981 als Referenzkategorie dient. Die Ergebnisse suggerieren, dass die Generationen, die nach 1990 dem Arbeitsmarkt beitraten, eine signifikant schwächere intrinsische Motivation für den öffentlichen Dienst als die Generationen hatten, die in den Achtzigern dem Arbeitsmarkt beitraten.[18]

Tabelle 2: Regressionskoeffizienten und Signifikanzniveaus

	Studierende im Alter 20-29 ***Nützlichkeit des Berufs für Allgemeinheit***
Jahr 1990	-0,901**
	(-3,04)
Jahr 1999	-0,746*
	(-2,01)
Jahr 2008	-0,915*
	(-1,97)
Weiblich	0,305
	(1,21)
Alter	0,261
	(1,07)
Alter Quadrat	-0,004
	(-0,91)
Verheiratet	1,015*
	(2,16)
N	*284*

t Statistik in Klammern
*p < 0,05 ; **p < 0,01

Quelle: Eigene Berechnung

Der Rückgang der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst kann also nicht damit erklärt werden, dass die jüngeren Generationen eine stärkere intrinsische Motivation für die Bewältigung kollektiver Anliegen haben und daher weniger bezahlt werden müssen. Denn die jüngeren Generationen scheinen eine solche stärkere intrinsische Motivation überhaupt nicht zu haben. Im Vergleich zu den Achtzigern scheint die intrinsische Motivation eher zurückgegangen zu sein. Um dies zu kompensieren, hätte das Lohnwachstum im Staat eigentlich schneller als in der Privatwirtschaft sein sollen.

7. Ein Interpretationsversuch

Welche sind die Ursachen und die Folgen des langfristigen Rückgangs der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten in deutschem Staatsdienst? In diesem Abschnitt stelle ich einige Hypothesen auf, die mir plausibel erscheinen. Dabei stütze ich mich auf zentrale Einsichten aus der Arbeitsmarkttheorie.

7.1 Ursachen: Marktmacht und politische Zielsetzung

Die oben präsentierten Befunde suggerieren, dass sich der relative Gehaltsrückgang der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst seit etwa 1987 nicht plausibel durch eine Zu-

nahme der kompensierenden Lohndifferentiale (hedonische Lohntheorie) erklären lässt. Vom Standpunkt der Arbeitsmarkttheorie ist dies nicht wirklich verwunderlich, denn der Staat ist kein normaler Arbeitgeber, der in einem vollkommen kompetitiven Arbeitsmarkt sein Beschäftigungsniveau bei vorgegebenen Marktlöhnen bestimmt. Vielmehr spielen Marktmacht, politische Belangen und Informationsasymmetrien eine wichtige Rolle.

Markteintrittsschranken und Mobilitätskosten können dazu führen, dass einzelne Arbeitgeber im Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen, man spricht dann von *Monopson*. Umgekehrt können Arbeitnehmer Marktmacht z.B. dadurch erlangen, dass sie sich gewerkschaftlich organisieren. Wichtiger für die Hochqualifizierten scheint aber die Bedeutung von beziehungsspezifischen Investitionen, welche bei unvollständigen Verträgen zum bekannten *Hold-up-Problem* führen können (*Williamson* 1975; *Grout* 1984).

Markteintrittsschranken und irreversible Investitionen gehören zu einer realistischen Beschreibung des Arbeitsmarkts für Hochqualifizierte. Tragen sie zur Erklärung unseres Befundes bei?

In Bezug auf die Topmanager scheint die Berücksichtigung von Marktmacht zentral zu sein, denn *Fabbri/Marin* (2012) führen die rasante Entwicklung der Managergehälter in Deutschland auf die steigende Verhandlungsmacht der Vorstandsmitglieder zurück. Sie stellen fest, dass die Managerbezüge besonders dann steigen, wenn ihre Branche besonders erfolgreich ist. Darüber hinaus begründen sie den überdurchschnittlichen Anstieg der Bezahlung der Vorstandsmitglieder mit dem zunehmenden internationalen Wettbewerb um Führungskräfte und sehen die aktuelle Finanzkrise als einen disziplinierenden Faktor.

Für das Gros der Hochqualifizierten in der Privatwirtschaft ist es allerdings schwierig zu erfassen, wie sich ihre Verhandlungsmacht entwickelt hat. Zweifelsohne hat es in Deutschland keine einheitliche Entwicklung gegeben. Seit dem Anfang der neunziger Jahre beobachtet man einen schwindenden Einfluss der Gewerkschaften und eine Verringerung der Tarifbindung. Diese Entwicklungen können aber unterschiedliche Implikationen für die Bezahlung der Hochqualifizierten haben. Einerseits könnten sie dazu führen, dass die Unternehmen einseitig die Gehälter bestimmen und diese sinken. Andererseits kann man erwarten, dass einige Hochqualifizierten von der Aufgabe der Tarifbindung profitieren, weil diese zu einer Komprimierung der Lohnverteilung führt.

Der Staat als Arbeitgeber benutzt seinen Spielraum im Arbeitsmarkt nicht, um seinen Gewinn zu maximieren, sondern um politische Ziele zu verfolgen. Diese Ziele hängen von den Präferenzen der Regierenden und den Rahmenbedingungen für die Staatstätigkeit ab. Die politische Zielsetzung ändert sich im Zeitablauf und diese Veränderung kann uns helfen, den beobachteten Rückgang der Bezahlung der Hochqualifizierten in Deutschland zu erklären.

In diesem Zusammenhang betrachte ich *die zunehmenden Sorgen der Politik um die Staatsverschuldung* als den zentralen Erklärungsfaktor. In Deutschland hat die Schuldenstandsquote ab der Wiedervereinigung rasant zugenommen: Sie ist von 39,5% in 1991 auf 60,5% in 1998 gestiegen und liegt heute bei ungefähr 80%. Die Forderung nach einer fiskalischen Konsolidierung rückte schon vor der Wiedervereinigung ins Zentrum der bundesrepublikanischen wirtschaftspolitischen Debatte, denn die Schuldenstandsquote war nach der ersten Ölkrise rapide gewachsen. In den achtziger Jahren machten die Personalausgaben über ein Fünftel der gesamten Staatsausgaben aus und boten damit ein politisch sichtbares Konsolidierungspotential an. Es ist naheliegend, dass die Bezahlung im öffentlichen Dienst zunehmend von den Regierenden aus dem fiskalischen Gesichtspunkt her betrachtet wurde, was ihr relativer Rückgang im Vergleich zur Privatwirtschaft erklären könnte.[19]

Tatsächlich gingen die Personalausgaben als Anteil an den gesamten Staatsausgaben bereits seit 1987 zurück – das Jahr, in dem die Divergenz mit der Bezahlung in der Privatwirtschaft beginnt. Gespart wurde dabei nicht nur durch die Festlegung der Besoldung, sondern auch durch die Festlegung des Umfangs der öffentlichen Beschäftigung (*Vesper* 2012).[20]

7.2 Folgen: Allokation von Begabung und Motivation

Die Arbeitsmarkttheorie betont, dass bei asymmetrischer Information über die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer die relative Lohnbildung vielfältige Anreizwirkungen auslöst. Diese drücken sich in Form von Bewerbungs-, Motivations- und Bleibeeffekten aus. Diese Effekte geben einen Hinweis über die zu erwartenden Folgen aus dem Rückgang der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten im Staatsdienst.

Die von der Literatur hervorgehobenen *Bewerbungseffekte* schließen die Rolle der relativen Bezahlung bei der Berufswahl mit ein und nehmen bereits mit der Auswahl des Bildungswegs bzw. der Studienfächer und der Spezialisierung während des Studiums und danach ihren Anfang. Aus diesen Vorgängen bildet sich der potentielle Pool der Bewerber für die verschiedenen Stellen. Durch eine hohe relative Bezahlung kann ein Arbeitgeber letztendlich Bewerber anziehen, die woanders ein relativ hohes Einkommen erzielen können. Diese sind in der Regel die Individuen mit einer vergleichsweise hohen Produktivität.[21]

Die kürzlich erschienene Studie von *Dal Bó et al*. (2013) liefert einen überzeugenden Nachweis der Kausalwirkung der relativen Bezahlung auf die Qualität der Bewerber speziell für Stellen im öffentlichen Dienst. Im Unterschied zu den vorherigen Studien analysiert diese ein groß angelegtes natürliches Experiment. Auf diesem Weg konnte der Kausaleffekt der Bezahlung von weiteren konkurrierenden Bestimmungsfaktoren sauber getrennt und vergleichsweise präzise gemessen werden.

Dal Bó et al. zeigen, dass niedrigere Gehälter im öffentlichen Dienst schlechtere Bewerber im Sinne von einem niedrigeren IQ, geringerer bisheriger Bezahlung und schlechteren Persönlichkeitsmerkmalen (an den so genannten Big Five der psychologischen Forschung festgemacht) anziehen. Sie zeigen ferner, dass eine höhere Bezahlung keinen Verdrängungseffekt auf die intrinsische Motivation der Bewerber auslöst. Vielmehr finden sie, dass eine niedrigere relative Bezahlung die intrinsische Motivation im Bewerberpool signifikant verringert.

Die *Bleibeeffekte* der relativen Bezahlung beziehen sich insbesondere auf die Abwerbung der öffentlichen Bediensteten durch die Privatwirtschaft. Beispiele sind der Wechsel von Regulierern zu regulierten Unternehmen, von Steuerfahndern zu Steuerkanzleien, von Lehrern zu Privatschulen, von Polizeibeamten zu privaten Sicherheitsdiensten. Die Privatwirtschaft versucht gezielt die Individuen anzulocken, von denen sie die höchste Produktivität erwartet. Eine höhere relative Bezahlung im öffentlichen Dienst würde diesem Aderlass entgegenwirken. Ferner hat die Abwerbung von Mitarbeitern den Effekt, die Einarbeitungskosten zu erhöhen, die der Arbeitgeber trägt.[22]

Ein natürliches Experiment zur Ermittlung der Bleibeeffekte von relativer Bezahlung im öffentlichen Dienst wurde von *Falch* (2011) untersucht. Im Fall der Lehrer findet er eine vergleichsweise hohe Elastizität („quit elasticity“) in Höhe von 3,5. *Hendricks* (2014) findet, dass der Bleibeeffekt einer besseren Bezahlung der Lehrer eine signifikante Verbesserung der Lernerfolge der Schüler bewirkt.

Die *Motivationseffekte* der relativen Bezahlung beziehen sich hingegen auf ihren Einfluss auf die Einsatzbereitschaft der öffentlichen Bediensteten. In der Arbeitsmarkttheorie werden diese Effekte hauptsächlich durch so genannte Effizienzlöhne und Reziprozität erklärt. Für beide Erklärungsansätze existiert inzwischen eine umfangreiche empirische Evidenz – insbesondere aus der experimentellen Spieltheorie.

Die Effizienzlohnhypothese gründet auf der Drohung der Entlassung bei Feststellung einer mangelhaften Arbeitsleistung. Die relative Bezahlung bestimmt den zu erwartenden Einkommensverlust bei Entlassung und beeinflusst somit die Vorsicht, mit der der Bedienstete seine Arbeitstätigkeit ausführt.

Die Reziprozität bezieht sich auf das gegenseitige Schenken („gift exchange") zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Eine hohe relative Bezahlung wird vom Arbeitnehmer als ein Geschenk empfunden, auf das er mit einem hohen Einsatz reagiert. Dagegen wird eine niedrige relative Bezahlung als unfair empfunden und mit gleicher Münze in Form von Nachlässigkeit erwidert.[23]

Insgesamt legen die Einsichten aus der Arbeitsmarktforschung nahe, dass der relative Gehaltsrückgang der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst zu einer Reallokation der produktiveren unter ihnen zugunsten der Privatwirtschaft und zu einem Motivationsverlust im öffentlichen Sektor geführt hat.

8. Fazit

Seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist in Westdeutschland die relative Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst im Vergleich zur Privatwirtschaft massiv zurückgegangen: Gegenüber den nach Tarifverträgen entlohnten Meistern der metallverarbeitenden Industrie beträgt der relative Rückgang rund 25%; gegenüber den Topmanagern beträgt der Rückgang in etwa 55%. Um die Lohnrelationen am Ende der Achtziger in etwa wiederherzustellen, müssten die Gehälter der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst um rund ein Drittel – bzw. über 120%, wenn man die Topmanager als Vergleich heranzieht – erhöht werden.

Der vorliegende Beitrag erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, denn die Bezahlung der Hochqualifizierten im Staatsdienst konnte nicht mit den Einkommen von Unternehmern und Freiberuflern verglichen werden. Auch habe ich die Bezahlung der Hochqualifizierten im deutschen Staatsdienst nicht mit der Bezahlung ähnlicher öffentlicher Stellen im relevanten Ausland verglichen. Gleichwohl gibt die Größenordnung des obigen Befundes Anlass, über dessen wahrscheinliche Folgen nachzudenken. Es ist unwahrscheinlich, dass eine derartige Entwicklung spurlos an der Leistungsfähigkeit des deutschen Staates vorbei gegangen sei. Theoretische Überlegungen und empirische Befunden suggerieren vielmehr, dass ein Arbeitgeber, der immer weniger Lohn als seine Konkurrenten anbietet, mit signifikanten Produktivitätsverlusten rechnen muss – denn er hat Schwierigkeiten, die besten zu rekrutieren, seine Mitarbeiter verlieren an Motivation und die dynamischsten unter ihnen werden von der Konkurrenz abgeworben. Bei Arbeitgebern, deren Produkte vermarktet werden, spiegelt sich letztendlich ein Rückgang der relativen Bezahlung in einem Rückgang der Relativpreisen der eigenen Produkte wider, denn ihre Qualität sinkt in Relation zur Qualität, die ihre Konkurrenten anbieten. Ist aber der Staat der Arbeitgeber, der eine solche Strategie verfolgt, existieren keine Relativpreise, die die daraus folgenden Qualitätseinbußen offenbaren. Dies macht aber das Ergebnis für

die Bürger nicht minder bedeutsam, denn die Qualität öffentlicher Dienstleistungen übt einen grundlegenden Einfluss auf ihre Lebensbedingungen aus – man denke z.B. an das Bildungs- und das Gesundheitssystem, an die innere Sicherheit und an die Verkehrsinfrastruktur. Hält man die Steuerungsverantwortung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst für wichtig, um die Qualität solcher Dienstleistungen zu sichern, darf man die Lohnrelation zur Privatwirtschaft nicht vernachlässigen.

Der Rückgang der relativen Bezahlung der Hochqualifizierten im öffentlichen Dienst hat mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Reallokation menschlicher Begabung zugunsten der Privatwirtschaft verursacht. Unter sonst gleichen Bedingungen bedeutet eine derartige Reallokation, dass das Ausmaß, in dem *soziale* Bedürfnisse (wie Bildung, Gesundheit, Sicherheit, usw.) befriedigt werden, sinkt, während das Ausmaß, in dem *private* Bedürfnisse (die sich auf Märkten manifestieren) befriedigt werden, steigt. Dies wirft wiederum einige interessante Fragen auf, wie etwa die, ob die Mehrheit der Bürger diese Ressourcenverschiebung befürwortet oder die Frage danach, welche Bevölkerungsgruppen davon profitiert und welche darunter gelitten haben.

Anmerkungen

1 Danksagung: Ich habe wertvolle Kommentare und Hinweise von einem anonymen Gutachter, dem Herausgeber Andreas Wagener sowie Reinhard Bispinck, Timm Bönke, Vanessa Desche, Gustav Horn, Viktor Steiner und Klaus Weber erhalten. Francesca Fabbri und Dalia Marin haben mir die Zeitreihe für die Managergehälter zur Verfügung gestellt. Bei allen ober genannten Personen möchte ich mich herzlich bedanken.

2 Dahinter steht die nahliegende Idee, dass Begabung im öffentlichen wie im privaten Sektor ein imperfekt substituierbarer Produktionsfaktor ist: Man kann mit zwei schlechten Mathematiklehrern wohl kaum den gleichen Lernerfolg erzielen, wie mit einem sehr guten; die Erfolgswahrscheinlichkeit eines sehr guten Chirurgen wird nicht von zwei schlechten erreicht; was eine kleine Gruppe sehr guter Stadtplaner entwerfen und durchführen kann, kann eine viel größere Gruppe schlechter Planer nicht. Verhandeln Hochqualifizierten im Staatsdienst mit Privatbanken oder anderen Staaten - wie während der aktuellen Finanzkrise - ist die Allokation von Begabung für das Ergebnis ebenfalls ausschlaggebend.

3 Die erbrachten öffentlichen Dienstleistungen hängen auch von den im öffentlichen Sektor geleisteten Arbeitsstunden ab. In Deutschland sind sowohl die Zahl der Beschäftigten als auch die durchschnittlichen Arbeitsstunden im öffentlichen Sektor seit der Wiedervereinigung stark zurückgegangen, siehe z.B. *Vesper* (2012).

4 Man siehe z.B. *Dustmann/van Soest* (1998) und *Tepe/Kroos* (2010).

5 Im Jahr 2008 wurden in Nordrhein-Westfalen erstmalig nach der angesprochenen Föderalismusreform bundeslandspezifische Besoldungsregelungen erlassen.

6 Die genauen Zahlen zur Besoldung der verschiedenen Stellen finden sich im Anhang von *Corneo* (2013). Dort sind auch die Zeitreihen bezüglich der Bezahlung in der Privatwirtschaft zu finden.

7 Dagegen bewirkt der Übergang bei den Hochschullehrern in 2003 von C4, Stufe 7 auf W3 keinen nennenswerten Bruch der Zeitreihe: Die aufgezeichnete Besoldung erhöht sich leicht zwischen 2002 und 2003.

8 Die einzige nennenswerte Abweichung betrifft die Bezahlung der Abgeordneten in der Periode 1977-1983. Während die Bezahlung der Beamten und Bundesministern sich real wenig änderte, gingen die Diäten real zurück.

9 Beispielsweise unterscheidet sich die Entwicklung des Grundgehalts der Polizeikommissare in der Periode 1977-2011 kaum von der Entwicklung der Grundgehälter in Abbildung 2.

10 Diese Auswahl orientiert sich an Repräsentativität und Vorhandensein der kompletten Zeitreihe von 1977 bis 2011. Weitere Details zu den ausgewählten Stellen sind im Anhang zu finden.

11 Für das Baugewerbe liegen nur bis 2000 vergleichbare Informationen vor.

12 Technisch erfolgt dies, indem die durchschnittlichen Wachstumsraten für die Periode 1977-1996 und für die Periode 1998-2011 ermittelt werden. Für die Jahre 1996-1998 wird eine konstante Wachstumsrate unterstellt, die gleich dem gewichteten Durchschnitt dieser zwei Wachstumsraten ist. Die jeweiligen Ge-

wichte entsprechen der Anzahl der Jahre und betragen daher 19/32 und 13/32. Ab 1999 werden die Werte der Zeitreihe exakt proportional zur Anpassung fürs Jahr 1998 heruntergerechnet. Dieses Verfahren wird getrennt für jede Beamtenstelle durchgeführt.

13 Nach 30 Jahren beträgt der Index für die Löhne 134,8, wenn sie jährlich um 1% wachsen. Die relative Bezahlung der Beamten fällt dann auf 100/134,8=0,742, was einem Rückgang um 25,8% entspricht.

14 Im Bereich der Krankenversicherung lässt sich eine parallele Entwicklung erkennen, indem einerseits sich der Beitragssatz erhöhte und andererseits die Beihilfe für die Beamten gekürzt wurde.

15 Diese Untersuchung zeigt, dass auch die kohortenspezifische Einkommensmobilität – sowohl die kurzfristige als auch die langfristige – der westdeutschen Arbeitnehmer sich im betrachteten Zeitraum kaum geändert hat.

16 In den letzten Jahren haben zahlreiche theoretische und empirische Untersuchungen die Bedeutung der intrinsischen Motivation hervorgehoben – und zwar sowohl um die Selektion als auch die Einsatzbereitschaft öffentlicher Bediensteten zu erklären (z.B. *Francois* 2000; *Corneo/Rob* 2003; *Dur/Zoutenbier* 2013; *Kaiser* 2014).

17 Für die gesamte Stichprobe aller Befragten aus Westdeutschland entwickelt sich der Anteil wie folgt: 1981, 38,7%; 1990, 34,6%; 1999, 32,17%; 2008, 24,07%.

18 Betrachtet man nicht nur die Studierenden sondern alle Befragten im Alter zwischen 20 und 29, findet man ebenfalls einen Rückgang der intrinsischen Motivation. Der geschätzte Effekt ist allerdings etwas schwächer.

19 Wohlgemerkt können die finanzpolitischen Effekte einer niedrigeren Beamtenbesoldung in der Öffentlichkeit überschätzt werden. Zum einen verringert sich der Konsolidierungseffekt, weil die Gehälter der staatlichen Bediensteten der Einkommensteuer unterliegen und bei ihrer konsumtiven Verwendung besteuert werden (*Poutvaara/Wagener* 2008). Zum anderen schlägt sich eine niedrigere Besoldung unmittelbar in ein niedrigeres BIP nieder, wodurch der Nenner in der Definition der Schuldenstandsquote fällt.

20 Eine weitere Hypothese, deren Plausibilität allerdings schwieriger zu erfassen ist, betrifft die Auswirkung des wachsenden Anteils der Frauen unter den Hochqualifizierten, die für den öffentlichen Dienst arbeiten. Es ist denkbar, dass diese Entwicklung die Neigung der staatlichen Entscheidungsträger reduziert habe, Besoldungserhöhungen zu gewähren. Ein solcher Einfluss würde z.B. existieren, wenn die Entscheidungsträger von einer traditionellen Sicht der Geschlechterrollen geprägt wären. Wiederum könnte der Rückgang der relativen Bezahlung im öffentlichen Dienst den Anteil der Männer verringert haben.

21 *Weiss* (1980) ist der klassische Aufsatz über die Selektionseffekte der relativen Bezahlung.

22 *Burdett* (1978) und *Salop* (1979) sind hierzu pionierhafte theoretische Beiträge.

23 Der klassische Aufsatz über Effizienzlöhne ist *Shapiro/Stiglitz* (1984), während *Akerlof* (1982) die Reziprozität modelliert. Eine extreme Form von Nachlässigkeit, die durch niedrige Bezahlung der öffentlichen Bediensteten gefördert werden kann, ist die Bestechlichkeit; man siehe z.B. die Übersicht von *Pellegrini/Gerlach* (2008).

Literatur

Akerlof, Geoge, 1982: Labor contracts as partial gift exchange, in: Quarterly Journal of Economics 97, S. 543-569.

Arent, Stefan/Nagl, Wolfgang, 2010: Die Brutto- und Tariflohnentwicklung seit 1994 im Vergleich, in: Ifo Dresden berichtet 6, S. 4-9.

Bönke, Timm/Corneo, Giacomo/Lüthen, Holger, 2014: Lifetime earnings inequality in Germany, erscheint in *Journal of Labor Economics*.

Bundesbesoldungsgesetz, Bundesgesetzblatt, Jahrgang 2010, Teil I, Nr. 59.

Burdett, Kenneth, 1978: A theory of employee job search and quit rates, American Economic Review 68, S. 212-220.

Corneo, Giacomo, 2005: The rise and likely fall of the German income tax, 1958-2005, in: *CESifo Economic Studies* 51, S. 159-186.

Corneo, Giacomo, 2013: Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft: Deutschland, 1977-2011, DP 2013/19, FB Wirtschaftswissenschaft der FU Berlin.

Corneo, Giacomo/Rob, Rafael, 2003: Working in public and private firms, in: Journal of Public Economics 87, S. 1335-1352.

Dal Bó, Ernesto/Finan, Federico/Rossi, Martín, 2013: Strengthening state capabilities: The role of financial incentives in the call to public service, in: Quarterly Journal of Economics 128, S. 1169-1218.
Deutscher Beamtenwirtschaftsring, 2013: http://www.beamten-informationen.de/besoldung.
Deutscher Beamtenbund, 2013: http://www.dbb.de/themen/themenartikel/b/besoldungsordnungen.html.
Dillenburger, Anja/Pautsch, Arne, 2011: Kompendium zum Hochschul- und Wissenschaftsrecht, De Gruyter: Berlin.
Dur, Robert/Zoutenbier, Robin, 2013: Intrinsic motivations of public sector employees: Evidence for Germany, CESifo WP 4276.
Dustmann, Christian/Ludsteck, Johannes/Schönberg, Uta, 2009: Revisiting the German wage structure, Quarterly Journal of Economics 124, S. 843-881.
Dustmann, Christian/van Soest, Arthur, 1998: Public and private sector wages of male workers in Germany, European Economic Review 42, S. 1417-1441.
Fabbri, Francesca/Marin, Dalia, 2012: What explains the rise in CEO pay in Germany? A panel data analysis for 1977-2009, CESifo WP 3757.
Falch, Torberg, 2011: Teacher mobility responses to wage changes: Evidence from a quasi-natural experiment, in: American Economic Review: Papers & Proceedings 101, S. 460-465.
Francois, Patrick, 2000: Public service motivation as an argument for government provision, in: Journal of Public Economics 78, 275-299.
Grout, Paul, 1984: Investment and wage in the absence of binding contracts: A Nash bargaining approach, in: Econometrica 52, S. 449-460.
Hendricks, Matthew, 2014: Does it pay to pay teachers more? Evidence from Texas, in: Journal of Public Economics 109, S. 50-63.
Hoffmann, Jan/Knopp, Lothar/Schröder, Wolgang/Stürmer, Klaus, 2012: Besoldungs- und Versorgungsföderalismus. Beamte, Hochschullehrer und Richter in der Föderalismusfalle, Berlin: Logos Verlag.
Kaiser, Lutz, 2014: Job satisfaction and public service motivation, IZA DP 7935.
Knopp, Lothar/Hagemeister, Bernadette, 2013: Aktuelle Befunde zu den Auswirkungen der Föderalismusreform auf Länderebene, in: Landes- und Kommunalverwaltung 4, Jahrgang 23, S. 145-192.
OECD, 2004: Employment Outlook, Chapter 3: Wage-setting institutions and outcomes, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
Pellegrini, Lorenzo/Gerlach, Reyer, 2008: Causes of corruption: A survey of cross-country analyses and extended results, in: Economics of Governance 9, S. 245-263.
Poutvaara, Panu/Wagener, Andreas, 2008: Why is the public sector more labor-intensive? A distortionary tax argument, in: Journal of Economics 94, S. 105-124.
Prasad, Eswar, 2004: The unbearable stability of the German wage structure: Evidence and interpretation, IMF Staff Papers 51/2.
Reinberg, Alexander/Hummel, Markus, 2007: Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 18.
Salop, Steven, 1979: A model of the natural rate of unemployment, in: American Economic Review 69, S. 117-125.
Schnabel, Claus/Wagner, Joachim, 2006: The persistent decline in unionization in Western and Eastern Germany, IZA DP 2388.
Shapiro, Carl/Stiglitz, Joseph, 1984: Equilibrium unemployment as a worker discipline device, in: American Economic Review 74, S. 433-444.
Steiner, Viktor/Wagner, Kersten, 1998: Has earnings inequality in Germany changed in the 1980s?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 118, S. 29-54.
Tepe, Markus/Kroos, Daniela, 2010: Lukrativer Staatsdienst? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, in: WSI Mitteilungen 1, S. 3-10.
Vesper, Dieter, 2012: Finanzpolitische Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Öffentlichen Dienstes in Deutschland, IMK Study.
Walter, Ulrike, 2007: Löhne und Gehälter in Deutschland, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
Weiss, Andrew, 1980: Job queues and layoffs in labor markets with flexible wages, in: Journal of Political Economy 88, S. 526-538.
Williamson, Oliver, 1975: Markets and Hierarchies, New York: Free Press.

Anhang: Datenquellen und Definition der Stellen

A1. Tarifgehälter im privaten Sektor

Quellen:
- Tarifgehälter: Statistisches Bundesamt (mehrere Jahre): Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 4.2: Tarifgehälter, Wiesbaden
- Verbraucherpreisindex: OECDstat

Ausgewählte Kategorien:
- Chemische Industrie: Düsseldorf und Köln, Meister M5 bzw. E 13
- Metallverarbeitende Industrie: Nordrhein-Westfalen, Meister M4
- Baugewerbe: Bayern, Technische Angestellte T6 und Ortsklasse I
- Kreditwesen: Bundesgebiet, Tarifgruppe 9
- Versicherungswesen: Bundesgebiet, Gehaltsgruppe 4

A2. Grundgehälter im öffentlichen Dienst

Quellen:
- Bundestagsabgeordnete:
  - 1949-1999: Deutscher Bundestag: Datenhandbuch 1949-1999, Band III, Kapitel 20.3
  - 2000-2010: Deutscher Bundestag: http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/17/17_02/17_02_01.html
  - 2010-2011: Deutscher Bundestag: http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete17/mdb_diaeten/1334e.html
- Beamte und Bundesminister:
  - 1977-1997: NRW Landesamt für Besoldung und Versorgung: www.lbv.nrw.de/beztab/beso.php
  - 1997-2012 für Professoren und Bundesminister: oeffentlicher-dienst.info/beamte/bund/a/
  - 1997-2007 für Richter und Lehrer: oeffentlicher-dienst.info/beamte/bund/a/
  - 2008-2011 für Richter und Lehrer: NRW Landesamt für Besoldung und Versorgung: www.lbv.nrw.de/beztab/beso.php
- Verbraucherpreisindex: OECDstat

Ausgewählte Kategorien:
- Bundesverfassungsrichter: Besoldungsgruppe R 10, keine Stufendifferenzierung
- Bundesminister: 4/3 des Grundgehalts von Besoldungsgruppe B11, keine Stufendifferenzierung
- Richter: Besoldungsgruppe R1; Stufe 5 bis 1997, ab Januar 1998 Stufe 6, ab 2008 Besoldungsrecht für Nordrhein-Westfalen, Besoldungsgruppe R1, Stufe 6
- Professoren: Besoldungsgruppe C4, Stufe 7, bzw. W3 ab 2003
- Lehrer: Besoldungsgruppe A13, Stufe 7, ab 2008 Besoldungsrecht für Nordrhein-Westfalen, Besoldungsgruppe A13, Stufe 7

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo, Lehrstuhl für öffentliche Finanzen, Freie Universität Berlin, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Boltzmannstr. 20, 14195 Berlin
E-Mail: Giacomo.Corneo@fu-berlin.de

Lena Ulbricht

Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern

Zusammenfassung
Dieser Beitrag widmet sich der Frage, ob der deutsche Föderalismus als Ideenpool für die Verbreitung von Policy-Innovationen wirkt. Anhand einer bildungspolitischen Policy wird untersucht, ob und auf welche Weise unter den Bundesländern Diffusionsprozesse stattfinden. Die Befunde bestätigen die Diffusionshypothese und geben Aufschluss über die Form, die Kanäle und die Motive für Diffusion. Hier zeigt sich unter anderem die zentrale Rolle der vielgescholtenen Kultusministerkonferenz sowie nichtstaatlicher Akteure.

Schlagworte: Föderalismus, Policy-Innovation, Diffusion, Bildungspolitik, Kultusministerkonferenz

Abstract
Federalism – a pool of ideas? Convergence in education policy among the German states
This article explores whether German Federalism acts as a „laboratory" and pool of ideas for the dispersion of policy-innovations. The empirical analysis is centered on an educational policy and explores whether there are diffusion processes between the German states. The findings confirm the diffusion hypothesis and shed some light on the forms, the channels and the motives that account for the diffusion. Among others they point out the crucial role of the often criticized Standing Conference of the Ministers of Education and of non-state actors.

Key words: Federalism, policy-innovation, diffusion, education policy, Standing Conference of the Ministers of Education

1. Einleitung

Dieser Beitrag widmet sich einem der theoretisch postulierten Vorteile des Föderalismus: seiner Funktion als Innovationslabor und Ideenpool für Policys. Föderalstaaten bieten der Entwicklung neuer Policys prinzipiell einen fruchtbaren Boden, da die Gliedstaaten über die Freiheit und die Verantwortung verfügen, auf ihre regionalen Bedürfnisse mit maßgeschneiderten Policys zu reagieren. Entsprechende Policy-Innovationen können dann erprobt, ggf. angepasst und von anderen Ländern übernommen werden, wenn sie sich als erfolgreich erweisen. Derlei Prozesse sind in der deutschen Forschung bislang wenig untersucht worden. Stattdessen hat die Föderalismusforschung bislang insbesondere die Probleme der Politik im föderalen Mehrebenensystem aufgedeckt, wie z.B. ungleiche Lebensverhältnisse, Mobilitätshindernisse und Reformträgheit. Da Deutschland zudem ein Föderalstaat mit unitarisch eingestellter Gesellschaft ist, stehen die föderalen Elemente des politischen Systems unter weitaus größerem Legitimationsdruck als die unitarischen.

Der vorliegende Beitrag untersucht anhand einer bildungspolitischen Policy, ob Diffusionsprozesse im deutschen Föderalismus stattfinden. Die Bildungspolitik wurde ausgewählt, da die Länder in diesem Politikfeld über weitreichende Gestaltungsspielräume verfügen und der unitarisierende Einfluss des Bundes gering ist. Entsprechend wird die Uneinheitlichkeit der Politik der Bundesländer im Bildungsbereich besonders häufig beklagt – bis hin zur Forderung, dass mehr Bildungskompetenzen an den Bund übertragen werden sollten (*Grube* 2009, S. 158; *Picht* 1965 sowie zur aktuellen Debatte verschiedene Beiträge im Sammelband von *Schultz/Hurrelmann* 2012).

In der Tat hat der Bildungsföderalismus in vielen Feldern zu einem bildungspolitischen „Flickenteppich" geführt (*Edelstein/Allmendinger* 2012, *Hepp* 2011, S. 166ff., 226ff.; *Stern* 2000, S. 105). Doch ein zweiter Blick macht deutlich, dass die Länder ihren bildungspolitischen Spielraum in geringerem Maße nutzen als dies möglich wäre, so dass das häufig beschworene Bild von 16 unabhängigen Bildungssystemen nicht angemessen ist. *Ursula Münch* wirft den Ländern gar die „Vernachlässigung" ihres „Hausguts Bildung" vor, da sie an Geld- und Ideenmangel litten und sich nur zu gern auf „unitarisierende Sachzwänge" beriefen (2008, S. 215). Eine differenzierte Analyse darüber, warum die Bildungspolitik trotz der Kulturhoheit der Länder auch unitarische Tendenzen aufweist, liegt bislang noch nicht vor.

