

1 | 2015

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

- › Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?
- › Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie
- › Das Politikfeld als analytische Kategorie
- › Das neue Politikfeld Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland
- › Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder

Abhandlungen

- › Comparing Strategies of Municipal Mergers in Western European Countries
- › Bestimmung der Effizienz bei kommunalen Dienstleistungen
- › Bürger, Parteien und die Energiewende
- › Kommunale Doppik aus Sicht der Haushaltspolitiker
- › Karriereverläufe von Staatssekretären nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt

Forschungsagenda

- › Projektverbund "Public Private Partnership" des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung



Inhaltsverzeichnis

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von PolitikfeldernSpecial editor: *Sebastian Haunss*

<i>Sebastian Haunss</i>	Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern	3
<i>Kathrin Loer/ Renate Reiter/ Annette Elisabeth Töller</i>	Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?	7
<i>Sebastian Haunss/ Jeanette Hofmann</i>	Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie	29
<i>Marian Döhler</i>	Das Politikfeld als analytische Kategorie	51
<i>Rebecca Stecker</i>	Zur Entstehung des neuen Politikfeldes Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland	71
<i>Andreas Blätte</i>	Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie ...	91

Abhandlungen

<i>Claire Kaiser</i>	Top-down versus Bottom-up: Comparing Strategies of Municipal Mergers in Western European Countries	113
<i>Jörg Poller/ Peter Lorson/ Christina Wigger/ Christian Horn</i>	Bestimmung der Effizienz bei kommunalen Dienstleistern – Ein Beitrag zur Effizienzforschung bei kommunalen Dienstleistern	129

<i>Jale Tosun/ Andreas Fleig/ Marc Debus</i>	Bürger, Parteien und die Energiewende: Eine Analyse am Beispiel des hessischen Energiegipfels	153
<i>Dennis Hilgers/ Andreas Burth</i>	Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht der Haushaltspolitiker	173
<i>Christian Person</i>	Ende der Karriere oder zweiter Frühling im Berufsleben? Eine Analyse der Karriereverläufe von Staatssekretären nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt	201

Forschungsagenda

<i>Christian Bauer/ Andreas Knorr/ Holger Mühlenkamp/ Rahel Schomaker/ Jonas Werner/Jan Ziekow</i>	Was Sie schon immer über Public Private Partnerships wissen wollten... – Vorstellung des Projektverbunds „Public Private Partnership“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung	221
--	---	-----

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Sebastian Haunss

Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Auch wenn der Begriff des Politikfeldes nicht ursprünglich aus der Alltagssprache kommt, gehört er dennoch im deutschen Sprachraum zu den politikwissenschaftlichen Begriffen, die von politischen PraktikerInnen, aber auch in der akademischen Community in der Regel ohne weitere Erläuterung benutzt und mehr oder weniger intuitiv verstanden werden (z.B. *Blum/Schubert* 2011). Im angelsächsischen Sprachraum ist der Begriff „policy field“ sowohl im politischen als auch im politikwissenschaftlichen Diskurs deutlich weniger verbreitet, wird aber auch dort in der Regel ohne explizite Definition genutzt (*Massey/Huitema* 2013).

Der Begriff des Politikfelds kann auf diese Weise funktionieren, weil die Idee, dass der politische Raum nicht homogen und gleichförmig sei sondern in sich strukturiert, und dass sich die Ordnungen des Politischen daher je nach Themengebiet klar voneinander unterscheiden, unmittelbar einleuchtend zu sein scheint. Relativ selten gibt es Versuche einer systematischen Definition des Begriffs (für eine Diskussion dieser Versuche, siehe *Loer u.a.* in diesem Heft).

Der Verzicht auf eine explizite Definition korrespondiert mit einer in der Regel deskriptiven Verwendung des Begriffs. Die Einteilung des politischen Raumes in verschiedene Politikfelder dient in erster Linie der Ordnung und Kategorisierung dieses Raumes, ohne damit analytische Aussagen über das Zustandekommen dieser Ordnung zu machen. Die Einteilung des politischen Raumes in verschiedene Politikfelder schafft eine Topographie voneinander abgegrenzter Bereiche. Politikfelder dienen also der Vermessung und Kartographierung der Politik. Damit verbunden ist zunächst noch keine Aussage über das Zustandekommen der Grenzen zwischen den Politikfeldern und damit über die Entstehung und Entwicklung der Topographie.

Tatsächlich ist aber die von den Politikfeldern beschriebene Topographie weder konstant noch stabil. Nicht nur die Grenzen einzelner Politikfelder sind einem steten Wandel unterworfen, auch die innere Struktur der gegeneinander abgegrenzten Bereiche bleibt in der Regel nicht konstant. Politikfelder, verstanden als *spezifische, thematisch fokussierte und relativ dauerhafte Konstellationen von Akteuren, Institutionen, Regelungen und politischen Handlungen innerhalb des politischen Raumes*, sind immer das vorläufige Ergebnis historischer Prozesse, in denen sich diese Konstellationen herausgebildet und verän-

dert haben, und in deren Verlauf sich einmal bestehende Politikfelder auch wieder auflösen oder so grundsätzlich transformieren können, dass es zu einem Wandel der Bezeichnung des jeweiligen Politikfelds kommt.

Diese Wandlungsprozesse sind allerdings in der politikwissenschaftlichen Literatur nur selten, und wenn, dann meistens am Beispiel einzelner, neu entstehender Politikfelder untersucht worden – insbesondere am Beispiel der Entstehung und Entwicklung der Politikfelder Umwelt- und Klimapolitik (*Brand* 1993; *Brauch* 1996; *Böcher/Töller* 2012). Das geringe Interesse an Brüchen und Wandlungsprozessen entspricht der Grundtendenz der gängigen Theorien des Policy-Prozesses, die davon ausgehen, dass sich die institutionellen und ideellen Rahmenbedingungen politischen Handelns, wenn überhaupt, dann höchstens sehr langsam wandeln. Die Annahme, dass Policy-Wandel in der Regel nur langsam vonstatten geht und dass die institutionellen Rahmenbedingungen sowie die grundlegenden Überzeugungen, Präferenzen oder Interessen der Akteure als relativ stabil vorausgesetzt werden können, eint die ansonsten recht unterschiedlichen Ansätze, die den Policy-Prozesse als Punctuated Equilibrium (*Baumgartner/Jones* 1991), als Multiple Streams (*Kingdon* 1996; *Zahariadis* 2007), als Aushandlungsprozesse von Advocacy-Koalitionen (*Sabatier/Weible* 2007) oder von Politiknetzwerken (*Schneider u.a.* 2009) oder aber als institutionell eingefasstes rationales Handeln (*Scharpf* 2000) konzeptualisieren. Vor dem Hintergrund von oft impliziten und manchmal auch expliziten Stabilitätsannahmen erscheinen dynamische oder sogar grundlegende Veränderungen der politischen Topographie als unwahrscheinlich.

Und doch hat sich entgegen dieser Stabilitätsannahmen im Verlauf der letzten 50 Jahre die globale Topografie der Policy-Felder selbst in den stabilen, westlichen Demokratien deutlich verändert. Der Handlungs- und Regelungsraum bestehender Politikfelder hat sich gewandelt und neue Politikfelder sind entstanden. In Folge dieses Wandels verändert sich auch die bestehende institutionelle Ordnung, indem neue Institutionen (z.B. Ministerien) geschaffen werden oder indem der Zuschnitt und die Kompetenzen bestehender Institutionen angepasst werden, was wiederum Veränderungen in anderen Politikfeldern zur Folge haben kann.

Die fünf Beiträge dieses Schwerpunkts setzen an solchen Diskontinuitäten an. Sie gehen aus unterschiedlichen Perspektiven den Entstehungs- und Wandlungsprozessen von Politikfeldern nach und leisten dadurch einen Beitrag dazu, den Begriff des Politikfelds auf seine Tauglichkeit nicht nur zu Beschreibung einer Topographie, sondern auch zur Erklärung politischer Differenzierungs- und Entdifferenzierungsprozesse zu prüfen.

Aus einer solchen, Wandlungsprozesse in den Vordergrund stellenden Perspektive, wird im Beitrag von *Kathrin Loer, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller* deutlich, dass Institutionen eine besondere Rolle in der Entwicklungsdynamik von Politikfeldern spielen und entscheidend dazu beitragen, wie sich ein Politikfeld entwickelt. Denn unter den von den Autorinnen genannten Elementen der Definition von Politikfeldern – Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente – bilden Institutionen die entscheidende Vermittlungsinstanz, die auf ein bestimmtes Problem bezogenes Akteurshandeln ermöglichen oder restringieren können. An einem spezifischen Problem interessierte Akteure sind eine notwendige Bedingung für das Entstehen von Politikfeldern. Ob es aber tatsächlich zu einem neuen Politikfeld kommt, hängt ganz wesentlich von institutionellen Eigendynamiken wie Organisationserhalt und Organisationskonkurrenz ab, die von der substantziellen Problemlage und der konkreten Akteurskonstellation relativ weitgehend abgekoppelt sein können.

Demgegenüber betonen *Sebastian Haunss* und *Jeanette Hofmann* die Bedeutung von kollektivem Akteurshandeln und diskursiven Prozessen. Sie argumentieren, dass neue Politikfelder nur dann entstehen können, wenn es den an der Entstehung des jeweiligen Politikfeldes interessierten Akteuren gelingt, das Thema nachhaltig zu politisieren und diskursiv so zu rahmen, dass es nicht mehr als Spezialproblem bereits bestehender Politikfelder zu begreifen ist und sich daher auch nicht mehr unter deren institutionelle Logik subsumieren lässt. Diese Konstellation tritt vergleichsweise selten auf, so dass Policy-Wandel häufig eher zur Rekonfiguration bestehender Politikfelder führt.

Marian Döhler geht in seinem Beitrag diesen Wandlungsprozessen näher nach und weist darauf hin, dass sich in bestehenden Politikfeldern unabhängig voneinander sowohl die Außengrenzen als auch die Binnenstrukturen (d.h. die Akteurskonstellationen) wandeln können, je nach Kombination beider Dimensionen die Wandlungsprozesse einen unterschiedlichen Verlauf nehmen und dementsprechend mehr oder weniger leicht innerhalb der bestehenden Institutionen zu bearbeiten sind.

Die Überlegungen von *Rebecca Stecker* sowie von *Andreas Blätte* zur Entstehung von und zur Entwicklungsdynamik in Politikfeldern schließen beide an allgemeinere Theorien strategischer bzw. politischer Handlungsfelder an. *Rebecca Stecker* diskutiert die Entstehung des Politikfelds Klimaanpassungspolitik im Rahmen aktueller soziologischer Feldtheorien (*Fligstein/McAdam* 2011) als Ergebnis von konkretem Akteurshandeln vor dem Hintergrund des Metaprozesses gesellschaftlicher Differenzierung. *Andreas Blätte* stellt dagegen die allgemeine Differenzierungsthese in Frage und argumentiert, dass vielmehr dezentrierte, teilzentrierte und ausdifferenzierte politische Handlungsfelder durchaus stabil nebeneinander bestehen, daher in einzelnen Themenfeldern strategisches Akteurshandeln auch dezidiert auf „Verquerschnittlichung“ setzt und damit Differenzierungsprozessen entgegen gewirkt wird oder diese sogar rückgängig gemacht werden können.

In der Summe tragen die Beiträge nicht nur dazu bei, die Entstehungs- und Wandlungsprozesse der jeweils untersuchten Politikfelder besser verstehen zu können, sondern sie lassen auch die eingangs bemühte Topographie-Metapher in einem neuen Licht erscheinen. Die in allen Beiträgen betonten Dynamiken innerhalb einzelner Politikfelder sowie zwischen verschiedenen Politik- und Handlungsfeldern legen eine zweite Interpretation der Feldmetapher nahe, die nicht auf die Geografie, sondern auf die Physik verweist; dort zeichnen sich elektrische oder magnetische Felder dadurch aus, dass sie erstens stark miteinander interagieren und zweitens gleichzeitig stabil und (bei manchmal nur geringer Änderung einzelner Parameter) dennoch leicht wandelbar sind. In diesem Sinne ordnen Politikfelder nicht einfach den politischen Raum in klar voneinander abgetrennte Bereiche. Vielmehr bilden sie stets umkämpfte Rahmenbedingungen für Akteurshandeln, das in seinem Horizont zudem häufig nicht auf die Feldgrenzen beschränkt bleibt.

Literatur

- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D*, 1991: Agenda Dynamics and Policy Subsystems, in: *The Journal of Politics*, 53 (4), S. 1044-1074.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2011: Politikfeldanalyse, 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012: Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.

- Brand, Karl-Werner*, 1993: Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 7(1), S. 16-24.
- Brauch, Hans-Günter*, 1996: Internationale Klimapolitik, Klimaaußen und Klimainnenpolitik – konzeptionelle Überlegungen zu einem neuen Politikfeld, in: *Brauch, Hans-Günter* (Hrsg.), *Klimapolitik*, Heidelberg: Springer, S. 315-332.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug*, 2011: Toward a General Theory of Strategic Action Fields, in: *Sociological Theory*, 29(1), S. 1-26.
- Kingdon, John W.*, 1996: *Agendas, alternatives and public policies*, New York: Harper Collins.
- Massey, Eric/Huitema, Dave*, 2013: The emergence of climate change adaptation as a policy field: the case of England, in: *Regional Environmental Change*, 13(2), S. 341-352.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M.*, 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, S. 189-220.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schneider, Volker/Janning, Frank/Leifeld, Philip/Malang, Thomas* (Hrsg.), 2009: *Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zahariadis, Nikolaos*, 2007: The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press, S. 65-92.

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Kathrin Loer/Renate Reiter/Annette Elisabeth Töller

Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?

Zusammenfassung

Mit der Frage, was ein Politikfeld ist, hat sich die Politikfeldanalyse bislang allenfalls am Rande beschäftigt. Die wachsende Differenzierung von Themenfeldern und die Zunahme von Problemlagen führen zu einer Proliferation „politikfeldverdächtiger Konstellationen“. Welches aber sind die konstituierenden Merkmale eines Politikfeldes und welches sind die Kausalfaktoren, die die Entstehung eines solchen Politikfeldes verursachen? Diesen beiden Fragen geht der Beitrag nach, indem er erstens das Politikfeld definiert und anhand der festgelegten Kriterien fünf „politikfeldverdächtige Konstellationen“ untersucht. Zweitens werden theoriegeleitete Hypothesen zu den Ursachen der Entstehung von Politikfeldern entwickelt und diese Hypothesen in den fünf Feldern überprüft und abschließend präzisiert.

Schlagworte: Politikfelder, Probleme, Akteure, Institutionen

Abstract

What is a policy field and why does it emerge?

Whereas policy analysis in German is called „Politikfeldanalyse“, so far little effort has been made to define what a policy field really is. The differentiation of issues and the increase of problems produce more and more constellations that could be a policy field. Yet, what are the criteria for a policy field to exist? And which are the driving forces that cause the emergence of policy fields? This article addresses these two questions. It first defines the policy field and analyses accordingly five constellations that could be a policy field. Second, based on theoretical assumptions the paper develops three hypotheses on the possible causal driving forces and tests these hypotheses with our five constellations.

Key words: Policy fields, problems, actors, institutions

1 Einleitung¹

Obwohl die Policy-Analyse in der deutschen Version den Begriff „Politikfeld“ im Namen führt, hat das *Politikfeld* bislang nur eine Statistenrolle in der Politikfeldanalyse. Diese befasst sich mit Maßnahmen, sogenannten Policies *in Politikfeldern*, genauer mit deren Zustandekommen oder mit spezifischem Policy-Wandel im Zeitverlauf (z.B. Capano/Howlett 2009; Blum/Schubert 2011; Reiter/Töller 2014), während das Politikfeld selbst, die Entstehung und der langfristige Wandel von *Politikfeldern* bislang kaum Gegenstand von Untersuchungen gewesen sind. Neben einigen Arbeiten, die den langfristigen Wandel von Politikfeldern analysieren (Döhler/Manow 1995; Trampusch 2009; Jacob/Jörgens 2011), gibt es nur vereinzelte Beiträge, die sich mit theoretischen Fragen zu Politikfeldern und zu deren Genese (Noweski 2011) oder ihrer Entstehung in konkreten Beispielfeldern (Jan-

ning 2004 und 2011; Rosenow 2008; Stecker/Mohns/ Eisenack 2012; Massey/Huitema 2012; Böcher/Töller 2012b) auseinandersetzen.

Trotz einer mittlerweile breiten Nutzung des Begriffs „Politikfeld“ (Blätte 2011) ist bislang nicht eindeutig geklärt, was überhaupt die konstitutiven Elemente eines Politikfeldes sind, wann also ein neues Politikfeld als entstanden gelten kann, und was (im Umkehrschluss) kein Politikfeld ist. Die Politikfeldanalyse braucht demnach ein Konzept zur Identifikation und Abgrenzung von Politikfeldern. Unklar ist bislang ebenfalls, welches die kausalen Triebkräfte der Entstehung sind, jedenfalls dann, wenn man akzeptiert, dass die Entstehung von Politikfeldern ebenso wenig wie die Entstehung von Maßnahmen in Politikfeldern alleine das Ergebnis der Existenz von Problemen ist (Töller 2012).

Wir konzentrieren uns in diesem Beitrag auf eben diese Aspekte und unternehmen dabei drei Schritte: Erstens nehmen wir eine Definition des Politikfeldes vor und erarbeiten daraus Kriterien für die *Existenz* bzw. Entstehung von Politikfeldern (Kapitel 2.1). Diese Kriterien werden dann angewendet, um zu bestimmen, ob die von uns betrachteten fünf „politikfeldverdächtigen Konstellationen“ tatsächlich Politikfelder sind und seit wann dies in etwa der Fall ist. Die Auswahl erfolgte vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Pflegepolitik, der sozialen Stadtentwicklungspolitik, der Präventions-, der Demografie- und der Verbraucherschutzpolitik zum einen um neuere Konstellationen handelt, die nicht „immer schon da“ waren und deren Qualität als Politikfelder erst zu überprüfen ist; zum anderen gab es bei den Autorinnen thematische Expertisen oder Affinitäten. Aus Platzgründen stellen wir hier die Resultate der Anwendung unserer Kriterien in einer Synopse dar (Kapitel 2.2). Zweitens erarbeiten wir drei theoriebasierte Hypothesen für die *Erklärung* der Entstehung von Politikfeldern, in denen Probleme, Institutionen sowie Akteure (und ihre Interessen) als mögliche Triebkräfte für die Entstehung angenommen werden (Kapitel 3.1). Diese Hypothesen überprüfen wir dann für unsere politikfeldverdächtigen Konstellationen, wir untersuchen also, welches die kausalen Triebkräfte für deren Entstehung waren (3.2).²

Die von uns formulierten Hypothesen erweisen sich für einen ersten analytischen Zugang als hilfreich, jedoch auch als verfeinerungsbedürftig und -fähig. Im Fazit fassen wir unsere Ergebnisse zusammen und präzisieren (drittens) unsere Hypothesen (4.).

Der Beitrag arbeitet mit verschiedenen qualitativen Methoden (Erschließung von Primärquellen, systematische Inhaltsanalyse, Analyse der Sekundärliteratur etc.).

2 Was ist ein Politikfeld und wann kann es als entstanden gelten?

2.1 Kriterien für die Existenz eines Politikfeldes

Wie schon eingangs erwähnt, gibt es keine allgemein anerkannte Definition, was überhaupt ein Politikfeld ist (siehe auch Döhler, Stecker sowie Haunss und Hofmann in diesem Band). Das Politikfeld wird in der Politikfeldanalyse vorausgesetzt, aber nicht definiert (Massey/Huitema 2012, S. 342). Auch in den nicht wenigen Lehr- und Handbüchern finden sich kaum Definitionen. Für einige Autoren definiert sich das Politikfeld pragmatisch durch sein „Label“, das sich meist durch die Zuständigkeit eines Ressorts ergibt³: Für Héritier etwa

„... beziehen sich die Begriffe Politikfeld und sektorale Politik auf die Abgrenzung von Policies nach nominellen Kategorien wie beispielsweise Sozialpolitik, Verkehrspolitik, Bildungspolitik etc...“ (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 17).

Ähnliches finden wir bei *Pappi* und *König*, die das Politikfeld definieren als:

„ein inhaltlich abgegrenzter Bereich von Regelungen und Programmen, also von policies, wie sie normalerweise organisatorisch im Zuständigkeitsbereich von Ministerien oder Parlamentsausschüssen zusammengefasst sind“ (*Pappi/König* 1995, S. 111).

Eine deutlich breitere Definition findet sich bei *Grunow*:

„Politikfelder sind durch das ‚besondere‘ Ensemble politisch vermittelter gesellschaftlicher Anforderungen und Probleme, durch Interessenten und Entscheidungsträger [in der Fußnote wird auf den Akteursbegriff verwiesen, die Autorinnen] als besondere Arrangements der Problemwahrnehmung sowie der Strategie der Problembewältigung zu beschreiben.“ (*Grunow* 2003, S. 24)

Bei *Trampusch* findet sich zumindest eine implizite Definition, indem sie in ihrer Studie zur Transformation eines Politikfeldes

„die Entwicklung von Akteurskonstellationen, Interessenstrukturen und politischen Maßnahmen“ betrachtet (*Trampusch* 2009, S. 16).

Ebenfalls eine implizite Definition liefert *Janning*; er schreibt:

„Problematerien, politische Entscheidungen und die Interessen und Aktivitäten von problemrelevanten Akteuren [...] gruppieren sich zu Policy-Konfigurationen mit eigenen Regeln, Ressourcenströmen und Struktureigenschaften...“ (*Janning* 2011, S. 29)

Schließlich haben jüngst *Massey* und *Huitema* in einem Beitrag über die Entstehung des Politikfeldes Klimaanpassungspolitik folgende Definition vorgestellt:

„... we may define a policy field as a unit of governing within the socio-political system of a country where there exist three pillars [...]: Substantive authority, institutional order, and substantive expertise.“ (*Massey/Huitema* 2012, S. 8)

Anknüpfend an diese Elemente definieren wir hier ein Politikfeld als eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente.⁴ Während wir also normalerweise in der Politikfeldanalyse nur die Maßnahmen (policies) als abhängige Variable im Visier haben und ihr Zustandekommen z.B. anhand von Problemstrukturen, Akteuren und Institutionen erklären (siehe Böcher/Töller 2012a), geraten sowohl die Policy als auch die für ihr Zustandekommen relevanten Faktoren als abhängige Variablen in unseren Untersuchungsfokus, wenn wir die Entstehung von Politikfeldern betrachten.⁵

Als *Problem* verstehen wir soziale Sachverhalte, die mit bestimmten normativen Vorstellungen in Konflikt geraten (*Rüb* 2009, S. 353) und so als problematisch und politisch relevant definiert worden sind. *Akteure* sind hier insbesondere korporative Akteure. Das können auf Seiten der Gesellschaft spezialisierte Initiativen oder Verbände sein, auf staatlicher Seite etwa spezialisierte Einheiten in Ministerien (z.B. Referate), Behörden oder Parlamenten (z.B. Enquete-Ausschüsse) sowie eingesetzte Gremien (z.B. Sachverständigenausschüsse).⁶ *Institutionen* sind (in Abgrenzung zu Organisationen, die wir unter Akteuren subsummieren) formelle und informelle Regelsysteme, die die Beschäftigung mit dem Thema etablieren oder verstetigen (z.B. Geschäftsordnungen von Bundesregierung und Bundestag, die die Zuständigkeit für das Thema einer bestimmten Einheit – Ministerium oder Ausschuss – zuweisen). Unter *Instrumenten* verstehen wir spezifische Program-

me (in der Regel, aber nicht zwingend Gesetze), die mit den Steuerungsmitteln Recht, Geld oder Information Veränderungen anstreben. Dabei müssen diese Instrumente sich auf politikfeldspezifische Konzepte beziehen; allein das Vorhandensein disparater Instrumente, die man ex post dem Politikfeld zurechnen könnte, ist nicht ausreichend.

Wenn diese vier Kriterien nicht erfüllt sind, handelt es sich lediglich um ein „current issue or topic“ (Massey/Huitema 2012, S. 342), aber nicht um ein Politikfeld. Mit ihrer Definition insbesondere über Akteure und Institutionen sind Politikfelder immer nur in einem definierten territorialen Kontext vorstellbar. So besteht beispielsweise ein Unterschied darin, ob ein Politikfeld auf der nationalen Ebene oder auf der europäischen als solches existiert (z.B. Rosenow 2008). Uns ist bewusst, dass innerhalb Deutschlands Politikfelder beispielsweise auf kommunaler, Länder- oder Bundesebene *entstehen* können. Wir gehen dennoch davon aus, dass der relevante Diskussions- und Regelungskontext meist ein nationaler ist. Allerdings muss das Feld nicht auf allen Ebenen präsent sein, sondern kann – je nach Natur der Aufgabe – auch z.B. primär auf Landes- und/oder kommunaler Ebene institutionalisiert sein. Wir betrachten hier zu einem bestimmten Zeitpunkt (im Jahr 2014) Resultate von Prozessen. Die Entstehung von Politikfeldern stellen wir uns als einen inkrementellen Prozess der zunehmenden Verdichtung vor, in dem die Beobachterin meist erst ex post realisieren kann, dass ab etwa einem bestimmten Zeitpunkt alle Kriterien erfüllt sind und man wohl von einem Politikfeld sprechen kann.⁷ Dieses Resultat ist aber nicht zwangsläufig: Denn wenn nur ein Teil der Entwicklung erfolgt oder nicht alle Faktoren gegeben sind, lässt sich auch feststellen, dass es sich eben (noch) nicht um ein Politikfeld handelt.

2.2 Anwendung der Kriterien: Politikfeld oder nicht?

In der folgenden Synopse stellen wir die Resultate unserer Analyse für die Pflegepolitik, soziale Stadtentwicklungspolitik, Präventionspolitik, Demografiepolitik und Verbraucher-schutzpolitik anhand der oben vorgestellten Kriterien dar.

Übersicht: „Politikfeldverdächtige Konstellationen“: Politikfelder oder nicht?

	Problem	Akteure	Institutionen	Instrumente
Pflege-politik	Pflegebedürftigkeit Im Kontext von: • demographischem Wandel • Frauenerwerbstätigkeit (Rückgang der familiären Pflegeleistungen)	• BMG, BMFSFJ, BMAS ⁸ , Landessozial-/ Gesundheitsministerien; • Selbstverwaltung (1995) • Pflegekassen, Anbieter von Pflegeleistungen und -einrichtungen, MDK ⁹ • DBfK ¹⁰ , kommunale Spitzenverbände, Wohlfahrtsverbände, Deutscher Pflegerat, VdK, KDA, SoVD, ¹¹ Selbsthilfe- u. Interessengruppen von Betroffenen u. Angehörigen, Sachverständigenrat für die Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2005; 2014)	• Soziale Pflegeversicherung (SPV) (1995), geregelt im Sozialgesetzbuch XI (SGB XI) • Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) • staatliche Rahmenvorgaben für Selbstverwaltung • Sicherstellungsauftrag an SPV • BMG-Abteilung „Pflege und Prävention“	• Erste Maßnahmen im Rahmen der GKV (1989) • Pflegeversicherungsgesetz (Leistungsberechtigung und -erbringung) (1995) • Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (Pflegeberatung, Information, Pflegestützpunkte, Qualitätsnormen) (2008) • Pflege-Neuausrichtungsgesetz („Pflege-Bahr“; Leistungen für Demenzerkrankte) (2011) • Finanzhilfen des Bundes und der Länder für Pflegeinfrastruktur (1990er Jahre) • Regionale Pflegekonferenzen

	Problem	Akteure	Institutionen	Instrumente
		• Beirat (im Auftrag des BMG) zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2006-2009) • Expertenbeirat (im Auftrag des BMG) zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2012-2013)		
Soziale Stadtentwicklungs-politik ¹²	Segregation des städtischen Raums (unterschiedliche Benachteiligungsprobleme in einem Stadtgebiet: Ausgleich von städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen Unterschieden)	• Landesbau-, Planungs-Stadtentwicklungsministerien; Gremien der interministeriellen und verwaltungsinternen Kooperation auf Landesebene (z.B. in NRW); Bauministerkonferenz (ARGEBAU), Bundesbauministerium, BMAS • Kommunen • EU-Kommission • Interessenorganisationen: Kommunale Spitzenverbände • Akteure vor Ort: Kommunalverwaltung, Stadtentwickler, Planungsbüros, Verbände/ Vereine, lokale Unternehmen, Bürgerinitiativen	• Baugesetzbuch (BauGB) (2004) • Bund-Länder Verwaltungsvereinbarungen zur Städtebauförderung (1999-2014)	• Investives Bund-Länder-Programm: „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ (1999) • EU-Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und II (1994-2000; 2000-2006) • Weitere Finanzhilfe-Programme, u.a. mit europäischen Fördermitteln (Europäischer Sozialfonds, ESF), z.B. BIWAQ (Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier) (2008)
Präventionspolitik ¹³	Schutz der Gesundheit als Kollektivgut (Erzeugen eines individuellen und kollektiven Gesundheitsgewinns, Krankheitsvermeidung)	• BMG (inkl. PEI [1972]¹⁴, RKI [1952], BzgA [seit 1967]¹⁵, Bundesgesundheitsamt [1952-1994]) • BMU, BMELV, BMBF • Bundestag: Berichterstatter (Prävention und Gesundheitsförderung) • ÖGD¹⁶ der Länder, inkl. Kommunale Gesundheitsämter (seit Gründung der BRD) • Arbeitsgruppe: GMK • Eigene Referate in Gesundheits-, Kultus-, Bildungsministerien (Länder); Landesumweltministerien • EU (Mitte der 1980er), WHO (1986) • Selbstverwaltung: GKV, Deutsche Rentenversicherung	• Auftrag in SGB V (§ 20, 20a) (2000) • Institutionelle Verflechtung zwischen PEI, RKI und BMG • Ankündigung Präventionsgesetz (Koalitionsvertrag 2013) in Folge bisheriger Gesetzesinitiativen (2005, 2013) • Berichtspflichten i.d. Gesundheitsberichterstattung des Bundes; Infektionsschutzgesetz, • Gesetze über Öffentlichen Gesundheitsdienst (Länderebene)	• Programme der WHO¹⁷ seit Ottawa-Charta (1986) • IgeL¹⁸-Leistungen (1998) • EU: Aktionsprogramme (z.B.: Ernährung, Bewegung) (seit 2005), Grünbuch der Kommission (2005), Gründung „Public-Health Executive Agency“ (2005) • Bund und Länder: Aufklärungskampagnen (kontinuierlich) • Nichtraucherschutzgesetze (föderal, seit 2007) • Krankenkassen: Programme zur Vorbeugung und Früherkennung (Rahmen, z.B: GKV Leitfadene Prävention 2010) • Gesundheitsziele.de (Konsortium, Federführung: Gesellschaft für Versicherungswirtschaft) (2010)

	Problem	Akteure	Institutionen	Instrumente
Demografiepolitik ¹⁹	Demografischer Wandel und seine (z.T. regional unterschiedlichen) Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme, Wirtschaft und Infrastruktur	• Enquete-Kommission im Bundestag (1992-2002); • „Forum demografischer Wandel“ (2005-2009); • Federführung: BMI, aber kein Referat o.ä. • Interministerieller Demografieausschuss (2010); • Heterogene Zuständigkeit in Bundesländern • Wichtiger privater Akteur: Bertelsmann Stiftung	• Ordnungsrahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (2009) • Demografie-Check in Koalitionsvertrag angekündigt (2013)	• Weiche, nicht staatliche Maßnahmen (Demografie-monitor, Leitfäden etc.) • Demografiebericht (2011) u. Demografiestrategie (2012) der Bundesregierung (Sammlung von Projekten, Publikation, medienwirksame Inszenierung) • Einzelne frühe Initiativen auf Ebene der Länder (ab 2006), zunehmend in Kommunen • Ansonsten disparate Maßnahmen ohne Bezug zu demografiepolitischer Strategie (z.B. Greencard 2000, Elterngeld 2007)
Verbraucherschutzpolitik ²⁰	Verbraucherschutz als öffentliches Gut: Marktposition der Konsumenten gegenüber den Produzenten/Anbietern von Gütern; Differenzierung zwischen lebensmittelbezogenem und wirtschaftsbezogenem Verbraucherschutz	• Verbraucherausschuss beim BMWi (1950er Jahre) • Arbeitsgemeinschaft Verbraucherverbände (1953) • Referat für VS beim BMWi (frühe 1970er Jahre) • Verbraucherbeirat bei der Bundesregierung (1972) • Verbraucherinitiative (VI, 1985) • VZBV (2000) • Gründung des BMVEL (2001) mit zwei Bundesbehörden (BVL und BfR) • Foodwatch (2004) • BMJV (2013)	• Seit 2001 Bündelung durch Verankerung in einem Ministerium (erst Landwirtschaft, jetzt Justiz) • BT-Ausschuss: Recht und Verbraucherschutz • Föderale Struktur als Problem für Koordination	• Erste Maßnahmen schon im deutschen Kaiserreich • Systematischer rechtlicher Verbraucherschutzpolitik seit den 1970er Jahren • Gesetze im Lebensmittelbereich und Verbraucherkreditgesetz (1990er Jahre) • Bekämpfung von BSE und vergleichbaren Krisen (ab 2001) • Verbraucherinformationsgesetz (2002)

Quelle: Eigene Darstellung

Die Pflegepolitik ist demnach eindeutig ein Politikfeld. Seit Mitte der 1990er Jahre gruppiert sich ein stabiles Arrangement von Akteuren und Interessenträgern um die 1995 gesetzlich errichtete Hauptinstitution der sozialen Pflegeversicherung (SPV) mit dem Ziel, das Problem der Pflegebedürftigkeit durch die Bestimmung und Modifizierung gesetzlicher, wettbewerblicher, kooperativer und informativer Instrumente zu bearbeiten.

Auch die soziale Stadtentwicklungspolitik stellt mittlerweile ein Politikfeld dar. Sie ist allerdings weniger auf der Ebene des Bundes, als vielmehr auf der Ebene der Länder und Kommunen präsent. Hier wurden seit Beginn der 2000er Jahre eigene Institutionen zur integrierten politisch-administrativen Bearbeitung des Problems der räumlich-sozialen Segregation in den Städten errichtet. Als zentrales Instrument wirkt das Programm „Soziale Stadt“, das 1999 als fester Bestandteil in das Programmspektrum der Bund-Länder-Städtebauförderung aufgenommen worden ist.

Von einem eigenständigen Politikfeld der Präventionspolitik kann man spätestens seit Mitte der 2000er Jahre ausgehen. Seitdem verdichten sich Förderprogramme auf nationaler und internationaler Ebene, Gesetze mit eindeutigem Bezug zum Gesundheitsschutz (z.B. Nichtraucherschutzgesetz), Kooperationen zwischen Kosten- und Leistungsträgern, breite Informationskampagnen und Initiativen für ein Präventionsgesetz.

Die Demografiepolitik ist nach unserer Untersuchung jedenfalls bislang *kein* Politikfeld. Zwar ist sie auf kommunaler Ebene sowie in einigen Ländern bereits stärker institutionalisiert als auf der Bundesebene (und wir hatten ja oben ausgeführt, dass ein Politikfeld nicht unbedingt auf allen Ebenen gleichermaßen etabliert sein muss). Insgesamt ist sie aber insbesondere in der Dimension konkreter Maßnahmen (Instrumente) noch recht schwach ausgeprägt, so dass wir die Demografiepolitik – durchaus im Einklang mit Experten aus diesem „Feld“ (z.B. Mayer 2011; Hüther/Naegele 2013a, S. 13) – gegenwärtig noch nicht als Politikfeld bezeichnen würden.

Die Verbraucherschutzpolitik ist demgegenüber aktuell ein Politikfeld, wobei man wohl darüber streiten kann, ob sie dies bereits Mitte der 1970er Jahre war (damals gab es schon Akteure und Maßnahmen, aber allenfalls schwache Institutionen) oder erst mit dem umfassenden Institutionenwandel ab 2001.