Dabei gibt es in diesem Kontext eine seit Jahrzehnten wiederkehrende Debatte um die Performanz der Kultusministerkonferenz (KMK). Deren Selbstbeschreibung zufolge besteht eine ihrer wesentlichen Aufgaben darin, „in ganz Deutschland für die Lernenden, Studierenden, Lehrenden und wissenschaftlich Tätigen das erreichbare Höchstmaß an Mobilität zu sichern [und die] Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen" (*KMK* 2012). Befürwortern einer einheitlichen Bildungspolitik gehen die Koordinationsmöglichkeiten und -leistung der KMK dabei jedoch nicht weit genug (*Expertenkommission Forschung und Innovation* 2011, S. 51; *Immerfall* 2010; *Hepp* 2006, S. 250f.). Sie kritisieren, dass viele Beschlüsse im Konsens beschlossen werden[1], was zu einer Entscheidungspolitik auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner" führe. Darüber hinaus sind die Beschlüsse für die Länder rechtlich nicht bindend, da dies die im Grundgesetz verankerte Kulturhoheit der Länder verletzen würde. Als wie groß die normative Bindungskraft von KMK-Beschlüssen für die Länder einzuschätzen ist, wurde jedoch bislang nicht empirisch untersucht. Somit bleibt die Frage unbeantwortet, ob die KMK als rein horizontales Deliberationsgremium anzusehen ist oder ob sie auch einen vertikalen, unitarisierenden Einfluss auf die Länder nimmt.

Um einen Beitrag zur Beantwortung dieser Forschungslücken zu leisten, wird eine bildungspolitische Policy untersucht, die lange Jahre von großer Heterogenität geprägt war und nun unter den Ländern angeglichen wurde. Dabei soll die Frage beantwortet werden, ob die Konvergenz Folge gegenseitiger Lernprozesse ist oder ob vielmehr andere Einflüsse verantwortlich sind.

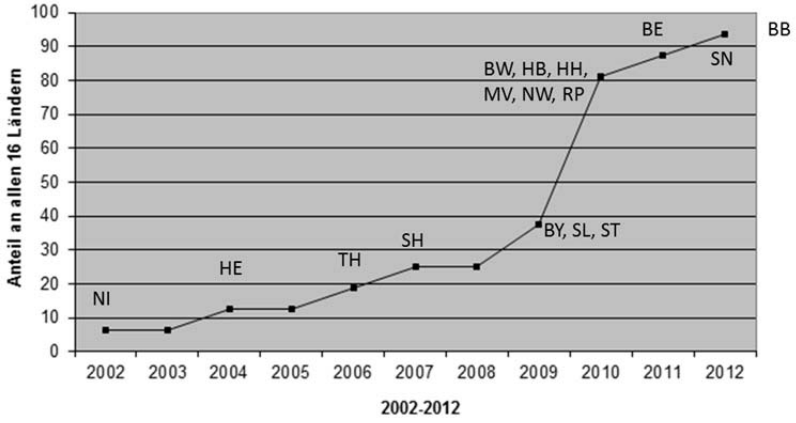
1.1 Fragestellung und Struktur des Artikels

Untersuchte Policy: Hochschulzugang ohne Abitur

Der untersuchte Bereich eignet sich besonders für eine Analyse des bildungspolitischen Gestaltungswillens der Länder: Der Hochschulzugang ohne Abitur für berufliche Qualifizierte, auch als „Dritter Bildungsweg"[2] bezeichnet, liegt in der alleinigen Kompetenz der

Länder. Während das Abitur seit den 1970er Jahren durch Eckpunkte bundesweit stark vereinheitlicht wurde (*Quesel* 2012; *Münch* 2010, S. 192), waren die Regelungen für den Hochschulzugang ohne Abitur in den Bundesländern lange Zeit sehr unterschiedlich ausgestaltet. In den letzten Jahren entstand zwischen den entsprechenden Policys jedoch eine Konvergenz, die ihrem Muster nach Diffusionsprozesse vermuten lässt (*Ulbricht* 2012): So hat sich in den Ländern seit 2002 eine Policy ausgebreitet, die als „Meisterabitur" bekannt ist und Meistern und weiteren Absolventen einer beruflichen Aufstiegsfortbildung[3] die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung zuerkennt. Die Zielgruppe darf somit ohne Eignungsprüfung oder Probestudium studieren, und zwar jedes Fach an allen Hochschultypen. Die Policy wurde 2002 zuerst in Niedersachsen eingeführt und besteht heute in 15 von 16 Ländern (Abbildung 1).[4] 2009 hat die KMK zudem einen Beschluss verabschiedet, der die Einführung des Meisterabiturs vorschreibt (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* 2009).

Abbildung 1: Ausbreitungskurve der Policy „Meisterabitur"



Quelle: Rechtsnormen der Länder, eigene Darstellung

Die Policy Meisterabitur hat viel Aufmerksamkeit auf sich gezogen, da erstmals ein beruflicher Abschluss dem Abitur für den Hochschulzugang gleichgestellt wurde[5], was eine kontroverse Debatte über die gewünschte Selektivität des Hochschulzugangs ausgelöst hat. Zudem kam die Politikkonvergenz für Bildungsforscher überraschend: Seit den 1970er Jahren hatten verschiedene Studien darauf hingewiesen, dass die alternativen Wege des Hochschulzugangs im internationalen Vergleich wenig ausgebaut waren und dass die große Variation der Länderregelungen ein Hindernis für deren Nutzung darstellte. Dabei wurde insbesondere kritisiert, dass junge Menschen aus nicht-akademischen Familien in Deutschland geringe Chancen hätten, ein Studium aufzunehmen (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2008; *Orr/Schnitzer/Frackmann* 2008; *Teichler* 2004; *Schuetze/Slowey* 2001).

Fragestellung

Die Fragestellung der Arbeit lautet somit: Ist die Ausbreitung der Policy Meisterabitur in den Bundesländern durch Diffusion zu erklären?

Bei Bestätigung der Diffusionshypothese schließen sich weitere Fragen an: Welche Form der Diffusion ist zu beobachten? Welche Diffusionskanäle sind relevant? Welche Motive treiben die Bundesländer an? Und nicht zuletzt: Welche Rolle nimmt dabei die vielgescholtene KMK ein?

Struktur des Artikels
Zunächst wird ein Blick auf die Rolle von Diffusion für den Föderalismus als Ideenlabor geworfen. Das darauf folgende Kapitel generiert aus den wenigen Studien über Diffusion in Föderalstaaten erste Hypothesen darüber, ob, wie und warum zwischen den Ländern ein Diffusionsprozess stattgefunden hat. Der empirische Teil untersucht sodann die Gründe für die Politikkonvergenz der Policy Meisterabitur in den Ländern zwischen 2002 und 2012. Dies geschieht anhand von Prozessanalysen, die auf Dokumentenanalysen in 16 Ländern und vertieften Fallstudien mit Experteninterviews in vier Ländern beruhen. Am Ende stehen Erkenntnisse über Diffusionsformen, -kanäle und -motive in den Bundesländern, die im letzten Kapitel mit Blick auf die produktiven und kritikwürdigen Seiten des deutschen Föderalismus sowie auf den analytischen Mehrwert des Diffusionskonzepts diskutiert werden.

1.2 Die Rolle von Diffusion für den Föderalismus als Ideenpool

Föderalismus als Innovationslabor und Ideenpool
Das Konzept des Föderalismus als Innovationslabor und Ideenpool geht wie bereits erwähnt davon aus, dass in den Ländern Policy-Innovationen entstehen, die dezentral erprobt werden und sich dann bundesweit ausbreiten. Der hier verwendete Innovationsbegriff verzichtet auf eine qualitative Bewertung von Policys: Policy-Innovationen werden vielmehr nach *Walker* verstanden als Policys, die in einem Staat oder Gliedstaat neu sind – ungeachtet der Frage, ob sie bereits in einem anderen Gliedstaat existieren (1969, S. 881). Die Einführung von Policys, die es bislang nirgendwo gegeben hat, wird im Unterscheid dazu als Policy-Invention bezeichnet (ebd.). Die ökonomische Theorie des Föderalismus (*Oates* 1999) postuliert, dass es ein zentraler Vorteil föderaler Systeme ist, die Entstehung von Policy-Inventionen zu begünstigen und die Diffusion von Policy-Innovationen zu fördern. Dies ergibt sich dadurch, dass die Eigenständigkeit der Gliedstaaten Policy-Inventionen ermöglicht, ja geradezu herausfordert, da die Gliedstaaten auf vergleichbare Herausforderungen mit unterschiedlichen Lösungsansätzen reagieren können und müssen. Die Entstehung unterschiedlicher Policys in den Gliedstaaten wird in besonderem Maße begünstigt, wenn regionale Gegebenheiten in die Entwicklung von Policys einfließen und regionale gesellschaftliche Akteure an der Entstehung beteiligt sind (ebd.). Dabei gelten Föderalstaaten im Vergleich zu Zentralstaaten als offener für die Einbindung gesellschaftlicher Akteure in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (*Lijphart* 1999, *Olson* 1969). Das föderale „Labor" kann so eine Vielzahl an Lösungsstrategien generieren, die erprobt, verglichen und von anderen Gliedstaaten übernommen werden können – so die Theorie (*Rudzio* 2006, S. 325; *Wehling* 2006, S. 9f.).

Definition und Abgrenzungen
Die Verbreitung von Policy-Innovationen wird im Rahmen der Diffusionsforschung untersucht. In Anlehnung an *Elkins und Simmons* (2005, 36ff.) wird Diffusion hier als Pro-

zess verstanden, bei dem eine Policy-Innovation die Einführung der gleichen Policy in einem anderen Gliedstaat bewirkt. *Holzinger, Jörgens* und *Knill* entsprechend darf hierbei kein Zwang angewendet werden; nur eine freiwillige Übernahme kann als Diffusion gelten (2007a, S. 13ff.). Dabei kann die Vorbild-Policy nach *Zohlnhöfer* und *Ostheim* unterschiedlich einflussreich sein: Wenn die Policy-Innovation im einführenden Bundesland allein auf die Vorbild-Policy zurückgeht, hatte diese einen *Lenkungseffekt.* Wenn jedoch noch weitere Gründe für die Verabschiedung verantwortlich sind (z.B. Forderungen politischer Akteure innerhalb der Länder), hat das Vorbild lediglich einen *Verstärkungseffekt* ausgeübt: Die Policy wäre auch ohne das Vorbild umgesetzt worden, doch hat dieses den Prozess befördert (2007, S. 333ff.). *Keine* Diffusion ist dann festzustellen, wenn die Politikkonvergenz ausschließlich auf endogene Faktoren zurückgeht oder durch exogenen Zwang zu erklären ist (Abbildung 2).

Abbildung 2: Definition des Diffusionsbegriffs nach Einflussebene und Art des Einflusses

Ebene des Einflusses auf die Länder	Art des Einflusses aus Sicht der Länder	Phänomen
exogen	Freiwilligkeit	Diffusion, Vorbild-Policy hat einen Lenkungseffekt
exogen und endogen	Freiwilligkeit	Diffusion, Vorbild-Policy hat einen Verstärkungseffekt
endogen	Freiwilligkeit	keine Diffusion
exogen	Zwang	keine Diffusion

Eigene Darstellung auf der Grundlage von *Elkins* und *Simmons* (2005), *Holzinger, Jörgens* und *Knill* (2007a), *Zohlnhöfer* und *Ostheim* (2007).

Die Diffusionsforschung legt einen Fokus auf „weiche" Konvergenzmechanismen wie etwa Information und Lernen (*Holzinger/Jörgens/Knill* 2007a, S. 17), den sie mit der Forschung über Politikkonvergenz, Politiktransfer und Isomorphie teilt.[6] Dabei untersuchen *Diffusionsstudien* typischerweise Konvergenzprozesse in größeren (Staaten-)Gruppen, meist unter Verwendung quantitativer Methoden (z.B. *Gray* 1973), während das Gros der Transferstudien im Detail und anhand qualitativer Methoden die Übertragung einer Policy von einem Staat auf einen weiteren analysiert, mit einem Fokus auf notwendige Anpassungen und Modifikationen (z.B. *Dolowitz/Marsh* 2000). Auch die *Isomorphie-Forschung* interessiert sich für Angleichungen, allerdings eher auf der Ebene von Organisationen (z.B. *DiMaggio* 1983) sowie Institutionen und Systemen (z.B. *Knill/Dobbins* 2009).

Bedeutung von Diffusion für das föderale System

Föderale Systeme bieten für Diffusion einen besonders fruchtbaren Boden, da Gliedstaaten über Freiheiten verfügen, Policys zu erproben. Die (flächendeckende) Verbreitung einer erfolgreichen Policy-Innovation ist ein typischer Grund für Politikkonvergenz; allerdings folgt auf Diffusion nur dann Konvergenz, wenn die Vorbild-Policy weite Verbreitung findet. Wenn eine Policy z.B. nur in der Hälfte der Gliedstaaten eines Föderalstaates eingeführt wird, führt dies naturgemäß vielmehr zu Divergenz.

Sollten zwischen den deutschen Ländern regelmäßig Diffusionsprozesse stattfinden, stünde dies der weit verbreiteten These entgegen, dass der deutsche Föderalismus auf-

grund von Verflechtungen zwischen den Ebenen bei mangelnder (positiver) Koordination zwischen Bund und Ländern (*Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976, S. 232f.) sowie einem mangelndem Einfluss der Bundesebene (*Grotz* 2007, S. 787)[7] unfähig ist, auf gesellschaftliche Anforderungen mit den angemessenen Reformen zu reagieren. Die These des reformunfreudigen deutschen Föderalismus hat *Josef Schmid* bereits 1991 auf Grundlage einer Studie über Industriepolitik in den Ländern infrage gestellt: „[Die] erfolgreiche Innovation und Verbreitung einer Policy stellt ein zentralen Entscheidungen analoges Verfahren dar, das zwar in zeitlicher Hinsicht langwieriger, in der räumlichen Durchsetzung phasenweise disparater verläuft, aber dennoch durch die Senkung der Konsensschwellen eine nicht-inkrementalistische Veränderung des Gesamtsystems erlaubt" (1991, S. 185f.).

Trotz des Aufblühens der Bundesländerforschung in den letzten Jahren[8] steht die Forschung über Diffusion zwischen den Bundesländern noch am Anfang.[9] Es gibt nur sehr wenige Studien, die das Diffusionskonzept auf die Bundesländer anwenden: *Kern/Koll/Schophaus* (2007), *Schmid/Blancke* (2006), *Blancke* (2003) und *Schmid* (1991) – bemerkenswerterweise in keinem der Politikfelder, in denen die Länder über die größten Kompetenzen verfügen (Bildung, Kultur und Polizeiwesen). Andere Arbeiten untersuchen das Phänomen der Politikkonvergenz oder -divergenz und nehmen zwar keine Diffusionsanalyse vor, widmen sich aber den Lernprozessen zwischen den Bundesländern (*Münch* 2010; *von Blumenthal* 2009; *Müller* 2008). Den genannten Studien zufolge finden Diffusions- und Lernprozesse zwischen den Ländern statt, die durch bundesweite Politiker- und Bürokratennetzwerke sowie Gremien wie die KMK und die GWK ermöglicht werden. Allerdings wird die Diffusionshypothese selten überprüft und es gibt kaum empirische Befunde über die konkreten Mechanismen der Diffusion wie ihre Formen, Kanäle und Motive.

Im Gegensatz dazu sind Diffusionsprozesse auf der internationalen Ebene intensiv erforscht worden und auch die sub-nationale Diffusion zwischen den US-Staaten ist häufiger Gegenstand der Forschung gewesen. Diesbezügliche zusammenfassende Studien (*Berry/Berry* 2007; *Braun u.a.* 2007; *Blancke* 2003) haben die wichtigsten Formen, Kanäle und Motive für Diffusionsprozesse herausgearbeitet, die für die Hypothesenbildung verwendet werden.

1.3 Hypothesen

Die empirische Analyse soll herausfinden, ob auch in der Bildungspolitik Diffusionsprozesse festzustellen sind. Da die untersuchte Policy eine Politikkonvergenz aufweist, erscheint dies plausibel, muss allerdings empirisch überprüft werden.

Hypothese 1*: Die beobachtete Politikkonvergenz geht auf Diffusion zurück.*

Wenn Diffusion festzustellen ist, sollen die entsprechenden Diffusionsformen und -kanäle identifiziert werden. Hier kann man zwischen horizontaler und vertikaler Diffusion unterscheiden. Horizontale Diffusion vollzieht sich strikt auf der zwischenstaatlichen Ebene und kann dem *regional model* oder dem *national interaction model* folgen. Bei ersterem werden Gliedstaaten besonders stark von ihren geographischen Nachbarn beeinflusst; bei letzterem spielt Nähe keine Rolle, sondern die Kommunikation über Policy-Innovationen vollzieht sich durch ein bundesweites Kommunikationsnetz von Fachpolitikern und

Staatsbediensteten. Vertikale Diffusion zeichnet sich hingegen durch eine Mehrebenenstruktur aus: beim *top-down model* setzt die bundesstaatliche Ebene Anreize für die Gliedstaaten, eine Policy-Innovation einzuführen, beim *bottom-up model* wird eine Policy-Innovation aus einem Gliedstaat durch die bundesstaatliche Ebene übernommen (*Berry/Berry* 2007, S 225ff.; *Blancke* 2003, S. 31). Bei der Frage danach, in welcher Form sich Diffusionsprozesse zwischen den Bundesländern vollziehen, zeigt die Bundesländerforschung eine Präferenz für das *national interaction model.* Denn aufgrund des institutionalisierten Austauschs zwischen Fachbeamten und Politikern in allen Politikfeldern erscheint eine rein regionale Diffusion zwischen benachbarten Ländern nach dem *regional model* unwahrscheinlich.

Hypothese 2*: Die Diffusion vollzieht sich auf Grundlage eines bundesweiten Netzwerks von Fachbeamten und Fachpolitikern nach dem horizontalen national interaction model.*

Die Diffusionsliteratur hat sich bislang allein dem vertikalem Einfluss von der Bundesauf die Gliedstaatenebene gewidmet und zwischenstaatliche Institutionen wie die KMK ausgeblendet. Hier soll untersucht werden, ob auch die KMK einen vertikalen Diffusionsprozess auslösen kann. Ein Einfluss soll in dieser Arbeit entsprechend als vertikal gelten, wenn von einer Ebene, die weder als länderintern (keine Diffusion) noch als strikt bilateral (horizontale Diffusion) bezeichnet werden kann, ein zusätzlicher Anreiz für die Länder ausgeht, sich bezüglich der Einführung der untersuchten Policy-Innovation zu positionieren. Ein so definierter vertikaler Einfluss erzwingt Diffusion nicht, erhöht aber möglicherweise durch den zusätzlichen Anreiz die Geschwindigkeit, in der Gliedstaaten über die Einführung/Nicht-Einführung der entsprechenden Policy-Innovation entscheiden.

Hypothese 3*: Durch die KMK kommt zur horizontalen vertikale Diffusion hinzu und beschleunigt den Diffusionsprozess.*

Die Diffusionsforschung identifiziert vier idealtypische Motive, die Gliedstaaten dazu bewegen, Policy-Innovationen aus anderen Gliedstaaten zu übernehmen: Wettbewerb, das Lernen von Erfolgen, das Streben nach Nationalen Standards (*Berry/Berry* 2007, S. 225) sowie *symbolic imitation*, wenn Policy-Innovationen aus einem symbolischen Motiv heraus übernommen werden und die Signalwirkung der Policy wichtiger ist als die Lösung eines gesellschaftlichen Problems (*Braun u.a.* 2007, S. 44). Mit Blick auf die Bundesländer sind diese Motive unterschiedlich plausibel: Obwohl territorialer Wettbewerb prinzipiell als zentrales (wenn auch umstrittenes) Argument für föderale Strukturen gilt, enthält der deutsche Föderalismus kaum Wettbewerbselemente und die institutionellen Rahmenbedingungen behindern entsprechende Entwicklungen sogar (*Benz* 2007). Nationale Standards können in der Bildungspolitik hingegen durchaus eine Rolle spielen, wie die zwischen 2003 und 2012 in der KMK verabschiedeten Bildungsstandards verdeutlicht haben.[10] Darüber hinaus deuten einzelne zuvor zitierte Bundesländerstudien darauf hin, dass die Länder von den erfolgreichen Erfahrungen anderer Länder lernen, so dass auch dieses Motiv zutreffen könnte. Angesichts mangelnder Forschung zur Rolle von *symbolic imitation* in den Ländern soll zuletzt auch dieses mögliche Motiv untersucht werden.

Hypothese 4*: Die Diffusion vollzieht sich aufgrund der Motive Nationale Standards, Lernen von Erfolgen und symbolic imitation. Wettbewerb spielt keine Rolle.*

1.4 Empirisches Vorgehen

Die empirische Analyse untersucht anhand der Ausbreitung der Policy Meisterabitur, ob und unter welchen Bedingungen sich Diffusionsprozesse zwischen den Bundesländern vollziehen. Um die aufgezeigten Forschungslücken in Bezug auf die konkreten Mechanismen, Kanäle und Motive von Diffusionsprozessen zu bearbeiten, wird hier ein qualitativer methodischer Ansatz gewählt: die Methode der s*ystematic process analysis* nach *Peter Hall* (2008), die es erlaubt, Entscheidungsprozesse in ihrer Komplexität nachzuvollziehen und dabei ein umfangreiches Set von Erklärungsfaktoren zu erfassen. Für die Frage, ob die beobachtete Politikkonvergenz auf Diffusion zurückgeht und welche Rolle die KMK dabei gespielt hat, wurden die Gesetzesbegründungen zur Einführung der Policy-Innovation Meisterabitur in allen Bundesländern ausgewertet.[11] Für die Detailanalyse der Diffusionskanäle und -motive und die Rolle der KMK mussten darüber hinaus vertiefte Fallstudien in vier Bundesländern durchgeführt werden, in denen die Entscheidungsprozesse zur Policy Meisterabitur im Detail rekonstruiert wurden. Als Quellen dienten Gesetzesentwürfe, Änderungsanträge und Beschlüsse, Protokolle von Plenardebatten, Ausschusssitzungen und Anhörungen sowie schriftliche Stellungnahmen von Interessengruppen. Um die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse zu validieren und den informellen politischen Prozess zu erfassen, wurden darüber hinaus in den vier Ländern Experteninterviews mit Wissenschaftsministern, Landtagsabgeordneten von Regierung und Opposition, Fachbeamten im Wissenschafts- und im Kultusministerium, Vertretern von Hochschulen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden geführt. Insgesamt fanden zwischen Juni 2011 und März 2012 50 Gespräche statt (siehe anonymisierte Liste der Interviewpartner im Anhang)

Die Fallauswahl sollte auch eine Antwort auf die Frage ermöglichen, ob der Diffusionsprozess sich durch den KMK-Beschluss von 2009 verändert hat. Entsprechend wurden zwei Bundesländer ausgewählt, die die Policy-Innovation kurze Zeit nach deren Invention in Niedersachsen erlassen haben, Hessen (2004) und Thüringen (2006), sowie zwei Länder, in denen die Policy-Innovation erst nach dem KMK-Beschluss verabschiedet wurde: Bayern (2009) und Rheinland-Pfalz (2010). Für eine Charakterisierung der Rolle der KMK wurde zudem die Genese des KMK-Beschlusses von 2009 mithilfe von Dokumenten und Experteninterviews nachvollzogen.

2. Empirische Befunde

Die empirischen Befunde werden anhand der Hypothesen und aus Platzgründen in stark komprimierter Form widergegeben. Für die bessere Lesbarkeit werden Aussagen anhand der wichtigsten Quellen belegt; auf eine Auflistung aller prinzipiell nennbarer Quellen wird verzichtet. Die Dokumente sowie die Aufnahmen und Transkripte der Interviews sind auf Nachfrage bei der Autorin erhältlich.

2.1 Diffusionsmodelle

Hypothese 1*: Die beobachtete Politikkonvergenz geht auf Diffusion zurück.*

Die Analyse der entsprechenden Gesetzesbegründungen und die Fallstudien haben ergeben, dass die Policy-Innovation Meisterabitur sich in der Tat durch einen Diffusionsprozess verbreitet hat, der sich in zwei Phasen einteilen lässt: Nach der Invention der Policy 2002 in Niedersachsen haben sich in den folgenden Jahren auch die anderen Länder mit einer möglichen Einführung beschäftigt. Als erstes Land führte Hessen die Policy-Innovation 2004 ein, darauf folgten 2006 Thüringen und 2007 Schleswig-Holstein. Alle drei Länder beriefen sich bei der Einführung auf die Vorbildregelung in Niedersachsen; in Thüringen und Schleswig-Holstein bezogen sich die politischen Akteure zusätzlich auf Hessen (*Hessischer Landtag* 25.11.2004; *Schleswig-Holsteinischer Landtag* 16.11.2006) (Interviews TH 1, TH 2, TH 5, TH 3). Diese erste Phase der Diffusion ist dadurch gekennzeichnet, dass die Länder die Policy-Innovation freiwillig und ohne einen vertikalen Anreiz übernommen haben, so wie es für horizontale Diffusion typisch ist. Die zweite Phase beginnt 2009 mit der Verabschiedung des KMK-Beschlusses. In den folgenden vier Jahren wurde die Policy von weiteren elf Ländern erlassen; im einzigen noch verbleibenden Land Brandenburg hat die Regierung den entsprechenden Gesetzentwurf dem Landtag im Januar 2014 vorgelegt.

Hypothese 3[12]*: Durch die KMK kommt zur horizontalen vertikale Diffusion hinzu und beschleunigt den Diffusionsprozess.*

In der zweiten Diffusionsphase war der KMK-Beschluss ein wichtiger Grund, die Policy-Innovation einzuführen – darauf weisen die Gesetzesbegründungen (vgl. vollständige Liste der Gesetzesentwürfe im Anhang) sowie die Fallstudien (Interviews BY 4, BY 5, BY 9, RP 1, RP 3, RP 6) eindeutig hin. Der Prozess trägt hier Merkmale vertikaler Diffusion: nach dem *bottom-up model* (Übernahme der Policy-Innovation aus Niedersachsen im KMK-Beschluss) wie nach dem *top-down model* (KMK-Beschluss als Anreiz für die verbleibenden Länder, die Policy-Innovation einzuführen). Ein maßgeblicher Einfluss durch den Bund konnte wie erwartet nicht festgestellt werden.

Allerdings bedarf die Beantwortung Frage, ob es sich bei dem Einfluss der KMK tatsächlich um eine Form der vertikalen oder vielmehr der horizontalen Diffusion handelt, einer zusätzlichen Abwägung.

Auf der einen Seite spricht die institutionelle Natur der KMK dafür, deren Funktion als horizontal zu interpretieren: So handelt es sich um ein zwischenstaatliches Gremium, dessen Beschlüsse keine rechtlich bindende Kraft haben – bei Nicht-Umsetzung haben Länder somit keine formalen Sanktionen zu erwarten. Sie müssen auch keine informellen Sanktionen fürchten, da der Umgang der Länder in der KMK den Interviews zufolge durch gegenseitigen Respekt geprägt ist: Instrumente des *blaming and shaming*, wie man sie aus internationalen Kontexten kennt (z.B. der EU oder der OECD), werden in der KMK vermieden (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2, BB 1, S 2).

Auf der anderen Seite haben die Fallstudien Bayern und Rheinland-Pfalz gezeigt, dass in der KMK getroffene Einigungen dennoch eine normative Kraft entfalten. Bereits ein Überblick der Entwicklung in den Ländern verdeutlicht dies: Der Beschluss von 2009 wurde nach heftigen Kontroversen einstimmig beschlossen und auch von den anfänglich ablehnenden Ländern in kurzer Zeit umgesetzt. So lehnte Bayern das Meisterabitur vehement ab, da es eine Abwertung des Abiturs befürchtete, und versuchte die Policy im Rahmen der KMK zu verhindern. Nach seinem Einlenken in der KMK hat das Land die Policy jedoch ohne weitere länderinterne Kontroversen eingeführt. Das Einlenken Bay-

erns in der KMK ging darauf zurück, dass die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema die länderinternen Vorbehalte abgemildert hatte und das Land sich nicht als einziges gegen die stetig wachsende Zahl der zustimmenden Länder stellen wollte (Interviews BY 1, BY 2, BY 4, BY 5, BY 6, BY 7, S 1).

Der KMK-Beschluss hat darüber hinaus nicht nur länderinterne Vorbehalte gemindert, sondern auch die Priorität der Policy in den Ländern gesteigert: So bestanden in Rheinland-Pfalz zwar keine grundlegenden Vorbehalte, doch schaffte es das Meisterabitur in der frühen Diffusionsphase nicht auf die hochschulpolitische Agenda, was sich durch den KMK-Beschluss allerdings änderte (Interviews RP 1, RP 2, RP 3, RP 4, RP 5, RP 6, RP 7).

Zugleich darf die zügige Umsetzung des KMK-Beschlusses durch die Länder nicht als normativer Zwang interpretiert werden; der Beschluss ist vielmehr als zusätzlicher Anreiz anzusehen. Denn für die Entscheidung der Regierungen, die Policy-Innovation Meisterabitur einzuführen, erwiesen sich länderinterne Opportunitäten als überaus wichtig: So erschien diese als kostengünstige Möglichkeit, ein bildungspolitisches Zeichen für die Aufwertung der beruflichen Bildung und mehr Durchlässigkeit im Bildungssystem zu setzen (Interviews BY 1, 4, HE 1, 6, RP 1, 3, TH 1, 2). Diese Argumentation findet sich auch deutlich in den Gesetzesbegründungen wider, die sich bemerkenswerterweise eher auf diese Gründe als auf den KMK-Beschluss berufen (*Bayerischer Landtag* 01.07.2009; *Landtag Rheinland-Pfalz* 04.02.2010 und noch vor dem KMK-Beschluss *Hessischer Landtag* 25.11.2004; *Thüringer Landtag* 15.12.2006;). Nicht zuletzt war der länderinterne Druck von Interessengruppen auf die Regierungen ein wichtiger endogener Faktor für die Einführung der Policy in den Ländern, wie weiter unten dargelegt wird.

Für die Frage nach der horizontalen versus vertikalen Funktion der KMK muss man zudem die Entstehung des KMK-Beschlusses berücksichtigen: Entspricht ein Beschluss dem „kleinsten gemeinsamen Nenner" aller Länder, kann man davon ausgehen, dass die entsprechende Policy-Innovation sich auch ohne Beschluss ausgebreitet hätte und ein Beschluss keinen zusätzlichen Anreiz auf die Länder ausübt. Der untersuchte KMK-Beschluss ist allerdings nicht als kleinster gemeinsamer Nenner anzusehen, da manche Länder sich bis zuletzt stark gegen ihn gewehrt haben.[13]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der KMK-Beschluss trotz der formal rein horizontalen Struktur der KMK als vertikaler Einfluss interpretiert werden kann, da er für die Länder einen zusätzlichen Anreiz zur Einführung der Policy-Innovation von einer zwar nicht formal, aber normativ übergeordneten Ebene darstellt. Dieser zusätzliche Anreiz erklärt auch die zu beobachtende Beschleunigung des Diffusionsprozesses in der Phase der vertikalen Diffusion. Allerdings hat die Vorbild-Policy keinen Lenkungs-, sondern einen Verstärkungseffekt gehabt, da sowohl der KMK-Beschluss als auch die länderinternen Opportunitäten als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingungen für die Einführung der Policy in den Ländern anzusehen sind.

2.2 Diffusionskanäle

***Hypothese 2**: Die Diffusion vollzieht sich auf Grundlage eines bundesweiten Netzwerks von Fachbeamten und Fachpolitikern nach dem horizontalen national interaction model.*

Wie erwartet hat sich die Diffusion nicht auf der Grundlage geographischer Nähe, sondern nach dem *national interaction model*, d.h. durch ein bundesweites Kommunikationsnetz, vollzogen. Dabei zeigten sich z.T. überraschende Befunde bezüglich der konkreten Netzwerke.

Zwischen Politikernetzwerken
Entgegen der Annahme haben die Verbindungen zwischen den Landesparteien und zwischen Landes- und Bundespartei keine Rolle für die Ausbreitung der Informationen oder für die Priorisierung der Policy in den Ländern gespielt. Zwar bestehen in der Tat hochschul- und bildungspolitische Arbeitskreise auf Bundesebene, die für einen Ideenaustausch zwischen Fachpolitikern einer Partei sorgen können – allerdings wurde die untersuchte Policy in diesen Gremien nicht thematisiert (Interviews BY 1, BY 2, BY 3, HE 1, HE 2, HE 3, HE 4, RP 1, RP 2, TH 1).

Zwischen Fachbeamten in den Wissenschaftsministerien
Der Erwartung entsprechend gab es einen Austausch über die Policy zwischen den zuständigen Mitarbeitern in den Landeswissenschaftsministerien (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2). Für diesen Austausch war die Vorbereitung des KMK-Beschlusses in den Arbeitsgremien der KMK zentral: So wurde die Policy Meisterabitur im Hochschul- und im Schulausschuss besprochen (Interview S 1, S 2) und führte zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Policy in allen Ländern (Interviews BY 4, BY 5, HE 6, HE 7, RP 3, RP 4, TH 2, TH 4). Hier spielte auch eine durch das KMK-Sekretariat erstellte Übersicht der Möglichkeiten des Hochschulzugangs ohne Abitur in den Ländern eine wichtige Rolle (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* 2006). Somit ist die KMK – auch unabhängig von ihren Beschlüssen – in der Bildungspolitik als ermöglichende Struktur für Diffusionsprozesse nach dem *national interaction model* anzusehen. Allerdings haben die Fallstudien auch deutlich gemacht, dass diese Informationsdiffusion nicht der zentrale Grund dafür war, dass die Policy sich ausgebreitet hat; hierfür waren vielmehr Interessengruppen verantwortlich.

Zwischen Interessengruppen
Ein bemerkenswertes Ergebnis der Analyse ist, dass der wichtigste Diffusionskanal nicht der bürokratische war, sondern auf der Ebene der Kammern stattfand. Diese haben dafür gesorgt, dass die Verbreitung von Informationen über die Policy-Innovation politische Konsequenzen hatte, indem sie sich in den Ländern über Jahre hinweg intensiv für eine Öffnung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte ohne Abitur eingesetzt haben, da sie diese als zentrales Instrument zur Attraktivitätssteigerung der beruflichen Bildung ansahen[14] (Interviews BY 6, BY 7, HE 8, HE 9, RP 5, RP 6, TH 5, TH 6). Die HWKs und IHKs in den Ländern schließen sich zu Kammertagen oder zu Landesarbeitsgemeinschaften zusammen und koordinieren hier ihre bildungspolitischen Positionen. Auch bundesweit sind die Kammern miteinander über ihre Dachverbände, den Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und den Deutschen Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vernetzt. Über diese Informationskanäle wurde die Policy-Innovation aus Niedersachsen den Kammern bundesweit schnell bekannt; dabei gab es nicht nur einen Austausch über die Policy selbst, sondern auch über erfolgreiche Argumente und Lobbyingstrategien (Interview S 6, S 7, S 8).