3 Theoretische Überlegungen zur Entstehung von Politikfeldern

In einem zweiten Schritt gehen wir der Frage nach, warum Politikfelder entstehen. Ist schon die oben behandelte Frage, was ein Politikfeld ausmacht und ob ein konkretes Politikfeld „existiert“ oder nicht, bislang selten bearbeitet worden, so sind uns (außer den Beiträgen in diesem Band) keine Studien bekannt, die sich *systematisch* mit der Frage befassen, *warum* Politikfelder entstehen. Nur einige wenige Untersuchungen berühren dieses Problem überhaupt. Eine wichtige Komponente zur Beantwortung dieser Frage sehen unterschiedliche Autoren im Faktor „Institutionen“. Rosenow etwa greift zur Erklärung der Entstehung europäischer Integrationspolitik als Politikfeld auf die institutionentheoretischen Überlegungen bei DiMaggio und Powell (1991) zurück und konzeptualisiert ein Politikfeld als „organisationales Feld“, das aus einer bestimmten Anzahl von Akteuren besteht, „die ein gemeinsames Ziel, gemeinsame Erwartungen und gemeinsame Regeln teilen“ (Rosenow 2008, S. 125). Für das Zustandekommen von Politikfeldern sind demnach Legitimationsvorstellungen, formale, kognitive und normative Regeln sowie Machtverhältnisse zwischen Akteuren entscheidend (Rosenow 2008, S. 126). Auch in der Studie von Janning spielen Institutionen eine vorrangige Rolle. Hier liest es sich allerdings so, als sei die Institutionalisierung von Politikfeldern nur eine Unterkategorie der Frage der Entstehung von Policies (Janning 2011, S. 29ff.), für die Janning dann ein ganzes Arsenal gängiger Theorien und Erklärungsansätze der Politikfeldanalyse anbietet (Janning 2011, S. 29). Auch wenn wir der Auffassung sind, dass es sich bei der Entstehung von Politikfeldern um eine distinkte Thematik handelt (so auch Massey/Huitema 2012), können wir in der Tat auf die Theoriebestände der Politikfeldanalyse zurückgreifen.

3.1 Hypothesen zu den Triebkräften der Entstehung von Politikfeldern

Die möglichen Triebkräfte für die Entstehung von Politikfeldern lassen sich in drei verschiedene, jeweils in einem spezifischen Theoriesegment verwurzelte Hypothesen zusammenfassen, die wir anschließend (3.2) an unseren politikfeldverdächtigen Konstellationen überprüfen.

H1: Politikfelder entstehen, wenn es Probleme zu bearbeiten gibt.

So könnte man die Formulierung von *Janning* verstehen, der schreibt: „Politikfelder sind das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft“ (*Janning* 2011, S. 29), auch wenn er natürlich die Entstehung der Verbraucherschutzpolitik im Folgenden deutlich komplexer erklärt. Dabei ist es aus unserer Sicht zunächst konzeptionell verfehlt, anzunehmen, Probleme seien die hinreichenden Triebkräfte der Entwicklung von Policies. Vielmehr sind Politikformulierungsprozesse eben nicht vorrangig sachrationale Problemlösungsprozesse, sondern kontingente Prozesse, in denen Akteursinteressen, Ideologien, aber auch Zufälle eine wichtige Rolle spielen (*Töller* 2012), und mitunter suchen sich Lösungen ihre Probleme, nicht umgekehrt (*Kingdon* 2003). Empirisch ist es aber ebenso offensichtlich, dass viele Probleme zumindest sehr lange bestehen, bis es zur Entstehung eines Politikfeldes kommt, man denke nur an die Probleme des Bodenschutzes, der Pflege oder des demografischen Wandels.

H2: Institutionen können die Entstehung von Politikfeldern hemmen oder befördern.

Der kleinste gemeinsame Nenner der neueren Institutionentheorien dürfte sein, dass Institutionen im Sinne formeller und informeller Regelsysteme Akteurshandeln erlauben oder verbieten sowie die Spielregeln für erlaubtes Akteurshandeln festlegen und darüber hinaus beeinflussen, wie Akteure ihre Interessen wahrnehmen (*Hall/Taylor* 1996). In diesem Sinne können Institutionen die Entstehung von Politikfeldern verursachen, begünstigen oder behindern. Beispielsweise ist gezeigt worden, dass die Verbreitung traditioneller Familienstrukturen und Geschlechterrollen in den europäischen Wohlfahrtsstaaten eine wichtige Größe dafür darstellt, wie stark ausgebaut oder aber marginal entwickelt das öffentlich organisierte Pflegesystem ist (*Alber* 1995). Insgesamt ist denkbar, dass etwa Programme auf übergeordneter Ebene (z.B. von der EU, ggf. verbunden mit Ressourcen), föderale Muster der Kompetenzverteilungen, bestimmte Regelsysteme oder spezifische Handlungsmuster und -routinen in benachbarten Gebieten einen Einfluss auf die Entstehung und Institutionalisierung von Politikfeldern haben. Umgekehrt dürften angestammte Zuständigkeiten in schon bestehenden Institutionengefügen der Etablierung von neuen Politikfeldern eher entgegenstehen.

H3: Politikfelder entstehen, wenn es Akteure gibt, die daran ein Interesse haben.

Akteurstheoretisch betrachtet würde man insbesondere nach den beteiligten Akteuren und deren Interessen an der Etablierung eines Politikfeldes fragen. Wie oben schon ausgeführt, darf Akteuren hier nicht nur das Motiv der Problemlösung unterstellt werden (*Mayntz* 2001 [2009], S. 33-34; *Greven* 2008). Genau, wie der Beschluss von Policies meistens nicht ein einzelnes, sondern mehrere Ziele realisieren soll (*Töller* 2012), so verbinden Akteure mit der Etablierung von Politikfeldern über Problemlösung hinaus meist weitere Ziele, wie es z.B. im Bereich Ressourcenpolitik nicht nur um die Wiedergewinnung seltener Ressourcen, sondern auch um die „Aktivierung von Umwelttechnologiefeldern zur Stimulierung von Wachstums- und Beschäftigungsvorteilen“ geht (*Bleichwitz/Jacobs/Rennings* 2010, S. 21). Dabei kommen neben Nutzenkalkülen im Sinne von Rational-Choice-Theorien auch normative und kognitive Überzeugungen als Handlungsmotivationen in Betracht. Eine zwischen beiden Polen angelegte, immer zu betrachtende Triebkraft von Akteurshandeln ist in diesem Zusammenhang die parteipolitische Zugehörigkeit von Akteuren (Parteiendifferenzhypothese, *Hibbs* 1977). Ob ein Problem auf die politische Agenda gelangt und sich dann zu einem Politikfeld entwickelt, hängt demnach auch von der parteipolitischen Regierungskonstellation ab.

In der empirischen Anwendung verwenden wir die aufgestellten Hypothesen nicht als einander ausschließende Erklärungen, sondern als solche, die in Kombination miteinander, aber in identifizierbar unterschiedlichen Mengenverhältnissen auftreten können.

3.2 Anwendung der Theorien auf die Politikfelder

Pflegepolitik

Pflegepolitik ist heute ein voll ausgeprägtes Politikfeld. Seine Etablierung wurde durch wachsenden Problemdruck – insbesondere die ab den 1970er Jahren steigende Zahl pflegebedürftiger alter Menschen und das damit einhergehende Wachstum der Sozialhilfeausgaben der Kommunen – begünstigt. Allerdings war die Existenz eines zu bearbeitenden Problems allein nicht hinreichend (H1). Dies zeigt sich an der Tatsache, dass die öffentliche und politische Diskussion über das Problem einer eigenständigen sozialen Absicherung des Lebensrisikos Pflegebedürftigkeit zum Zeitpunkt der Errichtung der sozialen Pflegeversicherung (SPV) bereits mehr als 20 Jahre andauerte hatte. Dabei wirkte die Heterogenität des Akteursfeldes und der Interessen in Bezug auf die Ziele und Maßnahmen der Pflegepolitik nicht begünstigend auf die Errichtung des Politikfeldes. Derartige Interessenkonflikte gingen z.T. weit über die Einrichtung der sozialen Pflegeversicherung hinaus und halten bis heute an (z.B. Diskussion um den Pflegebedürftigkeitsbegriff). Den Hintergrund für die Etablierung des Feldes durch die Einführung der sozialen Pflegeversicherung im Jahr 1995 – heute arrangiert sich die Pflegepolitik im Wesentlichen um die SPV (geregelt in einem eigenen Sozialgesetzbuch, dem SGB XI) als Kerninstitution dieser Politik – bildete das relativ abrupte Auftauchen eines massiven Angebotsproblems, verbunden mit einem von den Wählern insbesondere in Ostdeutschland stark wahrgenommenen Gerechtigkeitsproblem. So konnte keine der politischen Parteien im Bundestag nach der Wiedervereinigung mehr die Augen vor der darnieder liegenden Pflegeinfrastruktur in Ostdeutschland und dem Problem der mangelhaften sozialen Absicherung des weitaus größten Teils der pflegebedürftigen alten Menschen in der ehemaligen DDR verschließen (*Deutscher Bundestag* 1993), ohne starke politische Zustimmungsverluste befürchten zu müssen. Insbesondere für die CDU und den damaligen Bundeskanzler Helmut Kohl (CDU), der bei den Bundestagswahlen 1990 und 1994 u.a. in Ostdeutschland starke Zustimmung erfahren hatte, war die Formulierung und Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes damit zu einer Priorität geworden, auch wenn gerade die CDU (und die FDP) noch in den 1980er Jahren Ansätze (z.B. der Grünen oder der SPD-Opposition im Bundestag) zur Errichtung eines entsprechenden Sozialversicherungszweiges blockiert hatte (ebd.: 14429). Unter anderem vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung hatte sich die *politische Interessenkonstellation* auf Bundesebene mithin verändert (H3). Weiterhin waren auch die Sozialhilfeausgaben der Kommunen wichtig. Begünstigend für die Errichtung der Pflegepolitik als eigenständiges Politikfeld waren dabei noch mindestens zwei weitere Faktoren. Erstens trug die *Existenz eines institutionellen Musters*, der deutschen Sozialversicherung, zur Errichtung der Pflegeversicherung und damit letztlich des sich um diese Kerninstitution gruppierenden Feldes bei (H2). Dabei bestand die Möglichkeit, die Pflegeversicherung organisatorisch eins zu eins in die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) einzugliedern und den Aufbau einer eigenen teuren, vermeintlich bürokratischen Organisationsstruktur zu umgehen. Und zweitens konnte die Absicherung des Pflegebedürftigkeitsrisikos als politisches Problem vergleichsweise einfach ‚gelöst‘ oder

bearbeitet werden, es gab also *Problemeigenschaften*, die der Felderrichtung zuträglich waren (H1): Man einigte sich im Bundestag auf einen klar definierten verrichtungsbezogenen Pflegebedürftigkeitsbegriff, verbunden mit dem Modell der Teilkaskofinanzierung von Pflegebedürftigkeit, und fand damit eine politische Problemlösung, die es gleichzeitig erlaubte, Rechte und Ansprüche einfach darstellbar und überprüfbar zu machen und zugleich die Kosten der Pflege gering zu halten (*Deutscher Bundestag* 1993). Nicht zufällig steht genau diese Begriffsdefinition seither im Zentrum der Kritiker der SPV – vor allem in jüngeren Jahren ist die Zahl dementer Personen angewachsen und hat die Kontroverse verschärft. Es steht bislang nicht zu erwarten, dass eine Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs an den Grundfesten des Politikfeldes rütteln wird. So haben Definitionsansätze, z.B. des vom BMG beauftragten Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs 2006-2009 (*Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs* 2009, S. 71-72) und des ihm nachfolgenden Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs 2012-2013 sowie erste politische Bearbeitungsansätze (z.B. Errichtung von Pflege-WGs, Pflege-Bahr durch die schwarz-gelbe Regierungskoalition 2009-2013 etc.) gezeigt, dass die Politik Lösungen favorisiert, die das seit 1995 etablierte Feld nicht radikal verändern werden.

Soziale Stadtentwicklungspolitik

Soziale Stadtentwicklungspolitik ist weiter oben als eigenständiges Politikfeld beschrieben worden. Die unterschiedlichen Merkmale, deren Zusammenwirken als Kennzeichen seiner Existenz betrachtet werden können, sind dabei insbesondere in den (besonders betroffenen) Ländern und Kommunen erkennbar. Als eigenständiges Politikfeld ist soziale Stadtentwicklungspolitik zuerst auf der kommunalen Ebene in Reaktion auf das Problem der räumlich-sozialen Segregation in den Städten entwickelt worden (*Alisch* 2002, S. 78-80). Seine Evolution hin zum eigenen Politikfeld, das zwischenzeitlich auch auf Ebene des Bundes zumindest in Ansätzen erkennbar war (1998-2005), lässt sich allerdings nicht allein auf die Existenz dieses Problems zurückführen. Ein wichtiger Faktor für das Verständnis seiner Errichtung ist außerdem erstens die *Existenz unterschiedlicher Interessen und Präferenzen der politischen Parteien* (H3). Vor allem gilt dies für die großen Parteien: Insbesondere waren hier SPD-regierte Länder wie Nordrhein-Westfalen von dem Problem der Segregation betroffen, während in von der CDU oder CSU regierten Ländern die Problembetroffenheit weniger ausgeprägt war. Die Parteien versuchten vor diesem Hintergrund, ihre dementsprechenden politischen Programme jeweils mit Regierungsantritt umzusetzen. Zweitens stellt darüber hinaus der internationale bzw. supranationale Einfluss der *Europäischen Union* einen erklärenden Faktor dar. Im Rahmen ihrer *spezifischen Regionalpolitikprogramme* hat die EU konkret in den 1990er und 2000er Jahren zur europaweiten Verbreitung von Instrumenten der sozialen und wirtschaftlichen integrierten Stadtentwicklung beigetragen, die Vernetzung von lokalen und regionalen Akteuren in diesem Bereich vorangetrieben (z.B. über die URBAN-Gemeinschaftsinitiativen oder das URBACT-Netzwerk und andere europaweite Städte-Netzwerke) und damit den Policy-Transfer in diesem Bereich befördert (H2) (vgl. *Reiter* 2010). Soziale Stadtentwicklungspolitik ist sowohl auf der Bundes- als auch der Länderebene vollständig in die institutionellen Strukturen der Bau- und Planungspolitik integriert. Die Existenz entsprechender *institutioneller Anreizstrukturen* hat dabei die Etablierung des Feldes begünstigt (H2). So wurde es innerhalb dieses Rahmens mit einer eigenen gesetzlichen Grundlage und speziellen Instrumenten – in erster Linie mit dem Programm „Soziale Stadt“ – ausgestattet.

Auf Länderebene wiederum sind im Zuge der allmählichen Konsolidierung des Politikfeldes teilweise eigenständige institutionelle Strukturen in Form von Referaten oder Abteilungen in den zuständigen Ministerien, interministeriellen Konferenzen oder Koordinationsgremien geschaffen worden (z.B. in NRW, Berlin, Brandenburg, Hessen). In den Kommunen, die diese Politik aktiv weiterentwickeln und durchführen, sind meist auch entsprechende Strukturveränderungen vorgenommen worden. Insgesamt wirkten Institutionen jedoch nicht auf allen Ebenen und in allen Bundesländern als Anreizstrukturen der Politikfelderrichtung. Vielmehr blockierten sie die Feldentstehung auf Bundesebene sowie in jenen Ländern, die in der sozialen Stadtentwicklungspolitik kein eigenständiges Feld erkannten und erkennen (z.B. Bayern) (Walther/Güntner 2007, S. 355-356). Die Errichtung einer notwendig ressort- oder ämterübergreifenden Struktur konnte hier nicht gelingen, vielmehr dominierte der Ressortegoismus.

Präventionspolitik

Auch die Präventionspolitik konnte im ersten Schritt als Politikfeld identifiziert werden. Die Akteure teilen ein Verständnis von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung, auf dessen Basis davon ausgegangen wird, dass Aufklärung, Information und Präventionsmaßnahmen in Koordination mit nationalen Programmen und finanziellen Anreizen Gesundheitsrisiken und damit auch Kosten reduzieren können (z.B. Thietz/Hartmann 2012). Diesem Verständnis liegen zunehmend differenzierte wissenschaftliche Studien zu Grunde, die Zusammenhänge zwischen Risikofaktoren und bestimmten Erkrankungen, insbesondere für chronische Krankheiten, herstellen. Die konkreten politischen Aktivitäten seit den 2000er Jahren und ihre Begründungen zeigen, dass die Problemeigenschaften stark mit politischen Zielen (Kostensenkung) korrespondieren, der Problemdruck wächst (Ansteigen chronischer Erkrankungen) und sich das Verständnis für individuelle Gesundheitsförderung und -verantwortung wandelt (DIP-Recherche²¹) (H1). Gleichwohl offenbaren politische Aushandlungsprozesse, welche unterschiedlichen Interessen in der Ausgestaltung des Feldes bestehen, und vor allem, wie um die Finanzierung der Maßnahmen gerungen wird (Bund vs. Länder, Steuer- vs. Beitragsfinanzierung, vgl. Garlichs 2013)²² (H3).

Initiativen der WHO schienen zunächst (1980er bis späte 1990er Jahre) nur eine leise Begleitmusik für die drängenden gesundheitspolitischen Probleme gewesen zu sein. Angesichts der zunehmenden Aufmerksamkeit für Präventionsmaßnahmen werden sie mittlerweile als Anreize für konkrete Programme auf nationalstaatlicher Ebene wahrgenommen. Sie fördern zudem die Berichterstattung zu den Maßnahmen im Politikfeld, erlauben Ländervergleiche und -bewertungen und wirken damit als Anstoß für nationale Politik (Wismar 2003, vgl. auch Gesundheitsberichterstattung des Bundes). Daneben sind als institutionelle Anreize auch die Maßnahmen der EU einzuordnen: Sie ist nicht nur Agenda-Setter, sondern stellt auch Ressourcen zur Forschungsförderung sowie für (Informations-) Kampagnen bereit, die in Deutschland sowohl auf nationaler Ebene als auch vornehmlich auf Länderebene aufgegriffen werden. Doch auch die institutionellen Rahmenbedingungen in Bund und Ländern (wie beispielsweise der öffentliche Gesundheitsdienst (Länder) oder die BzGA) bieten Anreizstrukturen, um die Akteure in dem Politikfeld in einer auf Dauer angelegten Konstellation zu binden, wie z.B. die organisatorische und finanzielle Unterstützung der „gesundheitsziele.de“, die Selbstverpflichtung der Gesetzlichen Krankenkassen (Leitfaden Prävention) oder die Zusammenarbeit von Krankenkassen mit anderen Akteuren wie der Bundesagentur für Arbeit oder Unternehmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung (H2).

Demografiepolitik

Oben waren wir zu dem Ergebnis gelangt, dass Demografiepolitik (noch) kein Politikfeld im Sinne unserer Kriterien darstellt. Wie erwähnt, entstand das Problem (H1) des demografischen Wandels seit Mitte der 1960er Jahre mit zunehmender Tendenz, ohne dass bislang ein Politikfeld entstanden wäre. Seine *Problemeigenschaften* waren der Etablierung eines Politikfeldes insgesamt hinderlich (Hüther/Naegele 2013a: 13): Zunächst handelt es sich um extrem langfristige Entwicklungstendenzen, die dazu neigen, sich dem Relevanzhorizont von Politikern, die in der Regel für vier oder fünf Jahre gewählt werden oder für eine ähnliche Zeitperiode in ein Amt gelangen, zu entziehen. Überdies sind die dem Problem zugrundeliegenden Prozesse (insbesondere sinkende Reproduktionsraten, steigende Alterung) insgesamt kaum direkt beeinflussbar. Daher muss ein wesentliches Element von Demografiepolitik die Anerkennung der eigenen Handlungsunfähigkeit im Hinblick auf das eigentliche Problem sein (das etwa erzeugte „Ratlosigkeit“ beim „Forum Demographischer Wandel“, das der damalige Bundespräsident Köhler mit der Bertelsmann Stiftung von 2005 bis 2009 betrieb; Hüther/Naegele 2013a, S. 14). In Analogie zur Klimapolitik kann allenfalls eine „Demografie-Anpassungspolitik“ betrieben werden. Damit eignet sich das Thema für eine Profilierung politischer Akteure nicht besonders gut. *Institutionentheoretisch* (H2) kann man argumentieren, dass das Problem des demografischen Wandels lange Zeit nicht als Gesamtphänomen, sondern in seiner Auswirkung auf verschiedene gesellschaftliche Sektoren (z.B. Rentensystem, Wirtschaft) segmentiert diskutiert wurde, die Problemwahrnehmung also durch bereits bestehende Strukturen gefiltert wurde. Auch handelt es sich bei der Demografiepolitik zwangsläufig um eine Querschnittspolitik, was der Etablierung als Politikfeld nicht förderlich ist, weil die verschiedenen Ressorts schon über etablierte Kompetenzen und Strukturen verfügen.²³ Daher ist es bis heute auch im zuständigen BMI nicht zur Einrichtung einer Abteilung für Demografie gekommen, was wiederum die Entwicklung von Gesamtstrategien bislang nicht befördert hat. Hinzu kommt, dass die Demografie als Disziplin in Deutschland immer noch sehr wenig etabliert ist, wofür die wesentliche Ursache ebenfalls historischer Natur ist; die Verirrung der Disziplin als „Bevölkerungswissenschaft“ im Nationalsozialismus (Mayer 2011, S. 13). Schließlich gelten (um wieder auf die Problemstruktur zurück zu kommen) die Bereiche, in die Demografiepolitik zu intervenieren hätte, als heikel: Zum einen galt die politische Intervention speziell in generatives Verhalten lange Zeit als „heikles moralisches Unterfangen“ (Mayer 2011, S. 12), insbesondere vor dem historischen Hintergrund der national-sozialistischen Fertilitätspolitik. Zum anderen galt die Zuwanderungsthematik in Deutschland ebenfalls lange als konfliktträchtig (Mayer 2011, S. 12; Hüther/Naegele 2013b, S. 372). All dies war der Etablierung eines Politikfeldes bislang eher hinderlich.

Dass es etwa in den letzten acht Jahren dennoch zu einer Zunahme demografiepolitischer Aktivitäten (wenn auch noch nicht zur Entstehung eines eigenständigen Politikfeldes) gekommen ist, führen Beobachter vor allem auf den konkreter werdenden (auch ökonomischen) Problemdruck, etwa durch Fachkräftemangel oder durch Bevölkerungsabnahme in den Kommunen, zurück (Hüther/Naegele 2013a, S. 21). Eine Rolle könnte auch spielen, dass zumindest die Auseinandersetzung um die Migrationspolitik inzwischen pragmatischer geworden ist (Hüther/Naegele 2013b, S. 372; Straubhaar 2013). Allerdings weist der Umstand, dass im Bundestag während der rot-grünen Koalition demografiepolitische Themen deutlich häufiger, unter der Großen und der schwarz-gelben Koalition wiederum weniger behandelt wurden (DIP-Recherche)²⁴, auch darauf hin, dass hier ebenfalls parteipolitisch motiviertes Akteurshandeln (H3) eine Rolle spielen könnte.

Verbraucherschutzpolitik

Die Verbraucherschutzpolitik etablierte sich als Politikfeld im Kern bereits Mitte der 1970er Jahre, erfuhr jedoch einen wichtigen weiteren Schub zur Institutionalisierung zu Beginn des neuen Jahrtausends. Welches waren die Triebkräfte seiner Entstehung? Probleme des Verbraucherschutzes bestanden beinahe „immer schon“, aber mit der Industrialisierung weiter Lebensbereiche (z.B. auch der Lebensmittelproduktion) nahmen diese zu. Zugleich ist aber die Frage, worin überhaupt das Problem besteht, stark von der ideologischen Perspektive des Betrachters abhängig. Insofern ist die Entstehung des Politikfeldes nur bedingt problemgetrieben (H1). Es sind hier drei kausale Triebkräfte zu benennen. Als vielleicht wichtigster Wirkungsfaktor für die Etablierung dieses Politikfeldes erscheint die Parteienkonkurrenz und z.T. -differenz (H3): Schon in der Weimarer Republik machten sich die Sozialdemokraten die Entrüstung der Bevölkerung über Preissteigerungen zu eigen, um Wähler zu gewinnen (Janning 2004, S. 411). Die CDU Adenauers und Erhards machte sich ebenfalls gegen Preissteigerungen, u.a. von Grundnahrungsmitteln, stark, um wiederum Wählerzulauf für die SPD zu verhindern (Janning 2004, S. 414). Die Etablierung erster Organisationen und die Verabschiedung von verschiedenen Maßnahmen der Verbraucherschutzpolitik in den 1970er Jahren, die auf einer Art Gesamtstrategie beruhen, gehen eindeutig auf parteipolitisch distinkte verbraucherpolitische Konzepte der sozialliberalen Regierung zurück (Janning 2004, S. 416ff.), ein Umstand, der auch durch die weitgehende verbraucherpolitische Enthaltensamkeit der ihr nachfolgenden Kohl-Regierung (von 1982-1998) unterstrichen wurde (Janning 2011, S. 157). Der Etablierung des Politikfeldes eher hinderlich war hingegen die Struktur der organisierten Interessen (H2), ganz im Sinne des von Olson beschriebenen Problems, dass sich kaum schlagkräftige Akteure finden, die sich für die Vertretung von Verbraucherinteressen bereitfinden (Janning 2004, S. 415). Während Produzenteninteressen verschiedener Bereiche schon immer durch ressourcenstarke, schlagkräftige Verbände vertreten waren und weiter entwickelt sind, „sind die Verbände der Verbraucherinteressen auf eine staatliche Finanzierung angewiesen und weisen nur eine geringe Spezialisierung und Fachkompetenz auf“ (Janning 2004, S. 431). Damit fehlt es diesen Organisationen aber an wesentlichen Mitteln (auch Wählerstimmen, öffentliche Aufrufe, Boykottdrohungen), mit denen sie effektiven Einfluss auf die Regierungspolitik im Hinblick auf die Etablierung des Verbraucherschutzes nehmen könnten.

Als zweiter wichtiger Faktor erscheinen Skandale, die bestimmte Probleme (Praktiken der Lebensmittelindustrie; modifizierte Hypothese H1) ans Tageslicht bringen. Bereits Mitte der 1980er Jahre wurden die Verbraucher in Deutschland durch den Glykolweinskandal sowie den Kalbfleischskandal verunsichert (Janning 2004, S. 421). In dieser Zeit nahmen auch die Ereignisse ihren Anfang, die 1996 zum sogenannten BSE-Skandal führten. Es zeigte sich, dass bestehende Verfahren zum Schutz der Verbraucher gegen mit Krankheitserregern verseuchtes Fleisch sowohl in Großbritannien als auch auf der EU-Ebene keinen effektiven Schutz der Verbraucher gewährleisten konnten. Aber auch in Deutschland wurde die Gefahr, dass durch die Verfütterung von Tiermehl BSE übertragen wird und BSE-verseuchtes Fleisch bei Menschen die tödliche Creutzfeld-Jakob-Krankheit verursachen kann, lange heruntergespielt (Janning 2004, S. 421ff.). Die rot-grüne Bundesregierung ab 1998 erwies sich als etwas sensibler als die Vorgängerregierung. Aber erst, als die Krise auf ihrem Höhepunkt angelangt war und im November 2000 das erste BSE-infizierte Rind in Deutschland identifiziert wurde, wurde die EU-Verordnung zur Durchführung von BSE-Tests und zum Verbot der Verfütterung von Tiermehl umgesetzt. Zwei Minister mussten aufgrund ihrer fehlerhaften Krisenbearbeitung zurücktreten. Es kam zur Einrichtung des BMVEL.

Ein dritter, weniger offensichtlicher Wirkungsfaktor war jedoch das europäische Recht (H2) oder spezifischer: die europäische Verbraucherschutzpolitik, die gerade in den 1980er Jahren, als die Parteiendifferenz einen Ausbau der Verbraucherschutzgesetzgebung eher verhindert hätte, jedenfalls partiell zu deren Weiterentwicklung führte (Janning 2004, S. 421). Auch seit der BSE-Krise, die auch in der EU zu einer Reorganisation der Institutionenordnung führte (Janning 2011, S. 181), sind im lebensmittelbezogenen und im wirtschaftsbezogenen Verbraucherschutz weitere wichtige Impulse von der EU gekommen. Diese verlangen einerseits die Verabschiedung bestimmter verbraucherschutzpolitischer Maßnahmen, andererseits erfordern sie aber auch nationalstaatliche Koordination und dürften damit die weitere Etablierung des Verbraucherschutzes in den Behörden befördern (Janning 2004, S. 427, 432).

4 Resümee

Mit diesem Beitrag haben wir zwei Anliegen verfolgt: erstens Kriterien, die ein Politikfeld ausmachen, zu definieren und zu testen, und zweitens Kausalhypothesen zu formulieren und zu überprüfen, also theoriegeleitete Annahmen darüber, warum eigentlich Politikfelder entstehen. Es erwies sich insbesondere als wichtig, Kriterien zu benennen und zu operationalisieren, die es ermöglichen, auch zu einem negativen Ergebnis zu kommen, also Konstellationen zu identifizieren, die eben (noch) kein Politikfeld darstellen. Kritisch sind nach unserem Eindruck vor allem die Instrumente, die konkret bezogen auf ein politikfeldspezifisches Konzept entstehen, sowie zum Teil auch die Institutionen im Sinne von Regeln und Regelsystemen, die die Beschäftigung mit dem jeweiligen Thema vorschreiben, festlegen oder standardisieren.

Dies zeigt die Anwendung unserer Kriterien auf fünf „politikfeldverdächtige“ Konstellationen: Die Pflegepolitik haben wir auf der Grundlage unserer fünf Ausgangskriterien (Existenz einer *auf Dauer angelegten spezifischen Konstellation* von *Problemen*, *Akteuren*, *Institutionen* und *Instrumenten*) eindeutig als Politikfeld identifiziert. Hier finden wir ein im Kern stabiles Arrangement von Akteuren und Interessenträgern, das das als gesamtgesellschaftliches Problem seither offiziell anerkannte Problem der Pflegebedürftigkeit durch die Bestimmung und Modifizierung gesetzlicher, wettbewerblicher, kooperativer und informativer Instrumente bearbeitet.

Auch die soziale Stadtentwicklungspolitik stellt mittlerweile ein Politikfeld im Sinne unserer Ausgangsdefinition dar. Sie ist allerdings nicht auf der Ebene des Bundes, sondern auf der Ebene der (besonders betroffenen) Länder und Kommunen präsent. Hier (z.B. in NRW oder Berlin) wurden seit Beginn der 2000er Jahre eigene Institutionen zur integrierten politisch-administrativen Bearbeitung des Problems der räumlich-sozialen Segregation in den Städten errichtet. Die Soziale Stadtentwicklungspolitik nutzt dabei (neben entsprechenden Landes- und kommunalen Programmen) als zentrales Instrument das Programm „Soziale Stadt“, das seit 1999 einen festen Bestandteil der Bund-Länder-Städtebauförderung darstellt.

Die Präventionspolitik kann man spätestens seit Mitte der 2000er Jahre als eigenständiges Politikfeld bezeichnen. Seitdem begreifen gesundheitspolitische Akteure die Prävention als einen Teil ihrer Strategien gegen die Kostenexplosion im Gesundheitswesen, teilen ein Grundverständnis über die Möglichkeiten zur Vermeidung von Gesundheitsrisiken und stimmen Maßnahmen aufeinander ab. Nicht nur mit informativen Instrumenten

unterstützt die Präventionspolitik den Bürger dabei, z.B. durch Verhaltensänderung und eigene Vorsorge für den Erhalt seiner Gesundheit zu sorgen, sondern schafft dafür auch finanzielle Anreize. Dabei ist das Politikfeld sowohl auf Länder- als auch auf Bundesebene etabliert und wird durch internationale Maßnahmen unterstützt.

Die Demografiapolitik ist nach unserer Untersuchung auf kommunaler Ebene sowie in einigen Ländern bereits stärker institutionalisiert als auf der Bundesebene. Insgesamt aber ist die Demografiapolitik, insbesondere auf der Ebene konkreter Maßnahmen (Instrumente), noch recht schwach ausgeprägt, so dass wir sie – durchaus im Einklang mit Experten aus diesem Bereich – gegenwärtig noch nicht als Politikfeld bezeichnen würden.

Die Verbraucherschutzpolitik ist nach unserer Untersuchung aktuell ein Politikfeld, wobei man wohl darüber streiten kann, ob sie dies bereits Mitte der 1970er Jahre war (damals gab es schon Akteure und Maßnahmen, aber allenfalls schwache Institutionen) oder erst mit dem umfassenden Institutionenwandel ab 2001.

Wie weit trugen nun unsere Hypothesen zur *Erklärung der Entstehung* von Politikfeldern? Die Überprüfung der oben entwickelten Hypothesen konnte diese nicht im strengen Sinne verifizieren oder falsifizieren, aber sie konnte zum einen deutliche Hinweise auf deren Plausibilität finden. Zum anderen ermöglichte sie uns eine Konkretisierung unserer Vorstellungen, welche kausalen Mechanismen, welche Probleme, Institutionen und Akteure die Entstehung von Politikfeldern fördern oder behindern können, und führte damit zu einer Präzisierung unserer theoretischen Annahmen.

H1: Politikfelder entstehen, wenn es Probleme zu bearbeiten gibt.

Die Existenz von Problemen alleine führt – wie eingangs schon vermutet – in den wenigsten Fällen zur Etablierung von Politikfeldern. Vielmehr bestanden in vier von fünf untersuchten Konstellationen (Pflegepolitik, soziale Stadtentwicklungspolitik, Demografiapolitik und Verbraucherschutzpolitik) die Probleme schon sehr lange, ohne dass es zur Etablierung eines Politikfeldes gekommen wäre. Die Ursachen hierfür können vielfältig sein (siehe H2 und H3). Ein Beispiel ist die Pflegepolitik: Zwar gab es bereits Mitte der 1970er Jahre ein klar abgrenzbares Problem, und es stand auch eine Reihe erprobter Lösungen zur Verfügung, aber eine Etablierung einer sozialen Pflegeversicherung (die heute der Kern des Feldes Pflegepolitik ist) lag nicht im Interesse der Akteure (Krankenkassen, Regierungsparteien). Erst als das Problem Anfang der 1990er Jahre, u.a. vor dem Hintergrund der deutschen Vereinigung, aus Sicht der maßgeblichen politischen Akteure (insbesondere der Bundestagsfraktionen der CDU und der SPD) akut wurde, kam es zu einer Etablierung des Feldes. Überdies fanden wir mit der Präventionspolitik einen Fall, in dem das eigentliche Problem der Krankheitsvermeidung und Gesundheitsförderung selbst kaum eine Triebkraft zur Etablierung des Feldes darstellte. Stattdessen wurden zunehmend die Interessen der Akteure des Gesundheitswesens an der Vermeidung künftiger Kosten entscheidend.

Als Ausgangsvermutung, die im Einzelfall noch widerlegt werden kann und soll, sollte die erste Hypothese bestehen bleiben. *Ergänzend* zu Hypothese H1 müsste man formulieren:

H1a: Problemeigenschaften haben einen Einfluss darauf, ob sich ein Politikfeld etabliert.

Probleme, die prinzipiell gut lösbar erscheinen, sind für politische Akteure, die sich profilieren müssen, ein dankbares Feld und dürften der Etablierung eines Politikfeldes zuträglich sein, wie der Fall der Pflegepolitik nahelegt. Auch der Umkehrschluss erscheint treffend; Probleme, die im Kern nicht gelöst und höchstens „aufgefangen“ werden können, dürften die Etablierung eines Politikfeldes eher verhindern, weil die Befassung mit diesem Thema für Politiker nicht lohnend erscheint, wie der Fall der Demografiapolitik

zeigt. Überdies spricht auch die extreme Langfristigkeit der Prozesse, die einem Problem zugrunde liegen, gegen eine Bearbeitung im politischen System, weil dies nicht in den Zeithorizont gewählter Politiker passt (Mayer 2011).

H1b: Skandale und Unglücke bringen bereits als solche definierte Probleme auf die politische Agenda und können so den Anstoß für eine weitere Etablierung eines Politikfeldes geben.

Selbst bereits erkannte und politisch definierte Probleme sind nicht einfach „da“, sondern müssen (immer wieder) auf die politische Agenda gelangen. Dazu tragen neben Indikatoren und Evaluationen auch Skandale und Unglücke wesentlich bei, worauf bereits u.a. Kingdon (2003) hingewiesen hat; der Fall der Verbraucherschutzpolitik hat das überdeutlich gemacht (siehe auch Boin/t'Hart/McConnell 2009).

H2: Institutionen können die Entstehung von Politikfeldern hemmen oder befördern.

Diese Hypothese ist zu allgemein formuliert, um sie verifizieren oder falsifizieren zu können. Institutionen spielten in allen fünf untersuchten Fällen eine wichtige Rolle. Es kann im Anschluss an unsere Untersuchung allerdings nun genauer formuliert werden, welche Institutionen über welche Mechanismen die Entstehung von Politikfeldern fördern oder hemmen können. Hypothese H2 sollte durch die folgenden zwei Hypothesen ersetzt werden.

H2a: Institutionelle Strukturen innerhalb der Ministerialbürokratie wirken in der Regel hemmend auf die Etablierung neuer Politikfelder.

Bestehende institutionelle Strukturen in Ministerialbürokratien (Bund oder ggf. Länder) haben häufig einen hemmenden Effekt auf die Verselbstständigung von Themen, da sie ein Interesse an der Erhaltung ihrer Zuständigkeit bzw. ihrer Problemdefinition (auch im Hinblick auf ihre spezifischen Klientele) haben können, wie sich in der Verbraucherschutzpolitik und der Demografiepolitik sowie teilweise auch in der sozialen Stadtentwicklungspolitik zeigte. Aber auch die institutionenbedingt sektoralisierte Wahrnehmung von Problemen (wie bei der Demografiethematik lange geschehen) kann der Etablierung eines Politikfeldes abträglich sein.

H2b: Zuständigkeiten und Aktivitäten auf höherer territorialer Ebene, insbesondere im Rahmen der EU, fördern die Etablierung von Politikfeldern.

Wenn Organisationen wie die EU oder etwa die WHO in bestimmten Problemfeldern tätig werden, können sie über verschiedene Mechanismen wirken: Erstens tragen sie meist erheblich dazu bei, ein Problem als solches zu definieren (man denke an Probleme der Lebensmittelsicherheit, Feinstaub, Passivrauchen etc.). Zweitens stellen sie häufig Ressourcen zur Verfügung (dies war der Fall durch Gelder der EU und der WHO bei der Präventionspolitik, durch das URBAN-Programm der EU bei der sozialen Stadtentwicklungspolitik). Drittens beschließen sie Maßnahmen (wie z.B. eine große Anzahl von Richtlinien zum Verbraucherschutz), die umgesetzt werden müssen, oder entwickeln in anderen Feldern Ideen und Konzepte. Viertens schließlich verlangen sie von den Nationalstaaten, dass diese auf das jeweilige Thema definitiv reagieren und sich damit auseinandersetzen (etwa ein Ministerium als Ansprechpartner einrichten, eine Strategie entwickeln etc.).

H3: Politikfelder entstehen, wenn es Akteure gibt, die daran ein Interesse haben.

Akteure und ihre Interessen sind in allen fünf Fällen die zentralen Faktoren für die Erklärung der (Nicht-) Entstehung von Politikfeldern. Allerdings erscheint es sinnvoll, zwei Kategorien von Akteuren zu unterscheiden und genauer zu betrachten, wie hier Akteurs-

interessen auf die Etablierung von Politikfeldern wirken können. In diesem Sinne wäre Hypothese H3 zwar veri- oder falsifizierbar, mehr Gewinn verspricht unseres Erachtens aber, Hypothese H3 durch die folgenden beiden Hypothesen zu ersetzen:

H3a: Regierungsparteien tragen zur Etablierung derjenigen Politikfelder bei, die zu ihren Ideologien und Wählerklientelen „passen“.

Dabei sollte zum einen die Wahrnehmung von Problemen durch die parteipolitische Zugehörigkeit beeinflusst sein, zum anderen machen Parteien mit der politischen Favorisierung bestimmter Themen Politik für (mehr oder weniger) spezifische Wählerklientele. Dies plausibilisiert, warum sich SPD und Grüne für die Verbraucher- und die soziale Stadtentwicklungspolitik stark machen, die CDU für die Pflegepolitik.

H3b: Eine mangelnde Organisationsfähigkeit relevanter Interessen kann die Entstehung von Politikfeldern behindern.

Zum Einfluss organisierter Interessen haben unsere Fallstudien die wenigsten Hinweise erbracht. Wir haben im Bereich Pflege bis in die 1990er Jahre gesehen, wie durchsetzungsfähige gesellschaftliche Akteure (z.B. die Krankenkassen) die Etablierung eines Politikfeldes verhindern können, und auch in der Verbraucherschutzpolitik waren es die organisierten Interessen, die lange Zeit die Etablierung des Feldes blockierten. So waren die mächtigen Produzenteninteressen verschiedener Bereiche durch ressourcenstarke, schlagkräftige Verbände vertreten, wohingegen es den ressourcenschwächeren Verbraucherinteressen an wichtigen Mitteln zur Einflussnahme auf die Regierungspolitik fehlte; hier waren es erst die Lebensmittelskandale, die dieses Machtungleichgewicht „kippten“.

Die von uns eingangs formulierten Hypothesen erwiesen sich für einen ersten analytischen Zugang als hilfreich, jedoch auch als präzisierungsbedürftig und -fähig. Wir können aber festhalten, dass Probleme, Institutionen und Akteure einen wichtigen Beitrag zur Erklärung der Entstehung von Politikfeldern leisten können. Dabei ist die Existenz eines spezifischen Problems meist eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung (mitunter tritt das eigentliche Problem sogar in den Hintergrund). Am wichtigsten sowohl für die Verhinderung als auch für die Beförderung der Entstehung von Politikfeldern sind Akteure und deren Interessen, gefolgt von Institutionen, die ebenfalls (wie oben genauer spezifiziert) die Entstehung von Politikfeldern behindern oder fördern können.

Anmerkungen

- 1 Die konzeptionellen Überlegungen in diesem Beitrag gehen teilweise zurück auf einen Tagungsbeitrag von Michael Böcher und Annette Elisabeth Töller (Böcher/Töller 2012b). Für Hinweise zu einer ersten Fassung danken wir Martin Nonhoff, Sebastian Haunss und Andreas Blätte sowie den weiteren AutorInnen dieses Schwerpunkts. Für Recherchen zu diesem Beitrag danken wir Ina Blumenthal und Nesrin Günes sowie Regina Herzbruch-Schütte für die Korrektur.
- 2 Dass dabei Probleme, Akteure und Institutionen sowohl als konstitutive Elemente des Politikfeldes (und damit gemeinsam mit Instrumenten als Kriterien für dessen „Existenz“) als auch (rückgebunden an entsprechende Theorien) als Erklärungsfaktoren fungieren, ist kein Zu- oder Unfall, sondern weist darauf hin, dass dies die Bausteine des Politikfeldes sind, die einmal konstitutiv und einmal kausal wirken.
- 3 Die Referenzen aus der amerikanischen Literatur erscheinen hier wenig hilfreich, das Politikfeld als solches gibt es kaum (so auch Massey/Huitema 2012), und die Subsysteme, die wir z.B. bei Howlett/Rayner 2006 finden, haben eher einen kleineren Zuschnitt als Politikfelder.
- 4 Es ergeben sich deutliche Überschneidungen mit den Definitionsmerkmalen bei Döhler, der das Politikfeld über vier Merkmale definiert: Policies, Institutionen, Akteure bzw. Akteurskonstellationen und Leitbilder (Döhler in diesem Band).

- 5 Natürlich ist ein Politikfeld nichts physisch Greifbares und insofern immer eine Konstruktion, über die man sich verständigen muss. Ein Ziel dieses Beitrags ist es, einen Beitrag zur Entwicklung über Kriterien für eine solche Konstruktion zu leisten, um die Verständigung zu ermöglichen.
- 6 Wir betrachten die Einrichtung von spezialisierten Akteuren zunächst als ein Element der Entstehung eines Politikfeldes, auch wenn, wie Janning argumentiert, von einem solchen Akteur (etwa einem Ministerium) noch einmal eine politikfeldkonstituierende oder -stabilisierende Wirkung ausgehen kann, indem öffentliche Aufmerksamkeit und politische Ressourcen zentralisiert werden (*Janning* 2004, S. 401).
- 7 Natürlich ist die Politikfeldanalytikerin keine unbeteiligte und objektive Beobachterin, sondern sie kann vielmehr mitunter ein Interesse daran haben, Politikfelder zu „entdecken“, mit denen dann ein wichtiges Forschungsfeld zu etablieren ist. Gerade, damit die „Entstehung von Politikfeldern“ nicht das Resultat des Interesses der individuellen Forscherin ist, halten wir es für wichtig, sich innerhalb der Subdisziplin (und darüber hinaus) über Kriterien zu verständigen.
- 8 BMG: Bundesministerium für Gesundheit; BMFSFJ: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; BMAS: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- 9 MDK: Medizinischer Dienst der Krankenkassen.
- 10 DBfK: Deutscher Berufsverband für Pflegeberufe.
- 11 VdK: Sozialverband VdK Deutschland; KDA: Kuratorium Deutsche Altershilfe; SoVD: Sozialverband Deutschland e.V.
- 12 Diese Analyse beruht auf: *Alisch* 2002; *Häußermann/Siebel* 2004; *Walther* 2004; *Walther/Güntner* 2007; *Bogumil/Grohs/Reiter* 2008; *Reiter* 2010, 2012; *Franke* 2011; *Krüger* u.a. 2011.
- 13 Diese Analyse beruht auf: *Döhler/Manow* 1995; *Gerlinger/Stegmüller* 2009; *Hurrelmann/Klotz/Haisch* 2010; *Robertz-Grossmann/Prümel-Philippsen* 2006; *Rosenbrock* 2006; *Sachverständigenrat f. d. Begutachtung d. Entwicklung i. Gesundheitswesen* 2005, 2014; *Thietz/Hartmann* 2012; *Weinbrenner/Wörz/Busse* 2007.
- 14 Hervorgegangen aus dem „Bundesamt für Sera und Impfstoffe“.
- 15 PEI: Paul-Ehrlich-Institut, RKI: Robert Koch-Institut, BzgA: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- 16 ÖGD: Öffentlicher Gesundheitsdienst.
- 17 WHO: World Health Organization.
- 18 IgeL: Individuelle Gesundheitsleistungen.
- 19 Diese Analyse beruht auf: *Börsch-Supan* 2011; *BMI* 2013; *Mayer* 2011; *Hüther/Naegele* 2013a, 2013b; *Friedrich* 2013; *Klingholz* 2012; *Wiechmann/Kissler* 2010; *Bogumil/Gerber/Schickel* 2013.
- 20 Diese Analyse beruht auf: *Janning* 2004, 2011.
- 21 Im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages wurden alle dort erfassten parlamentarischen Vorgänge herausgefiltert, in denen es um (gesundheitliche) „Prävention“ oder „Gesundheitsförderung“ geht. Diese Dokumente wurden wiederum im Hinblick auf die politikfeldrelevanten Kriterien systematisch analysiert.
- 22 Dies zeigte sich zuletzt am Scheitern des Präventionsgesetzes im Bundesrat 2013. Der parteiübergreifende Konsens zu diesem Thema zeigt sich jedoch darin, dass mittlerweile alle Parteien, die seit den 2000er Jahren an der Bundesregierung beteiligt waren, jeweils in ihrer Legislatur ein Präventionsgesetz in den Bundestag eingebracht haben.
- 23 Dass der Querschnittscharakter der Demografiepolitik nicht prinzipiell gegen die Etablierung als Politikfeld spricht, wird mit Blick auf die Umweltpolitik argumentiert (*Hüther/Naegele* 2013b, S. 372). Allerdings hat die Umweltpolitik mit dem Schutz von Luft, Wasser und Boden einen „Markenkern“ im Umweltschutz (mit institutionalisiertem Konflikt mit dem Wirtschaftsressort, siehe *Böcher/Töller* 2012b), während die Versuche, als echte Querschnittspolitik etwa in die Landwirtschafts- oder Verkehrspolitik zu intervenieren, regelmäßig scheitern.
- 24 Siehe Erläuterung in Fußnote 22.

Literatur

- Abels, Gabriele/Kuhlmann, Ellen/Lepperhof, Julia*, 2009: Geschlechterpolitische Dimensionen von Gesundheit: Einleitung, in: *FEMINA POLITICA*, 18 (1), S. 9-23.
- Alber, Jens*, 1995: Soziale Dienstleistungen. Die vernachlässigte Dimension vergleichender Wohlfahrtsstaat-Forschung, in: *Bentele, Karlheinz* (Hrsg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften*: Fritz W. Scharpf, Festschrift zu seinem 60. Geburtstag. Frankfurt a.M.: Campus, S. 277-293.

- Alisch, Monika*, 2002: Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen: Leske + Budrich.
- Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs* 2009: Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs vom 26. Januar 2009, Berlin: BMG.
- Blätte, Andreas*, 2011: Fallbasierte Lehre in politikwissenschaftlichen Studiengängen. Praxis, Grundlagen und Perspektiven des Case Teachings, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 21 (2), S. 347-366.
- Bleischwitz, Reimund/Jacobs, Klaus/Rennings, Klaus*, 2010: Ressourcenpolitik – ein neues Politikfeld. Ressourceneffizienz Paper 3.2, Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2011: Politikfeldanalyse. 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012a: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, Wiesbaden: Springer VS.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012b: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, Tübingen.
- Börsch-Supan, Axel*, 2011: Ökonomische Auswirkungen des demographischen Wandels, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10-11, S. 19-26.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Schickentanz, Maren*, 2013: Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demographiepolicies, in: Hüther, Michael/Naegle, Gerhard (Hrsg.), Demographiepolicies, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-280.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2008: Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtentwicklungspolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive, in: Raumordnung und Raumforschung, 66 (2): S. 118-129.
- Boin, Arjen/t'Hart, Paul/ McConnell, Allan*, 2009. Crisis exploitation: political and policy impacts of framing contests, in: Journal of European Public Policy, 16, S. 81-106.
- Bundesministerium des Innern*, 2012: Jedes Alter zählt. Demographiestrategie der Bundesregierung, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/demografiestrategie.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 29.12.2013.
- Bundesministerium des Innern*, 2013: Demografiebericht des Bundesinnenministeriums, http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Demografie/Demografiebericht/demografiebericht_node.html, Stand: 13.03.2013.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG)*, 2001: 1 BvR 2014/95 vom 3.4.2001, Absatz-Nr. (1-93), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20010403_1bvr201495.html, Stand: 26.08.2014.
- Capano, Gilberto/Howlett, Michael*, 2009: Introduction: the multidimensional world of policy dynamics, in: Capano, Gilberto/ Howlett, Michael (Hrsg.), European and North American Policy Change, New York: Routledge, S. 1-12.
- Deutscher Bundestag*, 1993: Stenographischer Bericht 168. Sitzung. Tagesordnungspunkt 5a): Erste Beratung des von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz) (Drucksache 12/5262), Plenarprotokoll 12/168.
- Deutscher Bundestag*, 2002: Enquete-Kommission Demographischer Wandel. Schlussbericht Drucksache 14/8800.
- Döhler Marian/Manow, Philip*, 1995: Formierung und Wandel eines Politikfeldes – Gesundheitspolitik von Blank zu Seehofer, MPIFG Discussion Paper 95/96, Köln: MPIFG.
- Franke, Thomas*, 2011: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bonn: FES.
- Freistaat Sachsen*, 2006: Empfehlung zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen, Dresden.
- Friedrich, Hans-Peter*, 2013: Die Demographiestrategie der Bundesregierung, in: Hüther, Michael/Naegle, Gerhard (Hrsg.), Demographiepolicies, Wiesbaden: VS Verlag, S. 46-48.
- Garlichs, Dietrich*, 2013: Das neue Präventionsgesetz der Bundesregierung. „Quantensprung“ oder Wahlkampfrhetorik, in: Prävention und Gesundheitsförderung, 3, S. 200-203.

- Gerlinger, Thomas/Röber, Michaela, 2009: Die Pflegeversicherung, Bern: Verlag Hans Huber.
- Gerlinger, Thomas/Stegmüller, Klaus, 2009: Ökonomisch-rationales Handeln als normatives Leitbild der Gesundheitspolitik, in: *Bittlingmayer, Uwe H./Sahrai, Diana/Schnabel, Peter-Ernst* (Hrsg.), *Normativität und Public Health. Vergessene Dimensionen sozialer Ungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 135-161.
- Greven, Michael Th., 2008: „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung, in: *Janning, Frank/Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 23-33.
- Grunow, Dieter, 2003. Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: *Grunow, Dieter* (Hrsg.), *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse*, Opladen: Leske + Budrich, S. 15-59.
- Hall, Peter/Taylor, Rosemary C. R., 1996: Political Science and Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* XLIV, S. 936-957.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter, 2004: Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt a.M.: Campus.
- Hibbs, Douglas A., 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review*, 71 (4), S. 1467-1487.
- Howlett, Michael/Rayner, Jeremie, 2006: Understanding the historical turn in the policy sciences: a critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models over time, in: *Policy Sciences*, 39 (1), S. 1-18.
- Hurrelmann, Klaus/Klotz, Theodor/Haisch, Jochen, 2010: Lehrbuch Prävention und Gesundheitsförderung, Bern: Huber.
- Hüther, Michael/Naegele, Gerhard, 2013a: Demographiep politik: Warum und wozu?, in: *Dies.* (Hrsg.), *Demographiep politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 13-33.
- Hüther, Michael/Naegele, Gerhard, 2013b: Demographiep politik und Demographiestrategie – Was notwendig ist, in *Dies.* (Hrsg.), *Demographiep politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 365-378.
- Jacob, Klaus/Jörgens, Helge, 2011: Wohin geht die Umweltpolitikanalyse? Eine Forschungsagenda für ein erwachsen gewordenes Politikfeld, FFU Report 02-2011. Berlin: FU Berlin.
- Janning, Frank, 2004: Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Verbraucherschutzpolitik in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik*, 51 (4), S. 401-433.
- Janning, Frank, 2011: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Kingdon, John W., 2003: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Aufl., New York: Longman.
- Klingholz, Reiner, 2012: Demographiep politik ohne Konzept. Jedes Alter zählt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/demographiep politik-ohne-konzept-jedes-alter-zahlt-11729009.html>, Stand: 10.03.2014.
- Koalitionsvertrag, 2013: Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und der SPD, 18. Legislaturperiode, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 09.03.2014.
- Krüger, Thomas/Anders, Sascha/Kreutz, Stefan/Stotz, Patrick/ Güntner, Simon/Fritsche, Nadia/Schmitz, Ludger, 2011: Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung. Prozesse und Ankerpunkte. Arbeitspapier zum Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung und des Bundesinstituts für Bau, Stadt und Raumforschung.
- Kühn, Hagen/Rosenbrock, Rolf, 2009: Präventionspolitik und Gesundheitswissenschaften. Eine Problemskizze, in: *Bittlingmayer, Uwe H./Sahrai, Diana/Schnabel, Peter-Ernst* (Hrsg.), *Normativität und Public Health. Vergessene Dimensionen sozialer Ungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 47-71.
- Kuratorium Deutsche Altershilfe (KDA), 1974: Gutachten über die stationäre Behandlung von Krankheiten und über die Kostenübernahme durch die gesetzlichen Krankenkassen, Köln: KDA.
- Massey, Eric/Huitema, Dave, 2012: „The emergence of climate change adaptation as a policy field: the case of England“, in: *Regional Environmental Change*, 13 (2), S. 341-352.
- Mayer, Tilman, 2011: Demographiep politik – gestalten oder verwalten?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10-11, S. 11-18.
- Mayntz, Renate, 2001 (2009): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Dies.* (Hrsg.), *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 29-40.
- Ministerkonferenz für Raumordnung, 2009: Beschluss der 36. Ministerkonferenz für Raumordnung am 10. Juni 2009 in Berlin, in: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/Laendlicher>

- Raum/beschluss-zu-raumordnung-und-klimawandel-10-juni-2009.pdf?__blob=publicationFile, Stand 13.03.2013.
- Noweski, Michael, 2011: „Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie“, in: *der moderne staat* (dms), 4 (2), S. 481-494.
- Pappi, Franz Urban/König, Thomas, 1995: Informationstausch in politischen Netzwerken, in: *Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus* (Hrsg.), *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg: Schüren Presseverlag, S. 111-131.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J., 1991: *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Reiter, Renate, 2010: Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag.
- Reiter, Renate, 2012: Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt, in: *der moderne staat* (dms), 5 (1), S. 85-103.
- Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth, 2014: Politikfeldanalyse im Studium. Fragestellungen, Theorien, Methoden. Baden-Baden: UTB.
- Robertz-Grossmann, Beate/Prümel-Philippson, Uwe, 2006: Nach dem gescheiterten Präventionsgesetz. Hintergründe, Kritik und neue Perspektiven, in: *Prävention und Gesundheitsförderung*, 1, S. 12-16.
- Rosenbrock, Rolf, 2006: Das „Gesetz zur Stärkung der gesundheitlichen Prävention. Ein Regelungsversuch“, in: *Prävention und Gesundheitsförderung*, 1, S. 6-11.
- Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas, 2013: *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*. 3., vollst. überarb. Aufl., Bern: Hans Huber.
- Rosenow, Kerstin, 2008: Die Entstehung einer integrationspolitischen Agenda auf der Ebene der Europäischen Union, in: *Hunger, Uwe/ Aybek, Can M./Ette, Andreas/Michalowski, Ines* (Hrsg.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 123-142.
- Rothgang, Heinz, 2009: *Theorie und Empirie der Pflegeversicherung*, Berlin: LIT-Verlag.
- Rothgang, Heinz, 2010: Social Insurance for Long-term Care: An Evolution of the German Model, in: *Social Policy & Administration*, 44 (4), S. 436-460.
- Rothgang, Heinz/Müller, Rolf/Unger, Rainer, 2012: Themenreport „Pflege 2030“. Was ist zu erwarten – was ist zu tun?, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Rüb, Friedbert, 2009: Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0.*, München: Oldenbourg, S. 348-376.
- Sachverständigenrat für die Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 2005: Koordination und Qualität im Gesundheitswesen. Gutachten 2005, in: <http://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=16>, Stand: 26.08.2014.
- Sachverständigenrat für die Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, 2014: Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche. Gutachten 2014, in: <http://www.svr-gesundheit.de/index.php?id=465>, Stand: 26.08.2014.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2011: Demographie und öffentliche Haushalte. Arbeitspapier 03/2011, http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_03_2011.pdf, Stand 10.März.2014.
- Statistisches Bundesamt, 2009: *Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stecker, Rebecca/Mohns, Till/Eisenack, Klaus 2012: Anpassung an den Klimawandel – Agenda Setting und Politikintegration in Deutschland, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 20(2), S. 179-208.
- Straubhaar, Thomas, 2013: Integrationspolitik und die Chancen der Zuwanderung, in: *Hüther, Michael/Naegele, Gerhard* (Hrsg.), *Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 315-325.
- Thietz, Jacqueline/Hartmann, Thomas, 2012: Das Spannungsfeld von Gesundheitszielen im Föderalismus in Deutschland, in: *Prävention und Gesundheitsförderung*, 4 (7), S. 308-315.
- Töller, Annette Elisabeth, 2012: Regieren als Problemlösung oder als eigendynamischer Prozess? Überlegungen zu einer Überwindung des Problemlösungsbias in der Politikfeldanalyse, in: *Egner, Björn/Haus, Michael/Terizakis, Georgios* (Hrsg.), *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Wiesbaden: VS Springer, S. 171-190.

- Trampusch, Christine*, 2009: Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfelds, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung*, 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2013) vom 21.12.2012/ 21.03.2013.
- Walter, Ulla/Reuter, Daniel*, 2013: Prävention und Gesundheitsförderung als politische Strategien für Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe im Alter, in: *Hüther, Michael/ Naegele, Gerhard* (Hrsg.), Demografiepolitik. Herausforderungen und Handlungsfelder, Wiesbaden: VS Verlag, S. 223-244.
- Walther, Uwe-Jens*, 2004: Die europäische Stadt als Soziale Stadt? Das deutsche Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt«, in: *Siebel, Walter* (Hrsg.), Die europäische Stadt, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 332-344.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon*, 2007: Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, in: *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)*, (Hrsg.), Soziale Stadtentwicklungspolitik – eine Zukunftsaufgabe. Informationen zur Raumentwicklung 6.2007, Bonn: BBR, S. 349-362.
- Weinbrenner, Susanne/Wörz, Markus/Busse, Reinhard*, 2007: Gesundheitsförderung in Europa. Ein Ländervergleich, in: *Gesundheit und Gesellschaft*, 7 (2), S. 19-30.
- Westerhoff, Horst-Dieter*, 2007: Die Greencard. Zur Wirtschaftspolitik der rot-grünen Bundesregierung. Diskussionsbeiträge aus dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen, Nr. 161, April 2007, <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/32120/1/541751301.pdf>, Stand 10.03.2014.
- Wiechmann, Elke/Kißler, Leo*, 2010: Kommunale Demographiepolitik. Antworten auf den sozio-demographischen Wandel in den Rathäusern (Modernisierung des öffentlichen Sektors 37), Berlin: edition sigma.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/a. M.; New York: Campus.
- Wismar, Matthias*, 2003: Gesundheitsziele in internationaler Perspektive, in: *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 46, S. 103-104.
- World Health Organization*, 1986: Ottawa Charter for Health Promotion. International Conference on Health Promotion. The move towards a new public health, Ottawa, Ontario.
- World Health Organization*, 2009: Milestones in Health Promotion. Statements from Global Conferences.

Anschrift der Autorinnen:

Dr. Kathrin Loer, Fernuniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften
E-Mail: kathrin.loer@fernuni-hagen.de

Dr. Renate Reiter, Fernuniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften
E-Mail: renate.reiter@fernuni-hagen.de

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, Fernuniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: annette.toeller@fernuni-hagen.de
(Korrespondenzadresse)

Sebastian Haunss/Jeanette Hofmann

Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie

Zusammenfassung

Bisher hat sich die Forschung zu Politikfeldern eher auf ihre Struktur, Akteurs- bzw. Interessenkonstellationen und deren Wandel als auf die Entstehung und den Niedergang von Politikfeldern konzentriert. Zur Frage der Entstehung hat sie vor allem anekdotisches Wissen beizutragen. In unserem Artikel argumentieren wir, dass neue Politikfelder nur dann entstehen können, wenn zwei Prozesse zusammen kommen: Politisierung und Besonderung. Fehlt eine der beiden Dimensionen, dann kommt es nicht zur Entstehung neuer Politikfelder, sondern zu administrativ-technokratischer oder politischer Usurpation oder es findet eine Ausdifferenzierung bestehender Regelungen und Institutionen statt. Den eher seltenen Fall der Entstehung von Politikfeldern diskutieren wir am Beispiel der widersprüchlichen Tendenzen zur Herausbildung eines Politikfeldes „Netzpolitik“.

Schlagworte: Politikfelder, Politisierung, Internet, Netzpolitik, Policy-Analyse

Abstract

Emergence of Policy Fields – Conditions of an Anomaly

Until now research on policy fields or domains has focused mainly on their structure, and the constellation of actors and interests and less on the emergence or decline of policy fields. So far there exists only anecdotal evidence about mechanisms that drive the emergence of policy fields. In this article we argue that new policy fields can only emerge if two processes interact: politicization and individuation. If one of these two dimensions is missing this leads to administrative-technocratic or political usurpation or to differentiation of existing regulations and institutions, but not to the emergence of a new policy field. We illustrate this rare case by analyzing the contradictory dynamics in relation to “Netzpolitik” (internet politics) in Germany over the last 20 years.

Key words: policy fields, policy domains, politicization, internet, policy analysis

1 Einleitung

Wie entstehen Politikfelder? Vor 1988 wäre es kaum jemandem plausibel erschienen, von Klimapolitik zu sprechen. Heute erscheint – angesichts einer Vielzahl damit befasster internationaler und nationaler Vereinbarungen, Richtlinien, Konferenzen und Organisationen – die Annahme, es könne sich dabei um ein eigenes Politikfeld handeln, durchaus plausibel. Bisher hat sich die Forschung zu Politikfeldern eher auf ihre Struktur, Akteurs- bzw. Interessenkonstellationen und deren Wandel als auf die Entstehung und den Niedergang von Politikfeldern konzentriert. Zur Frage der Entstehung hat sie vor allem anekdotisches Wissen beizutragen. Es existiert keine Studie, die sich systematisch mit der Entstehung verschiedener Politikfelder auseinandergesetzt hätte. Was wir über die Entste-

hung und Entwicklung von Politikfeldern wissen, beruht auf Untersuchungen zu einzelnen Politikfeldern.

Dabei steht insbesondere die Umweltpolitik im Zentrum wissenschaftlicher Aufmerksamkeit (für einen Überblick: *Böcher/Töller* 2012a), die als relativ neues und starkem Wandel unterworfenen Politikfeld interessante Einsichten verspricht. Untersucht wurde beispielsweise der Wandel umweltpolitischer Diskurse (*Brand* 1993), die Entstehung von Diskurskoalitionen (*Hajer* 1995), die Angleichung von Umweltpolitiken zwischen Staaten (*Holzinger u.a.* 2011) oder die Veränderung umweltpolitischer Akteurskoalitionen und Proteste (*della Porta/Rucht* 2002; *Carmichael/Jenkins/Brulle* 2012). Diese Arbeiten machen deutlich, dass die Entstehung des Politikfeldes Umweltpolitik das Ergebnis einer komplexen Interaktion vielfältiger Akteure war. So ging beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland der Politisierungsimpuls von oben, d.h. von der damaligen sozialliberalen Koalition aus (*Brand* 1993, S. 18). Die weitere Entwicklung wurde dann aber von Parteienwettbewerb sowie Interventionen aus Industrie und sozialen Bewegungen bestimmt (*Böcher/Töller* 2012a, S. 27ff.). Ob diese Entwicklung typisch ist, oder ob in anderen Politikbereichen ganz andere Dynamiken zu erwarten sind, ist bislang eine offene Frage.

Deren Beantwortung wird dadurch nicht leichter, dass bisher noch nicht einmal eine konsensuelle Definition von Politikfeldern existiert. *Michael Böcher* und *Annette Elisabeth Töller* schlagen auf der Basis einer Literaturdurchsicht vor, Politikfelder als "spezifische auf Dauer angelegte Konstellation sich aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen" (*Böcher/Töller* 2012b, S. 4) zu definieren. Hervorzuheben ist hier insbesondere, dass es sich um eine *spezifische* Konstellation handelt, dass also mit der Herausbildung eines Politikfeldes der Anspruch auf Eigenständigkeit und ein Prozess der Besonderung einhergeht.

Ein wichtiges Element fehlt allerdings in dieser Definition: Die Politik selbst, sprich, der Raum und der Inhalt der politischen Auseinandersetzung. Aus unserer Sicht entwickeln sich Konstellationen bestehend aus Akteuren, Handlungsbedarfen und -maßnahmen erst im Zuge ihrer Politisierung zu Politikfeldern. Ohne das Element der Politisierung würde beispielsweise die Konstellation Vermittlung von Wissen (Problem), Schüler und Lehrer (Akteure), Schule (Institution) und Unterricht (Maßnahmen) ein Politikfeld beschreiben. Tatsächlich wird die soziale Institution Schule aber erst dann zur Schulpolitik und damit zum Politikfeld, wenn zu der beschriebenen Konstellation eine weitere Facette hinzu kommt; die politische Auseinandersetzung um Rahmenbedingungen, Ziele, Finanzierung etc. Nicht die schulische Konstellation alleine lässt ein Politikfeld entstehen, sondern erst die öffentliche, politische Auseinandersetzung um diese Konstellation.

Für beide Dimensionen, den Anspruch auf Eigenständigkeit oder – weitergehend – auf Eigenlogik des Feldes und den Prozess der Politisierung, lassen sich theoretisch wie empirisch Gegenbewegungen identifizieren; die Subsumptionslogik auf der einen und Depolitiserungsstrategien bzw. -prozesse auf der anderen Seite. Beide wirken der Herausbildung eines Politikfeldes entgegen und können zumindest potenziell sogar zur Auflösung eines Politikfeldes beitragen.

Im folgenden Aufsatz argumentieren wir, dass der Prozess der Entstehung von Politikfeldern konzeptionell als Herausbildung einer Konstellation von Problemen bzw. Problemwahrnehmungen, Akteuren, Institutionen und Policies im Spannungsfeld von Besonderung und Subsumption einerseits sowie Politisierung und Depolitisierung andererseits verstanden werden kann. Dieses Argument wollen wir am aktuellen Beispiel der Netzpo-

litik diskutieren. Netzpolitik ist deshalb ein interessanter Fall, weil es sich um ein Politikfeld im Werden handelt, dessen weitere Entwicklung durchaus offen ist. Das Feld kann sich zu einer dauerhaften Konstellation im Sinne von *Böcher* und *Töller* (2012b) verfestigen, aber auch Bestandteil mehrerer bestehender Handlungs- bzw. Politikfelder bleiben.

Der Aufsatz beginnt mit einer begrifflichen Klärungen von Politisierung und Depolitisierung sowie Besonderung und Subsumption. Auf dieser Grundlage entwickeln wir ein konzeptionelles Schema, das den Prozess der Entstehung von Politikfeldern als eine von mehreren Entwicklungsoptionen identifiziert. Diese konzeptionellen Überlegungen illustrieren wir anhand bislang beobachtbarer Versuche, Netzpolitik als eigenständiges Politikfeld zu etablieren. Das Schema deutet bereits an, dass die Entstehung von Politikfeldern von erheblichen Gegenkräften begleitet ist und daher unseres Erachtens neu entstehende Politikfelder eher ein seltenes Ereignis sind. Dies gilt insbesondere, wenn der Begriff des Politikfelds nur Konstellationen einer gewissen Mindestgröße im Sinne beteiligter Akteure oder gesellschaftlicher Reichweite vorbehalten bleibt. Je kleiner die Einheiten, denen der Status eines Politikfeldes zuerkannt wird, desto wahrscheinlicher ihre Entstehung.

2 Politisierung/Depolitisierung

In der sozialwissenschaftlichen Literatur finden sich diverse, teils komplementäre, teils überlappende Definitionen von Politisierung. Wir fassen diese etwas vereinfachend in zwei Kategorien zusammen; dem bereichslogischen und dem performativen Ansatz. Der bereichslogische Ansatz versteht Politisierung als Transport eines gegebenen Sachverhaltes in den Raum der politischen Öffentlichkeit und gegebenenfalls auch in den Bereich bindender politischer Entscheidungen. (z.B. *Hooghe/Marks* 2009, S. 8; *Zürn* 2013, S. 19). Demgegenüber betrachtet der performative Ansatz Politisierung als (häufig konflikträchtigen) diskursiven Prozess, der die Mehrdeutigkeit und Kontingenz politischer Sachverhalte sichtbar macht (z.B. *Schmitter* 1969, S. 167; *de Wilde* 2011, S. 567-568; *Grande/Kriesi* 2013, S. 84). Beide Perspektiven schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern betonen unterschiedliche Aspekte des empirischen Prozesses.

Die Konzeptualisierung von Politisierung als Transfer zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen setzt – darauf hat *Michael Zürn* (2013) hingewiesen – klar voneinander abgegrenzte Teilsysteme voraus. Dabei kann es sich entweder um die systemtheoretische Annahme einer funktional in Subsysteme mit jeweils unterschiedlichen und nicht miteinander kompatiblen Logiken differenzierten Gesellschaft handeln, oder um ein diskurstheoretisches Verständnis des politischen Raums als privilegierten Ort politischer Debatten, in dessen Zentrum die Öffentlichkeit als allgemein zugänglicher Kommunikationsraum steht. In der systemtheoretischen Perspektive ist das politische System klar abgegrenzt von anderen gesellschaftlichen Teilsystemen und zeichnet sich dadurch aus, dass es über das symbolisch generalisierte Medium der Macht integriert ist (*Luhmann* 2002). Allerdings ist eine solche, rein theoretische Bestimmung des politischen Systems, nur bei den wenigsten AutorInnen zu finden, die auf den Begriff des politischen Systems rekurrieren. Tatsächlich wird unter dem politischen System in der Regel eher diejenige Sphäre verstanden, in der im Rahmen der etablierten politischen Institutionen für die gesamte Gesellschaft bindende Entscheidungen getroffen werden. Politisierung ist aus dieser Perspektive der Transport einer Problemlage in den Bereich der politischen Institutionen, insbesondere in das Parlament.

In der weiter gefassten diskurszentrierten Perspektive findet Politisierung immer dann statt, „wenn bestimmte Problemlagen und die Diskussion des Umgangs mit ihnen aus einem gesellschaftlichen Teilsystem in den öffentlichen Raum getragen werden“ (Zürn 2013, S. 17). Der Raum des Politischen geht aus dieser Perspektive über die Sphäre autoritativen Entscheidens hinaus und umfasst auch die politische Öffentlichkeit (Hay 2007, S. 79). Die Politisierung eines Sachverhalts muss nicht notwendigerweise mit einer Verlagerung in den Raum der etablierten politischen Institutionen einhergehen, sie tritt bereits ein, wenn der Sachverhalt zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung wird. Mit Blick auf die Frauenbewegung und die neuen sozialen Bewegungen wurde beispielsweise gerade die Schaffung einer Sphäre politischer Auseinandersetzungen jenseits der etablierten Institutionen – *Claus Offe* spricht von der Schaffung einer nichtinstitutionellen, politischen Sphäre neben der privaten und der institutionell politischen Sphäre – als Ausdruck der durch die sozialen Bewegungen vorangetriebenen Politisierungsprozesse interpretiert (Offe 1985, S. 832).

Perspektivisch fokussieren aber beide bereichsspezifischen Politisierungskonzepte als impliziten Fluchtpunkt auf die Produktion kollektiv bindender Entscheidungen. Für die Entstehung von Politikfeldern läuft diese Perspektive auf eine Ressourcenverlagerung und institutionelle Anpassung im politischen System hinaus. In dem Maße, in dem gesellschaftliche Probleme in die Sphäre des Politischen transportiert werden und administrativ-politische Ressourcen für ihre Regulierung erfordern, prägen sich neue parlamentarische wie auch ministerielle Kompetenzen und Zuständigkeiten heraus, die sich dann unter Umständen zu einem eigenständigen Politikfeld aggregieren. Politisierung, als Transportvorgang von Problemen in die Sphäre bindender Entscheidungen konzipiert, definiert die politische Dimension als eine Kombination von öffentlichen Diskussionen über die wirksame und gesellschaftlich gerechte Lösung sowie Produktion bindender Entscheidungen, die diese Diskussionen nach Möglichkeit reflektiert.