2.3 Diffusionsmotive

Hypothese 4*: Die Diffusion vollzieht sich aufgrund der Motive Nationale Standards, Lernen von Erfolgen und symbolic imitation. Wettbewerb spielt keine Rolle.*

Die Motive für Länder, die Policy-Innovation aus Niedersachsen zu übernehmen, ließen sich im Rahmen der Fallstudien klar identifizieren: Wettbewerb spielte wie zu erwarten keine Rolle. Und obwohl bundesweit einheitliche Standards für den Hochschulzugang von beruflich Qualifizierten ohne Abitur von den Befürwortern des KMK-Beschlusses als Argument geäußert wurden[15], stand dieses Motiv für die Entscheidung der einzelnen Länder, ob und wann sie die Policy-Innovation einführten, nicht im Vordergrund. Für die Einführung des Meisterabiturs waren vielmehr die Motive (a) Lernen von Erfolgen sowie (b) *symbolic imitation* wichtig.

(a) Lernen von Erfolgen: Ohne einen Lernprozess wäre die Diffusion der Policy Meisterabitur sicherlich nicht möglich gewesen. Die Lernprozesse zwischen den Ländern bezogen sich auf drei Erkenntnisse: die Eignung der Zielgruppe für ein Hochschulstudium, die zu erwartenden Fallzahlen sowie die für die Policy-Innovation veranschlagten Kosten.

- *Eignung der beruflich Qualifizierten:* Durch die ersten Erfahrungen mit der Policy-Innovation in Niedersachsen und Hessen wurde deutlich, dass beruflich Qualifizierte ohne Abitur ein Studium durchaus mit Erfolg abschließen konnten. Zwar gab es diesbezüglich keine systematischen Evaluationen, aber Befürchtungen, dass die möglicherweise unzureichend auf ein Studium vorbereitete Klientel zu hohen Abbrecherzahlen und zu wahrnehmbaren Qualitätsverlusten im Lehralltag führen könnte, wurden reduziert (Interviews BY 4, BY 9, BY 10, RP 3, RP 8, TH 2, TH 8).
- *Zu erwartende Fallzahlen:* Eine weitere Lehre, die die anderen Länder aus den Erfahrungen in Niedersachsen und Hessen zogen, waren die niedrigen Fallzahlen an Meistern, die tatsächlich ein Studium aufnahmen.[16] Auf diese Weise wurden weit verbreitete Sorgen verringert, dass beruflich Qualifizierte ohne Abitur herkömmliche Abiturienten verdrängen würden oder dass der Weg über die berufliche Bildung das Abitur als zentrale Studienberechtigung ablösen könnte (Interviews BY 4, BY 5, HE 6, HE 11, HE 12, RP 3, RP 4, RP 8, TH 2, TH 8).
- *Veranschlagte Kosten:* Besonders wichtig war für die Länder die Feststellung, dass die Policy-Innovation in Niedersachsen und Hessen als kostenneutral behandelt wurde. Prinzipiell kann die Umsetzung der Policy an Hochschulen zwar zusätzliche Kosten verursachen, wenn z.B. flankierende Maßnahmen geschaffen werden, um beruflich Qualifizierte im Vorfeld und während des Studiums durch Betreuung und Grundlagenkurse zu unterstützen. Allerdings wurde die Policy von den Regierungen trotz Einwänden von seiten der Hochschulen auf die regulative Dimension, d.h. die Änderung des entsprechenden Passus im Hochschulgesetz oder der betreffenden Verordnung, beschränkt (Interviews BY 8, BY 9, BY 10, HE 10, HE 11, HE 12, RP 7, RP 8, TH 7, TH 8).

(b) *Symbolic imitation*: Ein weiteres wichtiges Motiv für die Länder, die Policy-Innovation einzuführen, lag in ihrer doppelten Signalwirkung: als Instrument zur Aufwertung der beruflichen Bildung sowie zur Steigerung der Durchlässigkeit im Bildungssystem.

– *Durchlässigkeit im Bildungssystem:* Alle Regierungen, die die Policy-Innovation eingeführt haben, argumentierten mit dem Bestreben, die Durchlässigkeit zwischen der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung zu verbessern, mehr Menschen die Möglichkeit eines Hochschulstudiums zu eröffnen und sozialen Aufstieg durch Bildung zu erleichtern. Allerdings spielte die Frage nach den tatsächlichen bildungs- und gesellschaftspolitischen Effekten der Policy-Innovation in den politischen Entscheidungsprozessen keine Rolle: Keines der untersuchten Länder hat das Problemlösungspotenzial und die Wirkungsbedingungen der Policy analysiert (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2). Auch spezifische regionale Gegebenheiten wie z.B. die Studienberechtigtenquote, die vorhandenen alternativen Wege des Hochschulzugangs oder der regionale demographische Wandel haben keine entscheidende Rolle für die Einführung der Policy in den Ländern gespielt (Interviews BY 4, HE 6, RP 3, TH 2). Ihr Engagement für mehr Durchlässigkeit zu signalisieren scheint den Landesregierungen somit wichtiger gewesen zu sein als die Durchlässigkeit effektiv zu erweitern.
– *Attraktivität der beruflichen Bildung:* Ein weiteres bildungspolitisches Signal sollte die Policy-Innovation an eine bestimmte Interessengruppe senden: die Spitzenverbände der Wirtschaft, insbesondere die Kammern. Durch eine Aufwertung ihrer formalen Abschlüsse und einen direkten Weg in die Hochschulen über die berufliche Bildung erhofften sich die Kammern eine Attraktivitätssteigerung beruflicher Ausbildungsgänge. Hintergrund war, dass sich die berufliche Bildung zunehmend in Konkurrenz um Nachwuchs mit den allgemein bildenden Schulen sah (Interviews BY 6, BY 7, HE 8, HE 9, RP 5, RP 6, TH 5, TH 6). Durch das Meisterabitur sahen Politiker aller Parteien entsprechend eine Chance, sich als wirtschaftsnah zu profilieren.

3. Reflektion der Ergebnisse

Anhand des Meisterabiturs wurde untersucht, weshalb die Policys der Länder konvergieren, obwohl sie im Politikfeld des Dritten Bildungswegs eigenständig agieren können. Die Befunde zeigen, dass es durchaus vorkommt, dass die Länder auf freiwilliger und institutionalisierter Basis voneinander lernen und Diffusionsprozesse stattfinden. Auf *Münch* bezogen (2008, S. 215) kann man somit feststellen, dass die Länder das föderale Labor doch als Ideenpool nutzen. Weit verbreitete Annahmen, die davon ausgehen, dass die Länder die Politik der anderen Ländern nicht zur Kenntnis nehmen und im Bildungsbereich nur dann für Mobilität sorgen, wenn sie durch den Bund oder eine andere übergeordnete Autorität dazu gezwungen werden, lassen sich durch die vorliegenden Befunde nicht bestätigen. Dem Urteil von *Josef Schmid*, dass Diffusion ein analoges Verfahren zu zentralen Entscheidungen darstellt (1991, S. 186), ist entsprechend beizupflichten. Kritisch ist allerdings anzumerken, dass sich horizontale Diffusionsprozesse ohne jeden vertikalen Einfluss über sehr lange Zeiträume erstrecken können und nicht *notwendigerweise* zu Konvergenz führen. So zeigt ein Blick auf die Vergangenheit, dass die Policy-Diffusion zwischen den Bundesländern durch Parteipolitik behindert werden kann – dies war lange Zeit in der Schulpolitik zu beobachten (*Hepp* 2011, S. 67ff.).[17]

Zur Rolle der KMK ist zu sagen, dass diese in der Tat aufgrund mangelnder Kompetenzen, wie von Kritikern des Bildungsföderalismus moniert, nicht als Garant länderübergreifender Harmonisierung wirkt. Allerdings kann sie in ihrer Funktion als Plattform des Informationsaustauschs und der Netzwerkbildung als Gelegenheitsstruktur angesehen

werden, die Diffusionsprozesse ermöglicht. Darüber hinaus zeigte sich, dass die KMK durch ihre Beschlüsse auch eine vertikale Diffusion auslösen und Diffusionsprozesse somit beschleunigen kann. Da es sich bei der KMK allerdings nicht um eine bundes-, sondern eine zwischenstaatliche Institution handelt, erscheint anstelle des Begriffs der *vertical influence* jener der *interstate influence* angemessener. Er drückt aus, dass *formal* keine übergeordnete Ebene besteht, allerdings ein *faktischer* Einfluss auf die formal eigenständigen Gliedstaaten ausgeht, der von der Anreizstärke durchaus mit einem vertikalen Einfluss durch die bundesstaatliche Ebene in anderen Föderalstaaten vergleichbar ist. Hier zeigt sich, dass die Diffusionsforschung von einer stärker nuancierten Betrachtung extern gesetzter Anreize für innerstaatliche Diffusionsprozesse profitieren würde: Auch andere Föderalstaaten verfügen über zwischenstaatliche Abstimmungsgremien, so z.B. die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) oder den *Council of Ministers of Education, Canada* (CMEC), deren Möglichkeiten und Grenzen für die innerstaatliche Diffusion bildungspolitischer Policy-Innovationen zu analysieren wären – möglicherweise auch mit Gewinn für die bislang wenig differenzierte Debatte über die Unzulänglichkeiten und Potenziale der KMK.

Die Auswertung der Diffusionsmotive hat sowohl produktive als auch kritikwürdige Aspekte des Föderalismus offengelegt. Als prinzipiell produktiv kann man die Neigung der Länder betrachten, von anderen Bundesländern zu lernen und entsprechende Opportunitäten zu nutzen. So war die im niedersächsischen Kontext entwickelte Policy in einem Pionierland erprobt worden – dadurch sank das wahrgenommene Risiko der Policy und ihre strategischen Vorteile wurden deutlich. Dass die Diffusion nicht nur durch das Lernen von Erfolgen, sondern auch durch s*ymbolic imitation* motiviert war, zeigt allerdings, dass Diffusionsprozesse, anders als in der Theorie angenommen, nicht zwangsläufig den Policy-Innovationen mit dem größten Problemlösungspotenzial zum Siegeszug verhelfen, sondern – neutral formuliert – jenen, die politischen Entscheidungsträgern vorteilhaft und durchsetzbar erscheinen. Die Harmonisierung der Policys stand für die Länder dabei nicht im Vordergrund. Dies muss angesichts der gesellschaftlichen Forderung nach bundesweiter Mobilität und Vergleichbarkeit der länderspezifischen Bildungssysteme kritisch stimmen.

Zudem wird das produktive Potenzial des föderalen Systems als Ideenpool nicht voll ausgeschöpft, denn im untersuchten Fall haben die länderspezifischen soziodemografischen und ökonomischen Eigenheiten und Bedarfe sowie die landeseigenen Bildungssysteme für den Umgang der Länder mit der Policy keine Rolle gespielt. Wenn die föderalen Spielräume von den Bundesländern allerdings nicht dafür genutzt wurden, ihre Politik an regionalen Spezifika auszurichten, kommt einer der zentralen Vorteile des Föderalismus nicht zum Tragen.

Dafür haben die Fallstudien auf einen bislang wenig beachteten Vorteil der föderalen Freiheit in Deutschland hingewiesen: die Möglichkeit, von den Netzwerkstrukturen in anderen Ländern zu lernen. Das Engagement der Kammern hat verdeutlicht, dass die Diffusion von Policy-Innovationen nicht nur auf der Verbreitung von Informationen über eine Policy beruht. Ebenso wichtig ist das grenzüberschreitende Lernen über politische Strategien. Im untersuchten Fall haben die Landesregierungen von den Pionierländern Niedersachsen und Hessen gelernt, dass die Kammern als engagierte hochschulpolitische Akteure wirken können, die neue bildungspolitische Konzepte vortragen und die Politik bei bildungspolitischen Reformen unterstützen können. So wurde die hochschulpolitische Einbindung der Kammern, die bis in die 1990er Jahre sehr zurückhaltend gehandhabt worden

war, ab den 2000er Jahren deutlich ausgeweitet. Die Kammern zogen aus den Pionierländern wiederum Lehren darüber, mit welchen Strategien und Argumenten die bildungspolitische Forderung nach dem Meisterabitur erfolgreich sein konnte. Auf diese Weise diffundierte nicht nur eine Policy-Innovation, sondern auch eine Form der politischen Zusammenarbeit. Dass das föderale System den Raum für die Entstehung solcher regionaler Akteursnetze schafft, darf nicht mindergewertet werden: Viele politische Initiativen benötigen die Unterstützung gesellschaftlicher Partner: bei der Entwicklung von Policys, für deren Durchsetzung im politischen Prozess und im Rahmen der Implementierung. Wenn die Länder diese Chance nutzen und auch in Bezug auf die Gestaltung regionaler Akteursnetze von ihren Nachbarn lernen, können sie so auch zur Legitimierung des föderalen Systems beitragen. Nicht zuletzt gilt die Einbindung gesellschaftlicher Akteure ja als eine besondere Stärke föderaler Systeme.

Zuletzt bleibt festzuhalten, dass sich der Blick auf die Diffusionsforschung für die Beurteilung des deutschen Föderalismus als Ideenpool und Innovationslabor im Bereich der Bildungspolitik als durchaus produktiv erwiesen hat: Eine detaillierte Analyse von Prozessen der Politikkonvergenz mithilfe des Diffusionsbegriffs erlaubt Erkenntnisse darüber, über welche Kanäle Informationen über eine Policy-Innovation sich ausbreiten und welche Akteure den Weg für ihre Einführung ebnen. Durch eine methodisch klare Definition des Diffusionsbegriffs, die zwischen einem Lenkungs- und Verstärkungseffekt von Vorbild-Policys unterscheidet, ist es zudem möglich, externe und interne Einflüsse, die auf die Gliedstaaten einwirken, ins Verhältnis zu setzen. Mittels der Unterscheidung nach verschiedenen Formen der horizontalen und vertikalen Diffusion (*regional diffusion, national interaction diffusion, top-down, bottom-up diffusion*) kann man darüber hinaus die Richtung und Form des Einflusses zwischen Gliedstaaten oder Gliedstaaten und übergeordneten Gremien charakterisieren. Dies ist besonders dann von Vorteil, wenn die Rolle eines Gremiums sich mittels der formalen Vorgaben nicht eindeutig beurteilen lässt – wie im Fall der KMK. Zudem können die Motive der Gliedstaaten, die für die Einführung oder Ablehnung der Policy-Innovation ausschlaggebend waren, erfasst werden. Die Charakterisierung der Motive als Wettbewerb, Lernen von Erfolgen, Nationale Standards und *symbolic imitation* verspricht Erkenntnisse darüber, welche Anreize und Institutionen harmonisierend wirken und welche nicht. Dies ist besonders bei „weichen" Steuerungsinstrumenten wie z.B. Kommunikation und Information interessant. Eine entsprechende Analyse mit dem Diffusionsbegriff geht somit weiter als herkömmliche Analysen, die sich auf die Feststellung von Politikkonvergenz beschränken oder Arbeiten, die zwar im Detail die Übertragung einer Policy von einem Land auf das andere betrachten, hier jedoch den größeren Kontext der weiteren Gliedstaaten sowie übergeordneter Gremien ausblenden.

Anmerkungen

1 Bis 2004 wurden alle KMK-Beschlüsse einstimmig beschlossen. Seitdem sind auch Mehrheitsbeschlüsse möglich, allerdings nicht, wenn Beschlüsse der Herstellung von Einheitlichkeit und Mobilität im Bildungswesen sowie der Errichtung gemeinsamer Einrichtungen dienen oder wenn mit Auswirkungen auf die Landeshaushalte zu rechnen ist (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* 19.11.1955). Entsprechend werden nach wie vor sehr viele Beschlüsse im Konsens gefasst.

2 Der „Dritte Bildungsweg" ist ein außerschulischer Zugang zum Studium. Im Gegensatz dazu führt der „Erste Bildungsweg" über die Schule direkt zum Abitur; und der „Zweite Bildungsweg" sieht nach einer Unterbrechung der schulischen Laufbahn den nachträglichen Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung am Abendgymnasium oder am Kolleg vor.

3 Der KMK-Beschluss nennt hier Inhaber von Fortbildungsabschlüssen nach §§ 53, 54 Berufsbildungsgesetz und §§ 42, 42a der Handwerksordnung, Inhaber vergleichbarer Qualifikationen im Sinne des Seemannsgesetzes, Inhaber von Abschlüssen von Fachschulen entsprechend der „Rahmenvereinbarung über Fachschulen" der KMK sowie Inhaber von Abschlüssen vergleichbarer landesrechtlicher Fortbildungsregelungen für Berufe im Gesundheitswesen sowie im Bereich der sozialpflegerischen und sozialpädagogischen Berufe.

4 Im einzigen verbleibenden Land Brandenburg wurde der entsprechende Gesetzentwurf dem Landtag im Januar 2014 vorgelegt (vgl. Gesetzentwurf im Anhang).

5 Zuvor mussten beruflich Qualifizierte ohne Abitur ihre Studierfähigkeit stets durch eine Eignungsprüfung oder ein Probestudium unter Beweis stellen und/oder waren auf ein eingeschränktes Fächerspektrum oder ein Studium an Fachhochschulen festgelegt.

6 Eine ausführliche Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Konvergenz-, Transfer- und Diffusionsforschung haben *Holzinger*, *Jörgens* und *Knill* vorgenommen (2007a, S. 13ff).

7 *Grotz* verweist hier auf die traditionell unitarische Haltung der SPD.

8 Hier sind z.B. die Sammelbände von *Freitag* und *Vatter* (2010), *Hildebrandt* und *Wolf* (2008), *Scheller* und *Schmid* (2008) sowie *Schneider* und *Wehling* (2006) zu nennen. Allerdings widmen sich nur wenige dieser Analysen Lernprozessen zwischen den Ländern.

9 Symptomatisch hierfür ist, dass ein Sonderband der PVS mit dem Titel „Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken" aus dem Jahr 2003 (*Holzinger/Jörgens/Knill* 2007b) 16 Analysen von Diffusionsprozessen auf der internationalen Ebene und nur eine Studie über sub-nationale Diffusion, zwischen Schweizer Kantonen (*Kübler/Widmer* 2007), umfasst.

10 Einen Überblick aller Standards bietet die Internetpräsenz der KMK: www.kmk.org/bildung-schule/qualitaetssicherung-in-schulen/bildungsstandards/ueberblick.html (Abruf am 12.03.2013).

11 Allerdings sind die Entscheidungsprozesse nur für 14 von 16 Ländern den Parlamentsdokumentationen zu entnehmen, da Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt die Policy in einer Verordnung verankert haben. Um die Beweggründe für die Einführung der Policy zu erfahren, wurden für diese Länder Interviews mit Vertretern des Wissenschaftsressorts im zuständigen Landesministerium geführt.

12 Aus Gründen der Darstellung wird der Befund zu Hypothese 3 vorgezogen.

13 Dass diese Widerstände überwunden werden konnten, ist Resultat der Bestrebungen zahlreicher Akteure: Zum einen haben sich einzelne Länder, die die Policy Meisterabitur bereits eingeführt hatten (Niedersachsen) oder sich mit dem Thema profilieren wollten (Nordrhein-Westfalen) dafür eingesetzt, dass ein KMK-Beschluss die Policy vorschreibt. Darüber hinaus haben Akteure wie das Bundesministerium für Bildung und Forschung, die Dachverbände der Kammern und der „Innovationskreis berufliche Bildung" gefordert, dass der Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte weiter geöffnet und bundesweit vereinheitlicht wird (Interviews S 1, S 2, S 3, S 5, S 6, S 7).

14 Das bildungspolitische Interesse der Handwerkskammern (HWKs) und Industrie- und Handelskammern (IHKs) beruht auf ihrem staatlichen Auftrag in der beruflichen Bildung: Sie nehmen die Prüfungen ab und sind an der Normierung der Inhalte sowie der Qualitätssicherung beteiligt (*Groser/Sack/Schroeder* 2010).

15 Einheitliche Standards wurden für die Transparenz sowie für die bundesweite Mobilität der Zielgruppe als wünschenswert erachtet.

16 Beruflich Qualifizierte weisen aus verschiedenen Gründen eine geringe Studierneigung auf: Sie stehen häufig voll im Berufsleben, haben häufiger familiäre Verpflichtungen und profitieren kaum vom finanziellen Fördersystem für Studierende (*Freitag* 2009).

17 Ob der gegenwärtig beobachtete Rückgang der Parteiendifferenz in der Bildungspolitik (*Hepp* 2011, S. 67ff.; *Münch* 2010, S. 197; *Lanzendorf/Pasternack* 2008, S. 60ff.) die Diffusion von Policy-Innovationen begünstigen kann, bleibt zu erforschen.

Literatur

Benz, Arthur, 2007: Politischer Wettbewerb, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 54-67.

Berry, Frances/Stokes; Berry, William D., 2007: Innovation and Diffusion Models in Policy Research, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), Theories of the policy process, 2nd, Boulder, Colo: Westview Press, S. 223-260.

Blancke, Susanne, 2003: Die Diffusion von Innovation im deutschen Föderalismus, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2003. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 31-48.

Blumenthal, Julia von, 2009: Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung. Governance im Bundesstaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung, 1. Auflage, Baden-Baden, Germany: Nomos.

Braun, Dietmar/Gilardi, Fabrizio/Füglister, Katharina/Luyet, Stephane, 2007: EX PLURIBUS UNUM: Integrating the Different Strands of Policy Diffusion Theory, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 39-55.

DiMaggio, Paul J./W. Powell, Walter, 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, in: American Sociological Review, 48, 2, S. 147-160.

Dolowitz, David P./Marsh, David, 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: *Governance* 13, 1, S. 5-23.

Edelstein, Benjamin/Allmendinger, Jutta, 2012: Bildungsföderalismus – Déjà-vu mit Happy End? in: *Schultz, Tanjev/Hurrelmann, Klaus* (Hrsg.), Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Bildungszentralismus? 1. Auflage, Weinheim: Juventa, S. 18-51.

Elkins, Zachary/Simmons, Beth A., 2005: On Waves, Cluster and Diffusion: A Conceptual Framework, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 598, 33-51.

Expertenkommission Forschung und Innovation, 2011: Gutachten 2011, Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin: EFI.

Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hrsg.), 2010, Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Münster [u.a.]: LIT.

Freitag, Walburga, 2009: Hochschulzugang öffnen – Mehr Chancen für Studierende ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Landtag NRW am 3. September 2009 in Düsseldorf, Hannover: HIS.

Gray, Virginia, 1973: Innovation in the States: A Diffusion Study, in: The American Political Science Review, 67, S. 1174-1185.

Groser, Manfred/Sack, Detlef/Schroeder, Wolfgang, 2010: Die Industrie- und Handelskammern im politischen System Deutschlands, in: *Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard* (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Ein Handbuch, 1. Auflage, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, S. 66-83.

Grotz, Florian, 2007: Vertikale Gewaltenteilung: institutionenpolitische Leitidee oder demokratietheoretische Chiffre? Reform westeuropäischer Bundes- und Einheitsstaaten im Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 4, S. 775-797.

Grube, Norbert, 2009: Nähe und Distanz: Föderale Einstellungen der Bevölkerung in 60 Jahren Bundesrepublik Deutschland, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2009. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 149-160.

Hall, Peter A. 2008: Systematic process analysis: when and how to use it, in: european political science, 7, S. 304-317.

Hepp, Gerd F., 2011: Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Hepp, Gerd F., 2006: Bildungspolitik als Länderpolitik, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 240-269.

Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph, 2007a: Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11-35.

Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.), 2007b: Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Immerfall, Stefan, 2010: Der deutsche Bildungsföderalismus zwischen Aufbruch und Verflechtungsfalle – macht sich die „Griechische Landschildkröte" auf den Weg? in: *Blumenthal, Julia von* (Hrsg.):

Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Perspektiven im internationalen Vergleich, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 197-215.

Kern, Kristine/Koll, Claudia/Schophaus, Malte, 2007: The diffusion of Local Agenda 21 in Germany: Comparing the German federal states, in: Environmental Politics 16, 4, S. 604-624.

KMK 2012: Aufgaben der KMK. in: Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Online verfügbar unter http://www.kmk.org/wir-ueber-uns/aufgaben-der-kmk.html, Stand: 02.04.2012.

Knill, Christoph/Dobbins, Michael, 2009: Hochschulpolitik in Mittel- und Osteuropa: Konvergenz zu einem gemeinsamen Modell?, in: Politische Vierteljahresschrift, 50, S. 226-252.

Kübler, Daniel/Widmer, Thomas, 2007: Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. Eine Panelanalyse mit Ereignisdaten in den Schweizer Kantonen, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 200-220.

Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer, 2008: Landeshochschulpolitiken, in: *Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim* (Hrsg.), Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43-66.

Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. New Haven; London: Yale University Press.

Müller, Markus M., 2008: Länderwirtschaftspolitik, in: *Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim* (Hrsg.), Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 215-234.

Münch, Ursula, 2008: Vernachlässigung eines „Hausguts". Bundesdeutsche Bildungspolitik zwischen Europäisierung und Entstaatlichung, in: *Scheller, Henrik/Schmid, Josef* (Hrsg.), Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos, S. 186-215.

Münch, Ursula, 2010: Föderale und parteipolitische Interdependenzen bei schulpolitischen Innovationsprozessen, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos, S. 188-199.

Oates, Wallace E., 1999: An essay on fiscal federalism, in: Journal of economic literature 37, S. 1120-1149.

Olson, Mancur, 1969: The principle of fiscal equivalence: The Division of responsibilities among different levels of government, in: The American economic review 59, S. 479-487.

Orr, Dominic/Schnitzer, Klaus/Frackmann, Edgar, 2008: Social and Economic Conditions of Student Life in Europe. Synopsis of indicators. Final report, Bielefeld: Bertelsmann.

Picht, Georg, 1965: Die deutsche Bildungskatastrophe, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

Quesel, Carsten, 2012: Allgemeine Hochschulreife als Steuerungsfiktion, in: *Hoffmann-Ocon, Andreas/ Schmidtke, Adrian* (Hrsg.), Reformprozesse im Bildungswesen. Zwischen Bildungspolitik und Bildungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 167-206.

Rudzio, Wolfgang, 2006: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung, Kronberg, Ts: Scriptor-Verlag.

Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.), 2008, Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, 1. Auflage, Baden-Baden: Nomos.

Schmid, Josef, 1991: Industriepolitik der CDU. Innovation, Variation, Diffusion, in: *Jürgens, Ulrich/ Krumbein, Wolfgang* (Hrsg.): Industriepolitische Strategien. Bundesländer im Vergleich, Berlin: Edition Sigma, S. 171-193.

Schmid, Josef/Blancke, Susanne, 2006: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Bundesländern. Randerscheinung oder Laboratorium? in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 295-315.

Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), 2006, Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schuetze, Hans G./Slowey, Maria (Hrsg.), 2001: Higher Education and Lifelong Learners. International perspectives on change, Routledge Falmer.

Schultz; Tanjev/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.), 2012: Bildung und Kleinstaaterei. Brauchen wir mehr Bildungszentralismus? 1. Auflage, Weinheim: Juventa.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 19.11.1955: Geschäftsordnung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland gemäß Beschluss vom 19. November 1955, vom 02.06.2005.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2006: Synoptische Darstellung der in den Ländern bestehenden Möglichkeiten des Hochschulzugangs für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung auf der Grundlage hochschulrechtlicher Regelungen.

Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), 2009: Hochschulzugang für beruflich qualifizierte Bewerber ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung, Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 06.03.2009.

Stern, Jutta, 2000: Programme versus Pragmatik. Parteien und ihre Programme als Einfluss- und Gestaltungsgröße auf bildungspolitische Entscheidungsprozesse, Frankfurt am Main; New York: P. Lang.

Teichler, Ulrich/Wolter, Andrä, 2004: Zugangswege und Studienangebote für nicht-traditionelle Studierende, in: die hochschule 13, 2, S. 64-80.

Ulbricht, Lena, 2012: Öffnen die Länder ihre Hochschulen? Annahmen über den Dritten Bildungsweg auf dem Prüfstand, in: die hochschule, 1, S. 154-168.

Walker, Jack L., 1969: The Diffusion of Innovations among the American States, in: American Political Science Review, 63, S. 880-899.

Wehling, Hans-Georg, 2006: Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands – zur Einführung, in: *Schneider, Herbert/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.), Landespolitik in Deutschland. Grundlagen, Strukturen, Arbeitsfelder, 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7-21.

Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim, 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs, in: *Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim (*Hrsg.), Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 363-370.

Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim (Hrsg.), 2008, Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag.

Zohlnhöfer, Reimut/Ostheim, Tobias, 2007: Politiktransfer durch die Europäische Beschäftigungspolitik? Methodische Überlegungen und empirische Analyse des Falls Deutschland, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. 1. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 327-347.

Anhang

Gesetzesentwürfe für die Einführung der Policy Meisterabitur

1. Brandenburg: Landtag Brandenburg (09.01.2014): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Neuregelung des Hochschulrechts des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Hochschulgesetz – BbgHG), Drucksache 5/8370.
2. Berlin: Abgeordnetenhaus Berlin (04.03.2011): Vorlage – zur Beschlussfassung – Gesetz zur Modernisierung des Hochschulzugangs und zur Qualitätssicherung von Studium und Prüfung, Drucksache 16/3924.
3. Baden-Württemberg: Landtag von Baden-Württemberg (22.04.2010): Gesetzentwurf der Landesregierung. Gesetz zur Verbesserung des Hochschulzugangs beruflich Qualifizierter und der Hochschulzulassung, Drucksache 14/6248.
4. Bayern: Bayerischer Landtag (06.12.2005): Gesetzentwurf der Staatsregierung eines Bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG), Drucksache 15/4396.

5. Bremen: Bremische Bürgerschaft (16.03.2010): Zweites Hochschulreformgesetz, Drucksache 17/1222.
6. Hessen: Hessischer Landtag (28.09.2004): Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Hessischen Hochschulgesetzes und anderer Gesetze, Drucksache 16/2718.
7. Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (18.05.2010): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Hochschulzugangs für beruflich Qualifizierte und zur Weiterentwicklung des Bachelor-Master-Studiensystems, Drucksache 19/6214.
8. Mecklenburg-Vorpommern: Landtag Mecklenburg-Vorpommern (16.06.2010): Gesetzesentwurf der Landesregierung: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeshochschulgesetzes und Gesetz zur Errichtung der Teilkörperschaft Universitätsmedizin Greifswald, Drucksache 5/3564.
9. Niedersachsen: Niedersächsischer Landtag (31.05.2001): Entwurf eines Gesetzes zur Hochschulreform in Niedersachsen. Niedersächsischer Landtag, Drucksache 14/2541. Entwurf der Landesregierung.
10. Nordrhein-Westfalen: per Verordnung geregelt
11. Rheinland-Pfalz: Landtag Rheinland-Pfalz (20.01.2010): Gesetzentwurf der Landesregierung.... tes Landesgesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften.
12. Schleswig-Holstein: Schleswig-Holsteinischer Landtag (28.09.2006): Gesetzentwurf der Landesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein (Hochschulgesetz – HSG), Drucksache 16/1007.
13. Saarland: Landtag des Saarlandes (29.04.2009): Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes: Gesetz zur Änderung des Universitätsgesetzes, des Fachhochschulgesetzes sowie anderer Vorschriften, Drucksache 13/2392.
14. Sachsen: Sächsischer Landtag (10.05.2012), Gesetzentwurf der Staatsregierung: Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Bestimmungen, Drucksache 5/9089.
15. Sachsen-Anhalt: per Verordnung geregelt
16. Thüringen: Thüringer Landtag (20.09.2006): Gesetzentwurf der Landesregierung Thüringer Gesetz zur Änderung hochschulrechtlicher Vorschriften.

Anonymisierte Liste der Experteninterviews

Kürzel	Nr.	Akteur/Organisation	Datum
Bayern			
BY	1	Regierungsfraktion	19.03.2012
BY	2	Oppositionsfraktion	18.01.2012
BY	3	Oppositionsfraktion	18.01.2012
BY	4	Landesministerium, Hochschulressort	18.01.2012
BY	5	Landesministerium, Ressort für allgemeinbildende Schulen	18.01.2012
BY	6	Kammern	18.01.2012
BY	7	Kammern	22.02.2012
BY	8	Gewerkschaften	28.02.2012
BY	9	Hochschulen	06.01.2012
BY	10	Hochschulen	23.01.2012
Hessen			
HE	1	Regierungsfraktion	03.02.2012
HE	2	Regierungsfraktion	01.02.2012
HE	3	Oppositionsfraktion	01.02.2012

HE	4	Oppositionsfraktion	02.02.2012
HE	5	Oppositionsfraktion	17.02.2012
HE	6	Landesministerium, Hochschulressort	02.02.2012
HE	7	Landesministerium, Berufsbildungsressort	12.01.2012
HE	8	Kammern	06.12.2011
HE	9	Kammern	01.02.2012
HE	10	Gewerkschaften	20.02.2012
HE	11	Hochschulen	27.02.2012
HE	12	Hochschulen	06.02.2012
HE	13	Unternehmerverband	30.11.2011
Rheinland-Pfalz			
RP	1	Regierungsfraktion	02.02.2012
RP	2	Oppositionsfraktion	14.02.2012
RP	3	Landesministerium, Hochschulressort	03.02.2012
RP	4	Landesministerium, Berufsbildungsressort	03.02.2012
RP	5	Kammern	26.03.2012
RP	6	Kammern	06.01.2012
RP	7	Gewerkschaften	20.01.2012
RP	8	Hochschulen	02.02.2012
Thüringen			
TH	1	Regierungsfraktion	27.02.2012
TH	2	Landesministerium, Hochschulressort	11.01.2012
TH	3	Landesministerium, Hochschulressort	08.03.2012
TH	4	Landesministerium, Berufsbildungsressort	11.01.2012
TH	5	Kammern	10.01.2012
TH	6	Kammern	11.01.2012
TH	7	Gewerkschaften	10.01.2012
TH	8	Hochschulen	15.03.2012
Weitere Länder			
BB	1	Landesministerium, Hochschulressort	15.03.2012
NW	1	Landesministerium, Hochschulressort	16.02.2012
ST	1	Landesministerium, Hochschulressort	02.08.2011
Sonstige			
S	1	KMK	29.10.2011
S	2	KMK	20.01.2012
S	3	Bundesministerium für Bildung und Forschung	14.07.2011
S	4	Bundesministerium für Bildung und Forschung	07.06.2011
S	5	Kammern, Dachverband	23.06.2011
S	6	Kammern, Dachverband	30.01.2012
S	7	Kammern, Dachverband	15.03.2012
S	8	Hochschulen auf Bundesebene	01.07.2011
Summe der Interviews: 50			

Anschrift der Autorin:
Dipl. pol. Lena Ulbricht, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung WZB, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin
E-Mail: lena.ulbricht@wzb.eu

der moderne Staat – dms

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

1-2014
Koordination – Konjunktur und Krise

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

Verlag Barbara Budrich Opladen – Berlin – Toronto

Dominik Vogel/Stephan Löbel/Isabella Proeller/
Tino Schuppan

Einflussfaktoren von Führungsverhalten in der öffentlichen Verwaltung

Ergebnisse einer Fallstudie in der Bundesagentur für Arbeit

Zusammenfassung
Dieser Artikel adressiert zwei bisher nur wenig untersuchte Aspekte der Führungsforschung: Führungsverhalten im öffentlichen Sektor und Faktoren die Führungsverhalten beeinflussen. Mittels einer Fallstudie in der Bundesagentur für Arbeit werden explorativ Hypothesen über Einflussfaktoren des Führungsverhaltens aufgestellt. Die Studie kommt zu der Erkenntnis, dass eine oftmals angenommene Führungslücke im öffentlichen Sektor nicht bestätigt werden kann. Für das ausgeprägte Führungsverhalten, das in der Fallstudie beobachtet wurde, wird als Determinante die besondere Ausgestaltung des Managementsystems der Bundesagentur für Arbeit verantwortlich gemacht. Dazu gehört unter anderem das Performance Management System sowie die Führungskräfteauswahl und -entwicklung. Die Arbeit schließt mit Empfehlungen für weitere Forschungsansätze auf dem Gebiet der Führungsforschung im öffentlichen Sektor.