Aus einer performativen Perspektive ist Politisierung dagegen nicht als Transfervorgang zu verstehen, sondern als Ausdruck veränderter Handlungs- und Denkweisen, die sich häufig in einer erhöhten Konflikthaftigkeit bzw. einer Ausweitung der Konfliktbeteiligten manifestieren (Grande/Kriesi 2013, S. 84). In seinen theorie- und begriffsgeschichtlichen Arbeiten zur Politik schlägt *Kari Palonen* vor, den Begriff der Politisierung für diese Ausweitung der Handlungsebene zu reservieren (Palonen 1987, 2003). Den bestehenden Spielregeln entsprechendes politisches Handeln bezeichnet er als „politicking“. Politisierung besteht dagegen aus der diskursiven Herstellung von Kontingenz (Palonen 2003, S. 183). Dinge erschienen dann politisiert, wenn sie neue gesellschaftliche Denk- und Handlungshorizonte eröffnen. Politisierungsprozesse können so beispielsweise Alternativen zu bestehenden, zuvor als selbstverständlich wahrgenommenen Verfahrensweisen sichtbar machen, oder sie können verbreitete Annahmen über Ursachen und kausale Bezüge von Problemen in Zweifel ziehen. Die grundlegendste Form der Politisierung, so *Colin Hay* (2007, S. 81), ereignet sich dann, wenn Zusammenhänge zum Gegenstand deliberativer Prozesse und kollektiver Entscheidungsbildung werden, die zuvor als Notwendigkeit oder Schicksal wahrgenommen worden sind. Politisierungsprozesse haben in diesem Sinne keinen natürlichen Einzugsbereich; nichts im Leben der Menschen kann von kollektiven Politisierungsvorgängen ausgeschlossen werden (Hay 2007, S. 77). Politisierung impliziert damit also auch die Formierung kollektiver Identitäten, d.h. die Artikulation geteilter Unzufriedenheiten, die Bestimmung eines Gegners und die Einigung auf gemeinsame Handlungsformen (Simon/Klandermans 2001; van Stekelenburg u.a. 2012, S.

254). Geteilte Erfahrungen und daraus abgeleitete Erwartungen können zu einer Veränderung der Weltsicht und der mit ihr verbundenen Interpretationsrahmen führen (*Koselleck* 1979).

Zusammengenommen ergibt sich aus der performativen Perspektive kein grundsätzlich anderes Bild der Politikfeldentstehung, es wird vielmehr eine zusätzliche Dimension eingeführt. Metaphorisch gesprochen, hinterlassen Politisierungsprozesse ihre Spuren in den umstrittenen Sachverhalten. Sie mobilisieren die „capacity of things to be different, and hence (...) the importance of political choice“ (*Hay* 2007, S. 65-6). Die performative Perspektive verweist darauf, dass politisierte Themen und Problemlagen nicht unverändert in den Raum bindender Entscheidungen transportiert werden, sondern sich im Prozess der Politisierung und in der Verbindung mit parlamentarisch-administrativen Prozessen und Ressourcen konstituieren bzw. wandeln.

Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen Perspektiven lässt epistemologische Unterschiede zutage treten. Gleichzeitig ist aber auch zu erkennen, dass konzeptionell unterschiedlich wirkende Prozesse empirisch miteinander verwoben und daher nur bedingt voneinander zu trennen sind. So kann eine intensive öffentliche Auseinandersetzung mit einer Politisierung im Sinne der Öffnung neuer Denk- und Handlungshorizonte einhergehen, die dann wiederum einen Niederschlag in den Aufgabenstellungen der etablierten Institutionen des politischen Systems findet. Politisierung sollte daher konzeptionell nicht auf einen der Aspekte beschränkt werden.

Allerdings ist festzuhalten, dass eine rein bereichsspezifische Interpretation von Politisierung nicht nur empirisch defizitär sondern auch konzeptionell problematisch ist, weil sie unterstellt, dass politisierte gesellschaftliche Probleme in unveränderter Form und Bedeutung in die politische Sphäre gelangen (siehe zu diesem Unterschied auch *Latour* 2005, S. 39; *Callon* 1986, S. 14). Damit aber bleibt eine zentrale performative Dimension von Politisierung unterbelichtet, die in der semantischen Konstruktion von Policy-Problemen besteht (vgl. grundsätzlich dazu *Gusfield* 1981; *Hülsse* 2007). Statt davon auszugehen, dass Probleme in der Umwelt des politischen Systems entstehen und dann nur in dieses hinein transportiert werden müssen, muss man analytisch von einer Gleichzeitigkeit der Institutionalisierung von Verfahren, Akteurskonstellationen und politischen Deutungen ausgehen. Eine wesentliche Leistung der Institutionalisierung von Politikfeldern besteht in diesem Sinne gerade in der plausiblen Verknüpfung von Problemdiagnosen und Handlungsstrategien (vgl. *Marres* 2007 mit Bezug auf Dewey). Das heißt aber nicht, dass Politisierungsprozesse notwendigerweise immer alle Aspekte einer politikfeldförmigen Konstellation umfassen müssen und sowohl bereichsspezifisch als auch performativ sein müssen. Vielmehr ist es durchaus sinnvoll, auch dann von Politisierung zu sprechen, wenn nur einzelne Aspekte betroffen sind und auch nur in einer Dimension Veränderungen zu beobachten sind.

Analog zu Politisierung ist unter Depolitisierung die jeweilige Umkehroperation zu verstehen. Aus der Transfer-Perspektive betrachtet bestehen Depolitisierungsprozesse in der Verlagerung aus dem politischen System heraus, indem ein Sachverhalt beispielsweise als ökonomisch oder kulturell markiert wird. Beispiele dafür sind etwa Privatisierungs- und Deregulierungsmaßnahmen (*Hay* 2007, S. 85). In der weitergehenden diskurszentrierten Transfer-Perspektive kann auch von Depolitisierung gesprochen werden, wenn ein Problem zwar formal im Entscheidungsbereich der politischen Institutionen bleibt, aber nicht mehr Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen ist. Die performativen Sichtweise spricht demgegenüber schon dann von Depolitisierung, wenn die Polarisierung ei-

nes Konfliktes abnimmt und seine Kontingenz in der öffentlichen Wahrnehmung verblasst, oder – im Sinne von *Palonens* „politicking“ – wenn die Bearbeitung eines Problems vollständig den eingespielten Praxen und Ritualen der etablierten politischen Institutionen folgt, aber nicht länger um sein Wesen gerungen wird.

Politisierungs- und Depolitisierungsprozesse entwickeln sich häufig in einem dynamischen Spannungsverhältnis zueinander. Sie können gleichzeitig wirken und ihre konkrete Erscheinung ist jeweils vorläufiger Natur. Kontroversen über politische Vorgehensweisen, Problemdiagnosen und Weltansichten mögen plötzlich aufflammen, aber ebbens eben auch wieder ab (*de Wilde* 2011). Zur Herausbildung eines Politikfeldes kommt es jedoch nur, wenn ein Thema oder ein Problem über einen längeren Zeitraum hinweg politisiert wird. Eine langfristige Institutionalisierung solcher semantischen Öffnungen, in der sich spezifische Problemwahrnehmungen und politische Forderungen in Form neuer Organisationen, Verfahren und Ämter durchsetzen, ist empirisch tatsächlich nur sehr selten zu beobachten. Die Entstehung von Politikfeldern bildet offenkundig ein Ausnahmeresultat politischer Kontroversen.

3 Besonderung/Subsumption

Während Politisierung auf die gesellschaftliche Bedeutung eines Gegenstandes rekurriert, geht es bei der Besonderung um dessen spezifische Bestimmung, Interpretation und Abgrenzung. Besonderung umfasst die beiden – notwendig miteinander verknüpften – Aspekte der Identität und Differenz. Sie behauptet, ein Gegenstand oder ein Problem sei von anderen klar zu unterscheiden und daher nicht mit dem Bestehenden identisch. Außerdem sei der Gegenstand oder das Problem eigenständig und beanspruche damit eine gewisse Autonomie. Beides geht zudem häufig mit der Behauptung der Neuheit einher.

Während sich im Hinblick auf Politisierungs- und Depolitisierungsprozesse eine bereichslogische und eine performative Perspektive unterscheiden lassen, gibt es für die Prozesse der Besonderung und der dazugehörigen Umkehroperation der Subsumption eine bereichslogische, eine handlungslogische und eine sachlogische Argumentation. In den meisten Ansätzen zur Analyse von Politikfeldern, -netzwerken und -subsystemen werden diese Argumentationsformen jedoch miteinander kombiniert.

Die bereichslogische Perspektive der Besonderung geht – wie schon im Falle der Politisierung – davon aus, dass verschiedene Teilsysteme klar voneinander zu unterscheiden und damit auch voneinander zu trennen sind, weil jedes gesellschaftliche Teilsystem, „wie Theorien gesellschaftlicher Differenzierung immer wieder betont haben, eine spezialisierte Sinnprovinz [ist], dessen Deutungsmuster gerade in Differenz zu den Deutungsmustern anderer Teilsysteme konstituiert sind“ (*Schimank* 2006, S. 129). So unterstellt beispielsweise das auf der Meso-Ebene angesiedelte Konzept des Advocacy Coalition Framework (*Sabatier/Weible* 2007) stabile und klar voneinander abzugrenzende politikfeldspezifische Akteurskonstellationen. Diese sind durch tiefreichende und nur schwer zu verändernde Überzeugungssysteme miteinander verbunden und tragen zu einer Ausdifferenzierung der Policy-Subsysteme bzw. Politikfelder bei.

Die handlungslogische Perspektive unterstellt politikfeldspezifische Interaktionsformen zwischen den Akteuren, die das jeweilige Politikfeld bestimmen. So postulieren beispielsweise *Kriesi, Adam* und *Jochum* einen für jedes Politikfeld typischen und spezifischen „dominant type of interaction between actors or coalitions“ (*Kriesi/Adam/Jochum*

2006, S. 342). Und schließlich geht eine sachlogische Argumentation ganz schlicht davon aus, dass substanzielle Unterschiede zwischen den Gegenständen verschiedener Politikfelder bestünden und daher z.B. Wirtschaftspolitik, Wissenschaftspolitik und Umweltpolitik in getrennten Ressorts, mit jeweils eigenen Agenden und unabhängig voneinander verhandelt werden sollten.

Die Subsumtionslogik behauptet genau das Gegenteil, dass sich nämlich Wissenschafts- und Umweltpolitik der Wirtschaftspolitik unterzuordnen hätten, weil die Handlungsfelder nicht gleichwertig nebeneinander, sondern in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stünden. Die Subsumptionslogik ist ein zentraler Bestandteil sowohl der allgemeinen Rechts- als auch der Rechtsanwendungstheorie. Sie dient dazu, konkrete Sachverhalte einem oder mehreren in einer Rechtsnorm ausgeführten Tatbeständen zuzuordnen (Horn 2011, S. 115) oder auch, eine spezifische Rechtsnorm einer allgemeineren oder hierarchisch höhergestellten unterzuordnen, beispielsweise eine Verwaltungsrechtsnorm unter eine Verfassungsrechtsnorm (Paulson 1981). Die Subsumptionslogik geht immer von einer klaren (Norm-)Hierarchie aus und bildet damit das Gegenstück zur Behauptung der Besonderung, weil sie den aus Identität und Differenzierung folgenden Autonomieanspruch negiert und ein Konzept hierarchischer und zentralisierter Steuerung an dessen Stelle setzt. Als zentrale, auf die Bewahrung des Status Quo zielende juristische Ordnungstechnik bestimmt die Subsumptionslogik wesentlich das Verwaltungshandeln. *Hannah Arendt* problematisierte die Logik der Subsumption und warf ihr vor, ihre eigenen Maßstäbe nicht zu hinterfragen, der Verfestigung des Bestehenden zu dienen, um nicht dem Neuen „offen sich exponieren und denkend gegenübertreten zu müssen“ (Arendt 2006, S. 56).

Ein Politikfeld enthält definitionsgemäß den Anspruch auf Besonderung. Zur Entstehung eines Politikfeldes kann es also nur kommen, wenn erfolgreich behauptet werden kann, die entsprechenden Themen, Akteure, Maßnahmen und Problemkonstellationen könnten nicht (länger) angemessen im Rahmen bereits bestehender Institutionen, Strategien und Akteurskonstellationen bearbeitet werden. Netzp politik in Deutschland, um die es im Folgenden gehen wird, befindet sich im Jahr 2015, dem Erscheinungsdatum dieses Aufsatzes, in einer Zwischenphase, in der nicht nur Inhalte und Strategien, sondern auch die administrative Einbettung und die Feldgrenzen verhandelt werden. Derzeit stellt sich Netzp politik zwar als spezifisches, aber nicht als stabiles Arrangement bestehend aus Akteuren, Problemlagen und Maßnahmen dar. Die Spannungen zwischen Besonderungsansprüchen und Subsumptionsmechanismen, zwischen Politisierungs- und Depolitisierungsstrategien sorgen vielmehr für eine anhaltende Dynamik mit offenem Ausgang. Dabei besteht auch die Möglichkeit, dass sich Netzp politik nur als kurzlebige Episode erweist. Aus diesem Grund kann die Darstellung der feldgenerierenden und -unterminierenden Prozesse nicht mit einer Beschreibung des Feldes als solchem beginnen. Weder die Akteurskonstellation, noch die Problemwahrnehmungen, Institutionen und Maßnahmen sind unumstritten und stabil und können daher als konstitutive Bestandteile von Netzp politik herangezogen werden. Ein Politikfeld im Werden kann daher nur exemplarisch, etwa anhand von Prozessen der Besonderung und politisierender Kontroversen untersucht werden.

4 Die Entstehung von Politikfeldern als Sonderfall

Nimmt man das bisher Gesagte zum Spannungsfeld von Politisierung und Depolitisierung sowie zu Besonderung und Subsumption zusammen, dann folgt daraus, dass die Entstehung von neuen Politikfeldern einen Sonderfall in der Politikentwicklung bildet, der zur Voraussetzung hat, dass Politisierungsprozesse und Besonderungsansprüche eine längerfristig erfolgreiche Konstellation eingehen. In der Mehrzahl der Fälle kommt es stattdessen zu einer administrativen bzw. politischen Usurpation bzw. Unterordnung der jeweiligen Problemlage oder zu einer Ausdifferenzierung von Regelungen und Institutionen (siehe Tabelle 1)

Tabelle 1: Bedingungen für die Entstehung von Politikfeldern

	<i>Subsumption</i>	<i>Besonderung</i>
<i>Depolitisierung</i>	administrativ-technokratische Usurpation	Ausdifferenzierung von Regelungen und Institutionen
<i>Politisierung</i>	politische Usurpation	Entstehung eines neuen Politikfelds

Quelle: Eigene Darstellung

Depolitisierung und Subsumption wirken also generell der Etablierung eines eigenständigen Politikfeldes entgegen. Aber alleine können weder Politisierung noch Besonderung zur Entstehung eines neuen Politikfelds führen. Erst das Zusammenspiel beider Prozesse schafft einen Möglichkeitsraum für die Herausbildung eines neuen Politikfeldes. Die Tabelle systematisiert idealtypisch die verschiedenen „Karrieren“, die gesellschaftliche Themen durchlaufen können. In der Praxis wird man jedoch häufig auf Zwitterformen und Pendelbewegungen zwischen den vier Typen stoßen.

Um dieses allgemeine Modell zu plausibilisieren, wählen wir die potentielle Herausbildung eines Politikfeldes „Netzpolitik“ in Deutschland als beispielhaften Fall. Netzpolitik eignet sich dabei besonders gut, weil sich im Verlauf ihrer Geschichte seit den 1990er Jahren für jedes einzelne Feld der Tabelle empirische Beispiele finden lassen, anhand derer die Interaktion von Politisierung, Depolitisierung, Besonderung und Subsumption dargestellt werden kann.

Die Entstehung von Netzpolitik in Deutschland

Netzpolitik ist ein Politikbereich, der sich erst im Zuge der Entstehung und flächendeckenden Ausbreitung des Internets entfaltet hat. Ist Netzpolitik damit ein Ergebnis technologischen Wandels und durch Technikentwicklung determiniert? Sicherlich nicht. Denn die verschiedenen Techniken der Übermittlung, Speicherung, Aufbereitung und Darstellung von Daten sind zwar die Voraussetzung dafür, dass sich Netzpolitik überhaupt formieren konnte, sie können aber ihre Entstehung und inhaltliche Ausrichtung nicht – oder nur zu einem geringen Teil – erklären. Eine wichtigere Rolle spielten die verschiedenen Politisierungsprozesse auf internationaler und nationaler Ebene.

Die Anfänge der Netzpolitik gehen vor die Entstehung des Begriffs zurück. Sie beginnt nicht mit einer politischen Kontroverse, sondern mit einer von Technikern und Ingenieuren geführten Auseinandersetzung über die Ausgestaltung des künftigen Datennet-

zes und die zugrunde liegende Datentransfer-Technologie (*Abbate 1999*). Denn tatsächlich bildete das Internet nur eine mögliche Antwort auf die unter Ingenieuren rund zehn Jahre lang hoch umstrittene Frage, wie das Netz für den Transport von Daten beschaffen und an welchen Vorbildern es sich orientieren sollte. Noch in den frühen 1990er Jahren war es keineswegs absehbar, dass das Internet überleben und zum globalen Datennetz avancieren würde. Gerade in Deutschland hielten es viele Beobachter für ein akademisches Spielzeug, das bald von der Bildfläche verschwinden und durch ein besseres, international vertraglich vereinbartes und nationalstaatlich betriebenes Datennetz ersetzt werden würde. Die weitreichenden gesellschaftlichen Implikationen dieser Auseinandersetzung über die Netzarchitektur zeigen sich erst nach und nach. Heute werden diese einstmals rein technischen verstandenen Designfragen unter dem Begriff der Netzneutralität und als Frage der Informationsfreiheit politisiert.

Die erste große politische Kontroverse auf der internationalen Ebene betraf ebenfalls die Netzinfrastruktur und ihre Verwaltung, vor allem die administrative Aufsicht über das Domainnamensystem (*Mueller 2002; Hofmann 2005*). In Deutschland gab es ursprünglich klare Präferenzen für „X.25“, eine Netzarchitektur, die von der International Telecommunication Union (ITU) in Konkurrenz zu dem aus der amerikanischen Militärforschung hervorgegangenen Wissenschaftsnetz entwickelt worden war. Auch der Verein zur Unterstützung des Deutschen Forschungsnetzes (DFN) förderte anfangs nur den Zugang zu Dtex-P bzw. X.25 basierten Netzen. Das Internet (das heißt die Nutzung der technischen Standards Transmission Control Protocol (TCP) und Internet Protocol (IP), kurz TCP/IP) breitete sich zunächst eher informell an den Universitäten aus. Studentengruppen an den Universitäten Dortmund und Karlsruhe engagierten sich in den frühen 1980er Jahren beim Betrieb europäischer Datennetze, gründeten später die ersten Internet Service Provider und betrieben auch die Top Level Domain „.de“.

Parallel zur Diskussion über die Netzwerk-Infrastruktur entwickelte sich diesseits und jenseits des Atlantiks ein kritisch-politischer Diskurs der „Netzkritik“, in dem Fragen der demokratischen Teilhabe, kulturellen Vielfalt, der Dominanz transnationaler Konzerne, der Zensur und des Datenschutzes diskutiert wurden (*Brook/Boal 1995; Bulmahn u.a. 1996; nettime 1997*). Die aus dem Überlappungsbereich von Kunst, Politik und Medien stammenden ProtagonistInnen dieser Debatte waren häufig in Projekte eingebunden, in denen es um alternative, nicht-kommerzielle und basisdemokratische Nutzungsformen des Internets ging. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begannen sie, das Internet als Protestraum zu nutzen (*Lovink/Schultz 1997; Moes 1998*).

Hier fand also ein Politisierungsprozess statt, der durch die Entwicklung neuer Handlungsformen und die Entstehung neuer kollektiver Akteure gekennzeichnet war. Damit einher ging eine Erweiterung der Deutungsrahmen. Soziale und kulturelle Aspekte rückten stärker in den Vordergrund und machten den dominanten Deutungen des Internets als Technologie und Wirtschaftsfaktor Konkurrenz. Zugleich wurde in den netzpolitischen und medientheoretischen Debatten eine Eigenständigkeit und Besonderheit des Internets sowohl behauptet als auch kritisch reflektiert.

Das öffentliche Interesse an diesen Debatten blieb aber sehr begrenzt und erzeugte keinen Handlungsdruck auf die Institutionen des politischen Systems. Abgesehen von kurzen Episoden während des UN Weltgipfels zur Informationsgesellschaft (*Kleinwächter 2009*), gab es bis zu diesem Zeitpunkt weder innerhalb der politischen Institutionen noch in der Zivilgesellschaft eine nennenswerte Resonanz auf die netzpolitischen Debatten, die sich in institutionellen Veränderungen oder zivilgesellschaftlichen Mobilisierungen

gen niedergeschlagen hätten. Stattdessen ließen sich ganz unterschiedliche Entwicklungen und Dynamiken beobachten, die sowohl von Politisierung als auch von Depolitisierung des Internets sowie von Prozessen der Besonderung als auch der Subsumption von Netzpolitik zeugen.

5 Netzausbau: Subsumption und Depolitisierung

Die Netzinfrastuktur ist bis heute ein zentrales netzpolitisches Thema geblieben, auch wenn sich die Frage des „richtigen“ Datentransferprotokolls inzwischen weitgehend erledigt hat. Der Ausbau der Netzinfrastuktur wurde dabei zumeist als technisch-administratives Problem behandelt und war folglich durch Depolitisierung und Subsumption geprägt.

In den frühen 1990er war der Zugang zum Internet – sofern man von dessen Existenz wusste – hauptsächlich WissenschaftlerInnen und Studierenden an den Universitäten vorbehalten. Eine private Nutzung mittels „Datenfernübertragung“ (DFÜ) war nicht nur teuer, sondern auch umständlich und langsam. Statt der universitären „Standleitung“ ins Internet wählte man sich über das private Telefonnetz mithilfe eines Modems bei einem Einwahlknoten ein. Neben den Verbindungskosten fielen dafür erhebliche Nutzungsgebühren an, die nicht selten 5 DM pro Stunde überschritten (*von Lucke* 1996). Ende der 1990er Jahre wurden von der Deutschen Telekom Internetzugänge mit größeren Bandbreiten (DSL) auch für private Nutzer angeboten, die jedoch anfangs noch sehr teuer waren und auf wenige Städte beschränkt blieben. Erst ab 2004 entstand ein Markt, der DSL auch für breitere Nutzerkreise erschwinglich machte. Zuständig für die Regulierung dieses Marktes ist die Bundesnetzagentur, eine Behörde, die 1998 aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation hervorging und deren Kompetenzen auf wettbewerbsrechtliche und administrative Aspekte beschränkt sind.

Der Ausbau der technischen Netzinfrastuktur wurde vor allem von Seiten einzelner Internet Service Provider (ISP) vorangetrieben, die 1995 einen eigenen Datenaustauschpunkt in Deutschland gründeten, um die Datentranskosten zu senken (*Holtzheimer* 1996) – heute ist DE-CIX einer der größten Internetknotenpunkte der Welt. Hier standen also wirtschaftliche Erwägungen im Vordergrund.

Entsprechend wurden der Ausbau und die Gestaltung der Netzinfrastuktur lange Zeit nicht als politische, sondern als technisch-wirtschaftliche Frage verhandelt. Staatliche Stellen ordneten diese als spezielle Probleme der Wettbewerbs- und Infrastrukturpolitik ein – und damit gerade nicht als eigenständiges (Politik-)Feld. Aus diesem Grund blieben Netzinfrastuktur und Breitbandausbau außerhalb einer spezialisierten Community praktisch unsichtbar. Einzig auf zwischenstaatlicher Ebene wurde und wird die Frage der Netzinfrastuktur schon von Anfang als politisch wahrgenommen.

Auf nationaler Ebene entwickelte sich ein größeres öffentliches Interesse an der Politik des Netzausbaus erst in den vergangenen Jahren. Im Jahr 2009 verkündete die *Bundesregierung* eine „Breitbandstrategie“ (*Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* 2009), erklärte den Netzausbau damit zu einer politischen Angelegenheit und reagierte auf eine allmähliche Politisierung dieses Themas. Inzwischen diskutieren Regierung, Wirtschaft und Verbände über die Versorgung ländlicher Gebiete, die Zielsetzungen und den Zeithorizont, aber auch die Ursachen und Verantwortlichen für die im internationalen Vergleich allenfalls mittelmäßige Geschwindigkeit des Glasfaserausbaus. Die neue Res-

sortierung der Netzinfrastruktur und die entsprechende Umbenennung des Ministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur verleiht der Netzpolitik eine größere Sichtbarkeit und lässt sich als Indikator für eine langfristige Aufwertung interpretieren.

Mit dem politischen Stellenwert, der dem Netzausbau in Deutschland inzwischen eingeräumt wird, findet nun im Hinblick auf die Netzinfrastruktur eine langsame Verlagerung von der oberen in die untere Zeile der Matrix statt, von einem Zustand der administrativ-technischen Usurpation hin zu einer zunehmenden Politisierung.

6 Netzneutralität: Besonderung und Depolitisierung

Lange Zeit wurde auch die Regulierung der Datenströme im Internet nur als technisches Spezialproblem der Netzinfrastruktur betrachtet. Das auf TCP/IP aufbauende Datenübertragungsverfahren des Internets behandelt prinzipiell alle Datenflüsse gleich, unabhängig davon, ob es sich um zeitkritische Dienste,¹ legale oder illegale Inhalte, kleine oder große Anbieter handelt. Dieser architektonische Grundsatz des Internets, das Prinzip der Diskriminierungsfreiheit von Daten, die über digitale Netze transportiert werden, wurde mit der massenhaften Verbreitung von Breitbandzugängen zum Internet in den frühen 2000er Jahren zur Disposition gestellt. Die zunehmende Nutzung von zeitkritischen Diensten hat für die Internet Service Provider einen starken Anreiz geschaffen, bestimmte Datenströme zu priorisieren, um dann für den störungsfreien Videostream Aufpreise sowohl vom Inhalteanbieter als auch vom Nutzer zu verlangen oder um eigene Services zu bevorzugen. Die Entwicklung der „Deep Packet Inspection“ (DPI) Technik erlaubt es Internet Service Providern (aber auch Geheimdiensten) inzwischen auch, Art und Inhalt auch umfangreicher Datenflüsse in Echtzeit zu beobachten und entsprechend unterschiedlich zu behandeln (*Bendrath/Mueller* 2011).

In den vergangenen Jahren (für einen Überblick siehe *van Schewick* 2014) wurden in Deutschland etwa Internettelefoniedienste wie Skype von vielen Mobilfunkanbietern nur gegen eine zusätzliche Gebühr zugelassen. Zugleich sind Anbieter von Streaming-Diensten wie Netflix oder Spotify dazu übergegangen, vertragliche Vereinbarungen mit ISPs auszuhandeln, um ihre Inhalte mit verlässlicher Übertragungsqualität bereitstellen zu können.

In der aufkommenden Kontroverse über die Diskriminierung von Anwendungen, Anbietern und Inhalten hat sich der vom US-amerikanischen Juristen *Tim Wu* (2003) geprägte Begriff der Netzneutralität durchgesetzt. Der Begriff steht für die regulative Idee, dass ein öffentliches Informationsnetz seinen größten gesellschaftlichen Nutzen entfaltet, wenn Inhalte, Anbieter und Dienste gleich behandelt werden (*Frischmann/van Schewick* 2007). Die Debatte um Netzneutralität wurde vor allem von einer vergleichsweise kleinen transatlantischen Fachcommunity geführt (*Betz/Kübler* 2013, S. 112). Die Befürchtung der Anhänger von Netzneutralität lautet, dass die Provider das Innovationsmodell des Internets, aber auch die Kommunikationsfreiheit der Bürger durch die Einführung von Dienstklassen, die Verbreitung von Spezialdiensten, Nulltarifmodellen und Exklusivverträgen dauerhaft einschränken könnten. Gefordert werden daher gesetzliche Regelungen, die die Netzneutralität in unzweideutiger Form dauerhaft für alle digitalen Netze festschreiben.

Anders als beim Netzausbau, der als Spezialfall unter die allgemeinen Prinzipien des Wettbewerbsrechts und der Infrastrukturpolitik subsumiert wurde, lässt sich im Falle von Netzneutralität ein hybrider Prozess zwischen Subsumption und Besonderung feststellen.

Mit der 2012 erfolgten Reform des deutschen Telekommunikationsgesetzes (TKG) hat die *Bundesregierung* einerseits die Möglichkeit geschaffen, den diskriminierungsfreien Zugang und die Übertragung von digitalen Inhalten und Anwendungen gesetzlich zu schützen und damit eine staatliche Zuständigkeit für Netzneutralität anerkannt und regulatorische Kompetenzen in den politischen Raum verlagert. Andererseits beruhen diese Kompetenzen jedoch auf der Erweiterung eines bestehenden gesetzlichen Instrumentariums und ordnen sich in dessen wettbewerbsorientierten Zielhorizont ein. Netzpolitik erscheint folglich als ein potientiell Wettbewerbsproblem. Diesem Zwitterstatus entspricht, dass Netzneutralität lange Zeit unterhalb der öffentlichen Aufmerksamkeitschwelle blieb. Sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene herrschte die Auffassung vor, dass Wettbewerb und Transparenz hinreichend für den Erhalt von Netzneutralität sorgen würden (Betz/Kübler 2013, S. 110; Meckel/Fieseler/Gerlach 2013).

Außerhalb der politischen Institutionen lassen sich jedoch in den letzten Jahren zunehmend Tendenzen der Politisierung von Netzneutralität beobachten. Anlässlich der Ankündigung der Deutschen Telekom im Jahr 2013, ihre Flatrate-Angebote künftig mit Volumenbegrenzungen zu versehen und lediglich ihre eigenen Multimedia-Angebote davon auszunehmen, hat sich unter dem Schlagwort „Drosselkom“ erstmals eine breitere Öffentlichkeit gegen das „Zwei-Klassen-Internet“ und dem damit konnotierten potentiellen Missbrauch der Marktmacht von Zugangsprovidern formiert. Eine Petition an den Bundestag für den Erhalt von Netzneutralität erreichte innerhalb weniger Tage das Quorum von 50.000 Stimmen.²

Dennoch hat sich in Deutschland bislang keine mit den USA vergleichbare kritische Öffentlichkeit gebildet (Spies/Ufer 2010, S. 16). Ein Grund für die vergleichsweise schwache Politisierung von Netzneutralität in Deutschland liegt möglicherweise in der vorwiegend wirtschaftlichen Rahmung und eher technischen Aufbereitung des Themas (Sietmann 2012, S. 72; Meckel/Fieseler/Gerlach 2013). Der Verweis auf Transparenz und Wettbewerb als Mittel zur Erhaltung von Netzneutralität spricht InternetnutzerInnen vorwiegend als KundInnen kommerzieller Zugangs- und Informationsdienste an. Die grundrechts- und medienpolitischen Dimensionen von Netzneutralität, die eigentlich ein erhebliches Politisierungspotential besitzen, werden hierdurch in den Hintergrund gedrängt. In Deutschland sind es vor allem VertreterInnen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die auf die Bedeutung der Netzneutralität für den Erhalt der kulturellen Vielfalt, der Meinungsfreiheit und des Medienpluralismus hinweisen (Libertus/Wiesner 2011).

Mit dem vorherrschenden technisch-ökonomischen Framing und der nur zögerlichen gesetzlichen Regulierung ist Netzneutralität in Deutschland ein Beispiel für den Prozess einer schwach politisierten Institutionalisierung von Regulierung. Die Regulierung des Datentransfers wurde als spezifischer und eigenständiger Bereich markiert, für den ein eigenes regulatives Prinzip – das der Netzneutralität – gelten sollte. Allerdings entwickelt sich keine öffentliche Diskussion, die den normativen Gehalt und die Wohlfahrtseffekte der konkreten Regelung politisch wirksam problematisieren würde. Erst in jüngster Zeit deutet sich auch hier eine Politisierung und damit eine Verschiebung in die untere Tabellenzeile von *Tabelle 1* an – möglicherweise ein weiterer Hinweis auf die gerade stattfindende Entstehung des Politikfelds Netzpolitik.

7 Geistige Eigentumsansprüche: Politisierung und Subsumption

Kein anderes Thema war im Bereich der Netzpolitik so sehr durch öffentliche politische Debatten bestimmt wie die Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Zeitalter der Digitalisierung (für eine ausführliche Diskussion dieses Themenfeldes, siehe *Haunss/Shadlen* 2009; *Haunss* 2013). Wohl jeder kennt die Anti-Raubkopierer-Kampagnen der Musik- und Filmindustrie und die Auseinandersetzung um Filesharing. Die Debatte um die Nutzung und Bereitstellung urheberrechtlich geschützter Werke im Internet wurde von Anfang an öffentlich und kontrovers geführt (*Bretthauer* 2009; *Dobusch/Quack* 2012). Nicht zuletzt hat die Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Internet wesentlich zur Entstehung einer neuen Partei, der Piratenpartei, beigetragen, die kurzzeitig sogar beachtliche Wahlerfolge bei mehreren Landtagswahlen verbuchen konnte (*Niedermayer* 2013).³ Dennoch ist die klar politisierte Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Internet hinsichtlich der Herausbildung eines eigenständigen Politikfeldes durchaus ambivalent. Das liegt daran, dass sich die Kontroverse vor allem um die Geltung geistiger Eigentumsrechte, um demokratische Verfahren und digitale Bürgerrechte gedreht hat. Die Auseinandersetzung um geistige Eigentumsrechte war nicht in erster Linie ein netzpolitischer Konflikt. Sowohl die Organisationen der RechteinhaberInnen als auch die zivilgesellschaftlichen Akteure, die gegen weitreichende geistige Eigentumsrechte bei digitalen Gütern mobilisierten, rahmten die Auseinandersetzung zumeist als Spezialfall allgemeinerer und bereits etablierter Prinzipien und verfolgten damit – wenn auch gegenläufige – Subsumptionsstrategien. Diese Konstellation lässt sich sowohl anhand der Auseinandersetzung um Filesharing und Privatkopien als auch anhand des Konfliktes um das Anti Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) illustrieren.

Den institutionelle Rahmen für die Anfang der 2000er in Deutschland stattfindende Auseinandersetzung um geistige Eigentumsansprüche im Internet bildete die Umsetzung der „Europäischen Richtlinie zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der Verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft“ (2001/29/EG) in deutsches Recht. Die von PolitikerInnen, Interessengruppen und von zivilgesellschaftlichen Akteuren geführte Debatte drehte sich um die Anpassung bestehender urheberrechtlicher Regelungen an die neuen Möglichkeiten und Praxen des Internets.

Die RechteinhaberInnen forderten eine Übertragung und Ausweitung der urheberrechtlichen Regelungen für materielle Güter auf die Sphäre digitaler Güter. Insbesondere dürften Kopien digitaler Werke nur mit Zustimmung der RechteinhaberIn angefertigt werden. Auch das Umgehen technischer Schutzmechanismen, die das Kopieren eines Werks unterbinden sollen (Digital Rights Management, DRM und Technical Protection Measures, TPM), sollte verboten werden. Zivilgesellschaftliche Akteure forderten dagegen eine Beibehaltung bisheriger Möglichkeiten, Kopien für private Zwecke anfertigen zu dürfen. Letztlich bewegten sich die Argumente beider Seiten im Rahmen der bestehenden Regelungen für materielle Güter. Im Kern fand also gerade keine Besonderung der immateriellen, digitalen Güter statt, sondern eine Subsumption unter die bestehenden Praxen für materielle Güter – wobei die RechteinhaberInnen eine Einschränkung und die zivilgesellschaftlichen Akteure eine Ausweitung bestehenden Ausnahmeregelungen forderten. Einzig der Vorschlag einzelner InternetaktivistInnen, Kopien generell zu erlauben und das bestehende Vergütungssystem durch eine von allen InternetnutzerInnen zu entrichtenden Kulturflatrate zu ersetzen, setzte einen deutlich anderen Akzent. Diese Forderung fand jedoch kaum politische Unterstützung.

Die Auseinandersetzung um ACTA war vollkommen anders gelagert, aber auch hier folgen beide Seiten weitgehend einer Subsumptionslogik. ACTA war der Versuch einer Kerngruppe von Industrieländern des globalen Nordens, eine plurilaterale Organisation zur Koordinierung von Maßnahmen zur Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte zu schaffen, die de facto international normsetzend wirken sollte (*Hofmann* 2012). Der Plan scheiterte schließlich daran, dass das Europäische Parlament im Juli 2012 mit überwältigender Mehrheit seine Zustimmung zu dem Vertrag verweigerte und damit das Abkommen mit dem Ausfall der Mehrheit der vorgesehenen Vertragsstaaten faktisch zur Makulatur wurde (*Matthews* 2012). Dabei wurde die sehr weitgehende Agenda zur Verfolgung von Verstößen gegen geistige Eigentumsrechte, ganz im Sinne einer Subsumptionslogik, als Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen nationalen Zollbehörden präsentiert (*Katz/Hinze* 2009). Die strenge Geheimhaltung, unter der die Verhandlungen stattfanden, zeugten zudem vom Versuch, eine Politisierung im Sinne eines Transports in die politische Öffentlichkeit zu vermeiden. Dieser Versuch scheiterte allerdings aufgrund der umfangreichen Gegenmobilisierung.

Der Protest gegen ACTA fokussierte fast ausschließlich auf das Internet-Kapitel des Abkommens und stellte die Geheimhaltung und den Ausschluss der Öffentlichkeit und insbesondere der Parlamente in den Vordergrund der Mobilisierung (*Herweg* 2013). Im Framing der Gegner wurde ACTA zum Beispiel für eine undemokratische und intransparente Politik, die die Rechte der BürgerInnen missachte. Darin kommt eine Politisierungsstrategie der ACTA-GegnerInnen zum Ausdruck, die aber keine Besonderungsabsichten verfolgt.

Die Konflikte um geistige Eigentumsansprüche im Internet schwanken somit zwischen administrativer und politischer Usurpation. Dabei versuchen die ProtagonistInnen starker geistiger Eigentumsrechte eine Politisierung zu vermeiden, während die GegnerInnen aufgrund ihrer strukturell schwächeren Position durchgängig auf eine starke Politisierung setzen. Beide Seiten subsumieren den Konflikt aber unter bestehende Normen – die Rechtsnormen für materielle Güter und die allgemeinen Normen demokratischen Entscheidens und bürgerlicher Freiheitsrechte. Allerdings gibt es auf der Seite der Gegner starker geistiger Eigentumsrechte für digitale Güter auch eine – bisher noch minoritäre – Fraktion, die auf Besonderung statt Subsumption setzt. Die AnhängerInnen von Konzepten der Sharing-Ökonomie argumentieren, dass die Spezifik digitaler Güter in Kombination mit den durch das Internet entstandenen Möglichkeiten vernetzter Kooperation eine eigene Regulierung erfordere, die sich nicht einfach aus dem Bestehenden ableiten lasse (*Benkler* 2006; *Aigrain* 2012).

8 Enquete Kommission, Digitale Agenda: Politisierung und Besonderung

Während in den bisher diskutierten Beispielen höchstens in Ausnahmefällen und erst in jüngster Zeit Politisierung und Besonderung zusammentreffen, sind die Einrichtung der Enquete Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ (EIDG)⁴ und die Formulierung einer Digitalen Agenda durch die Bundesregierung ganz eindeutig sowohl durch Politisierung als auch durch die Behauptung der Besonderung und der Eigenlogik von Netzpolitik geprägt. Die Schaffung der Enquete Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des Bundestags im Jahr 2010 ist das Ergebnis einer parteiübergreifenden Initiative, die von

verschiedenen Verbänden unterstützt wurde. Dieser Umstand ist bemerkenswert, weil Enquete Kommissionen üblicherweise als Instrument der Opposition gelten, etwa, um einem gesellschaftlichen Problem größere politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit zu verschaffen. Die EIDG stellt hier einen Sonderfall dar.

Den Stein des Anstoßes für die Einrichtung der EDIG bildete das im Jahr der Bundestagswahl 2009 angekündigte Gesetz der damaligen Familienministerin zur „Erschwerung des Zugangs zu kinderpornografischen Inhalten im Internet“, das nach anhaltendem gesellschaftlichen Protest gescheitert war. Nach dem Vorbild anderer Länder sollte in Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt (BKA) und den großen Internet Service Providern in Deutschland der Zugang zu Websites gesperrt werden, die kinderpornographisches Material anbieten, dessen Löschung nicht oder jedenfalls nicht kurzfristig durchgesetzt werden kann. Das BKA sollte geheime Listen der zu sperrenden Websites erstellen und die Internet Service Provider zugleich gesetzlich verpflichtet werden, den Zugang zu diesen automatisch zu blockieren (*Bieber* 2014). Die Gegner des Gesetzes argumentierten, dass sogenannte Websperren ein ungeeignetes Instrument zur Beseitigung von Kinderpornographie seien und überdies verschiedene Grundrechte der Bürger in unzulässiger Form einschränkten. Mit Websperren werde eine Zensurinfrastruktur aufgebaut, die in Zukunft auch für andere Inhalte genützt werden könne.⁵ Mit der Parole „Löschen statt sperren“ und dem Twitter Hashtag „#zensursula“ gelang dem zivilgesellschaftlichen Protestbündnis eine breite öffentliche Mobilisierung. So unterzeichneten mehr als 130.000 Personen eine Petition, die die Bundestagsabgeordneten aufforderte, die von der Bundesfamilienministerin vorgeschlagene Änderung des Telemediengesetzes abzulehnen.⁶ Der Bundestag beschloss dann zwar im Sommer 2009 das Zugangserschwerungsgesetz für einen befristeten Zeitraum, aber noch vor seiner Implementierung wurde das Gesetz ausgesetzt und 2011 ganz aufgehoben.

In Folge der Mobilisierung erreichte das Thema eine große Öffentlichkeit und es fand eine Politisierung in mehrfacher Hinsicht statt. Zunächst wurde das Thema Websperren in die politische Öffentlichkeit transportiert; darüber erweiterte sich das Akteursspektrum, welches wiederum das technokratisch-administrative Handlungsrepertoire des Ministeriums in Frage stellte.

Die Expertise und fachliche Überlegenheit der Gegner von Netzsperrern wie auch die polarisierte Atmosphäre, die das gescheiterte Gesetzesvorhaben erzeugt hatte, trug zu der allgemeinen Einsicht bei, dass eine angemessene gesetzliche Regulierung des Internet mehr Sachkenntnis in der Politik erfordere. Darauf gründete sich der breite Konsens für die Schaffung der Enquete-Kommission. Die Einrichtung der EIDG über eine Laufzeit von knapp drei Jahren hat ihrerseits zu einer Verstetigung der Öffentlichkeit für netzpolitische Themen und deren weiteren Institutionalisierung beigetragen. Die öffentlichen Sitzungen waren regelmäßig Gegenstand der Berichterstattung, und die verschiedenen Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit, vor allem die Beteiligungsplattform „ad-hocracy“, stießen auch außerhalb Deutschlands auf Interesse (*Große* 2014; *Gollatz/Herweg/Hofmann* 2015). Zudem sorgten die EIDG und die zeitweiligen Wahlerfolge der Piratenpartei dafür, dass internetbezogene Qualifikationen in Bundestag und Ministerialverwaltungen einen höheren Status erlangten. Gegen Ende der EIDG wurde bereits über verschiedene Optionen einer dauerhaften Institutionalisierung der entstandenen parlamentarischen Expertise nach der Bundestagswahl 2013 nachgedacht. Selbst die Schaffung eines Internetministeriums oder das Amt eines Staatsministers waren im Gespräch. Die neue Bundesregierung einigte sich stattdessen auf die Einrichtung eines ständigen Bun-

destagsausschusses unter dem Namen „Digitale Agenda“. Wenngleich dieser ein thematisches Novum und in gewisser Weise eine weitere Aufwertung netzpolitischer Themen darstellt, hat der im Geheimen tagende Ausschuss doch bislang nur beratende Funktion und spielt deshalb nur eine nachrangige Rolle im Parlament.

Neben der Einrichtung des Ausschusses hat die Bundesregierung im Jahr 2014 auch die „Digitale Agenda 2014-2017“, eine Art digitales Grundsatzprogramm mit einer über drei Ministerien verteilten Zuständigkeit, beschlossen. Auch wenn die Digitale Agenda aus den Reihen netzpolitischer AktivistInnen inhaltlich vielfach kritisiert worden ist, symbolisiert sie dennoch einen wichtigen Schritt in der Institutionalisierung netzpolitischer Regelungskompetenzen. Internetbezogene Vorhaben einzelner Ministerien wurden erstmals gebündelt, in einen politischen Zusammenhang gestellt und damit einer gesteigerten öffentlichen Koordinationserwartung ausgesetzt. Die Sachstandsberichte und Empfehlungen der Enquete Kommission bieten darüber hinaus einen allgemeinen Bezugsrahmen, an dem sich die Diskussion über die inhaltliche Qualität der Digitalen Agenda orientieren kann.

Zusammengenommen lässt sich im Gefolge der Politisierung von Netzsperrern und der dadurch ausgelösten Diskussion über die Rolle der Grundrechte im Internet ein anhaltender parlamentarisch-administrativer Institutionalisierungsprozess beobachten. Dieser zeichnet sich durch Verbindungen von Politisierungs- und Besonderungsvorgängen aus, die im Wechselspiel mit weiteren Politisierungsschüben für die Entstehung eines neuen Politikfeldes sorgen könnten.

9 Die Konturen eines entstehenden Politikfelds

Die Darstellung der verschiedenen Facetten netzpolitischer Auseinandersetzungen in den letzten zwei Jahrzehnten zeigt, dass von *der* Netzpolitik im Singular nicht gesprochen werden kann. Vielmehr entwickeln sich in den einzelnen Bereichen ganz unterschiedliche und teilweise gegenläufige Prozesse. Erst in den letzten Jahren lässt sich eine verstärkte Politisierung netzpolitischer Themen beobachten. Die treibende politisierende Kraft bilden dabei vor allem grundrechtsbezogene Themen wie Meinungsfreiheit und Datenschutz, während andere für die Entwicklung des Internet relevante Aspekte wie Netzneutralität oder Urheberrecht nur selten die öffentliche Breitenwirkung entfalten, die für die Entstehung eines Politikfeldes notwendig ist.

Die Politisierung ging lange vor allem von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus und umfasste sowohl diskursive als auch performative Politisierungsprozesse. Die netzpolitischen AktivistInnen zielen auf eine öffentliche Debatte und eine Re-Interpretation zuvor als technisch oder ökonomisch markierter Aspekte als gesellschaftliche Probleme und Potenziale. Erst seit dem Entstehen der Piratenparteien reklamieren auch PolitikerInnen vermehrt die Zuständigkeit der politischen Institutionen, insbesondere des Parlaments, für die politische Regulierung wichtiger Aspekte der weiteren Entwicklung des Internets. Dagegen befürworten einzelne ökonomische Akteure und Interessengruppen nach wie vor eine technokratisch (Selbst-)Regulierung ohne Beteiligung der Öffentlichkeit.

Wie wir gezeigt haben, geht die Politisierungstendenz der letzten Jahre aber nicht notwendig auch mit einem Besonderungsanspruch einher. Nach wie vor bestehen deutliche Unterschiede in der Einschätzung, ob die Regulierung der verschiedenen Aspekte einer Netzpolitik im Sinne einer Subsumptionslogik in den bestehenden Institutionen und mit nur leicht angepassten Regelungsinstrumenten erfolgen soll, oder ob es sinnvoller ist,

neue Institutionen und Instrumente dafür zu schaffen. Dabei hinterlässt die lange Tradition der technisch-administrativen Regulierung deutliche Spuren; neben der Unterordnung unter die allgemeinen Prämissen der Technologie- und Wirtschaftspolitik wird Netzpolitik aktuell insbesondere durch die rechtliche und administrative Regulierung geistiger Eigentumsansprüche strukturiert. Die Gesetze und die administrativen und ökonomischen Praxen zur Gewährung und Durchsetzung geistiger Eigentumsansprüche, gegen die sich die Politisierungsstrategien richten, werfen nach wie vor ihren Schatten auf das neu entstehende Politikfeld. Vermutlich werden diese Entstehungsbedingungen noch auf lange Zeit die Struktur des Politikfelds prägen, so wie etwa die institutionelle Verankerung der Frauenpolitik im Familienministerium in Deutschland nach wie vor das Politikfeld Frauenpolitik mit strukturiert.

Das Beispiel Netzpolitik zeigt, wie die Herausbildung der Konturen eines neuen Politikfeldes mit Prozessen der Politisierung und Besonderung einhergeht. Erst seit in jüngster Zeit beide Tendenzen immer häufiger zusammenkommen, lassen sich die möglichen Konturen eines eigenständigen Politikfeldes Netzpolitik immer deutlicher erkennen – auch wenn noch immer weder eine stabile Akteurskonstellation mit einer gemeinsamen Problemwahrnehmung, noch eindeutige institutionelle Zuständigkeiten und daraus hervorgehende Maßnahmen zu beobachten sind. Politisierung und Besonderung sind Voraussetzungen für die Entstehung eines Politikfeldes. Es handelt sich dabei jedoch um komplexe Prozesse, die häufig nicht linear und auch nicht synchron verlaufen – weder hinsichtlich der zivilgesellschaftlichen Mobilisierungen noch in den Interventionen aus Politik und Administration.

Die ungleichzeitigen und teilweise widersprüchlichen Konstellationen in den diskutierten Bereichen können auch zur Erklärung dafür dienen, wieso es 25 Jahre nach der Entstehung des Internets noch kein etabliertes Politikfeld Netzpolitik gibt; solange sich Politisierung und Besonderung nicht über eine längere Zeit wechselseitig stützen oder zumindest parallel verlaufen, finden zwar administrative bzw. politische Usurpations- oder Ausdifferenzierungsprozesse statt, aber es kommt eben nicht zur Herausbildung eines eigenständigen Politikfeldes.

10 Fazit

Dieser Beitrag zielte darauf, die Bedeutung von Politisierungsprozessen für die Entstehung und Konstitution von Politikfeldern zu diskutieren und die Beziehungen zwischen Prozessen der Politisierung, Depolitisierung, Besonderung und Subsumption herauszuarbeiten. Ausgehend von einer auf den ersten Blick plausibel wirkenden Definition von Politikfeldern als spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation interdependenter Probleme, Akteure, Institutionen und Maßnahmen (Böcher/Töller 2012b) haben wir versucht, zu zeigen, dass diesem Verständnis zwei zentrale Dimensionen fehlen, ohne die sich Politikfelder nicht denken lassen. Die erste Dimension besteht in der Politisierung gesellschaftlicher Sachverhalte und ihrer Regelung. Politisierung bezeichnet in diesem Zusammenhang nicht alleine den Transport in die Institutionen des politischen Entscheidungsfindung. Ohne eine öffentliche, diskursive Erschließung von Handlungsoptionen, möglichen Problemdeutungen und Kausalanalysen bleibt politisch-administratives Handeln letztlich apolitisch. Erst der öffentlich ausgetragene Konflikt zwischen von interessierten Akteuren vorgetragenen Alternativen vermag einen Entscheidungsvorgang zu politisieren.

Die zweite Dimension betrifft den Anspruch auf Eigenständigkeit und Besonderung. Erst wenn ein diskursiv konstruiertes Problem als ein nicht mehr im Rahmen etablierter (rechtlicher) Regelungssysteme und Institutionen zu lösendes wahrgenommen wird, kann ein neues Politikfeld mit eigenen Regeln und Institutionen entstehen. Politisierung alleine – als Transport in das politische System oder in die politische Öffentlichkeit oder als Erweiterungen von Interpretationen und Handlungsmöglichkeiten – führt jedoch nicht notwendig zur Herausbildung und vor allem Etablierung eines Politikfelds. Vielmehr kann es stattdessen auch zu einer politischen Usurpation des Gegenstandes kommen, indem die Akteure bereits existierender Politikfelder versuchen, sich die politisierten Themenbereiche einzuverleiben bzw. deren Abwanderung in ein eigenes Feld zu verhindern. Erst wenn Politisierung und Besonderung zusammen kommen, kann es zur Entstehung eines neuen Politikfelds kommen. Weil sowohl Depolitisierung als auch Subsumption eher dem Normalmodus administrativem Handeln entsprechen, ist daher mit der Entstehung neuer Politikfelder eher selten zu rechnen.

Mit Blick auf die Netzpolitik spiegelt die aktuelle Dreiteilung der Zuständigkeit für Netzpolitik in Deutschland einen der parteipolitischen Konkurrenz geschuldeten Übergangszustand dar, der trotz zunehmender Politisierung und Besonderungsanspruch die Stabilisierung der relevanten Akteurskonstellationen sowie den institutionellen Rahmen erst einmal in der Schwebe lässt. Man darf gespannt sein, ob sich in der nächsten Legislaturperiode die Politisierungs- und Besonderungstendenz auch auf institutioneller Ebene mit der Schaffung eines eigenen Internet-Ministeriums fortsetzt, oder ob es in einer Gegenbewegung einem der aktuell zuständigen Ministerien (Wirtschaft, Innen und Verkehr) gelingt, die Regelungshoheit über das Internet unter ein bereits etabliertes Politikfeld zu subsumieren.

Anmerkungen

- 1 Unter zeitkritischen Diensten versteht man Internetanwendungen, die auf einen sehr schnellen und kontinuierlichen Datenfluss angewiesen sind. Beispiele sind Videostreaming und Videotelefonie, also Dienste mit hohem Datenvolumen, bei denen sich Verzögerungen in der Datenübertragung sofort als deutlich spürbare Qualitätseinbußen bemerkbar machen.
- 2 https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2013/_04/_23/Petition_41906.nc.html
- 3 Allerdings waren in Deutschland, anders als in Schweden, wo die Piratenpartei unmittelbar in den Auseinandersetzungen um Filesharing und Copyright entstanden ist, die Konflikte um Überwachung und Zensur im Internet wichtiger für den Aufstieg der Piratenpartei als die Auseinandersetzung um Urheberrechte (Bartels 2009; Bieber 2011; Haunss 2013, S. 191–194).
- 4 Die Ko-Autorin dieses Beitrags war Sachverständige in der EIDG.
- 5 Die Argumentation der Gegner ist auf der Seite der Initiative AK Zensur kompakt zusammengefasst (<http://ak-zensur.de/gruende/>).
- 6 https://epetitionen.bundestag.de/petitionen/_2009/_04/_22/Petition_3860.nc.html

Literatur

- Abbate, Janet, 1999: *Inventing the Internet*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Aigrain, Philippe, 2012: *Sharing: Culture and the Economy in the Internet Age.*, Amsterdam: Amsterdam Univ Pr.
- Arendt, Hannah, 2006: *Denken ohne Geländer. Texte und Briefe*, Bohnet, Heidi/Stadler, Klaus (Hrsg.), Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bartels, Henning, 2009: *Die Piratenpartei: Entstehung, Forderungen und Perspektiven der Bewegung*, Berlin: Contumax.

- Bendrath, Ralf/Mueller, Milton*, 2011: The end of the net as we know it? Deep packet inspection and internet governance, in: *New Media & Society*, 13 (7), S. 1142-1160.
- Benkler, Yochai*, 2006: *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*, New Haven CT: Yale University Press.
- Betz, Joachim/Kübler, Hans-Dieter*, 2013: *Internet Governance. Wer regiert wie das Internet?*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bieber, Christoph*, 2011: Wahlkampf als Onlinespiel? Die Piratenpartei als Innovationsträgerin im Bundestagswahlkampf 2009, in: *Eifert, Martin/Hoffmann-Riehm, Martin* (Hrsg.), *Innovation, Recht, öffentliche Kommunikation*, Baden-Baden: Nomos, S. 233-254.
- Bieber, Christoph*, 2014: „NoBailout“ und „Zensursula“: Online-Kampagnen in der Referendumsdemokratie, in: *Scholten, Heike/Kamps, Klaus* (Hrsg.), *Abstimmungskampagnen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 323-338.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012a: *Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012b: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik, Papier, vorgetragen auf dem DVPW-Kongress, September 2014, Tübingen.
- Brand, Karl-Werner*, 1993: Strukturveränderungen des Umweltdiskurses in Deutschland, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 7 (1), S. 16-24.
- Brethauer, Lars*, 2009: Intellectual property rights in the digital movie industry: contemporary political conflicts in Germany, in: *Haunss, Sebastian/Shadlen, Kenneth C.* (Hrsg.), *Politics of Intellectual Property*, Cheltenham, Glos: Edward Elgar Publishing, S. 158-181.
- Brook, James/Boal, Ian* (Hrsg.), 1995: *Resisting the Virtual Life: The Culture and Politics of Information*, San Francisco: City Lights.
- Bulmahn, Edelgard/van Haaren, Kurt/Hensche, Detlef/Kiper, Manuel/Kubicek, Herbert/Rilling, Rainer/Schmiede, Rudi* (Hrsg.), 1996: *Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie. Kritik – Positionen – Visionen*, Marburg: BdWi-Verlag.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, 2009: *Breitbandstrategie der Bundesregierung. Innovationspolitik, Informationsgesellschaft, Telekommunikation*, Berlin: BMWi, <http://www.bmw.de/Dateien/BBA/PDF/breitbandstrategie-der-bundesregierung.property=pdf,bereich=bmw,sprache=de,rwb=true.pdf>, Stand: 7.1.2015.
- Callon, Michel*, 1986: Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay, in: *Law, John* (Hrsg.), *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*, London: Routledge, S. 196-223.
- Carmichael, Jason T./Jenkins, J. Craig/Brulle, Robert J.*, 2012: Building Environmentalism: The Founding of Environmental Movement Organizations in the United States, 1900–2000, in: *The Sociological Quarterly*, 53 (3), S. 422-453.
- Dobusch, Leonhard/Quack, Sigrid*, 2012: Organisation und strategisches Framing privater Regulierung: Urheberrecht zwischen Kreativität und Verwertung, in: *Busch, Andreas/Hofmann, Jeanette* (Hrsg.), *Politik und die Regulierung von Information. PVS Sonderheft 46/2012*, S. 273-318.
- Frischmann, Brett M./van Schewick, Barbara*, 2007: Network Neutrality and the Economics of an Information Superhighway: A Reply to Professor Yoo, in: *Jurimetrics*, 47, S. 383-428.
- Gollatz, Kirsten/Herweg, Sarah/Hofmann, Jeanette*, 2015: Case study on the Enquete Kommission of Internet and Digitale Gesellschaft, in: *Gasser, Urs/Budish, Ryan* (Hrsg.), *The Evolution of the Internet Governance Ecosystem*.
- Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter*, 2013: Das Doppelgesicht der Politisierung. Zur Transformation politischer Konfliktstrukturen im Prozess der Globalisierung, in: *Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias* (Hrsg.), *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 84-109.
- Große, Katharina*, 2014: Enquetebeteiligung.de – Eine Erfolgsbewertung, in: *Beiträge zur Verwaltungsinformatik*, 19, S. 141-143.
- Gusfield, Joseph R.*, 1981: *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago: University of Chicago Press.

- Hajer, Maarten A*, 1995: *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Haunss, Sebastian*, 2013: *Conflicts in the Knowledge Society. The Contentious Politics of Intellectual Property*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haunss, Sebastian/Shadlen, Kenneth C.* (Hrsg.), 2009: *Politics of Intellectual Property. Contestation over the Ownership, Use, and Control of Knowledge and Information*, Cheltenham, Glos: Edward Elgar Publishing.
- Hay, Colin*, 2007: *Why We Hate Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Herweg, Sarah*, 2013: *Politische Diskursnetzwerke und der Konflikt um das Anti-Piraterie-Abkommen ACTA*, PIPE Working Paper #15, Berlin: Center for International Political Economy: <http://bit.ly/1IZifCc>.
- Hofmann, Jeanette*, 2005: Internet Governance: Eine regulative Idee auf der Suche nach ihrem Gegenstand, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, S. 277-301.
- Hofmann, Jeanette*, 2012: Narratives of Copyright Enforcement: The Upward Ratchet and the Sleeping Giant, in: *Revue Francaise D'Études Américaines*, 134 (4), S. 64-80.
- Holtschneider, Henning*, 1996: Von Pipelines und Strohhalmen. Der Aufbau des Internet in Deutschland., *c't*, 1996, S. 114.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Heichel, Stephan/Sommerer, Thomas*, 2011: *Theorie und Empirie internationaler Politikkonvergenz. Eine vergleichende Analyse der Umweltpolitik zwischen 1970 und 2000*, Opladen: Barbara Budrich.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science*, 39 (1), S. 1-23.
- Horn, Norbert*, 2011: *Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie*, Heidelberg: C. F. Müller.
- Hülse, Rainer*, 2007: Creating Demand for Global Governance: The Making of a Global Money-laundering Problem, in: *Global Society*, 21 (2), S. 155-178.
- Katz, Eddan/Hinze, Gwen*, 2009: The Impact of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement on the Knowledge Economy: The Accountability of the Office of the U.S. Trade Representative for the Creation of IP Enforcement Norms Through Executive Trade Agreements, in: *The Yale Journal of International Law Online*, 31 (1), S. 24-35.
- Kleinwächter, Wolfgang*, 2009: Internet Governance – die Kontroverse des WSIS. Eine globale Ressource im Spannungsfeld nationaler Interessen, in: *Medienheft, Dossier 24*, S. 29-39.
- Koselleck, Reinhart*, 1979: *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeichen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Kriesi, Hanspeter/Adam, Silke/Jochum, Margit*, 2006: Comparative analysis of policy networks in Western Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (3), S. 341-361.
- Latour, Bruno*, 2005: *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Libertus, Michael/Wiesner, Jan*, 2011: Netzneutralität, offenes Internet und kommunikative Grundversorgung. Zum Stand der Debatte in Deutschland, Europa und den USA, in: *Media Perspektiven*, 2/2011.
- Lovink, Geert/Schultz, Pit*, 1997: Aufruf zur Netzkritik. Ein Zwischenbericht, in: *nettime* (Hrsg.), *Netzkritik. Materialien zur Internet-Debatte*, Berlin: Edition ID-Archiv, S. 5-14.
- Von Lucke, Jörn*, 1996: *Ursachen für den verzögerten Erfolg des Internet und anderer multimedialer Online-Dienste in Deutschland*. Diplomarbeit, Universität Mannheim.
- Luhmann, Niklas*, 2002: *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Marres, Noortje*, 2007: The Issues Deserve More Credit: Pragmatist Contributions to the Study of Public Involvement in Controversy, in: *Social Studies of Science*, 37 (5), S. 759-780.
- Matthews, Duncan*, 2012: *The Rise and Fall of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA): Lessons for the European Union*, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper No. 127/2012, Rochester, NY: Social Science Research Network: <http://papers.ssrn.com/abstract=2161764>, Stand: 26.3.2013.

- Meckel, Miriam/Fieseler, Christian/Gerlach, Jan, 2013: Der Diskurs zur Netzneutralität, DIVSI Diskussionsbeiträge 4, Hamburg: DIVSI.
- Moes, Johannes, 1998: Eine Netzkritikbewegung?, in: *Das Argument*, 42 (5/6), S. 741-753.
- Mueller, Milton L., 2002: *Ruling the Root. Internet Governance and the taming of cyberspace*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- nettime (Hrsg.), 1997: *Netzkritik. Materialien zur Internet-Debatte*, Berlin: Edition ID-Archiv.
- Niedermayer, Oskar (Hrsg.), 2013: *Die Piratenpartei*, Wiesbaden: Springer VS.
- Offe, Claus, 1985: New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional politics, in: *Social Research*, 52 (4), S. 817-868.
- Palonen, Kari, 1987: Korrekturen zur Geschichte von „Politisierung“, in: *Archiv für Begriffsgeschichte*, 30, S. 224-234.
- Palonen, Kari, 2003: Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization, in: *Alternatives*, 28, S. 171-186.
- Paulson, Stanley L., 1981: Subsumption, Derogation, and Noncontradiction in Legal Science, in: *University of Chicago Law Review*, 48, S. 802.
- Della Porta, Donatella/Rucht, Dieter, 2002: The Dynamics of Environmental Campaigns, in: *Mobilization*, 7 (1), S. 1-14.
- Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M., 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, S. 189-220.
- Van Schewick, Barbara, 2014: The Case for Rebooting the Network-Neutrality Debate. The future of the Internet hangs in the balance, *The Atlantic*, 2014.
- Schimank, Uwe, 2006: *Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftssteuerung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmitter, Philippe C., 1969: Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration, in: *International Organization*, 23 (1), S. 161-166.
- Sietmann, Richard, 2012: Etikettenschwindel. Brüsseler Mogelpackung bei der Netzneutralität, in: *c't*, 15, S. 72-74.
- Simon, Bernd/Klandermans, Bert, 2001: Politicized collective identity: A social psychological analysis, in: *American Psychologist*, 56 (4), S. 319-331.
- Spies, Axel/Ufer, Frederic, 2010: Netzneutralität: Stichwort oder Unwort des Jahres?, in: *MultiMedia und Recht*, 13 (1), S. 13-17.
- Van Stekelenburg, Jacqueliën/Walgrave, Stefaan/Klandermans, Bert/Verhulst, Joris, 2012: Contextualizing Contestation: Framework, Design, and Data, in: *Mobilization: An International Quarterly*, 17 (3), S. 249-262.
- De Wilde, Pieter, 2011: No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration, in: *Journal of European Integration*, 33 (5), S. 559-575.
- Wu, Tim, 2003: Network Neutrality, Broadband Discrimination, in: *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2 (1), S. 141-176.
- Zürn, Michael, 2013: Politisierung als Konzept der Internationalen Beziehungen, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 7-35.

Anschrift des Autoren und der Autorin:

PD Dr. Sebastian Haunss, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Postfach 33 04 40, 28334 Bremen

E-Mail: sebastian.haunss@uni-bremen.de

Prof. Dr. Jeanette Hofmann, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

E-Mail: jeanette.hofmann@wzb.eu

Schwerpunkte bisheriger 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

2-2014

Klimapolitik – Integration und Koordination

1-2015

Entstehung und Wandel von Politikfeldern

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

Schwerpunkt: Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Marian Döhler

Das Politikfeld als analytische Kategorie

Zusammenfassung

Bisher sind kaum Bemühungen unternommen worden, um den häufig verwendeten Begriff des „Politikfeldes“ zu klären. In diese Lücke stoßen die hier präsentierten Überlegungen mit dem Ziel, eine konzeptionelle Variante zu entwickeln, die erstens die Merkmale von Politikfeldern beschreibt, zweitens Wirkungsvermutungen für die Ebene handelnder Akteure generieren hilft und drittens Indikatoren für den Wandel von Politikfeldern liefert. Dazu werden die wichtigsten Konzepte vorgestellt, die die Entstehung und Wirkung von sektoralen Handlungszusammenhängen beschreiben. Daraus werden die vier Dimensionen Policies, Institutionen, Akteurkonstellationen und Leitbilder abgeleitet, die als konstitutive Merkmale eines Politikfeldes gelten können. Deren Genese lässt sich als funktionale Ausdifferenzierung dieser vier Dimensionen begreifen, die sich zu einem abgegrenzten Handlungsfeld mit relativer politischer Autonomie gegenüber der Umwelt verdichten. Dass die Grenzen und die Binnenstruktur eines Politikfeldes dessen Wandel erklären können, wird anhand eines Vergleichs zwischen der Wissenschafts-, der Agrar- und der Gesundheitspolitik illustriert. Insbesondere die abnehmende Autonomie nach außen sowie die Heterogenisierung der internen Akteurkonstellation erweisen sich als tragfähige Erklärungsfaktoren für den Wandel von Politikfeldern.

Schlagworte: Politikfelder, Genese, Effekte, Wandel

Abstract

The Policy Field as Analytical Category

Concepts referring to sectoral policy subsystems are abundant. However, few efforts are made to clarify the frequently used term “policy field”. This paper is determined to move this notion into a more analytical direction. The central aim is to substantiate the dimensions of policy fields, their presumed effects on policy actors, and to provide an explanatory framework for stability or change. Therefore, concepts such as iron triangles and policy networks are reconsidered in order to specify the essential dimensions of policy fields. Policy fields emerge if a group of strategic actors who face a new problem generate a semi-autonomous sphere of interaction. The policy field is completed if a specific institutional setting and a set of policy ideas are added. This process is based on functional differentiation and politicization. Finally, a comparison of science, agricultural, and health policy is used to illustrate how stability and change of policy fields could be explained. Especially the perforation of policy boundaries, which allows external interests to gain influence, and a destabilization of previously homogeneous coalitions prove to be crucial variables.

Key words: Policy fields, formation, effects, change

1 Einleitung¹

Kaum ein Begriff findet in der Policy-Analyse so häufig Verwendung wie der des Politikfeldes. Zahlreiche Monographien widmen sich explizit einzelnen Politikfeldern, Lehrbü-

cher enthalten regelmäßig entsprechende Kapitel (vgl. z.B. *Pilz/Ortwein* 1995, S. 278ff.; *Schmidt* 2007, S. 281ff.), ebenso wie die Bilanzierung von Regierungstätigkeit seit den 1980er Jahren nach Politikfeldern gegliedert ist (vgl. u.a. *Süß* 1991; *Egle/Zohlhörer* 2010). Bei der Durchsicht einschlägiger Lehrbücher und Reader, die den Forschungsstand dokumentieren, fällt allerdings auf, dass kaum Anstrengungen unternommen werden, um klarzustellen, welches die konstitutiven Merkmale eines Politikfeldes sind, wo seine Grenzen verlaufen, was es von anderen Analyseeinheiten abhebt, oder ob – und wenn ja – welche Wirkungen davon auf die handelnden Akteure ausgehen. Im ersten deutschsprachigen Lehrbuch der Policy-Analyse findet sich eine weit verbreitete Begriffsbestimmung, der zufolge Politikfelder „der Alltagssprache entnommenen Nominalkategorien von Policies wie Sozialpolitik, Energiepolitik, Agrarpolitik“ (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 21) entsprechen (ähnlich *Schmidt* 1995, S. 567). Damit wird allerdings nur von einem Begriff auf einen anderen verwiesen, ohne auf die Merkmale oder Wirkungen von Politikfeldern einzugehen. Auch dass deren „Grenzen durch bestimmte institutionelle Zuständigkeiten und eine sachliche Zusammengehörigkeit“ (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 22) gezogen seien, sagt nichts darüber aus, wie diese Grenzen identifiziert werden können. Darüber, dass politische Handlungszusammenhänge existieren, die gegenüber ihrer Umwelt eine relative Autonomie erlangen und sich als Politikfeld charakterisieren lassen, besteht zwar Einigkeit, aber in einem eher reflexionsarmen Sinne. Das wäre so lange kein Grund zur Klage, wie Politikfelder untereinander keine oder nur geringe Unterschiede aufweisen würden. Aber bereits ein oberflächlicher Blick macht deutlich, dass in der Gesundheits- und Agrarpolitik ebenso wie in der Umwelt- und Bildungspolitik nicht nur klar divergierende institutionelle Strukturen und Akteurkonstellationen, sondern auch unterscheidbare Handlungsmuster, Politikverläufe und -dynamiken anzutreffen sind (vgl. *Rehder/von Winter/Willems* 2009).

Politikfelder sind demzufolge mehr als nur eine Nominalkategorie, sondern umreißen auch real existierende Wirkungszusammenhänge, die es nahe legen, das Politikfeld als analytische Kategorie zu nutzen, die über deskriptive Zwecke hinaus auch zur Beantwortung unterschiedlicher Forschungsfragen verwendet werden kann. Allerdings setzen diese wie andere Analyseoperationen voraus, dass über die Genese, die Merkmale sowie die Wirkungen, die Politikfeldern zurechenbar sind, mehr als nur Ahnungswissen vorhanden ist. In diese Lücke stoßen die nachfolgenden Überlegungen mit dem Ziel, aus der vorhandenen Forschungsliteratur ein Kategoriengerüst zu destillieren, das im Zuge möglichst vieler Policy-Fragestellungen einsetzbar ist. Dies geschieht in drei Schritten. Zunächst erfolgt in Abschnitt zwei ein Überblick über artverwandte Konzepte, der den bisherigen Erkenntnisstand dokumentieren soll. Im dritten Abschnitt werden sodann vier Dimensionen vorgeschlagen, die als Grundlage für die Analyse der Genese, der Effekte und des Wandels von Politikfeldern dienen können. Die zuvor gewonnenen Kategorien werden in Abschnitt vier in einen knappen Vergleich zwischen drei Politikfeldern überführt, der sich auf deren Wandel konzentriert.

2 Sektoralisierungskonzepte in der Politikwissenschaft

Eine wesentliche Leistung der Policy-Analyse besteht darin, politische Prozesse begrifflich in kleinere Einheiten aufzuschlüsseln und so einen analytisch präziseren Zugriff zu ermöglichen. Das bekannteste Beispiel dafür ist der in Phasen untergliederte Policy-

Zyklus. Auch eine ganze Konzeptfamilie, zu der das iron triangle, das policy subsystem bzw. die policy community, das Policy-Netzwerk oder die epistemic community zu rechnen sind, verdankt sich dem Bestreben, politische Prozesse über jene allgemeinen Normen und Verfahren, die durch das Regierungssystem vorgegeben sind, hinaus erfassen und erklären zu können. Dazu musste man allerdings erst auf die Idee kommen, Politik als sektoralen bzw. policy-spezifischen Vorgang zu begreifen. Einen wichtigen Anstoß dazu lieferte in den 1960er Jahren die systemtheoretische Betrachtung von *David Easton*. Sie lenkte das Interesse darauf, dass Politik nicht nur aus dem Kampf um politische Mehrheiten besteht („input“), sondern auch einen politischen „output“ erzeugt. *Theodore Lowi* öffnete dann mit seiner bekannte Policy-Typologie den Blick dafür, dass sich dieser Output nach Arenen mit unterschiedlichen Konflikt- und Verteilungsregeln sortieren lässt (vgl. *Lowi* 1964, S. 689ff.). Damit war nicht nur in der amerikanischen Politikwissenschaft der Grundstein für eine sektorale Politikbetrachtung gelegt, die sich auch im bundesdeutschen Kontext angesichts der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsexpansion der ersten Nachkriegsdekaden sowie der Ende der 1960er beginnenden Umweltpolitik aufdrängte.