Schlagworte: Führungsverhalten, Leadership, Personalentwicklung, Einflussfaktoren, Bundesagentur für Arbeit

Abstract
Antecedents of public managers leadership behavior. Results of a case study in the German federal labor administration
This article focuses on two aspects of leadership research in the public sector which have received little attention so far. Firstly, leadership behavior in the public sector and secondly, its influencing factors. Based on an embedded case study of the German federal employment agency ("*Bundesagentur für Arbeit*") hypotheses on influencing factors of leadership behavior were derived. In general, a rather active and explicit leadership behavior has been observed in the case study, which is rather contradictory to the often proclaimed stereotype of a "leadership gap" in the public sector. As main determinants the unique arrangement of the management system of the "Bundesagentur für Arbeit" has been identified, especially the performance management system as well as the leadership selection and development programmes. The article concludes by giving recommendations for further research in the field of leadership in the public sector.

Key words: Leadership behavior, leadership, human resource development, explanatory factors, Federal Employment Agency

Führungslücke in der öffentlichen Verwaltung?

Führung ist ein entscheidender Faktor für den Erfolg von Organisationen (*Bass/Bass* 2008; *Van Wart* 2003, 2011). „Effektive Führung sorgt für bessere und effizientere Produkte und Dienstleistungen; sie sorgt für ein Zusammengehörigkeitsgefühl, persönliche Weiterentwicklung und höhere Zufriedenheit bei den Mitarbeitern[1]; sie gibt Richtung und Vision, sorgt für Anpassung an die Umwelt, für Innovation und Kreativität, […]" (*Van*

Wart 2003, S. 214). Diese, in einer Vielzahl von Studien (vgl. *DeRue u.a.* 2011; *Judge/Piccolo/Ilies* 2004; *Kaiser/Hogan/Craig* 2008) bestätigten, Zusammenhänge sind der Grund für das hohe wissenschaftliche und praktische Interesse am Thema Führung. Auch im öffentlichen Sektor hat „Führung" viel Aufmerksamkeit erlangt. Allerdings ist dabei sowohl in der Praxis als auch in der Forschung ein deutliches Missverhältnis im Vergleich zur Privatwirtschaft zu beobachten (*Van Wart* 2003). In der Mitte des letzten Jahrhunderts wurde sogar eine lebhafte, normative Diskussion geführt, ob Führung im öffentlichen Sektor überhaupt erwünscht ist. Während traditionell Führung über Regeln als Idealtyp galt, verschob sich der Kern der Diskussion mit Aufkommen der reformorientierten NPM-Bewegung (*Van Wart* 2003; *Schedler/Proeller* 2011, S. 248). Stattdessen wurde Führung vermehrt als unabdingbarer Faktor bei der Veränderung und Verbesserung öffentlicher Organisationen und öffentlicher Leistungserbringung wahrgenommen. Umso erstaunlicher ist der von Wissenschaft und Praxis häufig hinter vorgehaltener Hand ausgesprochene Vorwurf einer „Führungslücke" in der öffentlichen Verwaltung, der provokant formuliert ein Bild zum Ausdruck bringen soll, nach dem Führung in der öffentlichen Verwaltung nicht oder kaum stattfinde. Die Ergebnisse der Studie „Verwaltungsführung heute" (*Hammerschmid u.a.* 2010, S. 30) welche zum Schluss kommt, dass „[…] Verwaltungsmodernisierung in Deutschland noch relativ stark von Instrumenten und weniger durch Führung geprägt ist", gehen ebenfalls in diese Richtung.

Neben der versteckten Führungslückendiskussion sind in den vergangen Jahren verstärkt Fragen nach einem „optimalen" Führungsverhalten in öffentlichen Organisationen und der Wirkung von Führung auf die Leistungsfähigkeit (z.B. *Fernandez/Cho/Perry* 2010; *Trottier/Van Wart/Wang* 2008) und andere positive Outcomes (z.B. *Kroll/Vogel* im Erscheinen) in den Vordergrund gerückt. Überaschenderweise spielten dabei Rahmenbedingungen, unter denen Führung im öffentlichen Sektor stattfindet, bisher eine untergeordnete Rolle. Wie Führungskräfte im öffentlichen Dienst führen und welche Faktoren ihr Führungsverhalten beeinflussen, ist weitgehend vernachlässigt worden. Dies gilt insbesondere für Deutschland, wo seit den viel beachteten Studien von *Klages* und Kollegen (*Klages* 1989; *Klages/Hippler* 1991) kaum Forschung zur Führungsrealität in der Verwaltung stattgefunden hat.

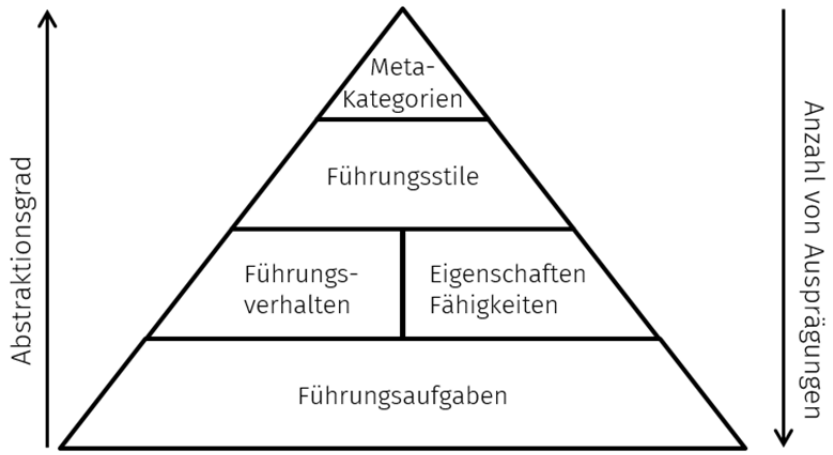
Der vorliegende Artikel befasst sich daher mit der Fragestellung, welches Führungsverhalten in der deutschen Verwaltung praktiziert wird und welche Faktoren das Führungsverhalten beeinflussen. Da diese Fragen, wie eingangs erläutert und im folgenden Kapitel aufgezeigt, bisher relativ wenig Aufmerksamkeit erfahren haben, wurde die Studie als hypothesengenerierende Fallstudie konzipiert. Als Fall dieser „embedded case study" (*Yin* 2009) wurde die Bundesagentur für Arbeit ausgewählt. Im Forschungsdesign wird die Bundesagentur für Arbeit dabei nicht als typischer Fall einer öffentlichen Verwaltung in Deutschland betrachtet, sondern als „extreme case" (*Gerring* 2006, S. 89). Die Bundesagentur für Arbeit wurde also gerade wegen ihrer vermeintlichen Sonderstellung als Vertreterin einer modernen öffentlichen Verwaltung ausgewählt, die besonderes Augenmerk auf Führung, Steuerung und Ergebnisorientierung legt. Damit lässt sich bei der Bundesagentur für Arbeit mehr als bei anderen Behörden, die nicht über diese Rahmenbedingungen verfügen, erwarten, dass Führung eine besondere Rolle spielt und daher auch (besser) beobachtbar ist. Ziel ist es herauszuarbeiten, wie sich Führungsverhalten innerhalb eines solchen besonderen Falls darstellt und welche Faktoren es innerhalb der Bundesagentur für Arbeit beeinflussen. Hieraus können Erkenntnisse für den Transformationsprozess und die Zukunft anderer Verwaltung abgeleitet werden.

Um die aufgeworfenen Forschungsfragen zu beantworten, werden zunächst die bisherigen Erkenntnisse zu Führung und ihre Determinanten diskutiert. Im Anschluss werden das methodische Vorgehen und die Fallauswahl dargestellt. Daraufhin werden auf der Basis der Fallstudienergebnisse allgemeine Hypothesen zum Führungsverhalten generiert. Daran anknüpfend erfolgt eine Untersuchung von Treibern, Hindernissen und Kontextfaktoren, also den Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten, inklusive erster Hypothesen über deren Einflussrichtung und -stärke. Der Artikel schließt mit einer Diskussion und Einordnung der Erkenntnisse im Fazit und abschließenden Forschungshypothesen.

Theoretisch-konzeptionelle Einbettung zu Einflussfaktoren von Führungsverhalten

Was unter dem Begriff Führung[2] überhaupt zu fassen ist, unterliegt einem andauernden wissenschaftlichen Diskurs. Eine einheitliche Definition ist nicht in Sicht und kann bei der Vielzahl der untersuchten Phänomene und Fragestellungen auch schwerlich entstehen (*Bass/Bass* 2008, S. 23). *Bass/Bass* (2008) geben mit ihrem Werk einen detaillierten Überblick über die historische Entwicklung des Begriffs und die unterschiedlichen Arten von Definitionen. Sie enden mit einem Verweis auf *House u.a.* (2004), die folgende Definition entwickelten: „Leadership is the ability of an individual to influence, motivate, and enable others to contribute toward the effectiveness and success of the organization of which they are members" (*House u.a.* 2004, S. 15). Diese Definition wird auch für die vorliegende Arbeit verwendet.

Abbildung 1: Begriffshierarchie von Führungsaktivitäten (in Anlehnung an *Van Wart* 2011, S. 31)



Die Leadershipforschung hat eine Vielzahl von Theorien und Modellen hervorgebracht. Dabei unterscheiden sich die Ansätze nicht nur in ihrem theoretischen Fokus, sondern auch darin, was als Führung betrachtet wird. *Van Wart* (2011, S. 31) zeigt, dass es fünf verschiedene Blickwinkel auf das Thema Führung gibt, die sich vor allem im Grad der Detaillierung unterscheiden (s. Abbildung 1). Auf der untersten Ebene mit dem höchsten Detaillierungs-

grad finden sich Führungsaufgaben, darüber liegen Eigenschaften und Fähigkeiten sowie Führungsverhalten. Von diesen Verhaltensweisen werden in der Literatur ca. zehn bis 30 verschiedene unterschieden. Auf einer abstrakteren Ebene sind Führungsstile und Metakategorien angesiedelt. Für die vorliegende Studie haben wir uns für die Ebene des Führungsverhaltens als Beobachtungsebene entschieden. Diese Ebene bildet einen guten Kompromiss zwischen Abstraktion und Konkretisierung. Die Anzahl der verschiedenen Verhaltensarten ist noch übersichtlich genug, um sie in einer Fallstudie zu überblicken.

Führungsverhalten lässt sich nach der Taxonomy of Leadership Behavior von *Yukl/Gordon/Taber* (2002) in drei Kategorien einteilen: aufgabenorientiertes, beziehungsorientiertes und veränderungsorientiertes Führungsverhalten. Diese Metakategorien unterteilen sich ihrerseits wieder in Verhalten, anhand dessen die Metakategorien auch umschrieben und erklärt werden können. Tabelle 1 verdeutlicht die Unterscheidung in verschiedenen Führungsverhalten und ihre Gruppierung in Metakategorien.

Tabelle 1: Definition von 12 spezifischen Leadership Behaviors (Quelle: *Yukl/Gordon/Taber* 2002, S. 25)

Aufgabenorientiert	**Rollen klären** (*Clarifying roles*): Führungskraft verteilt Aufgaben und erläutert Verantwortlichkeiten, Ziele und Leistungserwartungen.
	Kontrollieren (*Monitoring operations*): Führungskraft überprüft den Fortschritt und die Qualität der Arbeit und evaluiert die Leistung der Mitarbeiter und des Teams.
	Planen (*Short-term planning*): Führungskraft bestimmt, wie Personal und Ressourcen eingesetzt werden, um eine Aufgabe effektiv zu erledigen. Legt fest, wie die Aktivitäten des Teams geplant und koordiniert werden um Aufgaben effizient zu erledigen.
Beziehungsorientiert	**Beteiligen** (*Consulting*): Führungskraft beteiligt andere, bevor sie Entscheidungen trifft, die diese betreffen, ermuntert zur Beteiligung in Entscheidungsprozessen und nutzt die Ideen und Vorschläge anderer.
	Unterstützen (*Supporting*): Führungskraft zeigt Interesse für die Bedürfnisse und Gefühle der einzelnen Mitarbeiter; gibt Unterstützung und Aufmunterung bei schwierigen oder stressigen Aufgaben; und zeigt Vertrauen in die Mitarbeiter.
	Anerkennen (*Recognizing*): Führungskraft lobt gute Leistungen; gibt Anerkennung für Erfolge und besonderen Einsatz; und schlägt angemessene Belohnungen für Mitarbeiter mit hoher Leistungsbereitschaft vor.
	Entwickeln (*Developing*): Führungskraft gibt Mitarbeitern hilfreiches Feedback und Coaching; gibt hilfreiche Karriereratschläge; und ermuntert Mitarbeiter Fortbildungsmöglichkeiten wahrzunehmen.
	Übertragung von Verantwortung (*Empowering*): Führungskraft beteiligt Mitarbeiter bei wichtigen arbeitsbezogenen Entscheidungen; gibt Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse für wichtige Aufgaben ab; und erlaubt Mitarbeitern arbeitsbezogene Probleme ohne vorherige Genehmigung zu lösen.
Veränderungsorientiert	**Entwerfen einer Vision für den Wandel** (*Envisioning Change*): Führungskraft artikuliert eine klare und ansprechende Vision davon was erreicht werden könnte und verknüpft die Vision mit den Werten und Idealen der Mitarbeiter; erläutert eine vorgeschlagene Veränderung oder neue Initiative mit Enthusiasmus und Optimismus.
	Risiken für Veränderungen eingehen (*Taking risks for change*): Führungskraft geht persönliche Risiken ein und bringt Opfer um erstrebenswerte Veränderungen in der Organisation anzustoßen und zu befördern.
	Zu innovativen Denken ermuntern (*Encouraging innovative thinking*): Fordert andere auf, ihre Annahmen über ihre Arbeit zu hinterfragen und bessere Wege der Aufgabenerfüllung zu prüfen.
	Externes Beobachten (*External Monitoring*): Führungskraft analysiert Informationen über Ereignisse, Trends und Veränderung in der externen Umwelt der Organisation um Gefahren, Chancen und andere Auswirkungen für sein Team oder seine Organisation zu erkennen.

Yukl et al. (2002) knüpfen dabei an die bereits in den 50er-Jahren entwickelten Metakategorien aufgabenorientiertes und beziehungsorientiertes Führungsverhalten an (vgl. *Fleishman* 1953; *Halpin/Winer* 1957; *Fiedler* 1967). Die damaligen Führungsforscher stellten fest, dass sich Führungskräfte darin unterscheiden, worauf sie mit ihrem Verhalten den Fokus legen. Während sich die einen eher darauf konzentrieren, dass die Aufgaben erfüllt werden, fokussieren andere eher auf die Qualität ihrer Beziehungen mit anderen (*Bass/Bass* 2008).

Grundsätzlich werden für das alltägliche Führungsverhalten in der öffentlichen Verwaltung zwei Extreme angenommen. Das Erste ist der rein aufgabenorientierte oder autokratische Vorgesetzte, der keinerlei Interesse an den Bedürfnissen seiner Mitarbeiter zeigt. In einer positiveren Variante ist diese Führungskraft ein wahrer Experte auf seinem Gebiet und geht in der Erfüllung dieser Aufgaben auf. In der Studie von *Klages/Hippler* (1991, S. 37) hat dieser Typus einen Anteil von 16% an der Gesamtheit der befragten Führungskräfte. Der negative Typus ist der Autokrat. Er ist nur daran interessiert, dass die Aufgaben erledigt werden. Wie dies geschieht interessiert ihn genau so wenig, wie das Wohlergehen seiner Mitarbeiter. Er gibt direkte Anweisungen und erwartet, dass diese gehorsam umgesetzt werden. *Klages/Hippler* (1991, S. 38) teilten 34% ihres Samples in diese Kategorie ein.

Im zweiten Extrem agiert die Führungskraft rein beziehungsorientiert. Das heißt sie hat ein großes Harmoniebedürfnis und ist vor allem daran interessiert, ein gutes Verhältnis zu den eigenen Mitarbeitern zu haben und keine Konflikte heraufzubeschwören. Diesem Ziel wird auch die Erledigung der Aufgaben untergeordnet. Von den Mitarbeitern wird nur das verlangt, was ohne große Widerstände zugemutet werden kann. Bei *Klages/Hippler* (1991, S. 38) fallen mit 13% relativ wenige Führungskräfte in diese von *Blake/Mouton* (1964) als „Country Club Style" bezeichnete Kategorie.

Die Kategorie der Veränderungsorientierung etablierte sich nachdem *Ekvall*, *Arvonen* (*Ekvall* 1988; *Ekvall/Arvonen* 1991) und *Lindell* (1989) zeigen konnten, dass sich diese Dimension konzeptionell und empirisch von der Aufgaben- und Beziehungsorientierung unterscheidet (*Bass/Bass* 2008, S. 501). Veränderungsorientierte Führungskräfte sind vor allem an Innovationen und Kreativität interessiert (ebd.). Für den öffentlichen Sektor wird gemeinhin wenig Veränderungsorientierung angenommen. Der relativ unveränderliche Rechtsrahmen, der die Arbeit der Verwaltung in großem Maße determiniert sowie die eher an Stabilität orientierten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes werden regelmäßig als Begründung für eine geringe Veränderungsorientierung im öffentlichen Sektor angeführt (*Rainey* 2009, S. 264f.; *Kroll u.a.* 2012).

Aus dieser dreiteiligen Typologie von Führungsverhalten ergibt sich nun ein weiterer Aspekt, den *Yukl/Gordon/Taber* (2002) nicht explizit erwähnen, der sich aber schlüssig aus diesem Ansatz ableitet. Wenn für eine Führungskraft in keiner der drei Dimension Aufgabenorientierung, Beziehungsorientierung und Veränderungsorientierung nennenswertes Führungsverhalten feststellbar ist, so kann angenommen werden, dass ihr Verhalten eine Form von Nicht-Führung darstellt. Der Begriff der Nicht-Führung wird in der Führungsforschung in verschiedenen Ausprägungen verwendet. Größere Aufmerksamkeit hat die Nicht-Führung beispielsweise im Zusammenhang mit der transformationalen Führung erfahren. *Bass/Riggio* (2006) siedelten das so genannte Laissez-faire Leadership auf der untersten Ebene ihres Full Range Leadership Models an (*Bass/Riggio* 2006). Laissez-faire Leadership kann in zwei verschiedenen Facetten beobachtet werden: Als schlichte Abwesenheit von Führungsverhalten oder als ein Verhalten, bei dem eine Führungskraft Führung aktiv vermeidet (*Bass/Bass* 2008). Mit der Berücksichtigung von Nicht-Führung

soll in dieser Studie die oftmals proklamierte Führungslücke im öffentlichen Sektor mit berücksichtigt werden.

Als eine besondere Form der Nicht-Führung soll an dieser Stelle die Sachbearbeitungsorientierung angesprochen werden. Diese basiert auf der oftmals geäußerten Annahme, dass Führungskräfte im öffentlichen Sektor oftmals viel mehr „Obersachbearbeiter" als Leader seien. Sie seien durch eine Neigung zur Vertiefung in knifflige Einzelfälle und einer Bevorzugung routinehafter Kontrollaufgaben charakterisiert (*Reichard* 1987, S. 146f.). Führungsverhalten zeigt sich also lediglich in der (kleinteiligen) Kontrolle von Arbeitsprozessen und -ergebnissen. Darüber hinaus sieht sich die Führungskraft als Fachexperte, welche die Bearbeitung der schwierigen Fälle übernimmt. Weitergehendes Führungsverhalten findet nicht statt. Trotz der weiten Verbreitung als Stereotyp finden sich für diese Annahmen in der Literatur keine spezifischen empirischen Ergebnisse. Stattdessen wird dieses Führungsverhalten beispielsweise bei *Klages* (1998, S. 61) als Selbstverständlichkeit und offensichtlich festgestellt, da es jenen „[...] die mit der Verwaltung vertraut sind, anschaulich vor Augen steht, so daß es kaum notwendig sein wird, mit umfangreichen Belegen aufzuwarten."

Wenn offenbar unterschiedliche Ausprägungen von Führungsverhalten identifiziert werden können, interessiert die Frage nach den Determinanten, also den Faktoren, die das Führungsverhalten beeinflussen. *Pfeffer/Salancik* (1975) konnten zeigen, dass das Führungsverhalten stark durch die Rollenerwartungen der Vorgesetzten, Kollegen und Mitarbeitern beeinflusst wird. Hierbei wird vor allem das aufgabenorientierte Führungsverhalten durch die Erwartungen von Vorgesetzten beeinflusst, während die Erwartungen von Untergebenen stärker auf das beziehungsorientierte Führungsverhalten wirken. *Atwater* (1988) fand ebenfalls Belege für den Einfluss von Mitarbeitererwartungen. Der Einfluss der Vorgesetzten wurde hingegen nicht bestätigt. *Atwater* (1988) hat über die von *Pfeffer/Salancik* (1975) getesteten Zusammenhänge hinaus noch Persönlichkeits- und strukturelle Variablen überprüft. Erstaunlicherweise hatten jedoch nur die Persönlichkeitsmerkmale einen Einfluss. „Tough guy characteristics" führen demnach zu einem stärker fordernden Führungsverhalten („demanding"), wohingegen „nice guy characteristics" zu weniger forderndem Führungsverhalten führt.

Relativ weit verbreitet sind Studien zu demographischen Faktoren als Erklärungsvariablen für Führungsverhalten und hier vor allem zu Geschlechterunterschieden. *Eagly/Johnson* (1990) konnten in einer Meta-Analyse beispielsweise zeigen, dass entgegen allgemeiner Stereotype das Geschlecht bei der Aufgaben- und Beziehungsorientierung keine Rolle spielt. Frauen führen allerdings eher partizipativ und weniger autokratisch als Männer. Zum Einfluss des Alters von Führungskräften wiederum finden sich kaum Studien (*Barbuto Jr. u.a.* 2007). Wenn das Alter als Determinante von Führungsverhalten berücksichtigt wurde, dann im Zusammenhang mit transformationeller Führung.

Die meisten Untersuchungen zu Determinanten von Führungsverhalten sind dem Bereich der transformationalen Führung zuzuordnen. Der Ansatz der transformationalen Führung lässt sich auch in *Yukl/Gordon/Tabers* (2002) Führungstaxonomie wiederfinden. Er setzt sich im Wesentlichen aus Teilaspekten der Veränderungsorientierung (Intellectual Stimulation; Inspirational Motivation) und der Beziehungsorientierung (Individual Consideration) zusammen. Hinzu kommt noch ein Agieren als Vorbild für die Mitarbeiter, welches sich in der Taxonomie so nicht wiederfindet.

Wie *Walter/Bruch* (2009) zeigen konnten, ist die Forschung zu Ursachen und Rahmenbedingungen von Führungsverhalten im Bereich der charismatischen bzw. transfor-

mationalen Führung[3] inzwischen stärker ausgeprägt, auch wenn wesentlich mehr Forschung zur Wirkung als zu Ursachen vorliegen. Zur Strukturierung ihrer Analyse teilen *Walter/Bruch* (2009) die Einflussfaktoren in individuelle und kontextuale Faktoren ein. Bei den individuellen Faktoren finden sich, wie in der allgemeinen Leadershipforschung, Studien zum Einfluss von demographischen Merkmalen – vor allem bezüglich des Einflusses des Geschlechts auf die charismatische Führung. In einer Meta-Analyse von *Eagly/ Johannesen-Schmidt/van Engen* (2003) zeigte sich, dass Frauen im Gegensatz zu Männern eher transformational führen, auch wenn dieser Unterschied relativ gering ist. Neben dem Geschlecht gibt es noch vereinzelt Studien zum Einfluss des Alters. Die Ergebnisse sind allerdings widersprüchlich (*Eagly/Johannesen-Schmidt/van Engen* 2003, S. 1430). Einen relativ starken Einfluss auf das transformationale Führungsverhalten scheint die Persönlichkeit der Führungskraft auszuüben. Die „Big 5 Persönlichkeitseigenschaften" (*Costa/MacCrae* 1992) erklären laut einer Meta-Analyse von *Bono/Judge* (2004) 12% der Unterschiede im transformationalen Führungsverhalten. Eine positive Wirkung haben hierbei Extraversion, Verträglichkeit und Offenheit. Ein negativer Einfluss geht von Neurozitismus aus. Gewissenhaftigkeit scheint hingegen keinen Einfluss zu haben (*Bono/ Judge* 2004). Neben den demographischen Faktoren und den Persönlichkeitseigenschaften spielen die Einstellungen und Werte der Führungskraft eine Rolle. So zeigen Führungskräfte, die eine zynische Einstellung zum Wandel besitzen, weniger transformationale Führung (*Bommer/Rubin/Baldwin* 2004), wohingegen Commitment zur Organisation (*Seo/Jin/Shapiro* 2008) und ein traditionelles oder kollektivistisches Werteverständnis (*Sosik* 2005) einen positiven Einfluss ausüben. Als letzten individuellen Faktor, der einen Einfluss auf das transformationale Führungsverhalten hat, haben *Walter/Bruch* (2009) die Emotionen und die emotionale Intelligenz der Führungskräfte identifiziert. Führungskräfte mit positiver Stimmung und positiven Emotionen scheinen eher transformational zu führen als andere (*Chi/Chung/Tsai* 2011; *Walter/Bruch* 2009). Die emotionale Intelligenz wiederum scheint es den Führungskräften zu erlauben, sich stärker auf Motivationsbedürfnisse der Mitarbeiter einzulassen und auf diese zu reagieren (*Walter/Bruch* 2009).

Neben den individuellen Faktoren, die das Führungsverhalten beeinflussen, geben *Walter/Bruch* (2009) einen Überblick über Kontextfaktoren, die einen Einfluss ausüben. Zu diesen Kontextfaktoren zählt beispielsweise der bereits erwähnte soziale Kontext in dem Führung stattfindet. Führen Vorgesetzte charismatisch, so erhöht dies die Wahrscheinlichkeit, dass die Führungskräfte in der Ebene darunter diesen Führungsstil ebenfalls ausüben (*Bass u.a.* 1987). Ein analoger Mechanismus ist hinsichtlich des Einflusses von Kollegen auf die transformationale Führung zu erkennen. Führen diese charismatisch, dann führt auch die befragte Führungskraft selbst eher charismatisch (*Bommer/Rubin/ Baldwin* 2004). Interessant ist die Erkenntnis, dass Eigenschaften der Geführten einen Einfluss auf die Ausprägung der transformationalen Führung haben (*Howell/Shamir* 2005; *Walter/Bruch* 2009). So scheinen Führungskräfte eher charismatisch zu führen, wenn ihre Geführten stärker nach Selbstverwirklichung streben (*Dvir/Shamir* 2003), kollektivistisch orientiert sind (*Dvir/Shamir* 2003) oder von der Führungskraft als leistungsfähiger wahrgenommen werden (*Richardson/Vandenberg* 2005). Eine kollektivistische Organisationskultur führt offenbar eher zur Herausbildung von charismatischer Führung, als eine individualistische Kultur (*Pillai/Meindl* 1998; *Bass/Avolio* 1993). Zentralisierte und formalisierte Organisationsstrukturen hingegen weisen einen negativen Zusammenhang mit charismatischer Führung auf (*Sarros u.a.* 2002; *Walter/Bruch* 2010). Insgesamt

liegt aber eher wenig empirische Literatur zum Einfluss des organisationalen Umfelds auf das transformationale Führungsverhalten vor (*Walter/Bruch* 2009).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Forschung zu Determinanten von Führungsverhalten noch sehr bruchstückhaft ist. Die vorhandenen Erkenntnisse beziehen sich in den meisten Fällen auf den Ansatz der transformationalen Führung und befassen sich eher selten mit grundlegenderen Konzepten, wie beispielsweise der aufgaben-, beziehungs- und veränderungsorientierten Führung. An dieser Stelle soll weder unterstellt noch überprüft werden, ob die Erkenntnisse der transformationalen Führungsforschung analog auch auf Erklärungsmodelle von Führungsverhalten übertragen werden können. Geht man von einer gewissen inhaltlichen Nähe aus, aus der zumindest erste Anhaltspunkte auch für das Führungsverhalten abgeleitet werden können, so kann zusammengefasst werden, dass Mitarbeitererwartungen, Persönlichkeitsmerkmale, Einstellungen, Werte, emotionale Intelligenz, Emotionen, sozialer Kontext, Organisationskultur und -strukturen potentielle Determinanten sind.

Methodisches Vorgehen und Fallauswahl

Die vorliegende Studie ist als „embedded case study" (*Yin* 2009) konzipiert und verfolgt das Ziel, mit Hilfe mehrerer Beobachtungspunkte (Führungskräfte) innerhalb der Bundesagentur für Arbeit (BA) Hypothesen über Ursachen und Rahmenbedingungen von Führungsverhalten der Führungskräfte für weitere Studie aufzustellen. Das Fallbespiel BA wurde ferner nach den Kriterien eines Extremfalls (extrem case) ausgesucht, bei dem ein extrem hoher oder niedriger Wert bei einer abhängigen oder unabhängigen Variable vorliegt und welcher sich daher besonders für die Herleitung von Hypothesen eignet (*Gerring* 2006, S. 101). Die Bundesagentur hat infolge des Vermittlungsskandals 2002 ihr Führungs- und Steuerungssystem am modernen Management großer Organisationen angelehnt sowie sich dem neuen Leitbild „Ersten Dienstleister am Arbeitsmarkt" und einer starken Ergebnisorientierung verschrieben. Bei all diesen Reformen hat die Stärkung und Betonung von Führung als eigenständiger Funktion und Aufgabe eine zentrale Rolle gespielt – deutlich mehr als dies von anderen öffentlichen Organisationen bekannt ist. Diese kontinuierlichen Bemühungen der Stärkung von Führung qualifizieren die BA forschungsmethodisch als Extremfall.

Die Bundesagentur für Arbeit ist eine selbstverwaltete Körperschaft des öffentlichen Rechts und mit rund 115.000 Mitarbeitern eine der größten öffentlichen Verwaltungen Deutschlands. Sie gliedert sich in die Zentrale in Nürnberg, 10 Regionaldirektionen und 176 Agenturen. Jede Agentur wird vom Vorsitzenden der Geschäftsführung und der Geschäftsführung operativ geleitet. Diesen unterstehen Bereichsleiter, welche wiederum die Teamleiter unterschiedlichster Aufgabenfelder – wie beispielsweise Arbeitsvermittlung, Arbeitergeberservice oder Arbeitnehmerleistungen – führen. Die Fallstudie beschränkt sich auf den Bereich der Arbeitsvermittlung innerhalb der BA. Dieser Bereich wurde gewählt, da es sich bei der Arbeitsvermittlung um einen zentralen Aufgabenbereich der BA handelt in dem mehrjährige Umsetzungserfahrung mit der „Steuerungs- und Führungslogik" besteht.

In dieser Einzelfallstudie wurden sieben teilstrukturierte Interviews mit Teamleitern im Bereich Arbeitsvermittlung in zwei vergleichbaren Agenturen einer deutschen Großstadt durchgeführt. Da beide Agenturen in den selben Vergleichstyp innerhalb der Bundes-

agentur für Arbeit fallen, ist die Vergleichbarkeit der kontextuellen Rahmenbedingungen der Aufgabenerfüllung anzunehmen. Die Interviews wurden nach der Erhebung anonymisiert, transkribiert und ausgewertet.

Wir haben uns auf die unterste Führungsebene fokussiert, da diese – mehr noch als die oberen Ebenen – in der bisherigen Forschung wenig berücksichtigt wurde. Gleichwohl ist bekannt, dass Führung aber nicht alleine durch Präsidenten, Abteilungsleiter oder Vorstände – also die obere Führungsebene – stattfindet, sondern zu einem wesentlichen Teil auch durch untere Führungskräfte. Allein schon aufgrund der hohen Anzahl von Führungskräften auf dieser Ebene ist ihr Verhalten ein wesentlicher Multiplikator aber auch Beobachtungspunkt für das Führungsverhalten in der Breite der Organisation.

Führungsverhalten in der Bundesagentur für Arbeit – Treiber, Hindernisse und Kontextfaktoren

Alle nachfolgenden Thesen beziehen sich auf Führungskräfte der untersten Ebene – die Teamleiter – in der Bundesagentur für Arbeit. Unser Ziel war es, herauszufinden, ob und warum die befragten Führungskräfte führen.