Dass allein die Analyse des Regierungssystems – oder allgemeiner: des politischen Systems – nicht ausreicht, um den politischen Prozess in seiner Vielschichtigkeit abzubilden, sondern präziser benennbare „Orte“ definierbar sind, ist in der deutschen Politikwissenschaft erstmals von *Wilhelm Hennis* thematisiert worden. Hennis hatte die Ausdifferenzierung des Regierungssystems, insbesondere die damit einhergehende Ausweitung von Staatsaufgaben zum zentralen Gegenstand politikwissenschaftlicher Analyse ausgerufen, um sich damit von der klassischen Staatszwecklehre abzugrenzen, der zufolge sich „Staatsaufgaben“ aus dessen zeitlos über-konstitutioneller Existenz ableiten lassen. „Was staatliche Aufgabe sein sollte, sein könnte, sein müsste“ werde aber vielmehr im „Bereich der vorparlamentarischen freien politischen Willensbildung“ (*Hennis* 1965, S. 177) entschieden. Daraus wird gefolgert, dass „die öffentlichen Aufgaben, die politische Sachprobleme unserer Zeit: Gesundheitspolitik, Bildungspolitik, Bevölkerungspolitik, selbstverständlich die Wirtschaft ... wieder in einen Bezug zu unserem Fach“ (*Hennis* 1965, S. 176) gebracht werden sollten. Auch ohne dass Hennis diese Programmatik weiter verfolgt hätte, sind Politikfelder seit den frühen 1970er Jahren zum bevorzugten Untersuchungsobjekt geworden (vgl. etwa *Grottian/Murswieck* 1974). Bezugspunkt war auch hier der Policy-Output, der den Begriff der Staatsaufgaben zunehmend ersetzte. Ein Bewusstsein für diese Analyseperspektive bildete sich aber eher konkludent als explizit heraus, was sich u.a. an einer schwankenden Begrifflichkeit ablesen lässt. Nachdem der Begriff Politikfeld 1980 erstmals im Titel eines Sonderheftes der PVS auftauchte (vgl. *Grottian* 1980), war zwei Jahre später, wiederum in einem PVS-Sonderheft, von „Politikbereichsanalysen“ (*Hesse* 1982, S. 309) die Rede. Auch der Begriff „Sektor“ hat immer wieder Verwendung gefunden (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995).

Damit steht die bundesdeutsche Politikwissenschaft nicht allein. Auch in anderen Ländern, insbesondere den USA, sind diverse Sektoralisierungskonzepte diskutiert worden (vgl. *McCool* 1989, S. 264ff.), ohne dass daraus ein endgültiger „Sieger“ hervorgegangen wäre. Zentral für die amerikanische Diskussion war und ist der Bezug zu *Theodore Lowi's* Policy-Typologie, die er in einer Variante auf die vielzitierte These zuspitzte, „policy determines politics“ (*Lowi* 1972, S. 299; für die deutsche Rezeption vgl. *Heinelt* 2014). Demnach sind es die regulativen, distributiven oder redistributiven Inhalte und deren Verteilungswirkungen, die Interessenkonflikte und das Ringen um politische Mehrheiten bestimmen. Obwohl wiederholt Zweifel an der Trennschärfe dieser Typologie ge-

äußert wurden, hat sich die Betonung des Policy-Outputs auf alle nachfolgenden Kategorisierungen des Politikprozesses ausgewirkt. Im Kern behaupten alle Sektoralisierungskonzepte, dass sich um politische Inhalte herum klar abgrenzbare Gruppen von Akteuren herausbilden und sich durch eine eigenständige Handlungslogik von ihrer Umwelt unterscheiden lassen.

Das „iron triangle“ ist die erste und bis heute populärste Variante eines Sektoralisierungskonzeptes. Der Begriff, der in den 1960er Jahren in den USA aufkam (vgl. *McConnell* 1966, S. 211ff.), umschreibt eine stabile Austauschbeziehung zwischen Repräsentanten des Kongresses, zumeist aus einem (Unter-)Ausschuss, womit gleichzeitig die „jurisdiction“ umrissen ist, einer Bundesbehörde und einer begrenzten Zahl von Interessengruppen, die untereinander politische Vorhaben zum wechselseitigen Vorteil aushandeln. Das Konzept ist nicht nur als Beschreibung des politischen Prozesses populär geworden, sondern fand auch in einer normativen Variante Verwendung, der zufolge iron triangles stellvertretend stehen für klientelistische und von demokratischer Kontrolle losgelöste Formen des politischen Prozesses (vgl. *McCool* 1998, S. 553). Wohl nicht zuletzt durch seine metaphorische Wucht ist das Konzept bis heute in Gebrauch geblieben, allerdings eher zur Beschreibung von engen und stabilen Beziehungsstrukturen wie etwa im Rüstungsbereich, in denen Policies offenkundig „interest-based“ (*Howlett/Ramesh* 1995, S. 131) ablaufen.

Nur unwesentlich später hielt das Konzept des „subgovernments“ bzw. – entweder äquivalent dazu oder als Oberbegriff für alle Sektoralisierungskonzepte „policy subsystems“ – Einzug in die amerikanische Politikwissenschaft (vgl. *McCool* 1989; 1998). Die Literatur zeichnet kein einheitliches Bild davon, welche Elemente ein subgovernment definieren. In der Tendenz wird darunter ebenfalls ein nach außen abgeschlossener Einflussbereich bestehend aus einer begrenzten Anzahl politischer Akteure verstanden. Im Unterschied zum iron triangle wird die Ausbreitung von subsystems zum einen als Indiz für die zunehmende Fragmentierung des politischen Prozesses bzw. der Spezialisierung von Kongressausschüssen einerseits und staatlichen Behörden andererseits gewertet. Zum anderen gelten subsystems als Resultat des strategischen Verhaltens von Politikern und Interessengruppen, die sich auf diesem Wege besondere Kontroll- und Einflusskanäle schaffen, die gegenüber konkurrierenden Interessen eine Hürde bilden (z.B. *Baumgartner/Jones* 1991, S. 1056). Mit beiden Konzepten wird das Phänomen sektoral abgegrenzter Einfluss- und Handlungssphären betont, die in der analytischen Denkwelt der Politikwissenschaft zuvor kaum bedacht wurden.

Die diesen Konzepten inne wohnende Neigung, eine beinahe hermetische Schließung nach außen zu betonen, hat *Hugh Heclo* in einem einflussreichen Aufsatz eine offenere Konzeption entgegengehalten. Heclo bestreitet die Existenz von subgovernments nicht, sieht daneben aber eine wachsende Zahl schnelllebiger „issue networks“ entstehen, deren Teilnehmer kommen und gehen mit der Folge, „in fact it is almost impossible to say where a network leaves off and its environment begins“ (*Heclo* 1978, S. 102). Wo subgovernments Stabilität und Ereignisbeherrschung behaupten, sieht Heclo Fluktuation und Kontrollverlust. Issue networks setzen sich nicht nur aus Lobbyisten und Parteipolitikern zusammen. Ihre Teilnehmer werden als technokratische „shared-knowledge group“ (*Heclo* 1978, S. 103) bezeichnet. Dieses „elastische“ Image (*Jordan* 1981) des Politikprozesses, dessen Unschärfe auch Kritik hervorgerufen hat (vgl. *McCool* 1998, S. 554), markierte dennoch eine konzeptionelle Wende in der amerikanischen Policy-Forschung. Zum einen wird nicht nur in metaphorischer Hinsicht die eiserne Härte und der Determinismus von

Beziehungsstrukturen durch offenere, in ihrer Wirkungsweise weniger vorherbestimmbare Konzepte ersetzt, zu denen etwa das policy network oder die epistemic community zu rechnen sind. Zum anderen spielen kognitive Prozesse, Wissen und Expertise eine zunehmend bedeutsame Rolle und ergänzen die zuvor dominierende Sicht, dass Macht- und Aushandlungsprozesse im Zentrum von subgovernments stehen. Das issue network lässt sich daher als „knowledge-based“ (Howlett/Ramesh 1995, S. 131) charakterisieren.

Dass Sektoralisierungskonzepte zuerst in den USA florierten, ist kein Zufall, sondern spiegelt die hohe Fragmentierung des Regierungssystems wider. Dies zeigt sich z.B. in der Arbeitsstruktur des Kongresses, in dem die Zahl der Ausschüsse und Unterausschüsse bereits seit den 1950er Jahren zwischen 200 und 300 schwankt. Komplementär dazu hat sich die gesetzesvollziehende Bundesverwaltung entwickelt, die nur optisch aus größeren Behörden besteht, faktisch jedoch in zahllose semi-autonome „bureaus“, „offices“ oder „directorates“ zerfällt, die richtungsweisende und identitätsstiftende Impulse eher von den Kongressausschüssen und betroffenen Klientelgruppen empfangen als von einer Behördenleitung. Die Fragmentierung staatlicher Institutionen hat auch auf die Interessengruppen abgefärbt, da kaum Repräsentationsmonopole entstehen konnten, sondern sich eine Vielzahl funktional überlappender und häufig konkurrierender Verbände der politisch-administrativen „target structure“ angepasst haben. Die Wahrnehmung von „government as a federation of sectors“ (Wildavsky 1979, S. 73) ist in der europäischen Politikwissenschaft nicht bzw. nicht in gleicher Schärfe nachvollzogen worden (vgl. Rose 1980). In der hiesigen Politikfeldanalyse gilt die – wenn auch unausgesprochene – Vermutungsregel, dass dann Anlass besteht von einem Politikfeld zu sprechen, wenn dem eine Institutionalisierung entweder in Gestalt neuer administrativer Zuständigkeiten und/oder gesetzlicher Zielbestimmungen vorausgegangen ist (vgl. u.a. Blum/Schubert 2009, S. 74ff.; Böcher/Töller 2012, S. 11ff.).

Gleichwohl konnte sich das Konzept des issue networks – genauer gesagt: der zweite Teil des Begriffspaars – seit den 1980er Jahren als „policy network“ bzw. Politiknetzwerk einen festen Platz im Metaphern-Markt der europäischen Politikwissenschaft sichern. Der durchschlagende Erfolg beruhte vor allem auf dessen universellem Geltungsanspruch. Policy-Netzwerke werden so verstanden, dass sie losgelöst von den Besonderheiten eines Regierungssystems existieren. Betont wird die Interdependenz der Akteure, die ihre Handlungen auf ein gemeinsames Ziel hin koordinieren und sich damit gegenüber ihrer Umwelt abgrenzen (vgl. Enroth 2011, S. 27ff.). Der Fokus ist damit deutlich weiter als in den bisher dargestellten Konzepten. Ein Policy-Netzwerk kann sich horizontal auf einen bestimmten Sektor beziehen, muss dies aber nicht. Denn das Konzept transportiert auch eine evolutionäre Aussage, die der vertikalen Dimension gilt, nämlich dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Weder sei zwischen beiden Sphären eine klare Trennung möglich, noch sei die „Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum“ (vgl. Mayntz 1993, S. 40; vgl. auch Lehmbruch 1991) weiter zeitgemäß. An die Stelle hierarchischer Über- und Unterordnung würden zunehmend dezentrale Aushandlungsprozesse treten, in denen die „Logik des Kompromisses“ (Mayntz 1993, S. 50) vorherrscht, die – wie häufig unterstellt – zu gemeinwohldienlichen Resultaten führe. Die Konsequenzen für den politischen Prozess gelten politikfeldunabhängig: „Policies are formulated to an increasing degree in informal political infrastructures outside conventional channels such as legislative, executive and administrative organizations“ (Kenis/Schneider 1991, S. 27). Daraus ergab sich eine hohe Anschlussfähigkeit an bestehende Diskurse. Nicht nur die Erträge der ausklingenden Korporatismusdebatte, in der die Be-

deutung von Tausch- und Aushandlungsprozessen jenseits parlamentarischer Entscheidungen betont worden war, ließen sich nahtlos in die Verflechtungs- und Interdependenzrhetorik des Konzeptes integrieren (z.B. *Nullmeier/Rüb* 1993, S. 299ff.). In ganz ähnlicher Weise konnte auch die zu Beginn der 1990er Jahre auflebende EU-Forschung auf Policy-Netzwerke als konstitutiven Bestandteil des europäischen Mehrebenensystems verweisen.

Ebenfalls zu Beginn der 1990er Jahre gelangte mit den „epistemic communities“, ein weiteres Sektoralisierungskonzept in die Diskussion. Zunächst auf die Ebene der internationalen Beziehungen bezogen wird eine epistemic community definiert als „network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (*Haas* 1992, S. 3). In dieser eklektischen Begriffsbestimmung werden bekannte Sektoralisierungselemente mit Wissen und Expertise verbunden. Es geht aber nicht allein um wissenschaftliche Expertise, sondern auch um Überzeugungssysteme („belief systems“). In epistemic communities wird weniger um materielle Interessen gerungen als vielmehr um die glaubwürdigere Realitätsinterpretation (vgl. *Dunlop* 2012, S. 234). Der Umstand, dass eine wachsende Zahl politischer Entscheidungen etwa in der Umwelt-, der Verbraucherschutz-, der Gesundheitspolitik oder der Risikoregulierung (vgl. *Döhler* 2012) ohne wissenschaftliche Unterstützung kaum noch vorstellbar sind, unterstreicht die Bedeutung epistemischer Faktoren auch dann, wenn man dem konstruktivistischen Subtext des Konzeptes nicht folgen mag. Die langfristige Bedeutung des epistemic community-Konzeptes für die Politikwissenschaft ist darin zu sehen, dass Wissen und Ideen neben Interessen und Macht als Faktoren der politischen Entscheidungsfindung stärkere Berücksichtigung gefunden haben.

Aus diesem Rückblick lässt sich zweierlei schließen. Erstens werden politische Veränderungen, Umbrüche oder auch disziplinäre Diskurse (im Idealfall getrieben von kumulativem Wissensfortschritt) immer wieder Sektoralisierungskonzepte hervor bringen. Hier sei aus jüngster Zeit nur auf die „strategischen Handlungsfelder“ (*Fligstein/McAdam* 2012) verwiesen, die Sektoralisierung vor allem unter dem Aspekt der Interaktion zwischen zwei konkurrierenden Akteuren, den „challengers“ und den „incumbents“, sehen. Ein Wettbewerb um das beste Konzept dürfte schon deshalb kaum greifbare Resultate erbringen, weil es zumeist um neue bzw. andersartige Probleme und Forschungsfragen geht, die einer „one size fits all“-Lösung zuwider laufen. Das führt zu der zweiten Schlussfolgerung, dass die für Analyse Zwecke wertvolle Eigenheit des Politikfeld-Konzeptes – im Unterschied zu anderen Sektoralisierungskonzepten – darin besteht, die Aufmerksamkeit auf politische Handlungszusammenhänge zu lenken, ohne damit bereits Aussagen über *spezifische* Wirkungen zu transportieren, wie das etwa beim iron triangle oder dem Policy-Netzwerk der Fall ist. Das Politikfeld *hat* Einfluss auf politische Inhalte und das Verhalten der Akteure, aber ohne den konzeptionellen Anspruch, dies deterministisch vorhersagen zu können. Vielmehr kann eine genauere Kartierung von Dimensionen, aus denen ein Politikfeld besteht, Wirkungs*vermutungen* generieren, deren Geltung aber immer erst empirisch überprüft werden muss.

3 Dimensionen von Politikfeldern

Für eine analytische Nutzung ist es daher ratsam, sich auf wenige nicht abschließend definierte Dimensionen zu beschränken. Denn anders als bei den in der Politikwissenschaft

verbreiteten Typologien, z.B. liberaler, konservativer und sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat, die jedem Typus bestimmte Effekte zuschreiben, muss die Beschaffenheit eines Politikfeldes empirisch immer erst erhoben werden. D.h. die Ausprägung einzelner Merkmale, etwa die Zahl der Akteure, die Verteilungsregeln oder Konfliktlinien variieren. Daher wird hier unter Rückgriff auf die oben präsentierten Konzepte ein „middle of the road“-Katalog von vier Dimensionen vorgeschlagen, um den Politikfeld-Begriff analytisch handhabbar zu machen.

Einigkeit lässt sich vermutlich rasch darüber herstellen, dass erstens Policies, also staatliche Handlungsprogramme, die auf regelungsbedürftige Probleme abzielen, die konstitutive, weil handlungsleitende Dimension eines jeden Politikfeldes bilden. Policies unterscheiden sich durch eine jeweils eigentümliche „Problemstruktur“ (vgl. *Reiter/Töller* 2014, S. 100ff.), die sich aus ihrer ökonomischen Bedeutung, ihrer Konflikthaftigkeit oder ihrer politischen Steuerbarkeit zusammensetzt. Für den deutschen Fall, in dem das Verständnis von Policy-Making stark auf den Gesetzgebungsprozess fokussiert, lassen sich Policies als „akkumulierte[r] Bestand an Regeln“ (*Töller/Böcher* 2012, S. 8) operationalisieren, von dem jene reproduktiven Effekte zu erwarten sind, die *Wildavsky* (1979, S. 62) als „policy as its own cause“ bezeichnet hat. Damit verbunden ist die Hypothese, dass Policies langfristige Wirkungen entfalten, die sich aus der Ablagerung politischer Prozesse ergeben.

Dass diese „Sedimentschichten“ Handlungsoptionen kanalisieren können, ist mit dem regelmäßig anzutreffenden Hinweis auf politische Lernprozesse (vgl. *Pierson* 1993, S. 615) nur teilweise plausibilisiert. Da Policy-Lernen häufig mit einer impliziten Optimierungsvorstellung einhergeht, können politische Fehlschläge oder nicht-intendierte Konsequenzen, die ebenso großer Aufmerksamkeit bedürfen wie gelungene Problemlösungen, nur schwer erklärt werden. Daher gilt es Policies nicht nur als Resultat von zielgerichtetem Akteurshandeln zu betrachten, sondern auch die Rückkopplungen zu bedenken, die Interessen und Strategien beeinflussen, ohne dass dies beabsichtigt war (vgl. *Pierson* 2005). Im Extremfall kann dies so weit gehen, dass die „Akteure es sich überhaupt nicht vorstellen [können], dass sie eine andere Gestaltung der Strukturen wollen können“ (*Schimank* 2010, S. 465). Auch wenn das Konzept des Policy Feedbacks die Rückkopplungseffekte eindeutig der Policy-Dimension zuordnet, sollte die Frage offen bzw. einer empirischen Überprüfung vorbehalten bleiben, inwieweit die hier behandelten Dimensionen an der Erzeugung von Rückkopplungseffekten beteiligt sind.

Als zweiter, vermutlich ebenso unstrittiger Bestandteil ist die institutionelle Dimension zu nennen, wobei es nicht ausreicht, Institutionen einer klassischen Formel folgend nur als handlungsbeschränkende bzw. -ermöglichende Kontexte zu operationalisieren. Denn über generelle, vom Regierungssystem her festgelegte Regeln, wie parlamentarische Verfahren, exekutive Zuständigkeiten oder föderale Kompetenzzuweisungen weisen Politikfelder häufig auch aus einer bestimmten Policy heraus entwickelte Institutionen auf, die für politische Gestaltungsoptionen ebenso zentrale Wirkungen besitzen wie für das strategische Verhalten der Akteure. Die gesetzliche Krankenversicherung bspw. bildet für die Gesundheitspolitik einen institutionellen Kern, der nicht nur monetäre Verteilungsregeln schafft, sondern den Akteuren auch politische Einflusschancen zuweist. Funktional spezialisierte Institutionen, die unabhängig vom politischen System existieren, gilt es daher besonders zu berücksichtigen.

Drittens grenzen sich Politikfelder über spezifische Akteurkonstellationen von ihrer Umwelt (i.d.R. andere Politikfelder) ab. Die Bedeutung einer „boundary specification“ ist

in der quantitativen Netzwerkanalyse besonders betont worden. Auf diese Art und Weise kann empirisch nicht nur erhoben werden, wer einem Netzwerk zurechenbar ist, sondern auch welche Durchsetzungsreputation einzelne Akteure in der Wahrnehmung anderer Akteure besitzen (vgl. *Janning/Schneider* 2006, S. 122ff.). Üblicherweise wird man davon ausgehen können, dass Fachpolitiker, Parteien, Verbände, NGOs, Unternehmen sowie zuständige Behörden in einem Politikfeld agieren. Das hohe Zutrauen in die Fähigkeit der Beteiligten zu wissen, wer „dazu gehört“, das aus der Verwendung nominaler Politikfeld-Konstruktionen spricht, sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass neben eindeutigen Fällen wie der Agrar- oder Gesundheitspolitik auch Kategorien wie Verbraucherschutz- oder Rechtspolitik existieren, in denen es selbst Praktikern schwer fallen dürfte, das Feld der Akteure trennscharf zu identifizieren. Die empirische Erhebung einer mehr oder minder klar erkennbaren Akteurkonstellation sollte daher ergänzt werden von der Frage nach den dort dominierenden Interaktionsformen (vgl. *Scharpf* 1997, S. 72), also typischen Handlungsmustern, die in der Policy-Analyse auch als Politikstile konzipiert werden (vgl. *Freeman* 1986). Wenn Politikfelder gleichermaßen als „Problemverarbeitungszusammenhang und Konfliktstruktur“ (*Schneider/Janning* 2006, S. 64) beschrieben werden, verweist dies zutreffend auf den Umstand, dass es nicht nur um Konsens und/oder Problemlösungen geht, sondern auch ideologische oder Verteilungskonflikte stattfinden, etwa zwischen biologischen und konventionellen Agrarproduzenten oder zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern (Ärzte, Krankenhäuser, Pharma-Industrie usw.).

Viertens schließlich ist die Dimension (ordnungspolitischer) Leitbilder zu nennen, deren Wirkung sich in zwei Richtungen entfaltet: zum einen als kognitive Orientierungsgröße für die im jeweiligen Politikfeld versammelten Akteure, zum anderen als normative Messlatte für eine politikfeldspezifische „logic of appropriateness“. Politische Maßnahmen oder Forderungen von Parteien und Interessengruppen können durch die Bezugnahme auf Leitbilder eine „sekundäre Legitimation“ (*Knoepfel* u.a. 2011, S. 101) erlangen, die die primäre Legitimation durch allgemeine Wahlen übersteigt. Das Leitbild des „bäuerlichen Familienbetriebes“ etwa diente über Jahrzehnte hinweg als Gegenstand und Begründung für agrarpolitische Fördermaßnahmen. Seit 1955 heißt es im Landwirtschaftsgesetz (LwG) unverändert, wesentliches Ziel sei es, die „naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile [der Landwirtschaft] gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und ihre Produktivität zu steigern“ (§ 1 LwG), wobei „von Betrieben mit durchschnittlichen Produktionsbedingungen auszugehen [sei], die bei ordnungsmäßiger Führung die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten“ (§ 4 LwG). Derartige Leitbilder haben normativen Charakter, entwickeln sich aber nicht losgelöst von den Interessen der Akteure. Teilweise reflektieren sie „eingefrorene“ gesellschaftliche Konflikt- bzw. Kompromisslinien, die nicht beliebig für spezielle Interessen instrumentalisierbar sind (vgl. *Döhler/Manow* 1997, S. 115ff.). Dies gilt bspw. für die sog. „Strukturprinzipien“ der gesetzlichen Krankenversicherung, die bis in den heutigen Tag eine Art Legitimationskordon um GKV-spezifische Strukturelemente (Selbstverwaltung) und Verteilungsregeln (Solidar- u. Sachleistungsprinzip) herum bilden, den aufzubrechen nur unter erheblichen politischen Anstrengungen möglich ist. Die eben genannten Beispiele sind insofern typisch, als Leitbilder häufig in Gestalt gesetzlicher Zweckbestimmungen auftreten.

Auch wenn das Ziel der hier präsentierten Überlegungen nicht darin besteht, einen abschließenden Katalog an Eigenschaften zu definieren, so ist allein mit der Aneinanderreihung der vier Dimensionen noch kein Erkenntnisfortschritt erzielt. Um zu belastbaren

Aussagen über die Wirkungen eines Politikfeldes zu gelangen, bedarf es erstens einer genaueren empirischen Ausfüllung der vier Dimensionen, gefolgt von einem zweiten Schritt, in dem die so gewonnenen Erkenntnisse dazu verwendet werden, ein Politikfeld nach außen abzugrenzen und dessen interne Strukturen und Handlungsmuster herauszuarbeiten. Eine Kernannahme lautet, dass die vier Dimensionen nicht in jedem Politikfeld gleichermaßen ausgeprägt sind, sondern vielmehr in einem jeweils spezifischen Mischungsverhältnis auftreten. Sie können eine marginale oder aber auch eine starke bis dominante Rolle einnehmen. So war die Agrarpolitik lange Zeit von einem starken Leitbild geprägt, ihre institutionelle Dimension hingegen in dem Sinne eher schwach, als dass davon kaum erkennbare Wirkungen auf Politikinhalte ausgingen. Die nun naheliegende Frage, in welchem Verhältnis die vier Dimensionen zueinander stehen, muss mit der wenig befriedigenden Aussage beantwortet werden, dass es sich um eine variable Beziehung handelt. Dies erfordert eine konzeptionelle Präzisierung, die auf einen anderen Zusammenhang abhebt.

Ein Politikfeld existiert nach den hier angelegten Maßstäben erst dann, wenn sich endogene Policy-Inhalte von allgemeinen politischen oder ökonomischen Abläufen unterscheiden. In der Diskussion über policy subsystems und issue networks ist deutlich geworden, dass die Öffnung oder Schließung ein wichtiges Kriterium der Sektoralisierung bildet. Wenn Politikfelder nach außen abgrenzbar sind, liegt es nahe, ihnen nach innen eine „causal autonomy“ (Burstein 1991, S. 330; ähnlich Trampusch 2009, S. 47ff.) dergestalt zuzurechnen, dass innerhalb des Politikfeldes eine von der Umwelt unterscheidbare Handlungslogik vorherrscht. Zu deren Beschreibung kann sowohl auf etablierte Konzepte der Interessenvermittlung (pluralistisch, korporatistisch, klientelistisch etc.) zurückgegriffen werden (so etwa Nullmeier/Rüb 1993, S. 293ff.) wie auf die von Scharpf verwendeten Interaktionsformen. Dass es bei der Verwendung des Begriffs Politikfeld nicht immer sinnvoll ist, sprachlichen Konventionen zu folgen, wurde bereits angesprochen. Das Problem stellt sich auch bei der Außenabgrenzung, die empirisch oftmals kaum nachweisbar ist. Das gilt z.B. für Rechtspolitik oder auch Wirtschaftspolitik, deren Grenzen diffus sind und eher durch enger gefasste Handlungsfelder wie Industrie- oder Außenhandelspolitik greifbar werden. Durch ihre Schließung nach außen bilden Politikfelder Unterbrechermaschinen für exogen wirkende politische oder ökonomische Kräfte, gegenüber denen die Akteure eigenständige Handlungsmuster behaupten können. Dass die Schließung nach außen nicht nur Teil der Genese eines Politikfeldes darstellt, sondern auch als Indikator von Wandel bedacht werden sollte, zeigt die Analyse von Trampusch, die für die Sozialpolitik eine „Erschöpfung“ (Trampusch 2009, S. 123) politikfeldspezifischer Gestaltungskräfte konstatiert, die sich als Autonomieverlust gegenüber externen Interessen äußert. Einiges spricht dafür, dass mit zunehmendem Alter von Politikfeldern die Anfälligkeit für Grenzauflösungen steigt.

Nicht nur die äußere Grenze, sondern auch das „Innenleben“ von Politikfeldern bedarf einer Präzisierung, die auf den vier Dimensionen aufbaut, aber auch einen darüber hinaus reichenden „Eigenschaftsraum“ (Pappi 1993, S. 90) beschreiben muss. Ein erstes Problem bei diesem Analyseschritt ist bereits bei der Außenabgrenzung zu Tage getreten, nämlich die „Größe“ eines Politikfeldes. Manche Nominalkategorien sind zu groß, selbst wenn die Grenzziehung besser gelingt als bei der Wirtschaftspolitik. Das ist etwa bei der Sozialpolitik der Fall, weil dieser Begriff verdeckt, dass sich dahinter ausgewachsene Politikfelder verbergen: Die Gesundheitspolitik etwa, die einen ganz anderen institutionellen Kern und anders verlaufende Konfliktlinien besitzt als die Renten- oder die Arbeitsmarkt-

politik, die über alle vier Dimensionen hinweg klare Unterschiede aufweisen. Damit wird der Begriff Sozialpolitik nicht sinnlos oder überflüssig. Aber aus der hier eingenommenen Perspektive steht er nicht für *ein* Politikfeld, sondern als Oberkategorie für eine Politikfeldfamilie, deren Verwandtschaft sich im allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches nachzeichnen lässt, die aber gleichwohl über Außengrenzen und Binnenautonomie verfügen. Derartige Konstellationen sind vermutlich eher die Regel als die Ausnahme, so dass sich die Frage stellt, wie damit verfahren werden sollte.

Als einfache Lösung bietet sich an, die Binnenstruktur von Politikfeldern auf einer Skala zwischen homogen und heterogen anzusiedeln. Die Rentenpolitik wäre demnach ein homogenes, weil „monoinstitutionell“ (Nullmeier/Rüb 1993, S. 300) und nur durch wenige Akteure geprägtes Politikfeld, die Verkehrspolitik hingegen heterogen, da sie vier konkurrierende Verkehrsträger einschließt (Straße, Schiene, Luftfahrt, Schifffahrt), die zwar mit dem Bundesverkehrsministerium und der zwischen Bund und Ländern geteilten Finanzierungszuständigkeit über einen gemeinsamen institutionellen Kern verfügen, allerdings auf der Basis vollkommen unterschiedlicher Technologien und unterschiedlich gut organisierter Interessenvertretungen (vgl. Bandelow 2007). Folgt man dem Vorschlag, Politikfelder auf einer derartigen Skala einzusortieren, empfiehlt es sich, bei starker Heterogenität von Politikfeldsegmenten zu sprechen. Das wäre für die Verkehrspolitik folgerichtig und für die Gesundheitspolitik dann sinnvoll, wenn der stationäre Sektor oder die Arzneimittelzulassung den Fokus bilden. Mit dieser Differenzierung kann nicht nur der Inflationierung des Politikfeld-Begriffes entgegengewirkt, sondern auch verdeutlicht werden, dass Segmente zwar ein Eigenleben besitzen, aber die wesentlichen Effekte vom umgebenden Politikfeld ausgehen.

Anders als Institutionen besitzen Politikfelder kein Gründungsdatum, sondern allenfalls einen Gründungszeitraum. Ihre Genese vollzieht sich meist über längere Phasen der „Identitäts- und Rollenfindung der Akteure“ (Döhler/Manow 1997, S. 100). Dies gilt z.B. für die Gesundheits- oder die Umweltpolitik. Von einer relativen schnellen Ausdifferenzierung kann hingegen in der Telekommunikationspolitik ausgegangen werden, wo das lange Zeit stabile Post- und Fernmeldemonopol im Laufe der 1980er Jahre einer Mischung aus internationalem Deregulierungsdruck, technischen Innovationen und gewandelten Interessen der betroffenen Unternehmen und schließlich auch der Parteien zum Opfer fiel (vgl. Werle 1990). Daher drängt sich die Idee der funktionalen Differenzierung nicht nur begrifflich, sondern auch als empirisch angemessene Beschreibung für die Politikfeldgenese auf (vgl. auch Schneider/Janning 2006, S. 71ff.). Politikfelder bilden sich demnach in einem Prozess der institutionellen und interaktiven Spezialisierung und Verdichtung aus einem zuvor unspezifischen Regelzusammenhang heraus. Es entsteht ein „spezieller Sinn, der auf der normativ kognitiven Ebene als besondere Handlungslogik und auf der Handlungsebene als besondere Tätigkeit identifizierbar ist“ (Mayntz 1997, S. 44). Der Rohstoff, aus dem Sinn und Handlung generiert werden, ist immer ein als regelungsbedürftig wahrgenommenes Problem, für dessen Bearbeitung die vorhandenen politisch-institutionellen Kapazitäten funktional nicht mehr ausreichen. „Funktional“ bezieht sich dabei nur auf die Hervorbringung eines spezialisierten Handlungszusammenhangs und nicht auf einen objektiv bestehenden Regelungsbedarf. Selbst wenn man dem zu dem Schluss gelangt, dass ein Untersuchungsgegenstand (noch) kein ausdifferenziertes Politikfeld darstellt, kann das hier vorgeschlagene Konzept dennoch genutzt werden. Aus dem Befund, dass eine „politikfeldverdächtige Konstellation“ vorliegt, die noch nicht als ausdifferenziert bzw. erschöpft einzustufen ist, lassen sich mit hoher Wahrscheinlichkeit po-

litische Effekte ableiten. Dabei dürfte der Vergleich mit entwickelten Politikfeldern wichtige Beurteilungsmaßstäbe liefern (vgl. dazu *Blätte* in diesem Heft).

Politikfelder sind – wie oben ausgeführt – zwar das Resultat von strategischem Handeln, aber ohne einem kollektiven Willensakt zu entspringen. Dass sich die Politikfeldgenese quasi „hinter dem Rücken der Akteure“ (*Czada/Schimank* 2000, S. 33) vollzieht, bedeutet nicht, dass keine Gestaltungsabsichten im Spiel waren. Wenn z.B. bei der Herausbildung eines Subsystems Atompolitik festgestellt wird, „institutions were purposefully designed to ensure control by those most strongly interested in advancing the technology“ (*Baumgartner/Jones* 1991, S. 1056), dann richtet sich das auf Elemente *im* Politikfeld und nicht auf die Gestalt oder gar Konstituierung *des* Politikfeldes. Es handelt sich mithin um „Feldstrukturierungsinteressen“.

Politikfelder und deren Genese sind ohne Staatstätigkeit kaum denkbar, sollten damit aber nicht gleichgesetzt werden, obwohl das häufig geschieht (z.B. *Schmidt* 1995). Dagegen spricht, dass es viele staatliche Leistungen und Eingriffe gibt, die geräuschlos – oder wenn man so will: politikfern – praktiziert werden. Bis Ende der 1960er Jahre existierte Umweltschutz nicht als Politikfeld, sondern allenfalls als marginalisierter Naturschutz, der von politikfernen Akteuren wie dem deutschen Alpenverein oder der Forstwirtschaft getragen wurde. Das änderte sich erst durch das Zusammentreffen neuer Problemwahrnehmungen, der Entstehung der Umweltbewegung, also einer Politisierung, und der Institutionalisierung des Umweltschutzes als Staatsaufgabe. Ein ähnlicher Mechanismus liegt der Genese des Politikfeldes Telekommunikation zugrunde. Bis Ende 1997 gab es ein Bundesministerium für Post- und Fernmeldewesen. Aber kaum jemand wäre auf die Idee gekommen, von „Postpolitik“ oder „Telekommunikationspolitik“ zu sprechen. Erst die Umwandlung der Bundespost in drei Aktiengesellschaften (Post, Postbank, Telekom) und die Errichtung einer Regulierungsbehörde, deren – nun von Verteilungskämpfen gekennzeichnete – Aufgabe in der „Sicherstellung eines chancengleichen Wettbewerbs und d[er] Förderung nachhaltig wettbewerbsorientierter Märkte der Telekommunikation“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Telekommunikationsgesetz) besteht, entwickelte sich die Telekommunikation zu einem eigenständigen Politikfeld. Es trat also die „Politics“-Dimension hinzu, die vorher fehlte bzw. nur latent vorhanden war. Auch auf die Gefahr hin, dass dies unterspezifiziert wirken mag, wird die Genese von Politikfeldern hier auf die beiden Faktoren funktionale Ausdifferenzierung eines politischen Handlungs- und Regelungszusammenhanges sowie die Politisierung zuvor unstrittiger Sachverhalte zurückgeführt, wobei viel dafür spricht, dass immer beide Bedingungen erfüllt sein müssen. Diese sparsame Konzeption ist deshalb ausreichend, weil viele gesondert benennbare Einflüsse wie institutioneller Wandel, Verrechtlichung, Verfügbarkeit neuer Technologien oder Wissensbestände, die alle einen Beitrag zur Herausbildung von Politikfeldern leisten können, unter eine der beiden Kategorien subsumierbar sind.

Zusammenfassend lassen sich die konstitutiven Elemente eines Politikfeldes also mit den vier Dimensionen, ihrer funktionalen Ausdifferenzierung sowie der Politisierung eines als regelungsbedürftig wahrgenommen Problems umschreiben. Dies läuft im Kern in eine ähnliche Richtung wie die Bemühungen, Entstehung von Politikfeldern zu erhellen (vgl. etwa *Döhler/Manow* 1997; *Janning* 2004; *Page* 2006; *Noweski* 2011; *Böcher/Töller* 2012). Das hier vorgestellte Analyseraster kann aber nicht nur die Dimensionen von Politikfeldern kartieren helfen, sondern auch einen Beitrag zum Verständnis ihres Wandels liefern.

4 Von der Politikfeldgenese zum Politikfeldwandel

Der nachfolgende Vergleich beansprucht nicht, empirische Details herauszuarbeiten oder eine vollständige, alle vier Dimensionen umfassende Beschreibung von Politikfeldern vorzunehmen. Vielmehr soll anhand von drei Politikfeldern mit unterschiedlicher Dynamik illustriert werden, wie sich Wandel oder auch Stabilität erklären lassen, wenn die Außengrenzen sowie die Binnenstruktur, insbesondere die Akteurkonstellation, in das Zentrum der Betrachtung gerückt werden.

Die Wissenschaftspolitik ist ein Politikfeld, welches über lange Zeit eine klare Abgrenzung nach außen und eine homogene, von wenigen gut organisierten Akteuren beherrschte Binnenstruktur aufwies, deren institutionelle Grundlage in einer föderalen Aufteilung der Finanzierungs- und Gesetzgebungskompetenzen besteht. Die zentralen Spannungslinien verlaufen zwischen Bund und Ländern einerseits, die um gesetzgeberische Gestaltungskompetenzen ringen, die sich aus dem Finanzierungsanteil des Bundes ableiten, sowie zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen andererseits, die um jene im Finanzierungsverbund verteilten Mittel konkurrieren. Beide Spannungslinien konnten durch konsensstiftende Institutionen befriedet werden (vgl. *Simon/Knie* 2010, S. 29). Dass es bei allen Widerständen der Länder gegenüber den Mitspracheansprüchen des Bundes dennoch mehr Konsens als Konflikt gab, ist sowohl auf die Delegation der Mittelverwendung in die Wissenschaft, etwa in Gestalt der DFG, wie auch auf die Existenz der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz sowie insbesondere des Wissenschaftsrates (WRat) zurückzuführen, die sich erfolgreich als Konsensorgane sowohl zwischen Bund und Ländern wie auch zwischen Politik und Wissenschaft etablieren konnten (vgl. *Neidhardt* 2012). Wichtige Strukturentscheidungen werden bis heute im sog. „Präsidentenkreis“ beim Bundesforschungsministerium abgesprochen, dem außer der Hochschulrektorenkonferenz auch die DFG, der WRat und die außeruniversitären Forschungseinrichtungen angehören (vgl. *Stucke* 2010, S. 365). Innerhalb dieses hochgradig verflochtenen Systems der Interessenvermittlung treten seit einigen Jahren zunehmend Spannungen auf, die sich u.a. daran entzünden, dass die Ausgabensteigerungen für die Universitäten trotz wachsender Studierendenzahlen hinter denen der außeruniversitären Forschungseinrichtungen zurückbleiben.

Die Verschärfung des Verteilungskonfliktes hat für die Binnenstruktur des Politikfeldes Konsequenzen, die sich als „Korporatisierung“ bezeichnen lassen. Darunter haben wir eine staatlich initiierte Stärkung von Teilen des Verbandesystems verstanden, die dem gesundheitspolitischen Ziel diene, ein Verhandlungsgleichgewicht zwischen Kassen und Leistungsanbietern herzustellen (vgl. *Döhler/Manow* 1997, S. 119ff.). Die Korporatisierung in der Wissenschaftspolitik ist hingegen keine staatliche Strategie, sondern eine Form gesteigerter wissenschaftlicher Selbstorganisation, die die korporative Handlungsfähigkeit in der Konkurrenz um staatliche Finanzmittel erhöhen soll. Während die Umbenennung der ehemaligen „Blaue Liste“-Institute in „Leibniz-Gemeinschaft“ anfänglich noch als eine Art isomorphe Anpassung erschien, um mit der Max-Planck-Gesellschaft, der Helmholtz-Gemeinschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft gleichziehen zu können, bilden die vier Wissenschaftsorganisationen mittlerweile keine „Heilige Allianz“ mehr (so eine Wortschöpfung aus den 1950er Jahren. Vgl. *Orth* 2011), sondern konkurrieren mit öffentlichen Forderungen und Positionspapieren um Budgetanteile des Bundes (DIE ZEIT v. 22.6.2013). Seit 2006 ist auch bei den traditionell schwach organisierten Universitäten eine Interessendifferenzierung zu beobachten. Neben die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) sind vier neue Hochschulverbünde getreten: die „TU9“, die sich als Vertre-

tung der führenden technischen Universitäten sieht, die „German U15 e.V.“ als Zusammenschluss von „forschungsstarken“ Universitäten, das mittlerweile auf 19 Mitglieder angewachsene „Netz mittelgroße Universitäten“ sowie die „UAS7“, ein Zusammenschluss „forschungsstarker“ Fachhochschulen (vgl. *Forschung & Lehre* 2012, S. 909). Diese Interessendifferenzierung erklärt sich aus dem wachsenden Finanzierungsanteil des Bundes an den Hochschulen, die sich in eine günstige Ausgangsposition für künftige Finanzierungsrunden des Bundes bringen wollen. Noch sind diese Verbünde schwach, aber ihre Existenz stellt nicht nur den alleinigen Vertretungsanspruch der HRK in Frage, sondern die darin beinhaltete Interessendifferenzierung ermöglicht auch neue Koalitionen zwischen „Leuchttürmen“ der Wissenschaft, dem Bund bzw. jenen Ländern, die einem bestimmten Hochschultypus nahe stehen. Trotz des Bologna-Prozesses und der wachsenden Bedeutung der europäischen Forschungsförderung sind die Grenzen des Politikfeldes nach außen noch immer stabil. Die wachsende Interessendifferenzierung hat die innere Homogenität zwar nicht grundsätzlich erschüttert. Gleichwohl zeichnet sich ab, dass die Verteilungskonflikte in Zukunft nicht mehr so zuverlässig durch konsensstiftende Institutionen gelöst werden wie in der Vergangenheit.

Womöglich noch schärfer nach außen abgegrenzt und von interner Homogenität gekennzeichnet war die Landwirtschaft, die trotz ihrer Vorreiterrolle in der Europäisierung daraus eher monetäre Vorteile ziehen konnte als Stabilitätsverluste im Politikfeld hinnehmen zu müssen. Die Akteurkonstellation war bis zur Jahrtausendwende durch eine monopolartige Position des Deutschen Bauernverbandes (DBV) gekennzeichnet, der nicht nur einen berufsständischen Alleinvertretungsanspruch erheben (vgl. *Rieger* 2006, S. 355), sondern über das Institut der assoziierten Mitgliedschaft praktisch alle agrarnahen Interessen von den Saatgut- und Tierzüchterunternehmen, über die Landmaschinen- und Milchindustrie, bis hin zu den Raiffeisen- und Volksbankenversicherungen kooptieren konnte. Die immer wieder mit der Lobby-Kompetenz begründete Durchsetzungsfähigkeit des DBV beruhte bis weit in die 1980er Jahre eher auf der Interessenkongruenz zwischen den Landwirtschaftsministerien der Länder und des Bundes mit der Agrarwirtschaft sowie deren personeller Dominanz im Landwirtschaftsausschuss des Bundestages und dem ideologischen Schulterschluss mit den Unionsparteien (vgl. *Feindt* 2009, S. 75ff.). Die dominante Position des Leitbildes der Förder- und Schutzbedürftigkeit des bäuerlichen Familienbetriebes begründete auch diverse Ausnahmen von Umwelt- und Naturschutzgesetzen. Dass die von klientelistischen Bindungen zwischen Staat und DBV getragene Homogenität des Politikfeldes allmählich zu erodieren begann, ist sowohl auf eine interne Interessendifferenzierung wie auch auf die abnehmende Kraft des Politikfeldes zur Schließung nach außen zurückzuführen.

Die latenten Spannungen zwischen bäuerlichen Familienbetrieben, die sich bereits 1973 in der – politisch allerdings einflusslosen – „Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft“ zusammengeschlossen hatten (vgl. *Feindt* 2009, S. 73) und den großen, immer mehr Marktanteile erobernden Agrarunternehmen – nicht zuletzt angetrieben durch die Integration der durchweg nach industriellen Maßstäben organisierten LPG-Nachfolgebetriebe – verstärkt und führte nicht nur die lange gehegte Illusion ad absurdum, „Bauer kann bleiben, wer Bauer sein will“ (*Rieger* 2006, S. 341f.), sondern ließ auch die protektionistische Abschottung der Landwirtschaft zunehmend fragwürdig erscheinen. Bereits vor dem Amtsantritt der rot-grünen Koalition wurde das sog. „Agrarprivileg“ aus dem Bundesnaturschutzgesetz gestrichen (vgl. *Rieger* 2006, S. 347). Die von der MacSharry-Reform eingeleitete Wende der europäischen Agrarpolitik, die u.a. eine Aufweichung der Milchquotenregelung vorsah, führte ebenfalls 1998 zur Gründung des „Bundesverbandes Deutscher Milchvieh-

halter“, der in vielen Fragen andere Positionen vertritt als der DBV. Der entscheidende Einbruch vollzog sich wenig später durch die von der BSE-Krise ausgelöste „Agrarwende“ 2000/2001, die deutlich werden ließ, dass „die Begründungen der politischen Sonderbehandlung der Agrarwirtschaft schon längst nicht mehr von den betrieblichen Realitäten gedeckt wurden“ (Rieger 2006, S. 354). Dass die Außengrenzen des Politikfeldes durchlässiger wurden, hat agrarkritischen Akteuren ein Gelegenheitsfenster geöffnet, um ihre Anliegen voranzutreiben. Gab es früher kaum organisierte Interessen, die dem DBV Paroli bieten konnten, so gelang es nicht nur Umwelt- und Naturschutzverbänden in zahlreichen Gesetzesnovellen höhere Standards durchzusetzen, auch Tierschutz- und Verbraucherschutzinteressen, teilweise nur locker als NGO organisiert, konnten Erfolge verbuchen. Nicht für alle Landwirtschaftsbetriebe bedeutet das eine ökonomische bzw. politische Niederlage. Aber das Politikfeld ist heute zur Arena agrarfremder Ansprüche und Interessen geworden, so dass die von *Trampusch* für Teile der Sozialpolitik konstatierte Entautonomisierung und Erschöpfung auch auf die Agrarpolitik zutrifft.

Die Gesundheitspolitik, das dritte und letzte Beispiel, teilt mit den beiden anderen Politikfeldern eine relativ klare Außenabgrenzung, wies aber immer schon eine heterogene Binnenstruktur auf, die zwar mit dem Interessengegensatz zwischen Krankenkassen und Leistungsanbietern eine strukturbildende Spannungslinie aufweist, die aber auf beiden Seiten in eine Vielzahl konkurrierender Interessen zerfällt. Wenn das Politikfeld immer wieder als korporatistisch bezeichnet wurde, dann galt dies den staatlichen Bemühungen gegenüber den beteiligten Verbänden, „die Verfolgung kurzfristiger, begrenzter Sonderinteressen zurückzustellen zugunsten der Durchsetzung übergreifender Kollektivziele“ (Lehmbruch 1988, S. 13). Seit den 1970er Jahren war dies insbesondere die Begrenzung des Beitragsanstiegs der gesetzlichen Krankenversicherung, woraus ein permanenter Verteilungskonflikt zwischen den Krankenkassen und Leistungsanbietern resultierte. Eine zentrale Strategie, die das Bundesministerium für Gesundheit unter wechselnden Regierungen verfolgte, bestand darin, die Verhandlungsposition der Kassenseite durch eine vergrößerte Reichweite und Bindungswirkung von Kollektivverträgen zu erhöhen. Dies haben wir mit dem bereits erwähnten Begriff der Korporatisierung beschrieben (vgl. Döhler/Manow 1997, S. 119ff.).

Dieser Strategie war im Kampf um die Kostenentwicklung jedoch nur mäßiger Erfolg beschieden und ließ seit den 1990er Jahren den Vertragswettbewerb als Instrument populär werden, bei dem nicht nur die Kassen untereinander, sondern auch die Leistungsanbieter in Konkurrenz zueinander treten sollten. Dies hat zu der paradox klingenden, aber plausiblen Bezeichnung „Wettbewerbskorporatismus“ geführt (vgl. Pressel 2010, S. 350ff.). Aus Sicht des Gesundheitsministeriums bildeten insbesondere die sieben Kassenarten und ihre Spitzenverbände ein Hindernis, weil deren Eigeninteressen in verschiedene Richtung liefen und sie über klientelistische Bindungen in die Parteien bei jeder Gesundheitsreform erhebliche Widerstände mobilisieren konnten (vgl. dazu Paquet 2009; Pressel 2010, S. 359ff.). Während sich SPD und Union jahrelang in einem letztlich ergebnislosen Ideologiestreit um „Bürgerversicherung“ versus „Kopfpauschale“ (später: „Gesundheitsprämie“) verkämpft hatten, gelang dem Gesundheitsministerium quasi im Windschatten des vermeintlichen Herzstücks des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes von 2007, dem Gesundheitsfond, die Einführung eines GKV-Spitzenverbandes (§ 217 SGB V). Die alten Spitzenverbände der Kassenarten wurden durch einen Aufgabentransfer funktional entkernt und ihres öffentlich-rechtlichen Status beraubt (§ 212 SGB V), der in der Vergangenheit stets für eine automatische, weil systemlogisch erscheinende Zuweisung gesetzlicher Kompetenzen gesorgt hatte. Der neu geschaffene Spitzenverband vertritt die Kassen

nicht nur in den Gremien der gemeinsamen Selbstverwaltung von Kassen, Ärzte und Krankenhäusern, sondern hat auch zentrale Richtlinien- und Beratungskompetenzen übernommen (§ 217f SGB V). Er ist nunmehr alleiniger Ansprechpartner des Gesundheitsministeriums und entspricht damit dem Standardwunsch der Ministerialverwaltung nach einem Repräsentationsmonopol auf Seiten der Verbände.

Im Unterschied zur Agrarpolitik sind die Außengrenzen der Gesundheitspolitik stabil geblieben. Europarechtliche Regelungen spielen in diesem Politikfeld ohnehin nur eine untergeordnete Rolle. Die Neuordnung des Verbandesystems durch die Einführung des GKV-Spitzenverbandes, flankiert von einem weiteren Ausbau wettbewerbsorientierter Einzelverträge (zulasten des alten Kollektivvertragsregimes), hat hingegen nicht nur die Vetoposition von Kassen- und Ärzteverbänden geschwächt, sondern zeitgleich das Gesundheitsministerium mit neuen Steuerungskompetenzen ausgestattet, die es rechtfertigen, von einer Hierarchisierung der Akteurkonstellation zu sprechen. Dies stellt in einem Politikfeld, in dem die „Selbstverwaltung“ der Akteure nicht nur als sozialrechtlicher Begriff, sondern auch als zivilgesellschaftliche Teilhabephilosophie eine zentrale Rolle spielte, einen bemerkenswerten Umbruch dar.

Auch wenn dieser knappe Politikfeldvergleich höchst unterschiedliche Effekte hervortreten lässt, erscheint die analytische Konzentration auf die Stabilität der Außengrenzen sowie Homogenität bzw. Stabilität der zentralen Akteurkonstellation als aussichtsreicher Ansatz, um Wandel oder Stabilität von Politikfeldern erklären zu können. Dies lässt sich folgendermaßen zusammenfassen:

Abb. 1: Indikatoren des Wandels ausgewählter Politikfelder

	Wissenschaftspolitik	Agrarpolitik	Gesundheitspolitik
Außengrenzen	stabil	geschwächt	stabil
Akteurkonstellation	leicht heterogener	heterogener	homogener
Wandel	moderat	stark	moderat

Quelle: Eigene Darstellung

Während die Außengrenzen der Wissenschafts- und der Gesundheitspolitik stabil geblieben sind, ist die Binnenstruktur in beiden Fällen in Bewegung geraten, wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise. In der Wissenschaftspolitik zeichnet sich eine moderate Heterogenisierung der Akteurkonstellation ab, in der Gesundheitspolitik eher eine Homogenisierung. Die relative Autonomie nach außen hat in beiden Politikfeldern keine sichtbare Abschwächung erfahren. Anders hingegen in der Agrarpolitik, wo das Vordringen industriell dimensionierter Unternehmen die Sonderstellung der Branche als schutz- und förderbedürftig in Frage gestellt hat. Mit der zunehmenden Durchlässigkeit der Politikfeldgrenze, die zuvor vom breit anerkannten Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes stabilisiert wurde, konnten politikfeldfremde Akteure spürbare Terraingewinne verbuchen und damit wesentliche Impulse für den Wandel des Politikfeldes vermitteln.

5. Zusammenfassung

Die hier präsentierten Überlegungen wollen dem bisher dominierenden, rein nominal begründeten Verständnis des Begriffs Politikfeld eine analytische Variante gegenüberstellen, die den Instrumentenkasten der Policy-Analyse um eine Konzeption erweitert, die erstens

die Genese, zweitens die politischen Effekte und drittens den Wandel von Politikfeldern analysieren und erklären hilft. Damit soll keine Überlegenheit gegenüber anderen Sektoralisierungskonzepten behauptet werden. Dagegen spräche schon, dass es sich in der hier präsentierten Variante um ein offenes, nicht abschließend definiertes Konzept handelt, dessen Dimensionen zwar Anhaltspunkte und begründete Vermutungen für weitere Analyseschritte enthalten, aber für viele Fragestellungen weiter präzisiert werden muss. Hinzu kommt, dass nicht jede Policy-Analyse auf ein Politikfeld Bezug nehmen muss, obgleich viele Untersuchungen davon profitieren könnten, wenn sie ihrem Forschungsdesign den möglichen Beitrag politikfeldspezifischer Wirkungen berücksichtigen. Dies hätte nicht zuletzt den Charme, dass sich auf diesem Wege ein kumulativer Wissensfortschritt generieren ließe.

Was aber lässt sich mit Hilfe einer konzeptionell gewendeten Politikfeld-Variante erklären, dass über bisherige Bemühungen hinaus geht? Der Rückblick hat gezeigt, dass Sektoralisierungskonzepte jeweils einzelne Effekte in den Mittelpunkt rücken und damit zwar fallweise Erklärungen ermöglichen, aber in der Tendenz Generalisierungen erschweren. Das Politikfeld hingegen ist ein eingeführter Begriff, der außer der Existenz eines Interaktions- und Wirkungszusammenhangs keine spezifischen Aussagen zu Effekten beinhaltet wie dies bei anderen Sektoralisierungskonzepten der Fall ist. Es ist gewissermaßen anwendungsneutral und erlaubt eine nach Dimensionen strukturierte Beschreibung, die zwar Wirkungsvermutungen enthält, aber keine deterministischen Aussagen. Sektoralisierungskonzepte, einschließlich des Politikfeldes, sind keine Theorien und dürften auch schwer in diese Richtung zu entwickeln sein, sondern Analysehilfen, die heuristischen Charakter besitzen. Das setzt eine gewisse Uniformität der als konstitutiv unterstellten Dimensionen voraus. Der hier unterbreitete Vorschlag stellt einen Versuch in diese Richtung dar, der sich nicht nur für Fragestellungen eignet, die die Genese bzw. den Wandel von politischen Interaktionszusammenhängen in den Mittelpunkt rückt, sondern auch für die Frage nach politischen Handlungs- und Verlaufsmustern einsetzbar ist.

Anmerkung

- 1 Für zahlreiche Hinweise und Verbesserungsvorschläge an einer ersten Fassung des Manuskripts danke ich Sebastian Haunss, Kathrin Loer, Frank Nullmeier, Renate Reiter, Rebecca Stecker und Annette Töller.

Literatur

- Bandelow, Nils, 2007: Unwissen als Problem politischer Steuerung in der Verkehrspolitik, in: *Bandelow, Nils/Bleek, Wilhelm* (Hrsg.), *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 139-162.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D., 1991: Agenda Dynamics and Policy Subsystems, in: *Journal of Politics*, 53, S. 1044-74.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2009: *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2012: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern. Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für die Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, Tübingen.
- Burstein, Paul, 1991: Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes, in: *Annual Review of Sociology*, 17, S. 327-350.
- Czada, Roland/Schimank, Uwe, 2000: Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung, in: *Werle, Raymund/Schimank, Uwe* (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Frankfurt/M: Campus, S. 23-43.

- DIE ZEIT* Nr. 25 vom 22.6.2013 (*Marion Schmidt u. Martin Spiwak*): Wissenschaftsfinanzierung: Die fetten Jahre sind vorbei. <http://www.zeit.de/2013/25/wissenschaftsfinanzierungsreform>, abgerufen am 5.2.2015.
- Döhler, Marian*, 2012: The Role of Science in Regulation – Scrutinizing an Uneasy Relationship. Paper for the 8th Transatlantic Dialogue on „Transitions in Governance“, Nijmegen, June 6-9.
- Döhler, Marian/Philip Manow*, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern – Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den 50er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Dunlop, Claire*, 2012: Epistemic Communities, in: *Araral, Eduardo/Fritzen, Scott/Howlett, Michael* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Public Policy*. New York: Routledge, S. 229-242.
- Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), 2010: Die zweite Große Koalition: eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden: VS Verlag.
- Enroth, Erik*, 2011: Policy Network Theory, in: *Bevir, Mark* (Hrsg.), *The Sage Handbook of Governance*. London: Sage, S. 19-35.
- Feindt, Peter H.*, 2009: Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel, in: *Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich* (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 68-89.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug*, 2012: *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press.
- Forschung & Lehre*, 2012, Heft 11-12: Allianzen und Verbünde. Eine Übersicht, S. 909.
- Freeman, Gary P.*, 1986: National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation, in: *Journal of Public Policy*, 5, S. 467-496.
- Grottian, Peter* (Hrsg.), 1980: Folgen reduzierten Wachstum für Politikfelder. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 11. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grottian, Peter/Murswieck, Axel* (Hrsg.), 1974: Handlungsspielräume der Staatsadministration. Hamburg: Kiepenheuer & Witsch.
- Haas, Peter M.*, 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, 46, S. 1-35.
- Hecl, Hugh*, 1978: Issue Networks and the Executive Establishment, in: *King, Anthony* (Hrsg.), *The New American Political System*. Washington D.C.: American Enterprise Institute, S. 87-124.
- Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), 1982: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Héritier, Adrienne*, 1993: Einleitung: Policy Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-36.
- Heinelt, Hubert*, 2014: Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München – Wien: De Gruyter Oldenbourg (3. Auflage), S. 133-149.
- Howlett, Michael, M. Ramesh*, 1995: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Janning, Frank*, 2004: Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Verbraucherschutzpolitik in Deutschland, in: *Zeitschrift für Politik*, 51, S. 401-433.
- Jordan, A. Grant*, 1981: Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process, in: *Journal of Public Policy*, 1, S. 95-123.
- Kenis, Patrick/Schneider, Volker*, 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: *Marin, Bernd/Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/M.: Campus, S. 25-59.
- Knie, Andreas/Simon, Dagmar*, 2010: Stabilität und Wandel des deutschen Wissenschaftssystems, in: *Knie, Andreas/Simon, Dagmar/Hornbostel, Stefan* (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 26-38.
- Knoepfel, Peter, u.a.*, 2011: *Politikanalyse*. Opladen: Barbara Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard*, 1988: Der Neokorporatismus der Bundesrepublik im internationalen Vergleich und die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“, in: *Gäfigen, Gérard* (Hrsg.), *Neokorporatismus im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, S. 11-32.

- Lehmbruch, Gerhard*, 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks, in: *Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne* (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt/M.: Campus, S. 121-158.
- Lowi, Theodore J.*, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics*, 16, S. 677-693.
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: *Public Administration Review*, 32, S. 298-310.
- McConnell, Grant*, 1966: *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- McCool, Daniel*, 1989: Subgovernments and the Impact of Policy Fragmentation and Accommodation, in: *Policy Studies Review*, 8, S. 264-287.
- McCool, Daniel*, 1998: The Subsystem Family of Concepts: A Critique and a Proposal, in: *Political Research Quarterly*, 51, S. 551-570.
- Mayntz, Renate*, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Héretier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus, S. 9-38.
- Neidhardt, Friedhelm*, 2012: Institution, Organisation, Interaktion Funktionsbedingungen des Wissenschaftsrats, in: *Leviathan*, 40, S. 271-296.
- Noweski, Michael*, 2011: Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie, in: *der moderne Staat* 4, S. 481-494.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.*, 1993: *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*. Frankfurt/M.: Campus.
- Orth, Karin*, 2011: *Autonomie und Planung der Forschung. Förderpolitische Strategien der Deutschen Forschungsgemeinschaft 1949-1968*. Stuttgart: Steiner Verlag.
- Page, Edward C.*, 2006: The Origins of Policy, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E.* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, S. 205-225.
- Pappi, Franz Urban*, 1993: Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? in: *Héretier, Adrienne* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 84-94.
- Paquet, Robert*, 2009: Motor der Reform und Schaltzentrale: Die Rolle des Bundesministeriums für Gesundheit in der Gesundheitsreform 2007, in: *Paquet, Robert/Schröder, Wolfgang* (Hrsg.), *Nach der Reform ist vor der Reform*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 32-49.
- Pierson, Paul*, 1993: When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change, in: *World Politics*, 45, S. 595-628.
- Pierson, Paul*, 2005: The Study of Policy Development, in: *Journal of Policy History*, 17, S. 34-51.
- Pilz, Frank/Ortwein, Heike*, 1995: *Das politische System Deutschlands*. München, Wien: Oldenbourg Verlag.
- Pressel, Holger*, 2010: Die Veränderung des Organisationsrechts der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Verbände durch die Große Koalition: Entstehung, Bestandsaufnahme und Ausblick, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 56, S. 347-372.
- Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich*, 2009: (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Reiter, Renate/Töller, Annette Elisabeth*, 2014: *Politikfeldanalyse im Studium*. Baden-Baden: Nomos.
- Rieger, Elmar*, 2006: Agrarpolitik im Umbruch: von der Landwirtschaft zur Amtswirtschaft, in: *Schmidt, Manfred G./Zohnhöfer, Reimut*, (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland: Innen- und Außenpolitik seit 1949*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 333-361.
- Rose, Richard*, 1980: Government against Sub-Governments: a European Perspective on Washington, in: *Rose, Richard/Suleiman, Ezra* (Hrsg.), *Presidents and Prime Ministers*. Washington DC: American Enterprise Institute, S. 284-347.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO.: Westview.

- Schimank, Uwe*, 2010: Wie Akteurskonstellationen so erscheinen, als ob gesellschaftliche Teilsysteme handeln – und warum das gesellschaftstheoretisch von zentraler Bedeutung ist, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 50, S. 462-471.
- Schmidt, Manfred G.*, 1995: Policy-Analyse, in: *Mohr, Arno* (Hrsg.), *Grundzüge der Politikwissenschaft*. München: Oldenbourg Verlag, S. 557-604.
- Schmidt, Manfred G.*, 2007: Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Stucke, Andreas*, 1993: Die Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums. Frankfurt/M: Campus.
- Stucke, Andreas*, 2010: Staatliche Akteure in der Wissenschaftspolitik, in: *Knie, Andreas/Simon, Dagmar/Hornbostel, Stefan* (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 363-376.
- Süß, Werner* (Hrsg.), 1991: Die Bundesrepublik in den achtziger Jahren: Innenpolitik – politische Kultur – Außenpolitik. Opladen: Leske + Budrich.
- Trampusch, Christine*, 2009: Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Werle, Raymund*, 1990: Telekommunikation in der Bundesrepublik. Expansion, Differenzierung, Transformation. Frankfurt/M.: Campus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/M.: Campus.
- Winter, Thomas von/Ulrich Willems*, 2009: Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern, in: *Rehder, Britta/Willems, Ulrich/Winter, Thomas von* (Hrsg.): *Interessenvermittlung in Politikfeldern*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 9-29.
- Wildavsky, Aaron*, 1979: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Marian Döhler, Institut für Politische Wissenschaft, Leibniz Universität Hannover, Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: m.doehler@ipw.uni-hannover.de

Rebecca Stecker

Zur Entstehung des neuen Politikfeldes Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland

Zusammenfassung

Die Klimapolitik in Deutschland – und auch international – war lange Zeit primär auf die Vermeidung des Klimawandels ausgerichtet. Eine Anpassung an die Folgen der klimatischen Veränderungen galt in der breiten Öffentlichkeit und der Politik als „Tabuthema“, oder wurde in den Anfängen der Klimapolitik sogar als Politikversagen wahrgenommen. Dieser Artikel untersucht den Prozess von der Vernachlässigung der Klimaanpassungspolitik hin zur Entwicklung als eigenständiges Politikfeld.

Um diese Entwicklung nachzuzeichnen wird zunächst einer in der Politikfeldanalyse bislang vernachlässigten Frage nachgegangen: Wie entstehen neue Politikfelder? Welche Faktoren bedingen die Entstehung eines neuen Politikfeldes und wie lässt sich die Entstehung analysieren? Hierzu wird der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (Böcher/Töller) mit der Theorie strategischer Handlungsfelder (Fligstein/McAdam) kombiniert, um sowohl auf theoretischer Ebene die Entstehung von Politikfeldern erklären als auch empirisch das Feld der Anpassungspolitik analysieren zu können.

Schlagworte: Politikfeldentstehung, Klimapolitik, Klimaanpassungspolitik, Theorie strategischer Handlungsfelder

Abstract

The emergence of climate adaptation policy as a new policy field in Germany

Climate policy in Germany and international has long been dominated by mitigation policies. Adaptation to the impacts of climate change was a taboo issue, in public as well as in politics.

This article investigates how adaptation policy started as a strategy associated as a failure in climate policy and is now acknowledged as an own policy field.

But firstly the article starts with a neglected issue in policy analysis, the question how policy fields emerge. Which factor induce the emergence of a new policy field and how can the emergence be analysed? To answer this research question, the article combines the framework of dynamic policy process (“Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse”) by Böcher/Töller with the theory of strategic action fields by Fligstein/McAdam. The combination allows to explain the emergence of policy fields on a theoretical level as well as to analyse empirically the field of adaptation policy in Germany.

Key words: emergence of policy fields, climate policy, adaptation policy, theory of strategic action fields

1 Einleitung

Politikfelder wandeln sich. Politikfelder reifen aus, haben verschiedene Lebenszyklen und machen einzelne Entwicklungsphasen durch (Döhler/Manow 1997). Es gibt junge und alte Politikfelder, es findet ein Lernen in Politikfeldern statt. So weit, so bekannt in der Po-

licy-/Politikfeldanalyse. Die Existenz von Politikfeldern wird als faktisch gegeben angenommen und mit einem breiten Set an Ansätzen und Theorien mit unterschiedlichsten Fragestellungen analysiert. Doch wie entstehen eigentlich (neue) Politikfelder? Während es zu den zuvor genannten Themen teilweise ausdifferenzierte Stränge an Literatur und ausführliche Diskurse gibt, ist die Frage nach der Genese und Emergenz von Politikfeldern noch unterbeleuchtet (*Janning* 2011, *Massey/Huitema* 2013, *Noweski* 2011, *Böcher/Töller* 2012b, *Hösl/Krüger* 2014).

Dieser überraschende Befund über die unklare Entstehung mag daraus resultieren, dass der Schwerpunkt der Policy-/Politikfeldanalyse auf der Untersuchung „konkreter, materieller Politiken“ (*Blum/Schubert* 2011) liegt. Dies gilt insbesondere auch für die noch junge Forschung zu Klimaanpassungspolitik. Zur Erklärung von konkreten politischen Inhalten (policy) werden die beiden Dimensionen politics und polity herangezogen, also politische Prozesse und Strukturen bzw. Institutionen. Üblicherweise fragt die Politikfeldanalyse also nach den Ergebnissen, den Ursachen oder der Wirkung politischer Entscheidungen (*Blum/Schubert* 2011, S. 16). Die Gleichsetzung von Policy und Politikfeld hat dabei eine bislang wenig beachtete Konsequenz für die Analyse eines Politikfeldes. Ausgehend von der Übersetzung, Policy sei der politische Inhalt, werden üblicherweise in der Policy-Analyse Programme und Ziele evaluiert und bewertet. Ein Politikfeld ist jedoch mehr als sein politischer Inhalt und die dort diskutierten Programme. Daher wird in dieser Studie explizit die Trennung von Policy und Politikfeld vorgenommen. Während Policy auch hier als Inhalt im Sinne von Instrumenten und Programmen verstanden wird, umfasst das Politikfeld als eigenständige Kategorie neben den konkreten Instrumenten auch das Akteursgeflecht und die sich daraus ergebenden Handlungen unter Einbeziehung der Analyse von Institutionen, situativen Aspekten und der spezifischen Problemstruktur.

Wenn es im Folgenden darum gehen soll, die Entstehung eines bestimmten Politikfeldes analytisch und empirisch nachzuzeichnen (und zu erklären), dann stehen folglich nicht die Ergebnisse von Entscheidungen im Vordergrund. Vielmehr geht es um Grundlegendes: Was genau macht ein Politikfeld aus, wie kann es theoretisch-systematisch gefasst werden? Und wo kommt es her, wie entstehen Politikfelder? Während die erste Frage ein systematisch-begriffliches Vorhaben ist, soll die empirisch-historische Fundierung durch die zweite Frage ein Gesamtbild der Politikfeldentstehung zeigen.

Dieser Aufsatz soll einen Beitrag zu dem Diskurs über die Entstehung von Politikfeldern liefern. Am Beispiel der Politik zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels, einem relativ neuen Politikfeld, soll die Entstehung von Politikfeldern beispielhaft illustriert werden. Hierzu wird zunächst auf systematisch-theoretischer Ebene der Begriff des Politikfeldes und die Entstehung eines Politikfeldes erarbeitet (in Anlehnung an *Fligstein/McAdam* 2012a, 2012b), um anschließend das Feld mit dem Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (*Böcher/Töller* 2012a, 2012c) zu analysieren.

2 Policy? Politikfeld?

Eine Policy ist kein Politikfeld. Die etwas umständliche Übersetzung von policy mit „inhaltlicher Dimension“ von Politik findet keine konzeptionelle Entsprechung im Begriff des Politikfeldes.

Die Schwierigkeit, für Policy eine entsprechende sprachlich-konzeptionelle Übersetzung zu finden erklärt sich über die unterschiedlichen politischen Systeme zwischen dem

Ursprungsland der Policy-Analyse, den USA, und der falschen konzeptionellen Übertragung mit Politikfeld im deutschen politischen System. Eine Policy im US-amerikanischen Sinn, beispielsweise ein bestimmtes Umweltprogramm, ist nicht vergleichbar mit einem komplexen Politikfeld wie der Arbeitsmarktpolitik. Die Anfänge der deutschen Policy-Forschung haben die Ansätze aus den USA übernommen, ohne auf zwei zentrale Unterschiede einzugehen: Die Verfassungsformen und vor allem die Verwaltungstraditionen der USA und Deutschlands sind sehr verschieden (*Hennis* 1985, S. 128). Während es in der Policy-Analyse sowohl im deutschen als auch US-amerikanischen politischen System um die Evaluierung, Bewertung und Einordnung von Programmen und Instrumenten geht, ist eine Politikfeldanalyse (in der üblichen Anwendung im deutschen politischen System) eine Auseinandersetzung mit den Wechselwirkungen von Akteuren, Institutionen, Problemstrukturen und Instrumenten innerhalb eines spezifischen Themenbereiches. Hier geht es nicht nur um die Wirkung eines bestimmten Programmes oder Instrumentes, sondern eben auch um die Erklärung der Wechselwirkungen zwischen den zuvor benannten Kategorien. Eine Politikfeldanalyse ist somit etwas anderes als eine Policyanalyse. In diesem Artikel wird Policy klar abgegrenzt von Politikfeld verwendet. Es geht um die Analyse des Politikfeldes, nicht um die Analyse einer einzelnen Policy.

Grundsätzlich sind in der deutschsprachigen Literatur zwei Varianten der Politikfelddefinition zu finden (eine ausführliche Diskussion der Literatur zum Begriff des Politikfeldes findet sich bei *Loer/Reiter/Töller* in diesem Band).

Die erste Variante bildet Ansätze, die Politikfelder als staatliche Bemühungen um Problemlösungen verstehen. Politikfelder bilden sich in diesen Ansätzen top-down aus dem politischen System selbst heraus aus (siehe beispielhaft *Janning/Toens* 2008, *Schmid* 2010 und *Massey/Huitema* 2013). Bei diesen Ansätzen ist die Grundvoraussetzung zur Entstehung eines Politikfeldes das staatliche Bemühen einer Problemlösung. Die Fokussierung auf Problemlösung als vorrangiges Ziel überdeckt in diesen Ansätzen häufig andere handlungsleitenden Motivationen von Akteuren.