Wir konnten in dieser Studie keine Hinweise auf Nicht-Führung oder die angesprochene Sachbearbeitungsorientierung finden. Bei unseren Interviews zeigte sich stattdessen eher das Gegenteil. Die befragten Teamleiter sehen sich als Führungskräfte, deren Aufgaben sich substantiell von denen ihrer Mitarbeiter unterscheiden. Zudem lehnen die meisten es strikt ab, Aufgaben ihrer Mitarbeiter zu übernehmen. Lediglich zwei der Interviewten helfen bei hoher Arbeitsbelastung aus; allerdings führen sie dabei keine Kernaufgaben ihrer Mitarbeiter, wie beispielsweise Vermittlungsgespräche, aus. Keine der befragten Führungskräfte nannte Fachaufgaben oder sonstige führungsfremde Aufgaben als zentrales Anliegen. Statt der stereotypen Nicht-Führung oder Sachbearbeitungsorientierung wissen die von uns interviewten Führungskräfte um die Besonderheiten ihrer Rolle und befassen sich mehrheitlich mit Tätigkeiten und Aufgaben, die nicht direkt der Aufgabenerfüllung, sondern der Führung dienen.

***H*$_1$**: Die Führungskräfte zeigen aktives Führungsverhalten.

Um uns einen Eindruck darüber zu verschaffen, was die Führungskräfte bei ihrer Arbeit als relevant auffassen, haben wir jedes Interview mit der Frage begonnen, welcher Aspekt den Interviewpartnern an ihrer Arbeit besonders viel Freude bereitet und womit sie sich am meisten identifizieren (*Ban* 1995, S. 64).

Nur ein Interviewpartner fällt danach klar in die Metakategorie Aufgabenorientierung. Er betonte stark die Arbeit mit dem Controllingsystem und mit den Zahlen, die das System (u.a. das Führungsinformationssystem – kurz FIS-Cockpit) zur Verfügung stellt. Die größte Freude habe er daran, anhand der Zahlen Probleme zu identifizieren und an einer Lösung zu arbeiten: „natürlich macht mir Spaß, wenn ich am Monatsende mehr grün als rot sehe“ (Ampelfarben, die im FIS-Cockpit die Zielerreichung visualisieren). Dies verdeutlicht eine starke Aufgabenorientierung der entsprechenden Führungskraft. Drei Teamleiter sind einem beziehungsorientiertem Führungsverhalten zugeordnet worden. Diese nannten als Punkt, der ihnen am meisten Freude bereite „die Arbeit mit den Mitarbeitern“, „dass man diese täglich sieht“ und dass „sie gerne zur Arbeit und bei Problemen

zu mir kommen“. Hier zeigt sich eine klare Fokussierung auf die Mitarbeiter und deren Wohlergehen.

Die übrigen Teamleiter sind eher einem Mix aus Aufgabenorientierung und Beziehungsorientierung zuzuordnen. Sowohl Aspekte, die sich auf die Aufgabe, als auch Aspekte, die sich auf die Mitarbeiter beziehen, wurden von diesen Führungskräften genannt. Deutlich wurde dies in den Interviews anhand folgender Aussagen: „Mit Leuten etwas zu bewegen, etwas zu entwickeln. Zu sagen, wie setzen wir es hier in unserem Bereich um“ oder „Führen über Ziele, Zielvereinbarungen und der ganze Prozess, der dahinter steckt. Aber als Teamleiter noch mit einer relativ hohen Fachlichkeit“. Unverkennbar ist, dass die Führungskräfte an der Arbeit mit den Mitarbeitern interessiert sind, aber nicht allein die Mitarbeiter im Fokus stehen, sondern diese befähigt werden sollen, ein Ziel zu erreichen und Ergebnisse zu erzielen. Daraus ergibt sich die zweite Hypothese:

H_2: Führungskräfte messen der Beziehungsorientierung mehr Bedeutung zu als der Aufgabenorientierung.

Eine Veränderungsorientierung ist nur schwach auszumachen. Lediglich eine Führungskraft hat neben der Arbeit als Teamleiter eine übergreifende Projektgruppe, die einen Wandel initiieren sollte, geleitet. Dabei stand aber eher die Möglichkeit, etwas zu erreichen, als die Motivation dadurch etwas zu verändern, im Vordergrund. Eine andere Führungskraft erwähnte, dass es ihr Freude bereitet, mit den Mitarbeitern etwas umzusetzen und den Wandel zu gestalten, der „von oben“ vorgegeben ist. Folglich steht eher die Umsetzung des Wandels, als eine Initiierung von Wandel im Vordergrund. Ob das geringe Interesse an der Initiierung von Wandel ein Hinweis auf Führungsverhalten, oder nicht viel eher auch eine Frage der Möglichkeiten auf der unteren Führungsebene ist, bleibt zunächst offen. Dass die Erklärung aber eher in der gewählten Hierarchieebene, denn in generellen Verhaltenspräferenzen liegen könnte, muss anerkannt und weitergehend geprüft werden.

H_3: Führungskräfte messen der Wandelorientierung eine geringe Bedeutung zu.

Diese geäußerten Präferenzen und Bewertungsschwerpunkte sollen im Folgenden auch mit dem tatsächlichen Führungsverhalten gespiegelt werden. Um dieses zu erfassen, wurden die Teamleiter danach befragt, womit sie die meiste Zeit ihres Arbeitstages verbringen. Die Extremtypen des rein aufgabenorientierten und rein beziehungsorientierten Vorgesetzten waren dabei kaum zu finden. In der täglichen Arbeit spielen sowohl die Beziehungsorientierung als auch die Aufgabenorientierung eine gewichtige Rolle. Deutlich wird bei allen Interviewpartnern die große Rolle des Performance-Management-Systems der Bundesagentur für Arbeit. Auch wenn sich die Führungskräfte sehr stark mit der Beziehungsdimension identifizieren können, liegt bei der täglichen Arbeit ein starker Fokus auf der Aufgabenerledigung. Nach ihren Hauptaufgaben befragt, nennen die Teamleiter neben der Mitarbeitermotivation hauptsächlich aufgabenorientierte Tätigkeiten: Die Verteilung von Zuständigkeiten, das Setzen von Prioritäten, die Optimierung von Prozessen sowie die Übersetzung von Kennzahlen in Arbeitsanweisungen.

Auch beim Umgang mit „Low-Performern“ zeigt sich, dass weder eine reine Aufgabenorientierung noch eine reine Beziehungsorientierung vorliegt. Die Führungskräfte bringen zwar Verständnis auf, wenn Mitarbeiter alters- oder krankheitsbedingt weniger leisten als andere, aber sie versuchen diese in der Regel trotzdem so einzubeziehen, dass sie möglichst stark zur Aufgabenerfüllung beitragen. Bei den Mitarbeitern, die bewusst

weniger leisten als sie eigentlich könnten, sind die Reaktionen unterschiedlich. Eine Minderheit der Führungskräfte hat sich damit abgefunden und arrangiert sich mit dieser Situation. Die Mehrheit zeigt allerdings eine starke Aufgabenorientierung und nutzt unterschiedliche Eskalationsstufen, um diese Mitarbeiter in die Aufgabenerfüllung einzubinden. Die Maßnahmen reichen dabei von der Vereinbarung klarer Ziele über die Dokumentation der Nichterfüllung der Ziele bis hin zur Abmahnung von Mitarbeitern.

Eine starke Beziehungsorientierung zeigt sich wiederum beim Umgang mit den „High-Performern". Alle Interviewpartner erwähnen, dass versucht wird diese zur Belohnung bei Personalentwicklungsmaßnahmen zu berücksichtigen und gegebenenfalls eine Personalentwicklung in Richtung Stellvertreter- und Teamleiterposition erfolgt. Dies geschieht trotz der Tatsache, dass die Interviewpartner davon nicht selbst profitieren, sondern oftmals sogar negativ betroffen sind. Denn wenn die Führungskräfte einen guten Mitarbeiter fördern und dieser dann wegen einer Beförderung das Team verlässt, erhalten sie in der Regel keinen bzw. erst verspätet Ersatz. Zudem haben sie in der Regel keinen Einfluss auf die Auswahl eines Nachfolgers.

Zusammenfassend spielen im Führungsalltag Aufgaben- und Beziehungsorientierung gleichermaßen eine große Rolle. Daraus leitet sich die vierte Hypothese ab:

***H*$_4$**: Im Führungsalltag zeigen Führungskräfte sowohl eine hohe Aufgaben- als auch eine hohe Beziehungsorientierung.

Treiber, Hindernisse und Kontextfaktoren

Nach der Generierung von allgemeinen Hypothesen zum Führungsverhalten sollen im folgenden Abschnitt nun Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten – also Treiber, Hindernisse und Kontextfaktoren – genauer untersucht werden.

Als ein potentieller wichtiger Einflussfaktor sticht zunächst das Performance-Management-System der BA ins Auge. Darin ist beispielswiese vorgesehen, das kennzahlenbasierten Berichtswesen mit Zielvereinbarungen zwischen Teamleitern und Bereichsleitern zu verknüpfen. Die Teamleiter sind sich damit jederzeit der Ziele bewusst und müssen ihrem Bereichsleiter monatlich über den Zielerreichungsgrad Bericht erstatten. Sollten die aktuellen Werte des Teams unter dem festgelegten Standard liegen, wird von den Teamleitern erwartet, dass sie dies begründen und gegebenenfalls Lösungswege aufzeigen können.

Als Konsequenz haben die Teamleiter einen sehr geringen Spielraum in der Definition ihrer Rolle – die Möglichkeit nicht zu führen ergibt sich gar nicht. Da sie sich regelmäßig für die Leistungen ihres Teams rechtfertigen müssen, sind die Teamleiter gezwungen zu führen, um die nötigen Ergebnisse zu erreichen. Dieser „Zwang zur Führung" wirkt sich in zweierlei Hinsicht aus. Erstens erhöht er die Intensität des Führungsverhaltens, das heißt die Führungskräfte werden durch das Performance-Management-System sehr stark angehalten zu führen. Zweitens hat es einen Einfluss auf die Art des Führungsverhaltens, denn das tatsächliche Führungsverhalten ist stark aufgabenorientiert ausgerichtet. Es liegt nahe, eine (Mit-) Ursache hierfür in der strikten Einbindung in das Controllingsystem zu sehen. Daraus leiten wir folgende Hypothesen ab:

H_5: Ein Performance-Management-System, das über Zielvereinbarungen und Kennzahlen Ergebnisse transparent und steuerungsrelevant macht, erhöht die Intensität des Führungsverhaltens und stärkt die Aufgabenorientierung der Führungskräfte.

Als weiterer organisatorischer Einflussfaktor auf das Führungsverhalten ist die Institutionalisierung und strategische Ausrichtung der Führungskräfteauswahl aufgefallen. Ein Großteil der Teamleiter wird aus dem eigenen Personalbestand rekrutiert. Es handelt sich dabei oftmals um Arbeitsvermittler, die durch Personalentwicklungsmaßnahmen an Führungsaufgaben herangeführt werden. Dieser Prozess beginnt mit dem Vorschlag eines Teamleiters, einen Mitarbeiter zu entwickeln. Sofern dieser damit einverstanden ist, durchläuft er in der Regel mehrere Fortbildungen, erhält eine Position als stellvertretender Teamleiter und wird probeweise Leiter eines Teams. Die Eignung der Kandidaten wird anschließend systematischen evaluiert. Nach Aussage der Interviewpartner ist dies tatsächlich eine ergebnisoffene und nicht nur eine hypothetische Evaluation, die regelmäßig und zweckmäßig angewandt wird. Der Mitarbeiter behält dabei die Möglichkeit, in seine vorherige Position zurückzukehren, falls er sich der Führungsaufgabe nicht gewachsen sieht.

All diese Elemente schaffen ein System der Führungskräfteauswahl, das sich klar von sonst üblichen Beförderungspraktiken in der öffentlichen Verwaltung unterscheidet. Das System soll verhindern, dass Mitarbeiter alleine aufgrund ihrer fachlichen Fähigkeiten befördert werden und stattdessen Führungskompetenzen als Beförderungskriterium stärken. Bis auf eine Ausnahme bestätigten die Interviewpartner, dass „im Großen und Ganzen die richtigen Mitarbeiter“ in Führungspositionen gelangen. Es ist daher zu vermuten, dass die systematisch-strategische Führungskräfteauswahl zu mehr Führungskompetenz und damit letztendlich auch zu mehr Führung führt.

H_6: Ein strategisches System der Führungskräfteauswahl stärkt die Intensität des Führungsverhaltens.

Über die Führungskräfteauswahl hinaus, spielt auch die Führungskräfteentwicklung eine bedeutende Rolle bei der Art und Intensität des Führungsverhaltens in der Bundesagentur für Arbeit. Wir haben unsere Interviewpartner gefragt, wo und wie sie sich ihr Führungswissen angeeignet haben. Neben dem „Learning by doing“ und dem Lernen durch Beobachtung von Vorgesetzten, nannten alle Interviewpartner bis auf einen das aktuelle Führungskräfteentwicklungsprogramm der Bundesagentur: „In Führung gehen“. Dieses Programm hatte die Bundesagentur für Arbeit zunächst für neue Führungskräfte entwickelt und inzwischen auf alle Führungskräfte ausgeweitet. Das Programm umfasst sieben zwei- bis dreitägige Workshops und drei Reflexionstage, die über das Jahr verteilt sind und von ausgebildeten Trainern der Führungsakademie der Bundesagentur geleitet werden. Es wird theoretisches und praktisches Wissen von Führung vermittelt und der Austausch über die praktischen Erfahrungen der Teilnehmer mit Führungssituationen steht im Zentrum. Des Weiteren wird ein gemeinsames Führungsverständnis geschaffen und aufgezeigt wie die Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit in der Bundesagentur für Arbeit erfolgreich umgesetzt werden können. Die Interviewpartner, die bereits teilgenommen hatten, waren von diesem Programm überzeugt auch wenn sie teilweise angemerkten, dass sie zunächst nur widerwillig teilgenommen hätten. Zum Großteil bestätigten die Teamleiter, dass sie nach der Teilnahme an „In Führung gehen“ mit Führungsherausforderungen des Arbeitsalltags besser umgehen konnten. Unsere nächste Hypothese zielt darauf ab, dass das Führungskräfteentwicklungsprogramm eine Wirkung auf das Führungsverhalten hat.

***H*$_7$**: Die Teilnahme an einem inhaltlich starken Programm zur Führungskräfteentwicklung hat einen positiven Einfluss auf die Art und Intensität des Führungsverhaltens.

Als weiterer Treiber für die Intensität des Führungsverhaltens stellte sich die Bedeutung heraus, mit der Führung auf der untersten Ebene – unserer Beobachtungsebene – bewusst adressiert und anerkannt wird. Hierzu liefert unsere Fallstudie mehrere Hinweise. Zunächst zeigte sich eine funktionale Aufwertung dieser Positionen. Die Stelle des Teamleiters ist im Zuge der Hartz-Reformen und mit dem expliziten Gedanken, Führungsverhalten auf unterster Ebene zu stärken, geschaffen worden. Vor den Reformen wurden einige Führungsaufgaben von Arbeitsberatern mitübernommen, deren Stellen aber nicht als Führungsposition ausgestaltet waren. Die neugeschaffene Teamleiterposition wurde explizit als Führungsposition mit entsprechenden Verantwortlichkeiten und Kompetenzen ausgestattet und für die Erfüllung von Zielen verantwortlich gemacht.

Ein weiteres Zeichen für den hohen Stellenwert von Führung, auch auf unterster Ebene, ist die hohe Investitionsbereitschaft in Führungskräfteentwicklung und -kompetenz. Diese manifestiert sich in der verpflichtenden Teilnahme aller neuen und alten Teamleiter am internen Führungskräfteentwicklungsprogramm („In Führung gehen“) und in der dezidierten Bedeutung des Auswahlprozesses im Rahmen der Personalentwicklung.

Neben positiv verstärkenden Einflussfaktoren haben wir die Interviewpartner auch nach Beschränkungen und Hindernissen bei der Führung ihrer Teams befragt. Genannt wurden an erster Stelle Probleme beim Zielbildungsprozess (Beteiligung bei der Zielbildung, fehlende Diversifizierung bei der Verteilung der Agenturziele auf die einzelnen Teams) und organisatorische Probleme (Größe des Teams, Unterstützung bei administrativen Tätigkeiten). Aus dem Bereich des Personalmanagements wurden lediglich Hemmnisse beim Personaleinsatz, wie die schwerfällige Anpassung der Personalressourcen an die Arbeitsbelastung sowie der allgemeinen Personalmangel, erwähnt. Auf Rückfrage wurde von zwei Teamleitern auch die starke Rolle von Personalräten und sonstigen Beauftragten als erschwerender Faktor im Personalmanagement genannt. Insgesamt ist es aber überraschend, dass klassische Kritikpunkte der Public Management Forschung am öffentlichen Personalwesen gar nicht angeführt wurden. Hierzu zählen beispielsweise fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei Low-Performern, mangelnde Möglichkeiten besonders motivierte Mitarbeiter zu belohnen oder Einfluss auf die Besetzung offener Stellen zu nehmen (*Ban* 1995, *Rainey* 2009). Ebenso bemerkenswert ist, dass diese Rahmenbedingungen auf explizite Rückfrage von einer großen Mehrheit der befragten Teamleiter nicht als gravierende Einschränkung ihres Führungsverhaltens empfunden werden. Daraus leitet sich folgende Hypothese ab:

***H*$_8$**: Das Ausmaß der Beschränkungen im Personalmanagement hat keine Auswirkung auf das Führungsverhalten der Führungskräfte.

Abschließend soll noch auf Kontextfaktoren eingegangen werden, die einen Einfluss auf die bisher aufgestellten Hypothesen zu haben scheinen. Hier ist zunächst die bereits mehrmals angesprochene Ebene, auf der die Führungskraft tätig ist, zu nennen. Um eine Vergleichbarkeit innerhalb der Fallstudie zu gewährleisten, haben wir ausschließlich Teamleiter befragt. Diese stellen innerhalb der Bundesagentur die unterste Führungsebene dar. Ob die von uns formulierten Hypothesen auf allen Führungsebenen ihre Gültigkeit besitzen, ist zu prüfen. Einzelne Studien deuten darauf hin, dass die Hierarchieebene durchaus einen Einfluss auf die Ausprägung des Führungsverhaltens hat (vgl. u.a. *Ekvall/Arvonen*

1994; *Bruch/Walter* 2007; *Kane/Tremble, Jr.* 2000). Es könnte beispielsweise angenommen werden, dass auf den oberen Führungsebenen die Veränderungsorientierung eine stärkere Rolle spielt als auf der Ebene der Teamleiter. Bei zukünftigen Studien sollte dieses Element folglich berücksichtigt werden.

***H*$_9$**: Die Ebene, auf der eine Führungskraft tätig ist, hat einen Einfluss auf das Führungsverhalten.

Weitere Kontextfaktoren betreffen das organisatorische Umfeld. Bei der Bundesagentur handelt es sich im Gegensatz zu anderen Verwaltungsbereichen, wie der Kommunal- oder Ministerialverwaltung, um eine Organisation, die sehr stark wiederkehrende Aufgaben in einem speziellen Bereich (Arbeitsmarkt) erfüllt. Diese Aufgaben sind einfacher als andere standardisier- und kontrollierbar und ermöglichen der Bundesagentur daher eine höhere Professionalisierung als dies in anderen öffentlichen Organisationen – z.B. einer Kommunalverwaltung – der Fall ist. In *Wilsons* (1989) Typologie öffentlicher Organisationen wäre die Bundesagentur für Arbeit am ehesten als *production organization* klassifizierbar. Die Outputs sind relativ leicht messbar (Vermittlungszahlen, betreute Kunden, bearbeitete Anträge, …) und der „Produktionsprozess" ist für Außenstehende sichtbar. Es kann argumentiert werden, dass Führungsverhalten von der Art der zu erledigen Aufgabe abhängig ist und somit unsere Beobachtungen der BA nicht ohne weiteres auch für andere Aufgabentypen und Organisationen gelten. Bei einer production organisation kann der messbare und sichtbare Output sowie Outcome zu einer Betonung von Aufgabenorientierung führen.

***H*$_{10}$**: In production organizations wird aufgabenorientierter geführt als in craft, coping oder procedural organisations.

Abschließende Diskussion und Fazit

In diesem Artikel wird ein spezieller Aspekt der Public Leadership Forschung adressiert, nämlich die Betrachtung von Führung und Führungsverhalten innerhalb öffentlicher Organisationen. Führungsforschung im öffentlichen Sektor ist bisher stark auf politische Führung und die Führung lokaler Gemeinwesen fokussiert („community leadership" im Gegensatz zu „administrative leadership" (*Van Wart* 2013, S. 521)). Mit den wachsenden Anforderungen an Verwaltungsmanager kommt aber gerade dieser Führung innerhalb öffentlicher Organisationen zunehmende Bedeutung zu.

In der vorliegenden Studie wurde das Führungsverhalten in der Bundesagentur für Arbeit als besonderer Fall einer modern geführten öffentlichen Verwaltung untersucht und mögliche Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten identifiziert. Aufgrund der Fallauswahl als extreme case und anderer methodischer Ausgestaltungen bestehen verschiedene Limitationen, die bei der Bewertung und Interpretation der Ergebnisse und abgeleiteten Hypothesen zu beachten sind. Zunächst ergeben sich einige Einschränkungen durch die Abgrenzung und den Umfang der Fallstudie. Die hier generierten Hypothesen basieren auf einer Fallstudie des Bereichs Arbeitsvermittlung (SGB III) in zwei ausgewählten und vergleichbaren Agenturen der Bundesagentur für Arbeit. Die Anzahl geführter Interviews ist für die Abdeckung der genannten Fallstudie hinreichend gewesen, aber dennoch gering.

Die Datengewinnung durch Interviews mit Führungskräften, die sich dabei selbst einschätzen sollen, stellt ebenfalls eine mögliche Quelle für Verzerrungen dar. Insgesamt unterstreichen die genannten Limitationen, dass die Hypothesen auf Basis eines sehr speziellen Falls und Datensets abgeleitet worden sind. Die Hypothesen unterliegen damit nach aktuellen Stand einem gewissen Risiko, in weiteren empirischen Überprüfungen und Verfeinerungen verändert zu werden. Um breitere Anerkennung und Fundierung zu erhalten sind solche weiterführenden Untersuchungen wünschenswert. Der Mehrwert und bewusste Beitrag der abgeleiteten Hypothesen zum jetzigen Zeitpunkt ist aber nicht in ihrer Robustheit zu sehen, sondern vor allem auch in ihrer Funktion als Türöffner und erste systematische Analyse zu Führungsverhalten in öffentlichen Organisationen und seinen Erklärungsfaktoren.

Die Studie hatte zum Ziel, Führungsverhalten im öffentlichen Sektor exemplarisch zu untersuchen und Hypothesen über Ausgestaltung und Einflussfaktoren von Führungsverhalten zu identifizieren. Alle generierten Einzelhypothesen sind zur Übersicht in Tabelle 2 zusammengestellt.

Tabelle 2: Übersicht über die generierten Hypothesen

H1:	Die Führungskräfte zeigen aktives Führungsverhalten.
H2:	Führungskräfte messen der Beziehungsorientierung mehr Bedeutung zu, als der Aufgabenorientierung.
H3:	Führungskräfte messen der Wandelorientierung eine geringe Bedeutung zu.
H4:	Im Führungsalltag zeigen Führungskräfte sowohl eine hohe Aufgaben - als auch eine hohe Beziehungsorientierung.
H5:	Ein Performance-Management-System, das auf Zielvereinbarungen und Kennzahlen basiert, erhöht die Intensität des Führungsverhaltens und stärkt die Aufgabenorientierung der Führungskräfte.
H6:	Ein strategisches System der Führungskräfteauswahl stärkt die Intensität des Führungsverhaltens.
H7:	Die Teilnahme an einem inhaltlich starken Programm zur Führungskräfteentwicklung hat einen positiven Einfluss auf die Art und Intensität des Führungsverhaltens.
H8:	Das Ausmaß der Beschränkungen im Personalmanagement hat keine Auswirkung auf das Führungsverhalten der Führungskräfte.
H9:	Die Ebene, auf der eine Führungskraft tätig ist, hat einen Einfluss auf das Führungsverhalten.
H10:	In production organizations wird aufgabenorientierter geführt als in craft, coping oder procedural organisations.

Als erste Erkenntnis dieser Studie kann festgehalten werden, dass für die befragten Führungskräfte eine Differenz zwischen ihrem Idealbild von Führung und der Führungsrealität im Rahmen der täglichen Arbeit festzustellen ist. Während die Teamleiter überwiegend Wert auf das Verhältnis zu ihren Mitarbeitern legen, nehmen aufgabenorientierte Tätigkeiten einen mindestens gleichwertigen Platz in der täglichen Arbeit ein. Dies führen wir wesentlich auf das ziel- und kennzahlenbasierte Performance-Management-System der Bundesagentur für Arbeit zurück. Es ist anzunehmen, dass die Teamleiter aufgrund der intensiven Zahlensteuerung und den klaren Zielen stärker aufgabenorientiert führen, als sie dies ohne Performance Management täten (vgl. auch *Kroll/Proeller* 2013). Ohne die enge Einbindung in dieses System würden die Teamleiter vermutlich wesentlich stärker ihrem Idealbild folgen als sie dies nun tun. Die befragten Teamleiter haben klare Ziele und müssen die Nichterreichung dieser Ziele rechtfertigen. Der dadurch erzeugt Druck scheint zu einer intensiveren und aufgabenorientierten Führung beizutragen. Die vorhan-

dene stärkere Beziehungsorientierung wird durch die erzeugte Ergebnisverantwortung um eine aufgabenorientierte Perspektive ergänzt.

Gleichsam zeigte sich, dass der Veränderungsorientierung ein geringer Stellenwert zukommt. Dies scheint auf den ersten Blick für den öffentlichen Sektor nicht sonderlich überraschend zu sein. Die als starr betrachteten Strukturen des öffentlichen Dienstes und die nach Sicherheit strebenden Beschäftigten unterstreichen diese Annahmen. Allerdings gibt es in der Führungsliteratur auch gegenläufige Erkenntnisse. *Trottier/Van Wart/Wang* (2008) finden beispielsweise auf Basis einer großen Studie in der US-Bundesverwaltung Ansätze von transformationalen Führungsverhalten und zeigen auch dessen Wirksamkeit in Hinblick auf die Leistungsfähigkeit öffentlicher Organisationen. *Andersen* (2010) stellt in seiner Studie fest, dass 50% der öffentlichen Führungskräfte seines Samples einen veränderungsorientierten Führungsstil anwenden. Damit ist die Veränderungsorientierung nicht nur der von Führungskräften des Verwaltungssamples am häufigsten verwendete Führungsstil, sondern besitzt auch eine größere Relevanz als im Privatsektor. Es wäre also zu überprüfen, ob die geringe Bedeutung der Veränderungsorientierung ein deutsches Phänomen ist oder den untersuchten Führungskräften zuzuschreiben ist. Hier wären beispielsweise unterschiedliche Hierarchieebenen als Begründung denkbar.

Als dritten Punkt sind die kaum vorgefundene Sachbearbeitungsorientierung und die Nicht-Führung zu nennen. Entgegen der eingangs formulierten Annahme von der Führungslücke, konnten in dieser Studie kaum Anhaltspunkte für eine Sachbearbeitungsorientierung oder Nicht-Führung gefunden werden. Diese Erkenntnis stellt einen wichtigen Ansatzpunkt für weitere Führungsforschung im öffentlichen Sektor dar. Auch vergleichende Studien mit dem Privatsektor könnten weitere Einsichten generieren. Eine mögliche Ursache für die Abwesenheit einer Führungslücke kann in der breiten Einbettung des Themas Führung in die Organisationskultur und auch in das Personalmanagement der Bundesagentur für Arbeit gesehen werden. So sind vor allem das verpflichtende und inhaltlich starke Programm zur Führungskräfteentwicklung und das System der Führungskräfteauswahl gewichtige Instrumente, um einer Führungslücke entgegen zu wirken. Die Führungskräfteauswahl trägt dazu bei, dass im wesentlichen Mitarbeiter zu Führungskräften befördert werden, die auch in der Lage und willens sind, eine Führungsaufgabe zu übernehmen. Die Führungskräfteentwicklung wiederum stärkt die Führungskompetenzen der Teamleiter. Auch die Einbindung in das Controllingsystem lässt den Teamleitern kaum eine Möglichkeit, sich aus ihrer Führungsrolle in eine „Obersachbearbeiter"-Rolle zurückzuziehen. Insgesamt liegt es also nahe, die Gründe für das Fehlen einer Führungslücke in der Besonderheit unseres Falls zu suchen. Die Bundesagentur für Arbeit ist in ihrer Managementstruktur sehr modern und orientiert sich explizit am Privatsektor. Dies zeigt sich im Controlling- und Zielsystem ebenso, wie in der Führungskräfteauswahl und -entwicklung. Sie weist aber auch weitere Unterschiede zur klassischen Kernverwaltung auf. Als Funktionalorganisation ist sie durch einen hohen Grad an standardisierten Aufgaben und durch einen hohen Zentralisierungsgrad gekennzeichnet. Inwiefern diese Faktoren ebenfalls einen Einfluss auf das Führungsverhalten ausüben, ist in zukünftigen Querschnittsstudien zu beantworten.

Bezüglich potentieller Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten zeigten sich empirisch wie auch theoretisch neue und interessante Ansatzpunkte. Wie im Forschungsstand zu Beginn des Artikels dargelegt, fokussiert sich die bisherige Leadership-Forschung stark auf individuelle oder interpersonelle Aspekte als Erklärungsfaktoren für Führungsverhalten. Demgegenüber zeigten sich in unserer Studie vor allem organisationale Faktoren als wichtige Einflussfaktoren auf das Verhalten der Führungskräfte. Aus Managementsicht ist die

Signifikanz von organisationalen Faktoren dabei von besonderer Bedeutung. Während individuelle und interpersonelle Faktoren nur indirekt und sehr langfristig beeinflussbar sind, sind organisationale Aspekte wie Steuerungsprozesse, Qualifizierungsprogramme direkt steuerbar und durch das Management gestaltbar. Sie würden damit eine konkrete Handlungspalette zur Stärkung von Führung im öffentlichen Sektor eröffnen.

Die Analyse dieser organisationalen Einflussfaktoren ist nicht nur von wissenschaftlicher, sondern auch von großer praktischer Relevanz, da Führungskräfte mit ihrem Führungsverhalten einen direkten Einfluss auf den Organisationserfolg haben. Darüber hinaus haben sie einen – vielleicht noch bedeutsameren – indirekten Einfluss, indem sie die Motivation und Zufriedenheit ihrer Mitarbeiter beeinflussen. Diese Studie zeigt auf, dass öffentliche Organisationen einen gewichtigen Spielraum bei der Gestaltung des Führungsverhaltens ihrer Führungskräfte besitzen. Führungsverhalten muss nicht als durch die Persönlichkeit der Führungskraft determiniertes Schicksal betrachtet werden. Durch den Einsatz von strategischen Managementinstrumenten, wie Führungskräfteauswahl, Führungskräfteentwicklung und zielbasierte Controllingsysteme kann Führungsverhalten geprägt und beeinflusst werden (ähnlich *Proeller et al.* 2014). Dies gibt der öffentlichen Verwaltung die Verantwortung, das Thema Führung ernst zu nehmen und Gestaltungsmöglichkeiten zum Nutzen der Gesellschaft und der Mitarbeiter auszuschöpfen.

Anmerkungen

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beide Geschlechter.
2 Die Begriffe Führung und Leadership werden im Folgenden synonym verwendet.
3 Die Begriffe transformationale Führung und charismatische Führung werden im Folgenden synonym verwendet.

Literatur

Andersen, Jon Aarum, 2010: Public versus Private Managers: How Public and Private Managers Differ in Leadership Behavior, in: Public Administration Review, 70, S. 131-141.

Atwater, L. E., 1988: The Relative Importance of Situational and Individual Variables in Predicting Leader Behavior: The Surprising Impact of Subordinate Trust, in: Group & Organization Management, 13, S. 290-310.

Ban, Carolyn, 1995: How do public managers manage? Bureaucratic constraints, organizational culture, and the potential for reform, San Francisco: Jossey-Bass.

Barbuto Jr., John E. u.a., 2007: Effects of gender, education, and age upon leaders' use of influence tactics and full range leadership behaviors, in: Sex Roles, 56, S. 71-83.

Bass, B. M. u.a., 1987: Transformational Leadership and the Falling Dominoes Effect, in: Group & Organization Management, 12, S. 73-87.

Bass, Bernard M./Avolio, Bruce J., 1993: Transformational Leadership and Organizational Culture, in: Public administration quarterly, 17, S. 112-121.

Bass, Bernard M./Bass, Ruth, 2008: The Bass handbook of leadership. Theory, research, and managerial applications, New York: Free Press.

Bass, Bernard M./Riggio, Ronald E., 2006: Transformational leadership, Mahwah, N.J.: L. Erlbaum Associates.

Blake, Robert R./Mouton, Jane Srygley, 1964: The managerial grid – key orientations for achieving production through people, Houston Tex: Gulf Pub. Co.

Bommer, William H. u.a., 2004: Setting the stage for effective leadership: Antecedents of transformational leadership behavior, in: The Leadership Quarterly, 15, S. 195-210.

Bono, Joyce E./Judge, Timothy A., 2004: Personality and Transformational and Transactional Leadership: A Meta-Analysis, in: Journal of applied psychology, 89, S. 901-910.

Bruch, Heike/Walter, Frank, 2007: Leadership in context: investigating hierarchical impacts on transformational leadership, in: Leadership & Organization Development Journal, 28, S. 710-726.

Chi, Nai-Wen u.a., 2011: How Do Happy Leaders Enhance Team Success? The Mediating Roles of Transformational Leadership, Group Affective Tone, and Team Processes1, in: Journal of Applied Social Psychology, 41, S. 1421-1454.

Costa, P.T/MacCrae, R.R, 1992: Revised NEO Personality Inventory (NEO PI-R) and NEO Five-Factor Inventory (NEO FFI): Professional Manual, Odessa: Psychological Assessment Resources.

DeRue, D. Scott u.a., 2011: Trait and behavioral theories of Leadership: An integration and meta-analytic test of their relativ validity, in: Personnel Psychology, 64, S. 7-52.

Dvir, Taly/Shamir, Boas, 2003: Follower developmental characteristics as predicting transformational leadership: a longitudinal field study, in: The Leadership Quarterly, 14, S. 327-344. Online verfügbar unter: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984303000183.

Eagly, Alice H. u.a., 2003: Transformational, transactional, and laissez-faire leadership styles: A meta-analysis comparing women and men, in: Psychological Bulletin, 129, S. 569-591.

Eagly, Alice H./Johnson, Blair T., 1990: Gender and leadership style: A meta-analysis, in: Psychological Bulletin, 108, S. 233-256.

Ekvall, Göran, 1988: Förnyelse och friktion: om organisation, kreativitet och innovation: Natur och kultur.

Ekvall, Göran/Arvonen, Jouko, 1991: Change-centered leadership: An extension of the two-dimensional model, in: Scandinavian Journal of Management, 7, S. 17-26.

Ekvall, Göran/Arvonen, Jouko, 1994: Leadership Profiles, Situation and Effectiveness, in: Creativity and Innovation Management, 3, S. 139-161.

Fernandez, Sergio u.a., 2010: Exploring the link between integrated leadership and public sector performance, in: The Leadership Quarterly, 21, S. 308-323. Online verfügbar unter: http://www.sciencedirect. com/science/article/pii/S1048984310000287.

Fiedler, Fred E., 1967: A theory of leadership effectiveness, New York: McGraw-Hill.

Fleishman, Edwin A., 1953: The description of supervisory behavior, in: Journal of Applied Psychology, 37, S. 1-6.

Gerring, John, 2006: Case Study Research. Principles and Practices, Cambridge: Cambridge University Press.

Halpin, A. W./Winer, B. J., 1957: A factorial study of the leader behavior descriptions, in: *Stogdill, Ralph M./Coons, Alvin E.* (Hrsg.), Leader behavior, its description and measurement, Columbus, Ohio: College of Administrative Science, Ohio State University.

Hammerschmid, Gerhard u.a., 2010: Verwaltungsführung heute. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.

House, Robert J. u.a., 2004: Culture, leadership, and organizations. The GLOBE study of 62 societies, Thousand Oaks, Calif: Sage.

Howell, Jane M./Shamir, Boas, 2005: The Role of Followers in the Charismatic Leadership Process: Relationships and Their Consequences, in: The Academy of Management Review, 30, S. 96-112. Online verfügbar unter: http://www.jstor.org/stable/20159097.

Judge, Timothy A. u.a., 2004: The forgotten ones? The validity of consideration and initiating structure in leadership research, in: Journal of applied psychology, 89, S. 36.

Kaiser, Robert B. u.a., 2008: Leadership and the fate of organizations, in: American Psychologist, 63, S. 96-110.

Kane, Thomas D./Tremble, Trueman R., Jr., 2000: Transformational leadership effects at different levels of the army, in: Military Psychology, 12, S. 137-160.

Klages, Helmut, 1989: Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.

Klages, Helmut, 1998: Erfolgreich führen und motivieren!, in: *Wagner, Dieter* (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung, Berlin: Duncker & Humblot, S. 51-67.

Klages, Helmut/Hippler, Gabriele, 1991: Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive. Ergebnisse eines Forschungsprojektes über „Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung", durchgeführt am Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung.

Kroll, Alexander u.a., 2012: Was bestimmt die Reformbereitschaft von Führungskräften in der Ministerialverwaltung?, in: Verwaltung & Management, 18, S. 75-80.

*Kroll, Alexander/Proeller, Isabella, 2013: C*ontrolling the control system: performance information in the German childcare administration, in: International Journal of Public Sector Management, 26:1, S. 74-85.

Kroll, Alexander/Vogel, Dominik, im Erscheinen: The PSM-Leadership Fit: A Model of Performance Information Use, in: Public Administration.

Lindell, M., 1989: Förändringsorienterad ledarstil i finländska företag. Working Papers, 194, Helsinki: Swedish School of Economics and Business Administration.

Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R., 1975: Determinants of Supervisory Behavior: A Role Set Analysis, in: Human Relations, 28, S. 139-154.

Pillai, Rajnandini/Meindl, James R., 1998: Context and Charisma: A "meso" level examination of the relationship of organic structure, collectivism, and crisis to charismatic leadership, in: Journal of Management, 24, S. 643-671. Online verfügbar unter: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0149206399800786.

Proeller, Isabella/Kroll, Alexander/Krause, Tobias/Vogel, Dominik, 2014: How Dynamic Capabilities Mediate the Link between Strategy and Performance, in: *Joyce, Paul/Drumaux, Anne* (Hrsg.), Strategic Management in Public Organizations: European Practices and Perspectives, New York: Routledge, S.173-193.

Rainey, Hal G., 2009: Understanding and managing public organizations, San Francisco, Calif: Jossey-Bass.

Reichard, Christoph, 1987: Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, Berlin, New York: W. de Gruyter.

Richardson, Hettie A./Vandenberg, Robert J., 2005: Integrating managerial perceptions and transformational leadership into a work-unit level model of employee involvement, in: Journal of Organizational Behavior, 26, S. 561-589.

Sarros, J. C. u.a., 2002: Work Alienation and Organizational Leadership, in: British Journal of Management, 13, S. 285-304.

Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2011: New Public Management, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.

Seo, M. u.a., 2008: Do happy leaders lead better? Affective and attitudinal antecedents of transformational leadership behavior. Paper presented at the Academy of Management Annual Conference, Anaheim, CA.

Sosik, John J., 2005: The role of personal values in the charismatic leadership of corporate managers: A model and preliminary field study, in: The Leadership Quarterly, 16, S. 221-244.

Trottier, Tracey u.a., 2008: Examining the Nature and Significance of Leadership in Government Organizations, in: Public Administration Review, 68, S. 319-333.

Van Wart, Montgomery, 2003: Public-Sector Leadership Theory: An Assessment, in: Public Administration Review, 63, S. 214-228. Online verfügbar unter: http://www.jstor.org/stable/977592.

Van Wart, Montgomery, 2011: Dynamics of leadership in public service. Theory and practice, Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.

Van Wart, Montgomery, 2013: Administrative Leadership Theory: A Reassessment After 10 Years, in: Public Administration, 91, S. 521-543.

Walter, Frank/Bruch, Heike, 2009: An Affective Events Model of Charismatic Leadership Behavior: A Review, Theoretical Integration, and Research Agenda, in: Journal of Management, 35, S. 1428-1452.

Walter, Frank/Bruch, Heike, 2010: Structural impacts on the occurrence and effectiveness of transformational leadership: An empirical study at the organizational level of analysis, in: The Leadership Quarterly, 21, S. 765-782.

Wilson, James Q., 1989: Bureaucracy. What government agencies do and why they do it, New York: Basic Books.

Yin, Robert K., 2009: Case study research. Design and methods, Los Angeles, Calif: Sage.
Yukl, Gary A. u.a., 2002: A Hierarchical Taxonomy of Leadership Behavior: Integrating a Half Century of Behavior Research, in: Journal of Leadership & Organizational Studies, 9, S. 15-32.

Anschriften der Autorin und der Autoren:
Dominik Vogel, M.A., Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: domvogel@uni-potsdam.de

Dipl.-Verw.Wiss. Stephan Löbel, IfG.CC – The Potsdam eGovernment Competence Center, Kutschstall-Karree, Am Neuen Markt 9c, 14467 Potsdam
E-Mail: sloebel@ifg.cc

Prof. Dr. Isabella Proeller, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public & Nonprofit Management, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: proeller@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Tino Schuppan, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA), Campus Schwerin, Wismarsche Str. 405, 19055 Schwerin
E-Mail: Tino.Schuppan@arbeitsagentur.de

Kerstin Lopatta/Patrick Stein

Die Nutzung von Bewertungsspielräumen im Rahmen der Erstellung kommunaler Eröffnungsbilanzen – Eine empirische Analyse

Zusammenfassung
Mit der Umstellung des öffentlichen Rechnungswesens von Kameralistik auf Doppik in den Gebietskörperschaften in Deutschland wurden in den Landesregelungen Spielräume im Rahmen der Erstbewertung geschaffen. Die vorliegende Studie untersucht, welche Faktoren die Wahrscheinlichkeit der Nutzung dieser Bewertungsspielräume beeinflussen. Die Datenerhebung erfolgte über eine internetbasierte Befragung bei Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern. Im logistischen Regressionsmodell wurden 136 von ihnen untersucht. Unsere empirische Analyse zeigt, dass die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters sowie die Prüfungsinstitution, welche die Eröffnungsbilanz geprüft hat, einen signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Nutzung von Bewertungsspielräumen haben.

Schlagworte: Öffentliches Rechnungswesen, Bilanzpolitik, Logistische Regression

Abstract
Accounting choice options in the opening balance of municipalities – An empirical analysis
With the change of the accounting behavior in German municipalities to the accrual-based system, the governments of the states have been given accounting choice options in the preparation of the first financial statement. This paper examines which factors have an impact on the option of using accounting choice. Data is gathered via an internet-based questionnaire in municipalities with more than 10,000 citizens. We test our hypotheses with a logistic regression based on a survey of 136 municipalities. We have proof that basically two factors, the party affiliation of the mayor and the audit institution which has audited the first financial statement, have a significant influence on the accounting choice. Up to our knowledge, we are the first who examine how municipality attributes influence the probability of applying an accounting choice. In addition, we analyzed the data both descriptively and inductively, whereas the latter is not used in available public accounting studies in Germany.

Key words: municipal accounting, accounting choice options, logistic regression

1. Einleitung

Mit der Einführung des doppischen Rechnungswesens (nachfolgend auch als „Doppik" bezeichnet) in den öffentlichen Gebietskörperschaften werden im Vergleich zur Kameralistik Anreize für ein effektives und effizientes Verwaltungshandeln geschaffen. Ferner werden Informationen durch die Kosten- und Leistungsrechnung sowie des finanziellen Rechnungswesens geliefert, die zur Beurteilung der Vermögens-, Schulden-, Finanz- und

Ertragslage benötigt werden (vgl. *Budäus* 1999, S. 325; *Lüder* 2000, S. 838f.). Die Umstellung auf die Doppik erfordert die Aufstellung einer Eröffnungsbilanz, die erstmalig das kommunale Vermögen, das Eigenkapital und die Schulden aufzeigt (vgl. *Henkes* 2008, S. 245; *Marettek/Dörschell/Hellenbrand* 2006, S. 17). Aufgrund des Beschlusses der Innenministerkonferenz vom 21. November 2003 haben sich für die Erstbewertung auf Ebene der Landesgesetzgeber unterschiedliche Regelungen ergeben. Dabei sind Bewertungsspielräume in den Landesregelungen entstanden, welche die Möglichkeit zur Bilanzpolitik eröffnen (vgl. *Marettek/Dörschell/Hellenbrand* 2006, S. 47; *Müller* 2011, S. 101; *Thormann* 2008, S. 13). Bilanzpolitik kann dabei als die bewusste, auf die Ziele der kommunalen Gebietskörperschaft fokussierte, zweckorientierte Gestaltung der Rechnungslegungsinformationen im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten verstanden werden (vgl. *Freidank* 1990, S. 6; *Hennies* 2005, S. 10, *Matz* 2008, S. 193). Auf kommunaler Ebene kann sie in eine formelle und in eine materielle Bilanzpolitik unterteilt werden (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 2011, S. 7). Die formelle Bilanzpolitik hat keine materiellen Auswirkungen und bezieht sich ausschließlich auf gestalterische Maßnahmen zur Struktur, zur Gliederung, zum Ausweis sowie zur Erläuterung der Bilanzposten (vgl. *Hennies* 2005, S. 10; *Pfleger* 1991, S. 22; *Matz* 2008, S. 194). Im Rahmen der materiellen Bilanzpolitik werden vor allem Ermessensspielräume und Wahlrechte zusammengefasst.

Der Gesetzgeber hat bei der Erstbewertung von Vermögensgegenständen in der kommunalen Eröffnungsbilanz vor allem Bewertungsspielräume, welche unter die materielle Bilanzpolitik subsumiert werden können, eingeräumt (vgl. *Hüttche/Brandis* 2003, S. 57f.; *Pfleger* 1991, S. 34). In der vorliegenden Untersuchung werden diese näher betrachtet. Aufgrund der hohen materiellen Bedeutung werden die Bilanzposten Grundstücke, Gebäude und Finanzanlagevermögen analysiert (vgl. *Adam* u.a. 2012, S. 33; *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 2007, S. 12; *Marettek/Dörschell/Hellenbrand* 2006, S. 38; *Rahe* 2005, S. 220; *Thormann* 2008, S. 13-15). Durch die Eigenschaft der Doppelstellung als Länder und Gemeinden (ungeteilte Gebietskörperschaft) wird der kommunale Status bei den Stadtstaaten Berlin, Freie Hansestadt Bremen und Hamburg überlagert (vgl. *Deutelmoser* 2000, S. 23-30; *Gern* 2003, Randnummer 119; *Schmidt* 2011, Randnummer 210; *Zimmermann* 2009, S. 52). Daher werden alle Stadtstaaten von der Analyse ausgeschlossen.

Bei der Betrachtung von Grundstücken gilt, dass hier auf Ersatzwerte zurückgegriffen werden kann, sofern die Ermittlung von historischen Anschaffungskosten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist. Aus den Landesregelungen ist zu erkennen, dass die Ersatzwerte in Form von Erfahrungswerten, Vergleichswerten oder Zeitwerten auf Bodenrichtwerten basieren. Als Bodenrichtwerte werden nach § 196 Baugesetzbuch die flächendeckenden durchschnittlichen Lagewerte aufgrund von Kaufpreissammlung sowie unter Berücksichtigung unterschiedlicher Entwicklungszustände bezeichnet. In Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Schleswig-Holstein wird ferner eine Rückindizierung des ermittelten Wertes auf den originären Anschaffungszeitpunkt beziehungsweise einen „fiktiven" Zeitpunkt vorgesehen (vgl. auch *Adam u.a.* 2012, S. 41f.; *Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann* 2010; *Körner/Duhm/Huber* 2009; *Körner/Meidel* 2003; *Marettek/Dörschell/Hellenbrand* 2006). Der Bilanzersteller hat damit die Möglichkeit, einerseits über die Ermittlung eines Ersatzwertes anhand von Bodenrichtwerten und andererseits über die Rückindizierung Einfluss auf die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz zu nehmen.

Die Landesregelungen für die erstmalige Gebäudebewertung erlauben alternativ zum Ansatz von Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Ansatz von Erfahrungswerten oder Vergleichswerten. Dabei hat sich das Sach- und Ertragswertverfahren durchgesetzt. Beim Sachwertverfahren sind die Herstellungskosten im gewöhnlichen Geschäftsverkehr wertbestimmend, wobei das Alter und die Bauschäden oder Baumängel wertmindernd zu berücksichtigen sind (vgl. *Körner/Duhm/Huber* 2009; *Körner/Meidel* 2003). Dies bietet Raum für bilanzpolitische Maßnahmen (vgl. auch *Thormann* 2008, S. 14). Bei den Grundlagen zur Ermittlung des Sachwertes wird in den Landesregelungen häufig der Bezug zu den Normalherstellungskosten 2000[1] hergestellt. Beim Ertragswertverfahren sind die zukünftigen Ein- und Auszahlungen abzuschätzen und auf den Eröffnungsbilanzstichtag zu diskontieren, wobei sich auch hier Möglichkeiten zu Bewertungsspielräumen eröffnen (vgl. *Dörschell/Franken/Schulte* 2007, S. 26).

Sofern sich die tatsächlichen Anschaffungskosten bei der erstmaligen Bewertung des Finanzanlagevermögens nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand ermitteln lassen, können Ersatzwerte angesetzt werden. Hierzu können sowohl Vergleichswerte als auch die Tiefstkursmethode und die Eigenkapital-Spiegelmethode herangezogen werden. Beim Vergleichswert findet eine Orientierung am An- oder Verkauf vergleichbarer Anteile statt. Die Tiefstkursmethode kommt zur Anwendung, sofern die Anteile oder Beteiligungen der Gemeinde in Form von Wertpapieren verbrieft und an einer Börse zum regulierten Markt zugelassen oder im Freiverkehr einbezogen sind. Die Bewertung muss anhand des Tiefstkurses der letzten 12 Monate erfolgen. Der Wertansatz bei der Eigenkapital-Spiegelmethode erfolgt durch den Anteil der Gemeinde am Eigenkapital der Beteiligung. Die Vergleichswerte und Tiefstkursmethode geben Spielraum für eine zeitwertnahe Bewertung. Die Eigenkapital-Spiegelmethode kann tendenziell zu einer Unter- oder Überbewertung führen, da diese von der wirtschaftlichen Entwicklung der jeweiligen Beteiligung abhängt (vgl. *Marettek/Dörschell/Hellenbrand* 2006, S. 227). Nordrhein-Westfalen und das Saarland sehen bei der Beteiligungsbewertung das Ertrags- oder Sachwertverfahren vor. Es zeigt sich ebenfalls, dass im Rahmen der Erstbewertung des Finanzanlagevermögens Bewertungsspielräume vorhanden sind (vgl. *Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann* 2010; *Dörschell/Franken/Schulte* 2007, *Grimberg* u.a 2002; *Körner/Duhm/Huber* 2009; *Ramke/Angermüller* 2008).

2. Überblick über bisherige empirische Studien

In den vergangenen Jahren hat sich die Kommunalforschung in Deutschland verändert. Gründe für den Wandel dürften in einer Veränderung von Organisations- und Steuerungsformen durch das Neue Steuerungsmodell (NSM) sowie in der Einführung eines doppischen Rechnungswesens im Rahmen des neuen Haushalts- und Rechnungswesens liegen (vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 1993; *Müller/Papenfuß/Schaefer* 2009, S. 16-20). Mit Hilfe eines explorativen Forschungsansatzes betrachten wir für unsere empirische Untersuchung bisherige Studien, die Einflussfaktoren auf die Bilanzpolitik im Rahmen der Erstbilanzierung identifizieren. *Tabelle 1* gibt einen Überblick über die empirischen Studien. Bisher existieren auf nationaler Ebene keine Studien im Bereich der Bilanzpolitik im öffentlichen Sektor.

Die Studien zeigen, dass die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts in der Doppik schwieriger ist als in der Kameralistik (Die Kameralistik stellt einen Rechnungsstil der Ver-

waltung dar, welcher an kassenmäßige Vorgänge anknüpft (vgl. *Sell* 2006, S. 191; *Winkelmann* 1950, S. 24), wobei hier ein sogenanntes Haushaltssicherungskonzept als Faktor betrachtet werden kann. In einem Haushaltssicherungskonzept ist abzubilden, mit welchen Maßnahmen und zu welchem Zeitpunkt die Gemeinde wieder einen ausgeglichenen Haushalt erreichen kann (vgl. *Grimberg* u.a. 2002, S. 410f.). Ferner kann die parteipolitische Färbung als Determinante gesehen werden, da *Caspari* gezeigt hat, dass Bürgermeister einer linksorientierten Partei mit einem höheren finanziellen Druck zu kämpfen haben als Gemeinden mit anderen Parteien (vgl. *Caspari* 2009). Dies kann sich schließlich auch auf das Verhalten bei der Nutzung von Bewertungsspielräumen auswirken, um zum Beispiel den finanziellen Druck durch künftig vermindernde Abschreibungen zu mildern. Ebenfalls geht aus den Studien hervor, dass die Unterstützung externer Wirtschaftsprüfer neben kommunalen Rechnungsprüfungsämtern für notwendig erachtet wird, da diese Spezialwissen in dem Prüfungsgebiet von doppischen Bilanzen haben (vgl. *Bernhardt/Mutschler/Stockel-Veltmann* 2010, S. 381; *Kowalewski/Kohl* 2012, S. 35). Darüber hinaus wird die Gebäudeveräußerung zur Haushaltsentlastung thematisiert, so dass dieses ebenfalls als Indiz für die Nutzung von Spielräumen im Rahmen der Erstbewertung gesehen werden kann.

Tabelle 1: Überblick über bisherige empirische Studien

Studie	Untersuchungsziele	Datengewinnung	Zentrale Ergebnisse
Hilgers/Burth (2011/2012)	Welcher Mehrwert wird durch die Doppik generiert? Auf welche Probleme sind die Kommunen bei der Umstellung gestoßen?	Kämmerer aller Landkreise, Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern im Oktober/November 2011 (Kämmerer-Studie) Politiker alle Landkreise, Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern im Mai/Juni 2012 (Politiker-Studie)	– 91,9% der Kämmerer haben angegeben, dass das Eigenkapital in der Kommune positiv ist. – Externe Berater schneiden bei der Umstellungsunterstützung am besten ab. – Das größte Problem der Doppik-Umstellung wird in der Vermögenserfassung und -bewertung gesehen. – In der Doppik ist es leichter eine generationsgerechte Politik durchzuführen als in der Kameralistik. – Vorteil der Doppik ist, dass die Finanzlage der Kommune transparenter dargestellt wird.
Deutscher Städtetag/ Pricewaterhouse-Coopers (2011)	Gewinnung eines Informationsstands zur aktuellen Sachlage der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens	Befragung bei den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetags im Zeitraum von April bis Juni 2010	– Bei 51,0% der Städte mit doppischem Rechnungswesen liegt ein Haushaltssicherungskonzept vor. – Von 72,0% der Städte mit doppischem Rechnungswesen und 59,0% der Städte mit Kameralistik wird die Unterstützung von externen Beratungsleistungen bei der Umstellung auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen als positiv beurteilt. – Aus der Doppik-Umstellung ergibt sich eine erhöhte Notwendigkeit zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts.
Caspari (2009)	Identifikation möglicher Effizienzveränderungen bei Privatisierungen	Umfrage unter den Kommunen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2006	– Finanzieller Druck könnte ein Indiz für Privatisierung sein; wobei keine Korrelation zwischen Schuldenstand und Anzahl der Privatisierungen festgestellt werden konnte. – Bürgermeister in linksorientierten Kommunen haben im Durchschnitt mit höherem finanziellen Druck zu kämpfen als andere Kommunen.
Deloitte (2008)	Stand der Umstellung des Haushaltswesens	Befragung bei den hessischen Kommunen mit mehr als	– Bei der Erstbewertung des Anlagevermögens sehen 50,0% der Teilnehmer einen Problembereich.

Studie	Untersuchungsziele	Datengewinnung	Zentrale Ergebnisse
		10.000 Einwohnern in einem Zeitraum von November 2007 bis Februar 2008	– 53,3% der Kommunen haben externe Beratung bei der Vermögensbewertung herangezogen. – 43,5% / 35,9% haben bei der Aufstellung / Prüfung der Eröffnungsbilanz Unterstützung von externen Beratern in Anspruch genommen.
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2008)	Stand der Doppik-Einführung	Umfrage unter deutschen Kommunen im Sommer 2007	– 67,4% der Kommunen planten, eine Eröffnungsbilanz mit Stichtag 31. Dezember 2009 aufzustellen. – 44,1% der Teilnehmer sieht die Notwendigkeit des Einsatzes von externen Prüfungsinstitutionen bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz. – Von 49,1% wird die Bewertung als zentrale Herausforderung gesehen. – 38,6% der Kommunen sehen den Haushaltsausgleich in der Doppik als Problemfeld an.
Steria Mummert Consulting AG (2006)	Evaluierung des Umsetzungsstands des doppischen Rechnungswesens sowie Identifikation von offenen Fragen und Unterstützungsbedarf	Schriftliche Befragung aller Kommunen Nordrhein-Westfalens im Januar 2006	– 75,0% der Teilnehmer schätzen das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts in der Doppik schwieriger ein als in der Kameralistik. – 85,0% der Kommunen ohne Haushaltssicherungskonzept schätzen die Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts als schwieriger ein. – 80,0% der Kommunen nutzen die Möglichkeiten im Rahmen der Erstbewertung von Vereinfachungsmethoden bzgl. der Vermögenserfassung und -bewertung teilweise oder überwiegend; 11% vollumfänglich.
Deutsches Institut für Urbanistik/ Deutscher Städtetag (2005)	Identifikation von Verwaltungsmaßnahmen mit dem Schwerpunkt auf modernem Finanzmanagement	Gemeinschaftsumfrage in 2004 bei: 226 unmittelbaren Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetags; 17 Städten, die Zuwender des Deutschen Instituts für Urbanistik sind, jedoch nicht unmittelbare Deutsche Städtetag-Mitgliedsstädte	– Vollständige Umsetzung der Vermögensbewertung bei 7,9% der Städte. – Als wichtige bis sehr wichtige Steuerungsinformation gaben 97,5% der Städte die Darstellung des Vermögenswerts an. – 95,7% der Befragten bewerteten Abschreibungen als wichtige Steuerungskennzahl.
KPMG (2004)	Identifikation der Erfolgsaussichten der Einführung eines doppischen Rechnungswesens vor dem Hintergrund der Haushaltskonsolidierung	Bundesweite schriftliche Umfrage unter Städten mit über 70.000 Einwohnern und Kreisen mit über 20.000 Einwohnern im Juni 2004	– Kommunen mit Haushaltssicherungskonzept empfinden die Steuerungsdefizite der Kameralistik höher als Kommunen ohne Haushaltssicherungskonzept. – Bei 50,0% der Teilnehmer werden u.a. Outsourcing, Privatisierung, interkommunale Kooperationen und Public Private Partnership zukünftig an Bedeutung gewinnen. Bei 30,0% der Kommunen wird das Leasing zukünftig an Bedeutung gewinnen. – Der Verkauf von Gebäuden und die Anmietung von Räumlichkeiten gelten bei 48,0% der Kreise und rund 44,0% der Städte als Alternative.

3. Hypothesenentwicklung

3.1 Materielle Eigenkapitalwirkung

Aus der Analyse der Landesregelungen zur Erstbewertung in *Kapitel 1* ist erkennbar, dass die Ersatzwertansätze Zeitwertcharakter haben. Aufgrund der Ersatzwertbegrifflichkeiten wird daher nachfolgend der Begriff „Alternativwert" verwendet (vgl. ähnlich auch *Thormann* 2008, S. 13, 14). Sofern ein Alternativwertansatz im Rahmen der Erstbewertung gewählt wird und dieser Wert unterhalb oder oberhalb der originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten liegt, wirkt sich das unmittelbar auf das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz und auf das zukünftige Periodenergebnis im Ergebnishaushalt beziehungsweise in der Ergebnisrechnung aus (vgl. *Adam u.a.* 2012, S. 269). Es kann unterstellt werden, dass je größer der Einfluss auf das eröffnungsbilanzielle Eigenkapital, desto wahrscheinlicher ist die Nutzung bilanzpolitischer Bewertungsspielräume. Dabei ist zu erwarten, dass der Nutzen einer bestimmten bilanzpolitischen Maßnahme größer ist als der Nutzen einer alternativen Maßnahme (Zur wahrscheinlichkeitstheoretischen Argumentation vgl. im Allgemeinen *Urban* 1993, S. 115). Die Hypothese lautet somit:

H1: Je größer der materielle Einfluss auf das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz ist, desto wahrscheinlicher ist die Nutzung bilanzpolitischer Bewertungsspielräume.

Zur Messung des materiellen Einflusses auf das Eigenkapital wird der Alternativwert den originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten gegenübergestellt. Sofern der Alternativwert oberhalb oder unterhalb der originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten liegt, nehmen wir an, dass Bilanzpolitik vorliegt. Dabei unterstellen wir, dass die originären Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelbar sind und somit eine Einschätzung möglich ist. Um schließlich die Vergleichbarkeit zwischen den Erstanwendern der Gemeinden zu gewährleisten wird ein Ansatz von *Detert*, der für die Privatwirtschaft bilanzpolitische Instrumente bei einer Umstellung der Rechnungslegung von Handelsrecht auf internationale Rechnungslegung analysiert hat, genutzt. In diesem Zusammenhang wurde der SCORE-Wert entwickelt (vgl. *Detert* 2008). Für die vorliegende Studie berechnet sich die SCORE-Verhältniszahl wie folgt:

$$\text{SCOREi} = \frac{1}{g_i} \times \Sigma\,(\text{GRUNDAWi} + \text{GEBAWi} + \text{FAVAWi}) \qquad (1)$$

mit

g	Anzahl der Instrumente
i	Gemeinde
GRUNDAW GEBAW FAVAW	Punktewert 1, wenn das Instrument zu einer Eigenkapitalerhöhung führt (d.h. der Alternativwert oberhalb der originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten liegt). Punktewert 0, wenn das Instrument zu einer neutralen Eigenkapitalwirkung führt (d.h. der Alternativwert gleich den originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten ist). Punktewert -1, wenn das Instrument zu einer Eigenkapitalverminderung führt (d.h. der Alternativwert unterhalb der originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten liegt).

Die Variablen in *Formel 1* richten sich nach den in *Kapitel 1* dargestellten Bilanzposten Grundstück (GRUNDAW), Gebäude (GEBAW) und Finanzanlagevermögen (FAVAW). SCORE kann die Werte zwischen -1 und 1 annehmen. Werden beispielsweise alle 3 Instrumente (g = 3) genutzt und der Alternativwert liegt oberhalb der originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten, so nimmt SCORE den Wert 1 an [1 = 1/3 *(1+1+1)]. Zum Beispiel kann SCORE den Wert -0,33 [-0,33 = 1/3 *(-1-1+1)] annehmen, sofern alle 3 Instrumente genutzt werden und der Alternativwert bei zwei (einem) Bilanzposten unterhalb (oberhalb) der originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten liegt. Die SCORE-Werte werden im Anschluss aggregiert und auf die abhängige STRATEGIE-Variable im Regressionsmodell (*Formel 2*) übergeleitet. Die SCORE-Werte zwischen -1 und -0,33 werden der STRATEGIE-Gruppe 1 (Eigenkapitalverminderung) zugeordnet. Nimmt der SCORE-Wert 0 an (ergebnisneutral im Eigenkapital), so wird dies der STRATEGIE-Gruppe 2 zugeordnet. Die STRATEGIE-Gruppe 3 (Eigenkapitalerhöhung) entspricht SCORE-Werten zwischen 0,33 und 1. *Tabelle* 2 zeigt zusammenfassend die Hypothese H1 sowie die entsprechende Variablenbezeichnung und ihre Merkmalsausprägungen.

3.2 Einzelhypothesen

Nachfolgend werden die Einzelhypothesen zum Haushaltssicherungskonzept, zu den Eröffnungsbilanzzielen, zur Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters, zum Bewertungsentscheider, zur Prüfungsinstitution und zu den Alternativen zur Vermögensveräußerung und Einsparpotenzial aufgestellt. *Tabelle* 2 zeigt zusammenfassend die Hypothesen H2-1 bis H2-6 sowie die entsprechenden Variablenbezeichnungen und ihre Merkmalsausprägungen.

Haushaltssicherungskonzept: Ein Haushaltsausgleich ist erreicht, wenn die Erträge zur Deckung der Aufwendungen ausreichen (vgl. *Hilgers/Burth* 2011, S. 242). In empirischen Studien zeigt sich, dass der Haushaltsausgleich ein Problemfeld der Doppik darstellt (vgl. *Steria Mummert Consulting AG* 2006; *Deutscher Städtetag/ PricewaterhouseCoopers* 2011; *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 2008). Ist der Haushalt nicht ausgeglichen, so sind Gemeinden in der Regel verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, welches die Maßnahmen zur Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts innerhalb einer bestimmten Zeit darstellt (vgl. *Budäus* 2006, S. 177; *Held* 1996, S. 75; *Schwarting* 2010a, S. 290). Sofern bei einer Gemeinde ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt ist, kann angenommen werden, dass sich die kommunalen Entscheidungsträger bei der erstmaligen Bewertung des kommunalen Vermögens an dem Ziel der Erreichung eines ausgeglichenen Haushalts orientieren. Allerdings müssen die Entscheidungsträger beachten, dass eine Aufdeckung stiller Reserven im Rahmen der Erstbilanzierung künftig zu höheren Abschreibungen bei gleicher Laufzeit führt, die den Haushalt belasten (vgl. *KPMG* 2004). Im Bereich der Gebäude treten planmäßige Abschreibungen auf. Ferner können außerplanmäßige Abschreibungen im Bereich des Finanzanlagevermögens und der Grundstücke auftreten, falls eine Überbewertung bei der Erstbilanzierung stattgefunden hat. Um das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts schnellstmöglich wieder zu erreichen, kann angenommen werden, dass Gemeinden mit einem Haushaltssicherungskonzept von der Aufdeckung stiller Reserven im Rahmen der Erstbewertung Abstand nehmen. Demnach würde ein geringerer Alternativwert gewählt werden als die ori-

ginären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten, was schließlich eigenkapitalvermindernd wirkt. Wir vermuten daher, dass Gemeinden mit einem Haushaltssicherungskonzept einen geringeren Alternativwert wählen und stellen die folgende Hypothese auf:

H2-1: Bei Gemeinden, die zum Zeitpunkt der Erstbewertung ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt haben, ist ein niedrigerer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher als bei Gemeinden ohne Haushaltssicherungskonzept.

Hinsichtlich der Existenz eines Haushaltssicherungskonzepts zum Zeitpunkt der Erstbewertung haben wir eine Dummy-Variable namens HSKEB mit den Ausprägungen „1 = Ja, ein Haushaltssicherungskonzept liegt vor" oder „0 = Nein, kein Haushaltssicherungskonzept liegt vor" definiert.

Eröffnungsbilanzziele: Die politischen Leitungsorgane haben verschiedene Ziele, wobei die Rangfolge dieser Ziele bei der Eröffnungsbilanz eine Rolle spielt (vgl. *Gehne/Holtkamp* 2005; ähnlich auch *Hilke* 2002, S. 12). Die politischen Ziele richten sich dabei an die unterschiedlichen kommunalen Rechnungslegungsadressaten, wobei die folgenden Konstellationen denkbar sind: Vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit ist die Bildung stiller Reserven und Lasten zu vermeiden, da jede einzelne Generation für die eigenen Verpflichtungen einstehen muss (vgl. *Hennies* 2005, S. 12f.). Die Aufdeckung stiller Reserven (stiller Lasten) bedeutet eine Erhöhung (Verringerung) des Eigenkapitals. Ein weiteres Ziel von Gemeinden könnte sein, zukünftigen Gläubigern eine positive Vermögenslage darzustellen, um im Rahmen von Kreditfinanzierungen vorteilhafte Kreditkonditionen auszuhandeln (vgl. *Gern* 2003, Randnummer 673; ähnlich auch *Hilgers/Burth* 2011/2012). Damit würden die Bilanzersteller tendenziell eine höhere Bewertung des Vermögens vornehmen und stille Reserven aufdecken, obwohl Kommunen selbst in höchst prekärer Finanzlage noch relativ günstige Kredite erhalten. Werden andere Gebietskörperschaften als Rechnungslegungsadressat betrachtet, so ist denkbar, zukünftig eine negative Ertragslage vor dem Hintergrund von Finanzausgleichszahlungen darzustellen (vgl. *Hennies* 2005, S. 17-19). Ferner kann vor dem Hintergrund eines interkommunalen Vergleichs die Darstellung einer positiven Vermögenslage ein Ziel sein (vgl. *Thau* 2009, S. 33). Um diese beiden Teilziele erreichen zu können, ist es notwendig, stille Reserven aufzudecken, welche durch die Abschreibung abnutzbarer Vermögensgegenstände jedoch die Ergebnisrechnung belasten. Daraus leiten wir die folgende Hypothese ab:

H2-2: Je wichtiger die Ziele bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz sind, desto wahrscheinlicher ist ein höherer STRATEGIE-Wert.

Die Einzelziele (keine Bildung stiller Reserven und Lasten vor dem Hintergrund der Generationengerechtigkeit, Darstellung einer positiven Ertrags-/Vermögenslage vor dem Hintergrund zukünftiger Kreditaufnahmen, Darstellung einer zukünftigen negativen Ertragslage vor dem Hintergrund von Finanzausgleichszahlungen, Darstellung einer positiven Ertrags-/Vermögenslage vor dem Hintergrund eines interkommunalen Vergleichs) werden über eine Itembatterie auf einer fünf-Punkte-Likert-Skala mit den Ausprägungen „sehr wichtig", „wichtig", „indifferent", „weniger wichtig" sowie „unwichtig" gemessen. Zur Entwicklung der Modellvariablen werden die Punktewerte aus den Ausprägungen der Einzelziele normiert und die daraus entstehende Dummy-Variable EBZIEL in zwei Merkmalsausprägungen (1 = sehr wichtig/wichtig und 0 = indifferent/weniger wichtig/unwichtig) dichotomisiert.

Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters: Zwischen den Parteien in der Gemeinde bestehen unterschiedliche parteipolitische Ziele (vgl. *Niedermayer* 2007, S. 130f.; *Schmid/Zolleis* 2009, S. 67). Die *CDU/CSU* und *FDP* verfolgen eher konservativ-liberale Ziele, welche vor allem durch ökonomische Elemente mit sozialen Aspekten geprägt sind und materialistische Grundzüge beinhalten (vgl. *Andersen* 2009, S. 90, 110; *Debus* 2008, S. 65; *Haas/Jun/Niedermayer* 2008, S. 12f.; *Kießling* 2007, S. 230). Linksorientierte Ziele, mit stärkerem Fokus auf sozial-ökologische Werte als auf ökonomische Elemente, lassen sich bei *SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke* erkennen (vgl. *Alemann* 2000, S. 99, 110, 151; ähnlich auch *Jun* 2007, S. 390; *Haas/Jun/Niedermayer* 2008, S. 29; *Debus* 2008, S. 65f.). Für die vorliegende Untersuchung konzentrieren wir uns auf die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters, da durch die Übernahme von Gesamtverantwortung politischer Entscheidungen und der Direktwahl von einer Entmachtung des Rats gesprochen werden kann (vgl. *Fuchs* 2010, S. 51; *Gehne/Holtkamp* 2005; *Wehling* 2010, S. 360, 365). Ferner nehmen wir an, dass bei Kommunalwahlen die Bürger ihre verfügbaren Stimmen gleichen Parteien zuordnen. Es ist somit wahrscheinlich, dass der Bürgermeister der gleichen Partei angehört wie die Mehrheit der Ratsmitglieder. Zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben einer Gemeinde ist eine solide Finanzausstattung notwendig (vgl. *Künzel* 2010, S. 87f.). Hierzu kann auch nicht-kommunalnotwendiges Vermögen veräußert werden. Dabei ist denkbar, dass Bürgermeister einer konservativ-liberalen Partei (*CDU/CSU* und *FDP*) aufgrund der Parteiprogrammatik eher zu einer Veräußerung von Vermögen tendieren als linksorientierte Parteien (*SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke*). Die beschriebene Parteigruppierung richtet sich auch nach der gegenseitigen Koalitionsfähigkeit (Vgl. *Haas/Jun/Niedermayer* 2008, S. 17). Um eine Vermögensveräußerung unter dem eigentlichen Wert zu verhindern sowie eine gute Verhandlungsbasis im Veräußerungsprozess zu haben, ist davon auszugehen, dass tendenziell eine hohe Bewertung durchgeführt wird (vgl. ähnlich *Adam u.a.* 2012, S. 56). Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Wahrscheinlichkeit der Nutzung bilanzpolitischer Maßnahmen zur Aufdeckung stiller Reserven (Eigenkapitalerhöhung) bei Bürgermeistern einer konservativ-liberalen Partei höher als bei Bürgermeistern einer linksorientierten Partei. Hieraus lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H2-3: Bei Gemeinden mit Bürgermeistern einer konservativ-liberalen Partei ist ein höherer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher als bei Gemeinden mit Bürgermeistern einer linksorientierten Partei.

Zur Überprüfung dieser Hypothese erfolgt die Erhebung der Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters (BMPARTEI). Dabei wird sich auf das Fünfparteiensystem, bestehend aus den oben genannten Parteien, in Deutschland bezogen (vgl. *Niedermayer* 2007, S. 130f.; *Schmid/Zolleis* 2009, S. 67). Darüber hinaus wird die Ausprägung „parteilos“ berücksichtigt. Die Variable kann die folgenden Ausprägungen annehmen: 1 = konservativ-liberal (*CDU/CSU* und *FDP*), 2 = linksorientiert (*SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke*), 3 = parteilos.

Bewertungsentscheider: KPMG und *Deloitte* haben gezeigt, dass die Herausforderung für Gemeinden bei der Bilanzierung im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz vor allem in der Erstbewertung des Vermögens liegt (vgl. *KPMG* 2004; *Deloitte* 2008). Daher wird die Erstbewertung oft mit externer Unterstützung durchgeführt (vgl. *Freytag/Hamacher/Wohland* 2009, S. 15f.). Es kann davon ausgegangen werden, dass die privaten

Bewertungsexperten aufgrund eines höheren Erfahrungsschatzes die Bewertungsspielräume und deren materiellen Auswirkungen auf das Eigenkapital sowie auf die zukünftige Ergebnisrechnung besser identifizieren können. *Hilgers* und *Burth* haben gezeigt, dass Kämmerer vorzugsweise externe Unterstützung bei der Doppik-Umstellung in Anspruch nehmen (vgl. *Hilgers/Burth* 2011/2012). Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Arbeitsergebnisse privater Bewertungsexperten von den Gemeinden angenommen und umgesetzt werden. Andererseits unterstellen wir, dass Gemeinden einen Anreiz zu einem höheren Wertansatz haben, um das eröffnungsbilanzielle Eigenkapital möglichst positiv darzustellen. Mögliche Über-/Unterbewertungen lassen sich ergebnisneutral korrigieren (vgl. *Adam u.a.* 2012, S. 56; *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 2010, S. 29f.). Um den zukünftigen Spielraum für die Gemeinde möglichst groß zu gestalten, ist die Wahrscheinlichkeit einer eigenkapitalerhöhenden Bewertung bei Gemeinden, die private Bewertungsentscheider einsetzen, höher als bei Gemeinden, in denen solche Bewertungsentscheider nicht zum Einsatz kommen. Daraus leiten wir die folgende Hypothese ab:

H2-4: Bei Gemeinden, in denen private Bewertungsentscheider im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Einsatz gekommen sind, ist die Wahrscheinlichkeit für einen höheren STRATEGIE-Wert größer als bei Gemeinden, in denen keine privaten Bewertungsentscheider im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Einsatz gekommen sind.

Über die Dummy-Variable EBBEW mit den Ausprägungen „1 = Ja, private Bewertungsexperten“ (Unternehmensberater, Wirtschaftsprüfer und Bewertungsgutachter) und „0 = Nein, keine privaten Bewertungsexperten“ (Kämmerer, Bürgermeister, Ratsmitglieder, Leiter Rechnungswesen, Kommunaler Rechnungsprüfer) werden die Bewertungsentscheider identifiziert.

Prüfungsinstitution: Mit Hilfe eines risikoorientierten Prüfungsansatzes sollen Unrichtigkeiten in der Eröffnungsbilanz aufgedeckt werden (vgl. *Adam u.a.* 2012, S. 297; *Ellerich/Lickfett* 2010, S. 145f.; *Kowalewski/Kohl* 2012, S. 35f.). Ohne externe Unterstützung dürfte der Prüfungsmehraufwand für die Rechnungsprüfungsämter kaum zu bewältigen sein (vgl. *Adam u.a.* 2012, S. 294). In der Erhebung von *Deloitte* wird der Einsatz von externen Prüfungsinstitutionen bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz als notwendig gesehen (vgl. *Deloitte* 2008). Aufgrund des bisherigen Fokus auf die Prüfung kameralistischer Zahlenwerke besteht bei den Rechnungsprüfungsämtern ein relativ geringer Erfahrungsschatz hinsichtlich der Prüfung doppischer Bilanzierungssachverhalte. Eine Darstellung der prüfungsrelevanten Unterschiede zwischen Doppik und Kameralistik findet sich bei *Schuster* 2006. Diesbezüglich kann bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz durch Rechnungsprüfungsämter eine geringere Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung wesentlicher Falschdarstellungen beim Bewertungsansatz in der Eröffnungsbilanz vermutet werden, womit das Entdeckungsrisiko steigt (Zum Entdeckungsrisiko vgl. *Jürgens* 2006, S. 7f.). Wir nehmen an dieser Stelle an, dass Gemeinden eher eine eigenkapitalerhöhende statt eine eigenkapitalvermindernde Erstbewertung durchführen. Damit könnte die Wahrscheinlichkeit einer eigenkapitalerhöhende Erstbewertung bei Gemeinden mit kommunal geprüften Eröffnungsbilanzen höher sein, als bei Gemeinden mit privatwirtschaftlich geprüften Eröffnungsbilanzen. Es lässt sich folgende Hypothese formulieren:

H2-5: Die Wahrscheinlichkeit eines höheren STRATEGIE-Wertes ist in Gemeinden mit kommunaler Prüfungsinstitution höher als in Gemeinden mit privatwirtschaftlichen Prüfungsinstitutionen.

Die Dummy-Variable EBAUDINS misst die Prüfungsgesellschaft. Sie kann folgende Ausprägungen annehmen: 1 = Kommunales Rechnungsprüfungsamt; 0 = Private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (*Deloitte*, *Ernst & Young*, *KPMG* und *Pricewaterhouse-Coopers* sowie andere Wirtschaftsprüfungsgesellschaften).

Alternativen zur Vermögensveräußerung und zum Einsparpotential: Die Veräußerung von Sachanlagen kann als kommunales Konsolidierungsinstrument angesehen werden (vgl. *Holtkamp* 2010, S. 36, 77, 81). Eine Veräußerung von Vermögen ist nur dann sinnvoll, wenn die Vermögenstransaktion zu einem höheren öffentlichen Wohlfahrtsnutzen führt (vgl. *Bräunig* 2011, S. 249). Dies bedeutet, dass der Veräußerungserlöse oberhalb des Buchwerts liegen muss, um schließlich einen Buchgewinn zu erzielen. Allerdings besteht hierbei die Gefahr, dass bei einer tendenziellen Unterbewertung des Vermögensgegenstands – um einen möglichst hohe Buchgewinn zu erzielen – eine Vermögensveräußerung unter dem eigentlich Wert stattfindet (vgl. *Adam u.a.* 2012, S. 56). Darüber hinaus dürfte die Identifikation von Einsparpotentialen für Gemeinden bedeutsamer werden. In diesem Zusammenhang ist *KPMG* zu dem Ergebnis gekommen, dass Outsourcing, Privatisierung, interkommunale Kooperationen, Public Private Partnership und Leasing zukünftig an Bedeutung gewinnen werden. Dabei können auch der Verkauf von Gebäuden sowie die Anmietung von Räumen als Alternativen zur Haushaltsentlastung in Betracht gezogen werden (vgl. *KPMG* 2004). *Caspari* hat gezeigt, dass es durch erhöhten finanziellen Druck innerhalb der Kommunen zu mehr Privatisierungen kommen kann (vgl. *Caspari* 2009). Auch *Schneyer* erwähnt, dass aufgrund der krisenhaften Haushaltssituationen Privatisierungen stattfinden (vgl. *Schneyer* 2005, S. 88, 97). Zudem könnten sich Leasingtransaktionen oder Fusionen mit anderen Gemeinden als vorteilhaft erweisen (vgl. *Künzel* 2010, S. 89; zu Fusionen vgl. auch *Bost* 2009 und *Hennies* 2005, S. 19). Damit die Gemeinde auch hier eine starke Verhandlungsmacht hat, können sich aus strategischen Aspekten Anreize für die Nutzung von Bewertungsspielräumen im Rahmen der Erstbewertung des kommunalen Vermögens ergeben. Die Ziele können schließlich durch die Aufdeckung stiller Reserven (Eigenkapitalerhöhung) bei der Erstbewertung erreicht werden. Damit ist bei Gemeinden, die entweder Veräußerungsintentionen oder zukünftige Einsparpotentiale in Betracht ziehen, ein höheres eröffnungsbilanzielles Eigenkapital wahrscheinlicher als bei Gemeinden, die solche Absichten nicht haben. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die folgende Hypothese:

H2-6: Bei Gemeinden, die zukünftig alternative Einnahmengenerierungen sowie Einsparpotentiale in Betracht ziehen, ist ein höherer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher als in Gemeinden ohne solche Absichten.

Mit Fokus auf den Schwerpunkt der Nutzung von Bewertungsspielräumen der Grundstücke, Gebäude und Finanzanlagevermögen wird die Veräußerung dieser Vermögensposten mit in die Itembatterie aufgenommen. Zudem werden die Alternativen Leasing und Fusionen mit anderen Gemeinden berücksichtigt. Zum Zwecke der formulierten Hypothese wird die Dummy-Variable ALTVERKAUF definiert. Diese kann die Ausprägungen „1 = Ja, eine Alternative“ oder „0 = Nein, keine Alternative“ annehmen.

Tabelle 2: Gesamtdarstellung der Hypothesen H1 sowie H2-1 bis H2-6 und Variablen mit den Merkmalsausprägungen

Hypothesennummer	Hypothesen	Variablen	Beschreibungen und Merkmalsausprägungen
H1	Je größer der materielle Einfluss auf das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz ist, desto wahrscheinlicher ist die Nutzung bilanzpolitischer Bewertungsspielräume.	STRATEGIE	1 = Eigenkapitalverminderung 2 = Eigenkapitalneutral 3 = Eigenkapitalerhöhung
H2-1	Bei Gemeinden, die zum Zeitpunkt der Erstbewertung ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt haben, ist ein niedrigerer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher als bei Gemeinden ohne Haushaltssicherungskonzept.	HSKEB	1 = Ja, ein Haushaltssicherungskonzept liegt vor. 0 = Nein, kein Haushaltssicherungskonzept liegt vor.
H2-2	Je wichtiger die Ziele bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz sind, desto wahrscheinlicher ist ein höherer STRATEGIE-Wert.	EBZIEL	1 = sehr wichtig/wichtig 0 = indifferent/weniger wichtig/unwichtig
H2-3	Bei Gemeinden mit Bürgermeistern einer konservativ-liberalen Partei ist ein höherer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher als bei Gemeinden mit Bürgermeistern einer linksorientierten Partei.	BMPARTEI	1 = konservativ-liberal (*CDU/CSU* und *FDP*) 2 = linksorientiert (*SPD*, *Bündnis 90/Die Grünen* und *Die Linke*) 3 = parteilos
H2-4	Bei Gemeinden, in denen private Bewertungsentscheider im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Einsatz gekommen sind, ist die Wahrscheinlichkeit für einen höheren STRATEGIE-Wert größer als bei Gemeinden, in denen keine privaten Bewertungsentscheider im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Einsatz gekommen sind.	EBBEW	1 = Ja, private Bewertungsexperten 0 = Nein, keine privaten Bewertungsexperten
H2-5	Die Wahrscheinlichkeit eines höheren STRATEGIE-Wertes ist in Gemeinden mit kommunaler Prüfungsinstitution höher als in Gemeinden mit privatwirtschaftlichen Prüfungsinstitutionen.	EBAUDINS	1 = Kommunales Rechnungsprüfungsamt 0 = Private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (*Deloitte*, *Ernst & Young*, *KPMG* und *PricewaterhouseCoopers* sowie andere Wirtschaftsprüfungsgesellschaften)
H2-6	Bei Gemeinden, die zukünftig alternative Einnahmengenerierungen sowie Einsparpotentiale in Betracht ziehen, ist ein höherer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher als in Gemeinden ohne solche Absichten.	ALTVERKAUF	1 = Ja, eine Alternative 0 = Nein, keine Alternative

4. Methodik zur empirischen Untersuchung

4.1 Untersuchungsdesign und Datensatz

Die Datenerhebung wurde mittels eines standardisierten, internetbasierten Fragebogens durchgeführt (vgl. *Stier* 1999, S. 181-183; *Bortz/Döring* 2006, S. 260f.). Als Untersuchungseinheit sind alle Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern betrachtet worden, da bisher vorhandene Studien gezeigt haben, dass bei diesen Gemeinden bereits ein Doppik-Umstellungsstand erzielt wurde (vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 2008). Die empirische Kommunalforschung in Deutschland findet im Rahmen der Datenerhebung häufig in Zusammenarbeit mit kommunalen Verbänden statt (vgl. zum Beispiel die Studien von *Deutsches Institut für Urbanistik/ Deutscher Städtetag* 2005; *Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers* 2011). Durch die Kooperation mit einem deutschen Kommunalverband konnten wir die Grundgesamtheit (1.588) laut amtlicher Statistik (vgl. *Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2010) hinsichtlich der Verteilung mit den Gemeinden dieses Verbands (1.098) abgleichen und haben festgestellt,

dass die Verteilung nicht wesentlich verzerrt ist. Diese Untersuchung erfolgte anhand der Verteilung der Gemeinden innerhalb der einzelnen Flächenstaaten zwischen den Gemeinden laut amtlicher Statistik und den Verbandsgemeinden. Um unsere Ergebnisse zu stützen verwenden wir im weiteren Verlauf der Untersuchung Signifikanztests.

4.2 Entwicklung eines Logit-Modells

Um die Einflussfaktoren auf die Wahrscheinlichkeit der Nutzung von Bewertungsspielräumen bei der Aufstellung doppischer Eröffnungsbilanzen zu untersuchen, verwenden wir unter Berücksichtigung der formulierten Hypothesen (*Kapitel 3*) folgendes Regressionsmodell:

$$STRATEGIE_i = \alpha + \beta_1 HSKEB_i + \beta_2 EBZIEL_i + \beta_3 BMPARTEI_i + \beta_4 EBBEW_i + \beta_5 EBAUDINS_i + \beta_6 ALTVERKAUF_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

mit

α	Niveaukonstante
i	Gemeinde
β_1 bis β_6	Koeffizienten der Einflussfaktoren aus den Hypothesen *H2-1* bis *H2-6*
ε	Störterm

Um Aussagen darüber treffen zu können, ob es einen Zusammenhang zwischen der abhängigen Variable und den unabhängigen Variablen gibt, ist eine multivariate Analyse notwendig. Für unser Modell kommen aufgrund der ordinalen Skalierung der STRATEGIE-Variablen die Probit-Analyse sowie die Logit-Analyse in Betracht. Aufgrund ihrer guten Prognoseleistung wird die Logit-Analyse in dieser Untersuchung verwendet (vgl. *Horowitz* 1981; *Aldrich/Nelson* 1984). Ferner besteht mit diesem Model die Möglichkeit, die partiellen Effektstärken zu schätzen (vgl. *Urban* 1993, S. 6, 7, 9).

Zur Ermittlung der Wahrscheinlichkeiten der Beobachtungswerte ist eine Wahrscheinlichkeitsfunktion notwendig, die unter Berücksichtigung der aggregierten Einflussstärken Z (alle z-Werte) der unabhängigen Variablen die Ausprägungen der abhängigen Variable beeinflusst. Die Parameter des logistischen Modells, die sich in den Ausprägungen der unabhängigen Variablen zeigen, werden so bestimmt, dass die Wahrscheinlichkeit für die erhaltenen Beobachtungen maximiert wird (Maximum-Likelihood-Methode) (vgl. *Krafft* 1997, S. 628; *Menard* 2011, S. 1413-1416). Damit ergibt sich folgende logistische Regressionsgleichung:

$$p_i^k = \frac{1}{1 + e^{-z_i}} \quad (3)$$

mit

p	Wahrscheinlichkeit
i	Gemeinde
k	STRATEGIE-Gruppen; k kann die Werte {1, 2, 3} annehmen.
e	Eulersche Zahl e ≈ 2,71828 …
z_i	$\alpha + \beta_1 HSKEB_i + \beta_2 EBZIEL_i + \beta_3 BMPARTEI_i + \beta_4 EBBEW_i + \beta_5 EBAUDINS_i + \beta_6 ALTVERKAUF_i + \varepsilon_i$

5. Untersuchungsergebnisse

Die Datenerhebung lief vom 25. Oktober 2010 bis zum 28. Dezember 2010. In der Erhebung wurden nur die Gemeinden berücksichtigt, die bereits eine Eröffnungsbilanz aufgestellt haben (hier: 269 Fälle), da nur diese eine Aussage zur Erstbewertung treffen können. Ausgehend von der Stichprobe (1.098) ergibt sich damit eine Quote von 24,5%.

Für die nachfolgende Auswertung der Untersuchungsergebnisse haben wir die Annahme getroffen, dass die ursprünglichen Werte der Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Umfrageteilnehmern (zumindest subjektiv) bekannt sind. Im Grundstücksbereich war in 39,9% (21,5%) der Fälle der Alternativwert höher (geringer) als die originären Anschaffungskosten. 38,6% der befragten Gemeinden gaben an, dass der Alternativwert den originären Anschaffungskosten entspricht. Hinsichtlich der Erstbewertung kommunaler Gebäude hat sich gezeigt, dass bei 34,5% (20,9%) der Gemeinden der Alternativwert höher (geringer) als die originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten war. Bei 44,6% der Fälle hat sich eine neutrale Eigenkapitalwirkung ergeben. Beim Finanzanlagevermögen hat sich aus der Stichprobe in 34,3% (15,7%) der Fälle eine eigenkapitalerhöhende (eigenkapitalvermindernde) Wirkung beim Ansatz eines Alternativwertes im Rahmen der Erstbewertung ergeben. Bei 50,0% der Gemeinden entsprach der Alternativwert den originären Anschaffungskosten.

Von den 269 Gemeinden, die eine Eröffnungsbilanz aufgestellt haben, nutzten 97 keines der verfügbaren bilanzpolitischen Instrumente. Damit beträgt der Nenner g in *Formel 1* gleich 0. Die Anzahl der gültigen Fälle mit materieller Wirkung auf das Eigenkapital beträgt somit 172 (269 – 97). Von den 172 Gemeinden haben 23 auf ein Instrument (g = 1), 62 auf zwei Instrumente (g = 2) und 87 auf drei Instrumente (g = 3) zurückgegriffen. *Tabelle 3* zeigt die Ergebnisse der SCORE-Berechnungen gemäß *Formel 1* sowie die Transformation auf die STRATEGIE-Werte.

Tabelle 3: Häufigkeiten der SCORE-Werte und Transformation auf die STRATEGIE-Variable

SCORE-Werte	Anzahl der gültigen Fälle		Materielle Wirkungsrichtung auf das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz	STRATEGIE-Werte	Summe der Fälle je Gruppe Eigenkapitalwirkung	
	Absolut	Relativ			Absolut	Relativ
-1	19	11,0	Verminderung	1	42	24,4
-0,67	4	2,3				
-0,5	13	7,6				
-0,33	6	3,5				
0	58	33,7	Neutral	2	58	33,7
0,33	13	7,6				
0,5	8	4,7	Erhöhung	3	72	41,9
0,67	9	5,2				
1	42	24,4				
Summe	172	100,0			172	100,0

Eine Voraussetzung für die Anwendung der logistischen Regression ist, dass zwischen den Einflussfaktoren keine Kollinearität vorliegt (vgl. *Aldrich/Nelson* 1984, S. 49; *Fromm* 2005, S. 6; *Krafft* 1997, S. 626). Die mit Hilfe von Spearman-Rho und Kendall-Tau-b ge-

fundenen Ergebnisse (*Anhang 1* und *Anhang 2*) zeigen, dass die Koeffizienten nicht weit über Null liegen. Damit liegt keine ernsthafte Kollinearität zwischen den Variablen vor.

Für dieses Modell ergibt sich ein Chi-Quadrat-Wert von 32,366 (Die Devianz (-2LL-Wert) des Null-Modells beträgt 188,553 und die Devianz des vollständigen Modells nimmt einen Wert von 156,187 an.). Die Nullhypothese, dass alle Regressionskoeffizienten gleich Null sind, kann nicht angenommen werden ($p < 0,05$). Damit zeigt sich, dass das Modell eine gute Trennkraft für die Unterscheidung der STRATEGIE-Gruppen 1, 2 und 3 aufweist.

Von den 172 Gemeinden, die ein bilanzpolitisches Instrument in Anspruch genommen haben, haben 36 Gemeinden keine Aussage hinsichtlich der Höhe des Alternativwerts zu den originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten getroffen. Die Stichprobe im Modell beträgt damit 136 (172 – 36) Fälle. Um aussagekräftige Ergebnisse aus der Anwendung einer logistischen Regression erhalten zu können, wird eine Fallzahl von mindestens 100 vorausgesetzt (vgl. *Fromm* 2005, S. 6; *Rese/Bierend* 1999, S. 240; *Urban* 1993, S. 13). Um eine Aussage hinsichtlich der Vorhersagegenauigkeit des Modells machen zu können, wird die Trefferquote der proportionalen Zufallswahrscheinlichkeit gegenübergestellt (vgl. *Backhaus u.a.* 2011, S. 293f.; *Krafft* 1997, S. 631f.). Für das Modell ergeben sich eine Trefferquote von 52,2% und eine proportionale Zufallswahrscheinlichkeit von 35,5%. Die Werte sprechen ebenfalls für eine gute Modellgüte und stützen die Verwendung des Logit-Modells. Aufgrund der Argumentationsketten bei der Herleitung der Hypothesen sowie der Mehrzahl der beobachteten Fälle, wird die STRATEGIE-Gruppe 3 als Referenzkategorie festgelegt. Die Referenzkategorie kann aus statistischer Sicht beliebig gewählt werden (vgl. *Kühnel* 1995, S. 68).

Tabelle 4 illustriert die Ergebnisse der Parameterschätzer. Es sind die Schätzungen der Referenzkategorie STRATEGIE = 3 gegen die Alternativgruppen STRATEGIE = 1 und STRATEGIE = 2 mit den konstanten Termen sowie den Merkmalsausprägungen der Einflussfaktoren (Spalte 1) dargestellt. Weiterhin sind die erwarteten Vorzeichen der B-Schätzer (Spalte 2), Koeffizienten der B-Schätzer (Spalte 3) mit den dazugehörigen Standardfehlern (Spalte 4) sowie die Werte für die Wald-Teststatistik (Spalte 5) illustriert. Mit dem Wald-Test werden die Signifikanzen jedes einzelnen Effekts über die gesamten geschätzten Logit-Gleichungen ermittelt (vgl. *Urban* 1993, S. 59, 84). Liegt der Wert von Exp (B) (Spalte 6) über 1, so ist die entsprechende Variable zugunsten der Alternativgruppe 1 bzw. 2 im Verhältnis zur Referenzgruppe 3 ausgeprägt. In Spalte 7 ist der Kehrwert 1/Exp (B) abgebildet.

Mit Hypothese *H2-1* wird vermutet, dass Gemeinden, die zum Zeitpunkt der Erstbewertung ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt haben, ein niedrigerer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher ist als bei Gemeinden ohne Haushaltssicherungskonzept. Der Parameter B zu HSKEB in der Alternativgruppe 1 (Eigenkapitalverminderung) ist entgegen der Erwartung negativ. Dies bedeutet, dass Gemeinden mit einem Haushaltssicherungskonzept die Erstbewertung tendenziell eigenkapitalerhöhend durchgeführt haben. Das Ergebnis des Wald-Tests deutet darauf hin, dass die Variable nur eine geringe Trennkraft zwischen den Gruppen 3 und 1 hat. Der Parameterschätzer ist in der Gruppe 2 positiv. Damit ist es wahrscheinlicher, dass Gemeinden mit einem Haushaltssicherungskonzept eher eine eigenkapitalneutrale gegenüber einer eigenkapitalerhöhenden Erstbewertung bevorzugen. Exp (B) von 1,837 zeigt, dass das Chancenverhältnis, beim Vorhandensein eines Haushaltssicherungskonzeptes eher der Gruppe 2 (eigenkapitalneutral) anzugehören als der Gruppe 3 (eigenkapitalerhöhend) um das 1,837-fache steigt. Insgesamt lässt sich

aus dem Ergebnis allerdings nur bedingt eine Vorhersage zur Wahrscheinlichkeit der Nutzung von bilanzpolitischen Maßnahmen aufgrund des Vorhandenseins eines Haushaltssicherungskonzeptes treffen.

Tabelle 4: Parameterschätzer des logistischen Regressionsmodells

	Strategie	Erwartete Vorzeichen der B-Schätzer	B	Standard-fehler	Wald	Exp (B)	1 Exp (B)
1	Konstanter Term		1,229	0,788	2,436		
	HSKEB	H2-1 (+)	-0,009	0,546	0,000	0,991	1,009
	EBZIEL	H2-2 (-)	-0,122	0,542	0,051	0,885	1,130
	BMPARTEI = 1	H2-3 (+)	-0,943	0,660	2,046	0,389	2,569
	BMPARTEI = 2	H2-3 (+)	-1,493	0,688	4,713*	0,225	4,449
	EBBEW	H2-4 (-)	-0,529	0,495	1,143	0,589	1,697
	EBAUDINS	H2-5 (-)	-2,792	0,825	11,441***	0,061	16,310
	ALTVERKAUF	H2-6 (-)	0,273	0,661	0,170	1,314	0,761
2	Konstanter Term		0,562	0,759	0,547		
	HSKEB	H2-1 (+)	0,608	0,500	1,482	1,837	0,544
	EBZIEL	H2-2 (-)	-0,272	0,465	0,342	0,762	1,312
	BMPARTEI = 1	H2-3 (+)	-1,350	0,602	5,037*	0,259	3,859
	BMPARTEI = 2	H2-3 (+)	-0,528	0,574	0,845	0,590	1,695
	EBBEW	H2-4 (-)	-0,300	0,438	0,468	0,741	1,350
	EBAUDINS	H2-5 (-)	-1,020	0,489	4,354*	0,361	2,772
	ALTVERKAUF	H2-6 (-)	0,609	0,555	1,203	1,838	0,544

***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,05

Mit der Hypothese *H2-2* vermuten wir, dass ein höherer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher ist, je wichtiger die Ziele bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz sind. Die negativen B-Schätzer zur Variable EBZIEL deuten darauf hin, dass Gemeinden eher eine eigenkapitalerhöhende Erstbewertung durchführen, je wichtiger sie die verfolgten Ziele bei Eröffnungsbilanzerstellung einschätzen.[2] Die Resultate zum Wald-Test zeigen, dass die Variable EBZIEL keinen signifikanten Einfluss auf die Trennung der Gruppen 3 vs. 1 beziehungsweise 3 vs. 2 hat. Damit kann festgehalten werden, dass die Wahrscheinlichkeitseffekte den Erwartungen entsprechen, allerdings die Variable insgesamt nur eingeschränkt zur Vorhersage der Wahrscheinlichkeit verwendet werden kann.

Bei Gemeinden mit Bürgermeistern einer konservativ-liberalen Partei vermuten wir, dass ein höherer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher ist als bei Gemeinden mit Bürgermeistern einer linksorientierten Partei (Hypothese *H2-3*). Die negativen Vorzeichen zu BMPARTEI in beiden Gruppen deuten darauf hin, dass bei einem Skalenwert (BMPARTEI = linksorientiert oder parteilos) der betrachteten Variablen die Beobachtungen eher der Referenzkategorie 3 (eigenkapitalerhöhend) als den Gruppen 1 (eigenkapitalvermindernd) beziehungsweise 2 (eigenkapitalneutral) angehören. In der Gruppe 1 zeigt sich ein Wald-Wert von 2,046 beziehungsweise 4,713 ($p < 0,05$). Damit kann die Nullhypothese nicht angenommen werden und die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters hat keinen Einfluss auf die Trennkraft zwischen Gruppe 1 und Referenzgruppe. Das Chancenverhältnis, eine eigenkapitalerhöhende statt eigenkapitalvermindernde Erstbewertung durchzuführen, verändert sich um das 2,569-fache, sofern ein Bürgermeister einer linksorientierten Partei anstatt einer konservativ-liberalen Partei angehört. Das Verhältnis ändert sich um das 4,449-fache, sofern ein Bürgermeister parteilos ist und keine linksorientierte Parteizugehörigkeit hat. Dieser Effekt kann auch mit einer Wahrscheinlichkeit von 95% eintreten. In der Alternativgruppe 2 kann mit einem Wald-Wert von 5,037 ($p < 0,05$) die

Nullhypothese, dass diese Variable keinen Einfluss auf die Trennfähigkeit der Gruppen 2 und 3 hat, nicht abgelehnt werden. Es zeigt sich auch hier, dass bei einer Gemeinde mit einem linksorientierten Bürgermeister das Chancenverhältnis, eine eigenkapitalerhöhende statt einer eigenkapitalneutralen Erstbewertung durchzuführen, um das 3,859-fache höher liegt als bei einer Gemeinde mit einem konservativ-liberalen Bürgermeister. Gehört der Bürgermeister keiner Partei statt des linken Lagers an, so beträgt das Chancenverhältnis, eher der Referenzgruppe statt der STRATEGIE-Gruppe 2 anzugehören, das 1,695-fache. Zwar fallen die B-Schätzer nicht wie erwartet aus, allerdings kann die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters ein guter Faktor zur Prognose der Nutzung von bilanzpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Erstbewertung sein.

In Hypothese *H2-4* haben wir formuliert, dass bei Gemeinden, in denen private Bewertungsentscheider im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Einsatz gekommen sind, die Wahrscheinlichkeit für einen höheren STRATEGIE-Wert größer ist als bei Gemeinden, in denen keine privaten Bewertungsentscheider im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Einsatz gekommen sind. Die Ergebnisse des Wald-Tests zur Variable EBBEW deuten darauf hin, dass sie nur eine geringe Trennkraft im Modell besitzt. Das Chancenverhältnis bei der Gruppe 1 ändert sich von 1 auf 1,697 zugunsten einer eigenkapitalerhöhenden Bewertung und bei der Gruppe 2 auf 1,350, sofern private Bewertungsentscheider im Rahmen der Erstbewertung einbezogen wurden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass dieser Faktor aufgrund insignifikanter Ergebnisse zur Vorhersage der aufgestellten Vermutung nur bedingt möglich ist.

Hinsichtlich der Prüfungsinstitution wird angenommen, dass die Wahrscheinlichkeit eines höheren STRATEGIE-Wertes in Gemeinden mit kommunaler Prüfungsinstitution höher ist als in Gemeinden mit privatwirtschaftlichen Prüfungsinstitutionen (Hypothese *H2-5*). Es zeigt sich, dass innerhalb der Gruppe 1 bei einem Ergebnis der Wald-Teststatistik von 11,441 ($p < 0,01$) die Variable EBAUDINS eine gute Trennkraft besitzt. Das Chancenverhältnis, bilanzpolitische Maßnahmen eher eigenkapitalerhöhend als eigenkapitalvermindernd zu nutzen ändert sich um das 16,310-fache, sofern die Eröffnungsbilanz durch ein Rechnungsprüfungsamt und nicht durch eine private Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft worden ist. In der Alternativgruppe 2 zeigt sich bei einem Wald-Wert von 4,354 ($p < 0,05$) ebenfalls ein signifikantes Ergebnis. Sofern die Eröffnungsbilanz durch eine kommunale Prüfungseinrichtung geprüft worden ist, ist es um das 2,772-fache wahrscheinlicher, dass Gemeinden eher eine eigenkapitalerhöhende als eine eigenkapitalneutrale Erstbewertung durchführen. Aufgrund der signifikanten Ergebnisse in beiden STRATEGIE-Gruppen hat sich gezeigt, dass die Prüfungsinstitution als Einflussfaktor der Wahrscheinlichkeit der Nutzung bilanzpolitischer Maßnahmen herangezogen werden kann.

In Hypothese *H2-6* nehmen wir an, dass bei Gemeinden, die zukünftig alternative Einnahmengenerierungen sowie Einsparpotentiale in Betracht ziehen, ein höherer STRATEGIE-Wert wahrscheinlicher ist als in Gemeinden ohne solche Absichten. Die Vorzeichen der B-Schätzer entsprechen nicht diesen Erwartungen. Die Trennkraft der Variable ALTVERKAUF bei Gruppe 2 (Wald-Wert = 1,203) ist höher als bei Gruppe 1 (Wald-Wert = 0,170), wobei sich in beiden Fällen keine signifikanten Ergebnisse ergeben haben. Exp (B) in der Gruppe 1 beziehungsweise 2 beträgt 1,314 beziehungsweise 1,838. Dies deutet darauf hin, dass es in Gemeinden mit Veräußerungsabsichten um diesen Wert wahrscheinlicher ist, eine eigenkapitalvermindernde beziehungsweise eigenkapitalneutrale als eine eigenkapitalerhöhende Erstbewertung durchzuführen. Insgesamt hat sich gezeigt, dass die Variable nur eine geringe Bedeutung für das Modell hat.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Implikationen für Forschung und Praxis

Nach Auswertung der relevanten theoretischen und empirischen Literatur ist es uns gelungen, mögliche Einflussfaktoren zu identifizieren. Allerdings sind die Erkenntnisse im bisherigen Schrifttum nur rudimentär. Daher haben wir ein eigenes Hypothesensystem aufgebaut und eine Operationalisierung der Variablen vorgenommen. Dieses basiert auf einem Beziehungsgeflecht zwischen Nutzung von Bewertungsspielräumen im Rahmen der Erstbewertung und Bilanzpolitik auf kommunaler Ebene. Durch die Adaption eines Modellansatzes aus dem privatwirtschaftlichen Bereich ist es uns gelungen, die aufgestellten Hypothesen durch ein eigenes Modell messbar zu machen (vgl. dazu *Detert* 2008). Vor dem Hintergrund des Ziels dieser Untersuchung, welche Faktoren Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Nutzung bilanzpolitischer Maßnahmen haben, hat sich im Rahmen der Prüfung der Modellgüte gezeigt, dass das hier aufgestellte Logit-Modell verwendbar ist.

In unserer Untersuchung konnten zwei von sechs Faktoren mit signifikanten Ergebnissen identifiziert werden. Hinsichtlich der Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters einer Gemeinde hat sich gezeigt, dass linksorientierte Bürgermeister eher eigenkapitalerhöhende bilanzpolitische Maßnahmen nutzen als konservativ-liberale Bürgermeister. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Notwendigkeit für Privatisierungen gesehen wird, um schließlich eine solide Finanzbasis zu schaffen (vgl. ähnlich *Künzel* 2010, S. 87f.). Allerdings wären Privatisierungen eher ein Widerspruch zur linksorientierten Parteiprogrammatik (vgl. *Alemann* 2000, S. 110, 151; *BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN* 2002, S. 58, 64; *Debus* 2008, S. 65f.; *DIE LINKE* 2012, S. 4, 11, 46f.; *Haas/Jun/Niedermayer* 2008, S. 29; *SPD* 2007, S. 15f.). Ein Grund für dieses Ergebnis könnte sein, dass die Aufdeckung stiller Reserven schließlich zur Nutzung von Bewertungsspielräumen führt, um eine bessere Verhandlungsbasis zu haben (vgl. ähnlich *Adam u.a.* 2012, S. 56). Dies unterstützt auch das Ergebnis von *Caspari*, da Bürgermeister in eher linksorientierten Kommunen mit höherem finanziellem Druck zu kämpfen haben als Bürgermeister anderer Kommunen (vgl. *Caspari* 2009).

Die aufgestellte Hypothese, dass die Wahrscheinlichkeit eines höheren STRATEGIE-Wertes in Gemeinden mit kommunaler Prüfungsinstitution höher ist als in Gemeinden mit privatwirtschaftlichen Prüfungsinstitutionen, hat sich mit signifikantem Ergebnis bestätigt. Allerdings überrascht das Ergebnis in Anbetracht dessen, dass beide Prüfungsinstitutionen in gleichem Maße dem Problem der Informationsasymmetrie gegenüberstehen. Wie in der bestehenden Literatur häufig aufgezeigt, scheint es, dass für die Rechnungsprüfungsämter die Prüfung der Eröffnungsbilanz eine Herausforderung ist (vgl. *Jürgens* 2006, S. 7f.). Bei Eröffnungsbilanzen, die von kommunalen Prüfungsinstitutionen geprüft werden, scheint das Entdeckungsrisiko von Überbewertungen des kommunalen Vermögens größer zu sein als bei privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Daher können Rechnungsprüfungsämter aus dieser Studie den Hinweis ziehen, dass die Prüfungsstrategie von Sachverhalten auf der Grundlage doppelter Buchhaltung weiterentwickelt werden muss, um das Entdeckungsrisiko zu minimieren.

Aus den gewonnenen Ergebnissen dieser Studie lassen sich Implikationen für Forschung und Praxis ableiten. Das aufgestellte Modell kann dazu verwendet werden, anhand gemeindlicher Charakteristika eine Prognose hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit der Nutzung bilanzpolitischer Spielräume in Eröffnungsbilanzen vorzunehmen. Dadurch kann festgestellt werden, ob bei der Eröffnungsbilanz eine bilanzpolitische Gestaltung im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten vorgenommen wurde. In diesem Zusammenhang ist es uns

daher mit dem aufgestellten Modell gelungen, einen Forschungsbeitrag zur Reduzierung von Informationsasymmetrien zwischen kommunalen Bilanzersteller und externe Adressaten zu liefern. Im bisherigen Schrifttum wurde ein solcher Beitrag auf kommunaler Ebene weder modelltheoretisch noch empirisch geliefert. Darüber hinaus konnte, aufgrund der zur Prüfung der Hypothesen verwendeten deskriptiven und induktiven Analyse, eine methodische Erweiterung zum bisherigen Forschungsstand geschaffen werden. Die Erkenntnisse dieser Studie lassen sich ebenfalls als Leitfaden für die Praxis nutzen, da sich neben unserer Untersuchung auch bei der Studie der *Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* gezeigt hat, dass die Umstellung auf Doppik noch nicht bei allen Kommunen vollzogen ist (vgl. *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement* 2008). Neben den bereits genannten praxisbezogenen Aspekten zur Weiterentwicklung des risikoorientierten Prüfungsansatzes bei Rechnungsprüfungsämtern können auch die kommunalen Entscheidungsträger von den Ergebnissen bezüglich der materiellen Wirkung der Erstbewertung auf das Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz praktisch profitieren.

7. Grenzen der eigenen Untersuchung und zukünftiger Forschungsbedarf

Auf der Theorieebene haben wir mit Hilfe eines theoretischen Konstrukts die Hypothesen hergeleitet. Jede Theorie basiert auf Annahmen, die in der Praxis in dieser Art und Weise nicht vorzufinden sein müssen. Zur Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten haben wir die heterogenen Wertebegriffe aus den Rechtsnormen zum Begriff „Alternativwert" konvergiert. Obwohl wir einen Pretest durchgeführt haben und Definitionen im Fragebogen vorgenommen haben, kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Umfrageteilnehmer ein unterschiedliches Terminologieverständnis hatten. In diesem Zusammenhang war es notwendig, eine Einschätzung durch die Umfrageteilnehmer hinsichtlich der Höhe des Alternativwertes im Vergleich zu den originären fortgeführten Anschaffungs- oder Herstellungskosten vornehmen zu lassen. Da die Einschätzung schließlich auf subjektiver Basis erfolgte, können Über- oder Unterschätzungen vorliegen, die sich schließlich auf die Gütekriterien des Fragebogens auswirken können (zu den Gütekriterien vgl. *Bortz/Döring* 2006, S. 195).

Im methodischen Bereich lassen sich folgende Grenzen aufzeigen: Hinsichtlich der Operationalisierung der Variablen lässt sich einwenden, dass die Ableitung möglicher Faktoren aus den bisher vorhandenen empirischen Kommunalstudien für unsere Erhebung nur bedingt möglich war. Daher wurden die meisten Variablen über die Literatur hergeleitet und zu Modellzwecken dichotomisiert. Weiterhin könnte die Repräsentativität dieser Studie als kritisch gesehen werden, da die Datenerhebung in Kooperation mit einem Kommunalverband stattgefunden hat und daher keine Zufallsstichprobe vorliegt. Allerdings ist die Ziehung einer echten Zufallsstichprobe bei internetbasierten Umfragen häufig nur schwer möglich (vgl. *Bandilla/Hauptmanns* 1999, S. 202).

Im Hinblick auf weiterführende Forschungsthemen sehen wir die folgenden Möglichkeiten: Die Bilanzierung und strategische Steuerung einer Kommune stehen eng nebeneinander, da zum Beispiel zukünftige Abschreibungen die Ergebnisrechnung und den Ergebnishaushalt belasten (vgl. ähnlich *Henkes* 2008, S. 245). Damit wird deutlich, dass die bilanzpolitische und haushaltspolitische Ebene eng miteinander verknüpft sind. Diesbezüglich könnte Forschungsbedarf in der Harmonisierung des internen und externen Rechnungswesens im kommunalen Sektor und einer normativen Ausgestaltung eines „optima-

len“ Harmonisierungsbereichs bestehen. In diesem Zusammenhang wird aktuell auch auf europäischer Ebene unter dem Stichwort „European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)“ die europaweite Harmonisierung doppischer Haushalts- und Rechnungslegungsstandards diskutiert (vgl. weiterführend dazu online unter: http://www.epsas.eu/de/, Stand: 08.02.2014). Unstrittig dürfte auch sein, dass die Jahresabschlussanalyse im kommunalen Sektor an Bedeutung gewinnen wird. Diesbezüglich ist es notwendig, geeignete Kennzahlen zu entwickeln und deren Anwendung über eine empirische Erhebung zu validieren. Erste Ansätze liegen zwar im Schrifttum schon vor (hier lassen sich zum Beispiel *Magin* 2006, *Matz* 2007, *Owczarzak* 2007 und *Weißnicht* 2012 nennen), allerdings berücksichtigen diese nur unzureichend die Besonderheiten des öffentlichen Sektors. Um interkommunale Vergleiche, auch mit der First-Best-Gemeinde zu ermöglichen, müssen vom Gesetzgeber Unterschiede in den landesrechtlichen Regelungen beseitigt werden (vgl. ähnlich *Schwarting* 2010b, S. 278). In unserer Studie konnte gezeigt werden, dass die Prüfung von Hypothesen mit der induktiven Analyse auch in der Kommunalforschung möglich ist. Um die bestehenden methodischen Defizite weiter zu beseitigen, sollten weitere Möglichkeiten ausgeschöpft werden. In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, die in unserer Studie aufgestellten Hypothesen anhand einer echten Zufallsstichprobe bei allen Gemeinden in Deutschland zu untersuchen.

Anhang

Anhang 1: Korrelationen Spearman-Rho

	HSKEB	EBZIEL	BMPARTEI	EBBEW	EBAUDINS	ALTVERKAUF
HSKEB	1,000					
EBZIEL	0,072	1,000				
BMPARTEI	0,171**	0,044	1,000			
EBBEW	-0,014	0,007	0,032	1,000		
EBAUDINS	0,288**	0,117	-0,032	-0,196**	1,000	
ALTVERKAUF	0,113	-0,057	0,095	0,158*	-0,066	1,000

** Die Korrelation ist auf dem 0,01 Niveau signifikant (zweiseitig).
* Die Korrelation ist auf dem 0,05 Niveau signifikant (zweiseitig).

Anhang 2: Korrelationen Kendall-Tau-b

	HSKEB	EBZIEL	BMPARTEI	EBBEW	EBAUDINS	ALTVERKAUF
HSKEB	1,000					
EBZIEL	0,072	1,000				
BMPARTEI	0,163**	0,042	1,000			
EBBEW	-0,014	0,007	0,031	1,000		
EBAUDINS	0,288**	0,117	-0,030	-0,196**	1,000	
ALTVERKAUF	0,113	-0,057	0,090	0,158*	-0,066	1,000

** Die Korrelation ist auf dem 0,01 Niveau signifikant (zweiseitig).
* Die Korrelation ist auf dem 0,05 Niveau signifikant (zweiseitig).

Anhang 3: Reliabilitätsstatistik und Test auf Nicht-Additivität der Eröffnungsbilanzziele

Reliabilitätsstatistiken

Cronbachs Alpha	Cronbachs Alpha für standardisierte Items	Anzahl
0,790	0,790	5

ANOVA mit Friedman-Test und Test auf Nicht-Additivität nach Tukey

			Quadrat-summe	df	Mittel der Quadrate	Friedmans Chi-Quadrat	p-Wert
Zwischen Personen			767,368	213	3,603		
Innerhalb Personen	Zwischen Items		106,649[a]	4	26,662	121,722	0,000
	Nicht standardisierte Residuen	Nicht-Additivität	0,002[b]	1	0,002	0,002	0,962
		Ausgewogenheit	643,350	851	0,756		
		Gesamt	643,351	852	0,755		
	Gesamt		750,000	856	0,876		
Gesamt			1517,368	1069	1,419		

Gesamtmittelwert = 3,02

a. Konkordanzkoeffizient nach Kendall (W) = 0,070.

b. Tukey-Schätzung des Exponenten, mit dem Beobachtungen potenziert werden müssen, damit gilt: Additivität = 0,986.

Anmerkungen

1 Bei den Normalherstellungskosten 2000 handelt es sich um Mittelwerte für Baukosten (ohne Baunebenkosten; einschließlich Mehrwertsteuer) nach dem Preisstand 2000 für einen spezifischen Gebäudetyp je Quadratmeter-Fläche. Diese sind in der Anlage 7 zu den Richtlinien für die Ermittlung der Verkehrswerte (Marktwerte) von Grundstücken (Wertermittlungsrichtlinien 2006); in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 2006 (Bundesanzeiger Nummer 108a, berichtigt Nummer 121) enthalten.

2 Im Rahmen der induktiven Analyse ist es notwendig, die Wichtigkeit der Einzelziele aus Hypothese *H2-2* auf die Modellvariable EBZIEL zu aggregieren. Dazu müssen die Einzelziele möglichst hoch korreliert sein und der Itemblock einen hohen Reliabilitätswert aufweisen. Vgl. *Brosius* 2011, S. 432, 438f., 443. Auf Basis der Zusammenhangsmaße Gama, Kendall-Tau-b und Kendall-Tau-c mit den dazugehörigen p-Werten konnte gezeigt werden, dass die Erhebungsmerkmale statistisch nicht unabhängig voneinander sind. Es ergibt sich ein Cronbachs α von 0,790, was als akzeptabel angesehen werden kann. Die Nullhypothese, dass die Einzelziele additiv sind, kann nicht abgelehnt werden. Damit ist es möglich, die Wichtigkeit der Einzelziele auf die Modellvariable EBZIEL zu aggregieren. Vgl. die Ergebnisse in *Anhang 3*.

Literatur

Adam, Berit/Borning, Andreas/Erdmann, Christian/Gräf, Sabine/Hellenbrand, Andreas/Hofmann, Sylvia/Kummer, Lutz/Liese, Dietmar/Maaß, Christian/Müller-Elmau, Christian/Pfleiderer, Hartmut/Rindfleisch, Christian/Schindler, Bernd J./Vinke, Rainer, 2012: Doppik Leitfaden. Von der Projektierung zum Gesamtabschluss, 2. Aufl., Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag Wiesbaden.

Aldrich, John H./Nelson, Forrest D., 1984: Linear Probability, Logit, and Probit Models, Newbury Park, California: Sage Publication.

Alemann, Ulrich von, 2000: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Leske + Budrich.

Andersen, Uwe, 2009: Konstanten und Veränderungen im deutschen Parteiensystem, in: *Andersen, Uwe* (Hrsg.), Parteien in Deutschland, Krise oder Wandel? Schwalbach am Taunus: Wochenschau-Verlag, S. 86-112.

Bernhardt, Horst/Mutschler, Klaus/Stockel-Veltmann, Christoph, 2010: Kommunales Finanzmanagement NRW. Fachbuch mit praktischen Übungen und Lösungen, 6. Aufl., Witten: Bernhardt-Witten.

Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf, 2011: Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, 13. Aufl., Berlin: Springer.

Bandilla, Wolfgang/Hauptmanns, Peter, 1999: Internetbasierte Umfragen: Eine geeignete Datenerhebungstechnik für die empirische Forschung?, in: *Fritz, Wolfgang* (Hrsg.), Internet-Marketing. Perspektiven und Erfahrungen aus Deutschland und den USA, Stuttgart: Schäffer-Poeschel, S. 197-216.

Bortz, Jürgen/Döring, Nicola, 2006: Forschungsmethoden und Evaluation. Für Human- und Sozialwissenschaftler, 4. Aufl., Heidelberg: Springer-Medizin-Verlag.

Bost, Willi, 2009: Freiwillige Fusion sorgt für erhebliche Synergien, in: Innovative Verwaltung, 31, S. 19-20.

Bräunig, Dietmar, 2011: Accounting, Accountability and Governance: What Goes Wrong in the Public Sector? in: *Greiling, Dorothea/Halachmi, Arie/Schauer, Reinbert* (Eds.), Accounting, Accountability and Governance in the Public Sector. 9th International Symposium on Public Sector Management, Johannes Kepler University, Linz (Austria): Trauner, S. 244-250.

Brosius, Felix, 2011: SPSS 19, Heidelberg: mitp.

Budäus, Dietrich, 1999: Neues öffentliches Rechnungswesen – Notwendigkeiten, Probleme und Perspektiven, in: *Budäus, Dietrich/Gronbach, Peter* (Hrsg.), Umsetzung neuer Rechnungs- und Informationssysteme in innovativen Verwaltungen, Freiburg/Berlin/ München, S. 321-341.

Budäus, Dietrich, 2006: Entwicklung und Perspektiven eines Public Management in Deutschland, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin: Ed. Sigma, S. 173-186.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 2002: Die Zukunft ist grün. Grundsatzprogramm von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Das Grundsatzprogramm wurde auf der Bundesdelegiertenkonferenz von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 15. – 17. März 2002 im Berliner Tempodrom beschlossen. Online verfügbar unter: http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/68/68425.grundsatzprogramm_die_zukunft_ist_gruen.pdf, Stand: 06.06.2011).

Caspari, Ingo, 2009: Positionen zu Privatisierungen. Wissenschaftliche und politische Einstellungen und ihre Bedeutung für das kommunale Handeln, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Debus, Marc, 2008: Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern, in: *Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 57-78.

Deloitte, 2008: Hessen: Die DOPPIK kommt. Erhebung und Stand der Umsetzung bei den Kommunen in Hessen. Online verfügbar unter: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Germany/Local%20Assets/Documents/DE_PS_Doppik_in_Hessen_260508.pdf, Stand: 05.05.2012).

Detert, Karsten, 2008: Bilanzpolitisches Verhalten bei der Umstellung der Rechnungslegung von HGB auf IFRS. Eine empirische Untersuchung deutscher Unternehmen, Frankfurt am Main: Peter Lang.

Deutelmoser, Anna, 2000: Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, Berlin: Duncker & Humblot.

Deutscher Städtetag/PricewaterhouseCoopers, 2011: Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse eines Kooperationsprojekts des Deutschen Städtetags mit der PricewaterhouseCoopers AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Berlin.

Deutsches Institut für Urbanistik/Deutscher Städtetag, 2005: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin: Difu.

DIE LINKE 2012, Programm der Partei DIE LINKE. Beschluss des Parteitages der Partei DIE LINKE vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011. Online verfügbar unter: http://www.die-linke.de/fileadmin/download/dokumente/programm_der_partei_die_linke_erfurt2011.pdf, Stand: 06.06.2012.

Dörschell, Andreas/Franken, Lars/Schulte, Jörn, 2007: Die Bewertung öffentlicher Beteiligungen für die Zwecke einer kommunalen Eröffnungsbilanz, in: Die Wirtschaftsprüfung, 60, S. 23-31.

Ellerich, Marian/Lickfett, Urte, 2010: Der risikoorientierte Prüfungsansatz im Rahmen der kommunalen Rechnungsprüfung nach NKF – Konzeption und Vorteile, in: der gemeindehaushalt, 111, S. 145-147.

Freidank, Carl-Christian, 1990: Entscheidungsmodelle der Rechnungslegungspolitik. Computergestützte Lösungsvorschläge für Kapitalgesellschaften vor dem Hintergrund des Bilanzrichtlinien-Gesetzes, Stuttgart: Poeschel.

Freytag, Dieter/Hamacher, Klaus/Wohland, Andi, 2009: Neues Kommunales Finanzmanagement (NKF) Nordrhein-Westfalen. Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart: Kohlhammer.

Fromm, Sabine, 2005: Binäre logistische Regressionsanalyse. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler mit SPSS für Windows, Bamberger Beiträge zur empirischen Sozialforschung, Nr. 11, Bamberg: Professur für Methoden der Empirischen Sozialforschung Otto-Friedrich-Universität.

Fuchs, Georg, 2010: Kommunalpolitik im Freistaat Bayern, in: Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-62.

Gehne, David H./Holtkamp, Lars, 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: *Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert* (Hrsg.), Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 87-142.

Gern, Alfons, 2003: Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Grimberg, Michael/Bernhardt, Horst/Schünemann, Heinz/Schwingeler, Rainer, 2002: Kommunales Haushaltsrecht Sachsen-Anhalt. Mit Bezügen zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF), 3. Aufl., Witten: Bernhardt-Witten.

Haas, Melanie/Jun, Uwe/Niedermayer, Oskar, 2008: Die Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer – Eine Einführung, in: *Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-38.

Held, Friedrich Wilhelm, 1996: Steuerung kommunaler Aufgabenerfüllung durch Haushaltssicherungskonzepte und staatliche Genehmigungsvorbehalte bei Umlageerhebungen, in: *Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.), Steuerung der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Finanz- und Haushaltsrecht, Stuttgart: Boorberg, S. 63-79.

Henkes, Jörg, 2008: Der Jahresabschluss kommunaler Gebietskörperschaften. Von der Verwaltungskameralistik zur kommunalen Doppik, Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Hennies, Marc, 2005: Bilanzpolitik und Bilanzanalyse im kommunalen Sektor. Beurteilung der wirtschaftlichen Lage des Konzerns Kommune mit Hilfe der Informationsinstrumente des Neuen Rechnungswesens, München: Herbert Utz Verlag.

Holtkamp, Lars, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Ed. Sigma.

Hilgers, Dennis/Burth, Andreas, 2011: Konzept einer doppischen Kommunalschuldenbremse für das Land Hessen, in: Verwaltung und Management, 17, S. 242-251.

Hilgers, Dennis/Burth, Andreas, 2011/2012: Der Mehrwert der kommunalen Doppik in Deutschland aus Sicht von Kämmerern und Haushaltspolitikern – Ergebnisse zweier bundesweiter Befragungen -, Online verfügbar unter: http://www.doppik-studie.de/, Stand: 08.02.2014.

Hilke, Wolfgang, 2002: Bilanzpolitik. Jahresabschluss nach Handels- und Steuerrecht, 6. Aufl., Wiesbaden: Gabler.

Horowitz, Joel, 1981: Testing the Multinomial Logit Model against the Multinomial Probit Model without Estimating the Probit Parameters, in: Transportation Science, 15, S. 153-163.

Hüttche, Tobias/Brandis, Henning von, 2003: Lexikon der Rechnungslegung, Bilanzanalyse und Bilanzpolitik. HGB und IAS/IFRS, Stuttgart.

Jürgens, Andreas, 2006: Die Prüfung der Eröffnungsbilanz nach dem neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 56, S. 7-9.

Jun, Uwe, 2007: Sozialdemokratische Partei Deutschlands, in: *Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 381-400.

Kießling, Andreas, 2007: Christlich-Soziale Union in Bayern, in: *Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 223-235.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 1993: Das neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht Nr. 5, Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2007: Rechnungsprüfung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen. Band 2: Prüfung von Eröffnungsbilanz und Jahresabschluss, Bericht Nr. 8, Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2008: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage, Materialien Nr. 4, Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2010: Arbeitshilfen für die Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse. Band 5: Rechnungsabgrenzungsposten, Wertansätze nach Eröffnungsbilanz, Haushaltsausgleich, Eigenkapital, Bericht Nr. 6, Köln: KGSt.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2011: Jahresabschlussanalyse im neuen Haushalts- und Rechnungswesen, Bericht Nr. 1, Köln: KGSt.

Körner, Horst/Duhm, Sönke/Huber, Monika, 2009: Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens in Bayern, München: Haufe.

Körner, Horst/Meidel, Holger, 2003: Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem. Grundlagen der Entwicklung eines doppischen Rechnungs- und Haushaltswesens; Anwendung und Umsetzung im Rahmen des Projekts „Neues kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem" des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport für die Kommunen Lahn-Dill-Kreis Landkreis Darmstadt-Dieburg Stadt Dreieich, Nürnberg: Gesellschaft für Finanzwissenschaftliche Forschung.

Kowalewski, Sandra/Kohl, Thomas, 2012: Die kommunale Jahresabschlussprüfung – eine Herausforderung für Kommunen?, in: der gemeindehaushalt, 113, S. 35-40.

KPMG, 2004: Haushaltskonsolidierung und Doppik, Köln.

Krafft, Manfred, 1997: Der Ansatz der Logistischen Regression und seine Interpretation, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 67, S. 625-642.

Kühnel, Steffen, 1995: Programme zur Logitanalyse von kategorialen abhängigen Variablen auf Individualdatenebene, in: Historical Social Research, 20, S. 63-87.

Künzel, Werner, 2010: Kommunalpolitik in Brandenburg, in: *Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-119.

Lüder, Klaus, 2000: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und Finanzkontrolle, in: Die Öffentliche Verwaltung, 53, S. 837-845.

Magin, Christian, 2006: Möglichkeiten und Grenzen der Jahresabschlussanalyse mit Kennzahlen eines kommunalen Haushalts, in: der gemeindehaushalt, 107, S. 202-206.

Marettek, Christian/Dörschell, Andreas/Hellenbrand, Andreas, 2006: Kommunales Vermögen richtig bewerten. Haufe Praxisratgeber zur Erstellung der Eröffnungsbilanz und als Grundlage der erweiterten Kameralistik, 2. Aufl., Freiburg: Haufe.

Matz, Jürgen, 2007: Die Analyse kommunaler doppischer Jahresabschlüsse, in: der gemeindehaushalt, 108, S. 193-205.

Matz, Jürgen, 2008: Bilanzpolitik in der kommunalen Doppik – Teil I –, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 58, S. 193-200.

Menard, Scott, 2011: Standards for Standardized Logistic Regression Coefficients, in: Social Forces, 89, S. 1409-1428.

Müller, Florian, 2011: Kaufmännische Rechnungslegung im kommunalen Gesamtabschluss. Instrument zur Steuerung des „Konzerns Kommune", Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Müller, Stefan/Papenfuß, Ulf/Schaefer, Christina, 2009: Rechnungslegung und Controlling in Kommunen: Status quo und Reformansätze, Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Niedermayer, Oskar, 2007: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems, in: *Decker, Frank/Neu, Viola* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 114-135.

Owczarzak, Herbert, 2007: Kennzahlen für die kommunale Jahresabschlussanalyse, in: der gemeindehaushalt, 108, S. 8-12.

Pfleger, Günter, 1991: Die neue Praxis der Bilanzpolitik. Strategien und Gestaltungsmöglichkeiten im handels- und steuerrechtlichen Jahresabschluß, 4. Aufl., Freiburg: Haufe.

Rahe, Christian, 2005: Die erstmalige Vermögenserfassung im neuen Öffentlichen Rechnungswesen – eine kritische Darstellung aus kommunaler Sicht, in: *Goldbach, Arnim/Söffker, Christiane, Di Pietro, Stefano/Rahe, Christian* (Hrsg.), Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Festschrift für Helmut Brede zu seinem 70. Geburtstag, Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 219-236.

Ramke, Thomas/Angermüller, Niels O., 2008: Bewertung von Beteiligungen in Kommunen, in: der gemeindehaushalt, 109, S. 32-36.

Rese, Mario/Bierend, Andrea, 1999: Logistische Regression. Eine anwendungsorientierte Darstellung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 28, S. 235-240.

Schmid, Josef/Zolleis, Udo, 2009: Entwicklung ausgewählter Parteien: Dramatische Krisen – oder geplanter Wandel? in: *Andersen, Uwe* (Hrsg.), Parteien in Deutschland, Krise oder Wandel? Schwalbach am Taunus: Wochenschau-Verlag, S. 62-85.

Schmidt, Thorsten I., 2011: Kommunalrecht: Mohr Siebeck, Tübingen.

Schneyer, Frank, 2005: Beteiligungen des Bundes, der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften an Unternehmen mit mehr als 0,5 Mio. € Nominalkapital – Stand und Entwicklungstendenzen, in: *Goldbach, Arnim/Söffker, Christiane, Di Pietro, Stefano/Rahe, Christian* (Hrsg.), Entwicklungslinien und Problemschwerpunkte der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre. Festschrift für Helmut Brede zu seinem 70. Geburtstag, Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 77-99.

Schuster, Falko, 2006: Neue Kommunale Rechnungsprüfung – Überlegungen zur Rechnungsprüfung im NKF bzw. NKR, in: der gemeindehaushalt, 107, S. 241-251.

Schwarting, Gunnar, 2010a: Der kommunale Haushalt. Haushaltssteuerung – Doppik – Finanzpolitik, 4. Aufl., Berlin: Schmidt.

Schwarting, Gunnar, 2010b: Ziele und Kennzahlen – zwischen Steuerung und Aufwand –, in: der gemeindehaushalt, 111, S. 277-279.

SPD, 2007: Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007. Online verfügbar unter: http://www.spd.de/linkableblob/1778/data/hamburger_programm.pdf, Stand: 05.06.2011.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2010: Gemeindeverzeichnis GV 2000, Gebietsstand: 31.12.2009 (4. Quartal), Erscheinungsmonat: Februar 2010, Auszug aus Gemeindedaten (ergänzt mit Gemeindeverband), Alle politisch selbständigen Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Einwohner und Postleitzahl. Online abrufbar unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/AdministrativeUebersicht,templateId=renderPrint. Psml; Stand: 16.05.2010.

Steria Mummert Consulting AG, 2006: Einführung des doppischen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Befragung aller Kommunen Nordrhein-Westfalens – Auswertung der Ergebnisse. Online verfügbar unter: http://opus.kobv.de/zlb/volltexte/2008/6160/pdf/finanzmanagement.pdf, Stand: 17.05.2010.

Stier, Winfried, 1999: Empirische Forschungsmethoden, 2. Aufl., Berlin: Springer.

Thau, Alexander, 2009: Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen. Theoretische Fundierung und mögliche Weiterentwicklung eines Modernisierungsinstruments, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Thormann, Martin, 2008: Die Gestaltung der kommunalen Eröffnungsbilanz im Hinblick auf den doppischen Haushaltsausgleich und eventuelle spätere Vermögensveräußerungen, in: der gemeindehaushalt, 109, S. 10-17.

Sell, Friedrich L., 2006: Kameralistik, in: *Voigt, Rüdiger/Walkenhaus, Ralf* (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 190-193.

Urban, Dieter, 1993: Logit-Analyse. Statistisches Verfahren zur Analyse von Modellen mit qualitativen Response-Variablen, Stuttgart: Fischer.

Wehling, Hans-Georg, 2010: Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, in: *Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg* (Hrsg.), Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, 2. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-39.

Weißnicht, Elmar, 2012: Besonderheiten der Jahresabschlussanalyse in der Kommunalverwaltung, in: der gemeindehaushalt, 113, S. 25-29.
Winkelmann, Hans, 1950: Kameralistische und kaufmännische Rechnungslegung in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben: Eine grundsätzliche Betrachtung, Berlin: Duncker & Humblot.
Zimmermann, Klaus, 2009: Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Anschrift der Autorin und des Autors:
Prof. Dr. Kerstin Lopatta, Professur für Accounting and Corporate Governance, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstraße 114-118, 26129 Oldenburg
E-Mail: kerstin.lopatta@uni-oldenburg.de

Dr. Patrick Stein, Professur für Accounting and Corporate Governance, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstraße 114-118, 26129 Oldenburg
E-Mail: patrick.stein@uni-oldenburg.de