Die zweite Variante stellt nicht Problemlösung als alleinige Handlungsmotivation in den Vordergrund der Analyse. Problemlösung ist in diesen Ansätzen eine Motivation unter vielen anderen Möglichkeiten. Diese Ansätze fokussieren eher auf die Elemente eines Politikfeldes und fragen nach der Wirkung ihres Zusammenspiels (beispielhaft *Bleischwitz/Jacobs/Rennings* 2010, *Böcher/Töller* 2012b, *Lynggard* 2007).

3 Politikfelder als strategische Handlungsfelder

Die Politikfeldanalyse hat sich, wie alle Beiträge in diesem Schwerpunkt zeigen, bisher überraschend wenig mit der Genese ihres Gegenstandes – des Politikfeldes selbst – befasst. Daher erscheint hier ein Blick zur Seite, zur Soziologie, angebracht. Dort gibt es ausdifferenzierte Diskurse zur Entstehung von (sozialen) Feldern.

Kürzlich haben *Fligstein/McAdam* (2011, 2012a) mit ihrer Theorie der strategischen Handlungsfelder (strategic action field, SAF, im Original) einen Versuch unternommen, zu erklären, was Felder sind, wie sie sich definieren und konstituieren. Für ihre Theorieentwicklung greifen *Fligstein/McAdam* verschiedene Aspekte der Neoinstitutionalistischen Organisationstheorie, *Anthony Giddens* Strukturationstheorie und *Pierre Bourdieus* Konzepten von Habitus, Feld und Kapital auf. Diese Ansätze können jeweils im Einzelnen betrachtet aber nicht die Frage nach der zugrunde liegenden Struktur, der Emergenz

von Feldern, den Ursache von Wandel und Stabilität in Feldern beantworten, so *Fligstein/McAdam* (*Fligstein/McAdam* 2012b, S. 59). Mit ihrer (Neu-)Konfiguration zielen die Autoren genau darauf ab.

Ihre Theorie soll für verschiedenste Bereiche anwendbar sein. So heißt es denn auch angenehm interdisziplinär: „Unterschiedlichste Strömungen der Institutionentheorie gelangen zu der Einsicht, dass Handeln innerhalb sozialer Ordnungen auf der Meso-Ebene stattfindet. Diese Ordnungen werden als Sektoren (*Scott/Meyer* 1983), organisationale Felder (*DiMaggio/Powell* 1983), Spiele (*Scharpf* 1997), Felder (*Bourdieu/Wacquant* 1992), Netzwerke (*Powell u.a.* 2005) bzw. im Falle von Regierungen als Politikfelder¹ (*Laumann/Knoke* 1987) bezeichnet (*Fligstein/McAdam* 2012b, S. 60)“.

Ausgangspunkt ihrer Theorie ist die Annahme, dass sich Forschungsrichtungen, Diskurse und Teildisziplinen, die sich generell mit Akteuren in modernen Gesellschaften beschäftigen, mit dem gleichen Gegenstand befassen: Sie gehen der Frage nach kollektivem strategischen Handeln, dem Ringen von (kollektiven) Akteuren nach Vorteilen durch Interaktion innerhalb sozialer Ordnungen der Meso-Ebene nach. Diese sozialen Ordnungen nennen sie strategische Handlungsfelder. Innerhalb dieser Felder ist den teilnehmenden Akteuren auch bekannt, welchen Gegenstand das Feld zum Inhalt hat, welche (formalen und informalen) Regeln herrschen und wie die Beziehungsverhältnisse untereinander gestaltet sind. Strategische Handlungsfelder sind in der Theorie *Fligstein/McAdams* sozial konstruierte Arenen, in denen mit unterschiedlichen Ressourcen ausgestattete Akteure um die Verteilung von Macht und Ressourcen kämpfen. Der konstruktivistische Ansatz *Fligstein/McAdams* geht davon aus, dass Akteure einen Raum, eine Arena, ein Feld erst durch ihr Handeln konstruieren. Politikfelder existieren nicht unabhängig von den Akteuren, die sie konstruieren. Ob ein Akteur einem Feld zugehörig ist, hängt dabei nicht von „objektiven“ Kriterien, sondern vielmehr von deren Selbstzuschreibung ab (ebd., S. 61). Teil des Feldes sind alle, die sich als Teil des Feldes wahrnehmen. Ebenso verhält es sich mit den Grenzen eines Feldes. Sie sind veränderbar, nicht fix.

Für die Autoren sind immer wieder auftretende Diskussionen und Kämpfe um Positionen von Akteuren sowie über die Verteilung von (Macht-)Ressourcen geradezu Grundcharakteristika eines Feldes. Als Folge dieser Annahme grenzt sich die Theorie auch von der Sichtweise, Felder seien starr und Wandel nur schwierig, ab. Akteure agieren, Akteure reagieren, Bedingungen verändern sich. Handlungsspielräume sorgen per definitionem immer wieder für die (Neu-)Auslotung von Grenzen, Macht- und Ressourcenverteilung. Diese recht dynamische Sichtweise auf Felder hat zur Folge, dass eine Analyse eines Feldes immer nur eine Momentaufnahme sein kann. Betrachtungen über längere Zeiträume hinweg zeigen hingegen Wandel, verschiedene strategische Ausrichtungen oder auch, bezogen auf Politikfelder, verschiedene grundlegende Typen von jeweils vorherrschenden Politikinstrumenten.

Positionen innerhalb eines Feldes werden maßgeblich über die dem jeweiligen Akteur zur Verfügung stehenden Ressourcen bestimmt. Je mehr Ressourcen, desto mehr Einfluss und Manifestierung einer dominanten Position innerhalb des Feldes, so lautet die Kurzformel der Theorie (ebd., S. 64).

Aber wie entsteht nun ein neues Feld? Hier ziehen *Fligstein/McAdam* enge Analogien zur Sozialen-Bewegungs-Forschung. Entstehende Felder sind Arenen, in denen zwei oder mehr Akteure ein Thema besetzen und sich in ihrem Handeln aufeinander beziehen (ebd., S. 73). Ihre Interessen sind wechselseitig aufeinander bezogen, Positionen werden ausgebildet und voneinander abgegrenzt, Aktion erzeugt Reaktion. Positionspapiere werden erstellt, veröffentlicht. Es entsteht ein Raum für das neue Thema. Ein Feld stabilisiert sich,

wenn Rollenverteilungen und Spielregeln zwischen den Akteuren bekannt sind. Im fortgeschrittenen Stadium der Etablierung kommt es zur Herausbildung feldeigener bzw. feldspezifischer Governance-Strukturen und formal-rechtlicher Institutionen (ebd., S. 78).

Die Frage nach dem Warum der Entstehung beantwortet die Theorie mit einem zunehmenden Organisationsgrad von Gesellschaften und in der Folge dessen der zunehmenden Möglichkeit, neue Felder an „Leerstellen zwischen (...) Feldern“ (ebd., S. 76) entstehen zu lassen. Es ist also die Diversifizierung moderner Gesellschaften, die Raum für neue, spezialisierte Felder schafft bzw. die Notwendigkeit erzeugt, spezialisierte Felder für neue, komplexe Themen zu generieren.

Die Ausführungen zu *Fligstein/McAdam* und ihrer Theorie strategischer Handlungsfelder zeigen Parallelen zu den in der Literaturübersicht angeführten Definitionsversuchen zu Politikfeldern: Akteure, Institutionen, Positionen, Ressourcen, Macht sind bei *Fligstein/McAdam* ebenso wie in der Politikfeldanalyse Kernelemente zur Strukturierung des Feldes. Zwei Unterschiede lassen sich dennoch ausmachen und sind zugleich Begründung, warum *Fligstein/McAdam* hier zur Beantwortung der Frage nach der Emergenz von Politikfeldern herangezogen werden. Zum einen machen sie den theoretischen Unterbau ihres Ansatzes stark. Wie die einzelnen Elemente der Theorie miteinander in Beziehung stehen, damit neue Felder entstehen sowie eine Definition des zentralen Feld-Begriffs und weiterer zentraler Begriffe, unterscheidet die Theorie strategischer Handlungsfelder von den eher kursorischen Ausführungen zum Feldbegriff im bisherigen Diskurs der Politikfeldanalyse. Zum anderen reflektieren *Fligstein/McAdam* Macht als relevante Kategorie zur Entstehung von Feldern sowie die Tatsache, dass auch nicht-staatliche Akteure die Entstehung von Feldern mitgestalten.

Mit Bezug auf die Theorie strategischer Handlungsfelder wird ein Politikfeld nun wie folgt definiert:

Politikfelder sind sozial konstruierte Arenen, in denen verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure miteinander zu einem bestimmten Thema interagieren. Die Akteure sind mit unterschiedlich verteilten Ressourcen finanzieller, personeller und strategischer² Art ausgestattet. Motivationen, sich zu einem jedes Politikfeld charakterisierenden Thema einzubringen sind unterschiedlicher Natur. Ausweitung des eigenen Machtspielraums oder die Bearbeitung eines den Akteur bewegenden Problems sind dabei zwei Pole, zwischen denen eine Reihe weiterer Motivationen liegt. Welcher Akteur zu einem bestimmten Politikfeld gehört, ist nicht eine Frage vermeintlich objektiver Kriterien, sondern vielmehr Selbstzuschreibung eines Akteurs. Die Annahme, Akteur eines Politikfeldes ist jener, der sich selbst als Akteur des Feldes wahrnimmt, wird dabei dem Faktum gerecht, dass Akteure Teile verschiedener Felder sind.

Politikfelder wandeln sich. Neue Akteure kommen hinzu, vermeintlich etablierte Akteure ziehen sich zurück, wenn sie ihre Prioritäten in anderen Feldern setzen. Viele Themen (so auch die Klimaanpassungspolitik) unterliegen einer Aufmerksamkeitskonjunktur. Die Grenzen zwischen Politikfeldern sind nicht fix, sie sind wandelbar, es gibt Überschneidungen zwischen Feldern, insbesondere auch hinsichtlich der Akteure. Ob ein Akteur nun eher zum Feld der Umweltpolitik oder zum Feld der Wirtschaftspolitik zählt, ist sekundär. Er kann je nach Themenkonjunktur oder Interesse mal mehr in dem einen, mal in dem anderen aktiv sein.

Politikfelder sind dynamisch. Bedingungen, die das Politikfeld beeinflussen, verändern sich, seien es das politische Umfeld, die politische Stimmung oder Themenpräferenzen der Öffentlichkeit. Dies alles hat auch Auswirkungen auf ein Politikfeld. Aus der An-

nahme, dass Grenzen zwischen Feldern nicht fix sind und Feldern eine (eigene) Dynamik inhärent ist, folgt auch, dass für die Betrachtung eines Politikfeldes nicht nur die in ihm selbst stattfindenden Prozesse von Bedeutung sind, sondern auch Prozesse von angrenzenden Feldern.

Neu aufkommende Themen erfordern und erzeugen zugleich neues, spezifiziertes Wissen. Dieses muss in spezifischen Feldern bearbeitet werden. Dabei geht es nicht darum, dass jedes Thema zugleich ein neues Politikfeld darstellt. Es müssen gewisse Bedingungen erfüllt sein, damit ein neues Politikfeld als entstanden gelten kann.

Neue Politikfelder entstehen, wenn zwei oder mehr Akteure ein aufkommendes Thema besetzen und sich in ihrem Handeln aufeinander beziehen. (Politische) Positionen, Standpunkte der Akteure bilden sich heraus und sorgen für Abgrenzungsbestrebungen anderer Akteure. Diese Positionen werden in Standpunkten, Positionspapieren und ähnlichem schriftlich manifestiert, was wiederum zur Positionierung anderer Akteure führt. Ein neuer Raum für ein neues Thema entsteht.

Dabei kann, muss ein neues Politikfeld aber nicht aus dem politisch-administrativen System heraus entstehen. Auch nicht-staatliche Akteure wie NGOs, Unternehmen, Medien, Wissenschaft und weitere öffentlichkeitswirksame Akteure können ein Thema besetzen, Positionen herausbilden und somit einen Handlungsdruck aufbauen, so dass sich Akteure des politisch-administrativen Systems des Themas annehmen (müssen).

Wenn es in der Folge zur Herausbildung institutioneller Strukturen mit dem Fokus auf dieses das Feld charakterisierende Thema kommt, Strategiedokumente seitens des politisch-administrativen Systems veröffentlicht, das Thema parlamentarisch behandelt wird und letztlich formal-rechtliche Institutionen entstehen, kann von einer Etablierung des Politikfeldes gesprochen werden. Ein Politikfeld zeichnet sich dabei aber nicht nur durch formal-rechtliche Institutionen aus. Insbesondere auch informelle Institutionen spielen eine wichtige Rolle, gerade wenn es auf den verschiedenen Ebenen zur Interpretation von formalen Regeln oder (all-)täglichen Entscheidungen kommt (siehe auch *Ostrom* 2005). Ein Politikfeld ist mit formal-rechtlichen und informellen Institutionen denkbar, aber es gibt kein Politikfeld, in dem es keine formal-rechtlichen Institutionen gibt.

Dabei ist es nicht notwendig, dass ein eigenes Ministerium für ein Politikfeld geschaffen wird bzw. das Thema im Titel eines Ministeriums erscheinen muss. Themen wie die Energiepolitik, Ressourcenpolitik und auch die Klimaanpassungspolitik sind mit ihren Zuständigkeiten über verschiedene Ministerien verteilt, weil diese Themen verschiedene Bereiche von der Innenpolitik über die Wirtschaftspolitik bis zur Außen- oder Umweltpolitik umfassen. Dennoch gelten sie als eigenständige Politikfelder, da sie alle zuvor genannten Elemente bzw. Kriterien enthalten.

4 Methodik und Analyserahmen

Nachdem das Politikfeld nun definiert und seine Entstehung in der Theorie dargelegt wurde, soll das Beispiel der Klimawandelanpassungspolitik den Entstehungsprozess eines neuen Politikfeldes verdeutlichen. Als Analyserahmen dient der von *Böcher/Töller* (2012a, c) zur Analyse der Umweltpolitik in Deutschland entwickelten eigendynamischer politischer Prozesse (AEP).

Dieser Ansatz ist in seinem Aufbau und Anlage der Grundstruktur konsistent mit der Theorie strategischer Handlungsfelder. Dynamik des Feldes, diverse Motivationslage und

Ressourcenausstattung von Akteuren sowie die Analysekategorien Akteure, Institutionen, Problemstruktur, Maßnahmen- und Instrumentenalternativen und situative Aspekte finden sich auch in der Theorie von *Fligstein/McAdam*. Eigendynamik als Faktor, der alle Analysekategorien beeinflusst ist ebenso beiden inhärent.

Die Theorie strategischer Handlungsfelder soll als theoretische Fundierung des Analyserahmens AEP dienen, der bislang die Entstehung eines neuen Politikfeldes nicht erklären kann bzw. über die Entstehung von Politikfeldern keine Annahmen auf der Grundlage einer Theorie trifft. Der Ansatz von *Böcher/Töller* ist eine Heuristik, ein Analyserahmen, der einen konkreten Gegenstand analysieren kann. Auf die Frage nach dem „Warum“ und „Wie“ der Politikfeldentstehung kann der Ansatz allerdings nicht antworten. *Fligstein/McAdam* bieten mit ihrer Theorie eine Möglichkeit die Entstehung von Arenen und Feldern zu erklären, indem sie Annahmen über das Verhalten von Akteuren und das Aufkommen von neuen Themen treffen. Wenn der Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse von *Böcher/Töller* auch dazu genutzt werden soll, nicht nur die Existenz eines bestehenden Politikfeldes zu analysieren, sondern auch die Entstehung eines neuen Politikfeldes, so müssen theoretische Annahmen über die Entstehungsprozesse von Politikfeldern getroffen werden. Die Theorie strategischer Handlungsfelder von *Fligstein/McAdam* trifft diese Annahmen und wird daher als Theorie zur Heuristik von *Böcher/Töller* verwendet. In der Kombination der Theorie strategischer Handlungsfelder mit dem Analyserahmen/der Heuristik von *Böcher/Töller* kann somit auf der Basis theoretischer Annahmen ein neues Politikfeld sowohl in seinen Entstehungsprozessen als auch im fortgeschrittenen Zustand als „existierendes“ Feld analysiert werden.

Zwei Grundannahmen liegen dem Konzept des AEP zugrunde. Erstens: Die verschiedenen Erklärungsfaktoren beeinflussen sich gegenseitig. „Scharnier“ (*Böcher/Töller* 2012c, S. 190) sind Akteure und ihre Handlungen. Zweitens: Allen Erklärungsfaktoren sind jeweils Eigendynamiken inhärent. *Böcher* und *Töller* fassen dabei Eigendynamik als das Gegenkonzept zu Problemlösung auf.

Die Wahl von Instrumenten, das Handeln von Akteuren in Prozessen ist somit nicht originär problemorientiert, sondern bestimmten Dynamiken unterworfen. Ideologische Gründe, Verfolgung von Eigeninteressen, aber auch Problemlösung sind drei von vielfältigen zugrundeliegenden Motiven. Politische Prozesse verlaufen nicht-linear, sie lassen sich treffender durch Kontingenz und Eigendynamik charakterisieren. Insgesamt spielt Eigendynamik als erklärender Faktor eine dominante Rolle im Ansatz von *Böcher/Töller*. Sie ist für quasi (fast) jedes Teilelement des Ansatzes prägend.

Institutionen kommen als restringierende oder ermöglichende Rahmensetzer für und Beeinflusser von Akteuren ins Spiel. Aber auch sie können dem Ansatz nach Eigendynamiken auslösen, „Ausweichreaktionen“ (ebd., S. 197) provozieren, wenn es zum Beispiel über die unklaren Folgen einer Umsetzung der Rechtsprechung von einer zur anderen Ebene geht.

Bleibt noch die spezifische Problemstruktur als Erklärungsfaktor zu erwähnen. Dies sind die Charakteristika des Problems bzw. des Gegenstandes, die auf die Politikgestaltung in dem Feld Einfluss haben.

Für die empirische Fundierung dieser Studie und die Operationalisierung des Analyserahmens wurde auf verschiedene Methoden zurückgegriffen. Zwölf semi-standardisierte Experteninterviews mit Akteuren, die in den Prozess der Entwicklung dieses neuen Politikfeldes direkt involviert waren bilden die Primärquellen für die Analyse. Interviewpartner waren unter anderem Vertreter des Umweltministeriums, des Wirtschaftsministe-

riums, des Umweltbundesamtes, Akteure auf Landesebene, sowie Vertreter von Verbänden. Die Interviewpartner waren vor allem in den ersten Jahren der Feldentstehung maßgeblich beteiligt. Interne Protokolle, die direkt mit der Entwicklung des Themas innerhalb des politisch-administrativen Systems zusammenhängen, bilden die zweite große Gruppe an Informationen. Auswertungen von offiziellen Veröffentlichungen (Strategiepapieren etc.) sowie Inhaltsanalysen der vorhandenen Sekundärliteratur ergänzen die Primärquellen. Die Auswertung der Primär- und Sekundärquellen erlaubt, ein umfassendes Bild des Politikfeldes zeichnen zu können.

5 Das neue Politikfeld Klimawandelanpassungspolitik

5.1 Klimaschutz versus Klimaanpassung

In den letzten Jahren hat das Thema Klimawandel, inklusive der Diskussion über Vermeidungs- und Anpassungsmaßnahmen, einen erheblichen Aufmerksamkeitsschub erhalten. Berichterstattungen über Extremwetterphänomene (und die oftmals zu schnell gezogenen Verbindungen zu einem Wandel des Klimas), die öffentlichkeitswirksamen Inszenierungen der jährlichen „Klimagipfel“ sowie die regelmäßigen Veröffentlichungen von Sachstandsberichten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), einem Expertengremium, welches den Stand der Forschung zum Thema wiedergeben soll, haben ihr Übriges dazu beigetragen.

2008 sind mit der Deutschen Anpassungsstrategie, 2009 mit der Veröffentlichung des Weißbuchs der Europäischen Union zur Anpassung an den Klimawandel, 2011 mit dem Aktionsplan zur Deutschen Anpassungsstrategie und zuletzt 2013 mit der EU-Anpassungsstrategie wichtige Strategiedokumente erschienen, die den Eindruck verfestigen, dass dort ein neues Politikfeld entstanden ist (*Bundesregierung* 2008, 2011, *Europäische Kommission* 2009, 2013). Akteurskonstellationen haben sich herausgebildet und gefestigt, Positionen sind bekannt, es gibt rege Diskussionen über die Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsmöglichkeiten.

Die Anfänge der Klimaanpassungspolitik gehen zurück in die 1990er Jahre. Als solche bestand sie damals allerdings noch nicht. In den ersten Jahren lief die Diskussion entlang der Linie Klimaschutz versus Anpassung (*Grothmann u.a.* 2011). Da gerade in den Anfängen der Klimapolitik die Befürchtung seitens maßgeblicher Akteure groß war, eine zu starke Betonung der Anpassungspolitik würde die Notwendigkeit für Klimaschutzpolitik (im Wesentlichen die Verminderung von Treibhausgasen) schmälern, geriet Anpassungspolitik zunächst in den Hintergrund (*Stecker/Mohns/Eisenack* 2012, S. 190; *Daschkeit* 2012).

Ende der 1990er Jahre begann aber in der Klimafolgenforschung auch die Diskussionen über mögliche Anpassungsnotwendigkeiten von Gesellschaften an veränderte klimatische Bedingungen (*Dietz* 2006; *Horstmann* 2008). Insbesondere der IPCC Bericht von 2001 und erste Studien zu den möglichen Kosten des Klimawandels veränderten die Debatte zunehmend. Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gab es seit Mitte der 1990er Jahre einige zentrale Projekte zu Anpassung an den Klimawandel, die den Wissensstand zu Anpassung verbesserten (*Zebisch u.a.* 2005). Die Auseinandersetzungen zwischen Vermeidungs- und Anpassungsstrategie war dennoch lange ein zentrales Element in der Wissenschaft. Aber auch die Zunahme der Diskussionen zu

Anpassung als Strategieoption auf internationaler Ebene im Rahmen der Klimaverhandlungen sowie der Einfluss von Ländern wie Großbritannien, die schon früh in eine politische Diskussion über Anpassung eingestiegen waren, führten in Deutschland nach der Jahrtausendwende zu einer vermehrten Diskussion über Anpassung an den Klimawandel (Stecker/Mohns/Eisenack 2012, S. 186f).

2005 folgte dann die formale Umsetzung der Anforderungen an UNFCCC Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), Anpassung als Strategieoption neben Klimaschutz zu verfolgen. Im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung erschien erstmals ein Teilkapitel zu Anpassung. Einen weiteren zentralen Meilenstein gab es 2007, als die Bundesländer über die Umweltministerkonferenz festlegten, auf ihrer Ebene Anpassungsoptionen zu entwickeln und neben Klimaschutz nun auch Anpassungsmaßnahmen zu verfolgen. Nach einem ausführlichen Konsultationsprozess legte die Bundesregierung 2008 die „Deutsche Strategie zur Anpassung an den Klimawandel (DAS)“ vor, gefolgt 2011 von einem Aktionsplan, welcher die in der DAS thematisierten Schwerpunktbereiche mit Maßnahmen(-vorschlägen) unterlegte.

Diese Eckdaten grenzen den Rahmen der bisherigen Entwicklung des Politikfeldes auf verschiedenen politischen Ebenen ein. Im Folgenden soll nun gezeigt werden, wie die einzelnen Elemente des zuvor dargelegten Analyserahmens ineinandergreifen und so die Entstehung eines neuen Politikfeldes erklären können.

5.2 Akteure

Das Umweltbundsamt (UBA) kann zusammen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) als einer der maßgeblichen Gestalter des Politikfeldes Anpassung betrachtet werden. Schon früh sind beide Akteure im Bereich Anpassung innerhalb des politisch-administrativen Systems aktiv gewesen, um das Thema auf die politische Agenda zu setzen und sich strategisch aufzustellen. Vor allem das für Klimaschutz und Klimaanpassung zuständige Referat im Umweltministerium brachte das Thema Anpassung immer wieder auf die Agenda. Nach dem Beschluss der Deutschen Anpassungsstrategie und der darin erwähnten (offiziellen) Einsetzung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung übernahm das zuständige Referat im Umweltministerium die Federführung der Arbeitsgruppe. Innerhalb der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung ist als Koordination zwischen den einzelnen Bundesministerien auch die nationale Anpassungsstrategie erarbeitet worden, wobei die Federführung und Koordination der Aktivitäten durch das Umweltministerium von den anderen Ministerien weitgehend akzeptiert wird (Stecker/Mohns/Eisenack 2012, Hustedt 2014).

Ausweitung des eigenen Handlungsraums, Erweiterung der Ressourcen, maßgebliche (Mit-) Gestaltung des Diskurses sind – neben dem Bestreben, sich des Themas/Problems anzunehmen und gemäß Selbstverständnis des Umweltbundesamtes Umweltprobleme zu lösen – weitere handlungsleitende Motivationen. Das Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung (KomPass), ein Fachgebiet innerhalb des Umweltbundesamtes, nimmt nun selbst als Akteur teil an der Politikfeldgestaltung, hauptsächlich durch die Einbeziehung und Vernetzung von Stakeholdern, Veranstaltungsreihen und Informationsverteilung. Das Umweltbundsamt als Ressortforschungseinrichtung hat sich somit auch eine gewisse Deutungshoheit über das Feld der Anpassungspolitik erarbeitet.

Waren es auf Bundesebene vor allem die Akteure Umweltministerium und Umweltbundesamt, die das Politikfeld in den Anfängen geprägt haben, ist auf Ebene der Europäischen Union insbesondere die Europäische Kommission ein weiterer einflussreicher Akteur in der Herausbildung des neuen Politikfeldes. Die Kommission setzte über die Grün- und Weißbücher zu Anpassung (2007 und 2009) sowie die Europäische Anpassungsstrategie (2013) den strategischen Rahmen für Anpassungspolitik auf EU-Ebene mit Auswirkungen auf die Nationalstaaten.

Allgemein lassen sich dabei verschiedene Strategien beobachten. Forschungsförderung und damit eine Verbesserung der Wissensbasis und Informationsgrundlage (siehe Problemstruktur), das so genannte „climate proofing“³ von verschiedenen bestehenden Politiken und die Überarbeitung von Standards und Richtlinien bzw. die Einarbeitung von Anpassungsmaßnahmen in Standards und Richtlinien sind die drei großen Bereiche, über die sich Anpassungspolitik institutionalisiert (*Europäische Kommission* 2013).

Die Kommission gestaltet Anpassungspolitik aber nicht nur in ihrem direkten Zuständigkeitsbereich. Welchen Einfluss sie auf die Gestaltung der Anpassungspolitik in den Nationalstaaten nimmt, zeigt sich gut an der Anpassungsstrategie. So ist es eine Anforderung der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), dass alle Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention über ihre Aktivitäten in den Bereichen an das Klimasekretariat berichten müssen. Die EU-Kommission greift die Berichtspflicht auf, indem sie ihren Mitgliedsstaaten unter anderem Leitlinien zur Erstellung von Anpassungsstrategien zur Verfügung stellt.

Außerhalb des politisch-administrativen Systems nimmt die Wissenschaft eine prominente Rolle in der Entwicklung des Politikfeldes ein. Schon in den 1990er Jahren zeigte *Engels/Weingart* (1997), wie das Thema Klimawandel durch die Wissenschaft selbst politisiert wurde, in den letzten Jahren gab es intensiv geführte Debatten um die Rolle des IPCC als Politikgestalter und das Verhältnis von Wissenschaft zu Politik (*Beck* 2012). Der Einfluss der Wissenschaft auf die Gestaltung des Politikfeldes lässt sich daran ablesen, dass die deutsche Anpassungsstrategie im Wesentlichen auf einer Studie des Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung aufbaut, welche 2005 (im Auftrag des Umweltbundesamtes) die Verwundbarkeit Deutschlands durch den Klimawandel analysierte und Anpassungsoptionen erarbeitete (vgl. *Zebisch u.a.* 2005).

Über die Sektorforschungsprogramme verschiedener Ministerien ist zudem in den vergangenen Jahren massiv die Wissensgrundlage zu dem Themenbereich erweitert worden. Beispielhaft sei hier die Förderlinie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ zu nennen. In insgesamt sieben Verbundprojekten mit einem Gesamtfördervolumen von über 80 Millionen € (2008-2014) soll auf regionaler Ebene Anpassungskapazität in enger Zusammenarbeit mit der Wissenschaft aufgebaut werden. So wird die Wissenschaft zum Promotor eines neuen Feldes, in dem sie auf verschiedenen politischen Ebenen Strukturen erschafft.

5.3 Institutionen

Als nachgeordnete Behörde des Umweltministeriums ist das Umweltbundesamt in Person seines Präsidenten durch formale Verfahren eng in die Abstimmung der Positionen des Ministeriums eingebunden. So konnte das Umweltbundesamt zusammen mit dem damals für Anpassung zuständigen Referat des Umweltministeriums in hochrangigen Sitzungen schon

2003 und 2004 das Thema Anpassung regelmäßig einbringen. Dies führte letztlich 2005 zur Aufnahme von Anpassung in das Klimaschutzprogramm, einem der Meilensteine in der Herausbildung des Politikfeldes. Strategisch brachte sich in der Folge das Umweltbundesamt in Position: 2006 legte das Umweltbundesamt dem Umweltministerium ein Konzept zur Erarbeitung einer nationalen Anpassungsstrategie vor (Stecker/Mohns/Eisenack 2012, S. 187f.). Die Erarbeitung der Anpassungsstrategie sollte im Umweltbundesamt in einem eigens zu diesem Zweck gestarteten Projekt erfolgen. Aus diesem Projekt ging in der Folge das Kompetenzzentrum Klimafolgen und Anpassung, KomPass, hervor. Zunächst als Projekt gestartet, ist KomPass mittlerweile ein eigenes Fachgebiet und somit die strategische Institutionalisierung der Anpassungspolitik am Umweltbundesamt (ebd., S. 189f.).

Anpassung soll, so ist es in der Anpassungsstrategie zu lesen, in (bestehende) relevante Planungs- und Entscheidungsprozesse integriert werden. Ähnlich wie auf EU-Ebene wird ein „mainstreaming“-Ansatz verfolgt. Durch die breite Integration in bestehende Politiken wird das Politikfeld, da es nun auf oberster Ebene institutionalisiert wurde, wiederum top-down in das politisch-administrative System zurück gespiegelt. Es wird regelrecht verordnet, dass Anpassung nun mitbedacht werden soll. Für aktive Akteure wie das Umweltministerium ist dies naheliegend. Ein mainstreaming-Ansatz kann aber auch als Strategie interpretiert werden, eher passive Akteure, die sich des Themas von sich aus nicht annehmen würden, zum Handeln zu bewegen. Für die Anpassungsstrategie mussten im Rahmen der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung alle Ministerien berichten, wie sie Anpassung in ihren Bereichen bislang integrieren, quasi eine Bestandsaufnahme machen. Dies war für einige der Ministerien erst der Startpunkt, Anpassung in ihren Bereich aufzunehmen.

Auch die EU-Kommission nutzt den ihr zugesprochenen institutionellen Rahmen, um das Thema Anpassung in ihrem direkten Handlungsraum umzusetzen. Sind in den bisherigen Strategiedokumenten überwiegend „weiche“ Formulierungen mit Absichtserklärungen zu finden, so sind für die kommenden Jahre konkretere Aktivitäten geplant.

So will die Kommission im Jahr 2017 alle Anpassungsstrategien hinsichtlich der Frage prüfen, ob sie die darin vorgeschlagenen Maßnahmen für ausreichend hält. Wenn Mitgliedsstaaten bis dahin keine ausreichenden Fortschritte in diesem Bereich erzielt haben, so prüft die Kommission „unverzüglich“ (Europäische Kommission 2013, S. 7), ob ein rechtsverbindliches Instrument vorzuschlagen ist. Zwar ist dies zunächst nur eine Ankündigung, aber hier greift die Kommission als strategischer Akteur sehr eindrucksvoll über die ihr zur Verfügung stehenden Institutionen in die Herausbildung des Politikfeldes ein, indem sie (bislang allerdings nur in der Ankündigung) Druck auf ihre Mitgliedsstaaten ausübt, in dem Bereich aktiv zu sein und somit Anpassungspolitik voranzubringen.

5.4 Situative Aspekte

Welchen Einfluss situative Aspekte auf die Entwicklung des Feldes haben lässt sich gut am Beispiel der bundesweiten Anpassungsstrategie erklären. Die Klimakonferenz 2008 in Posen wurde als Anlass genommen, bis zu diesem Datum eine nationale Anpassungsstrategie zu erarbeiten (Stecker/Mohns/Eisenack 2012, S. 195). Deutschland war im Jahr 2007 Gastgeber des G8 Gipfels, der unter dem Motto „Wachstum und Verantwortung“ Klimawandel als eines der Schwerpunktthemen setzte. Während des G8 Gipfels sollten die G8-Umweltminister auch die Vertragsstaatenkonferenz Ende 2007 in Bali vorbereiten, wel-

che die Verabschiedung eines Kyoto-Folgeabkommens zum Ziel hatte (Ross 2009). In der Nachberichterstattung war die Bundeskanzlerin Merkel aufgrund ihrer Verhandlungsführung während des Gipfels und der zuvor beendeten EU-Ratspräsidentschaft in den Medien als „Klimakanzlerin“ gefeiert worden, international gab es die Hoffnung, dass Deutschland zum Vorreiter bei dem Thema werde (ebd.). Vor diesem Hintergrund wurde intern gefordert, bis Ende 2008 eine nationale Anpassungsstrategie zu entwickeln, damit man diese auf der Vertragsstaatenkonferenz in Posen Ende 2008 präsentieren konnte. Der Zeitplan war sicherlich auch eine strategische Überlegung, um die eigene Position als Land, welches sich des Themas angenommen hat, zu festigen.

Aber auch innerhalb der Administration spielten situative Aspekte in der Entwicklung des neuen Politikfeldes eine wichtige Rolle. Zu Beginn der Anpassungspolitik in Deutschland war Anpassung thematisch dem Referat „Klima und Internationales“ zugeordnet, welches sich selbst eher auf Vermeidung des Klimawandels konzentrierte. Anpassung wurde keine hohe politische Priorität zugeordnet und die Aktivitäten waren daher überschaubar, wenig pro-aktiv (Stecker/Mohns/Eisenack 2012, S. 190).

Innerhalb des Umweltministeriums ging man daher 2007 der Frage nach, wo zum einen Kapazitäten für das Thema Anpassung bereits vorhanden sind, aber auch genügend Interesse, das Thema voran zu bringen. Die Abteilung Wasserwirtschaft⁴ hatte bereits sowohl Vorerfahrungen in der Anpassungsthematik als auch personelle Kapazitäten und Interesse. Somit kam es im Sommer 2007 zu einer Trennung der Zuständigkeiten für Klimaschutz und Klimaanpassung, das Thema Anpassung wurde organisatorisch der Abteilung Wasserwirtschaft zugesprochen⁵. Dieser Wechsel hatte zur Folge, dass Anpassung innerhalb des politisch-administrativen Systems deutlich stärker verfolgt wurde.

Auf Initiative dieses Referats kam es im gleichen Jahr zur Gründung eines informellen Arbeitskreises auf Ebene aller Ministerien zum Thema Anpassung. Aus diesem Ressortarbeitskreis ging die spätere Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassung an den Klimawandel hervor, die Leitung der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung liegt beim Wasserwirtschafts-Referat im Umweltministerium.

5.5 Instrumente

Konkrete, eigene Instrumente der Anpassungspolitik gibt es wenige. Überraschend ist dies angesichts des „jungen“ Feldes allerdings nicht. In der EU-Anpassungsstrategie von 2013 finden sich somit vor allem Ankündigungen zu Instrumenten bzw. der Prüfung, wo und wie Anpassung in bestehende Instrumente bzw. in verschiedene Politikbereiche wie Agrar- oder Fischereipolitik integriert werden soll.

Auf nationaler Ebene gibt es bislang vorwiegend Studien, die Handlungsnotwendigkeiten zur Überprüfung von Instrumenten untersuchen oder Maßnahmen sammeln und kategorisieren. *Daschkeit* (2012) unterscheidet bspw. vier verschiedene Maßnahmenkategorien: Technologische Maßnahmen (bspw. den Bau von Deichen zum Schutz vor Hochwasser), Informationslage (Verbesserung des Wissenstandes zur Entwicklung des Klimas), Verhaltensanpassung (bspw. Anpassung des Saatgutes an veränderte Anbaubedingungen) und schließlich politische Maßnahmen (Vorgaben zur Berücksichtigung extremer Wetterereignisse in Planungsvorhaben oder Infrastrukturmaßnahmen).

Im Vorfeld der Erstellung der nationalen Anpassungsstrategie gab es seitens der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassung einen Auftrag an alle beteiligten Ministerien

zu überprüfen, welchen Bedarf an Instrumenten sie in ihrem Bereich sahen bzw. wo Veränderungen bestehender Instrumente nötig seien (*BMUB* 2010, mündlich). Der horizontale und vertikale integrative Ansatz der Anpassungspolitik hatte eine breite Sammlung dieser Maßnahmen zur Folge. Aufgrund begrenzter personeller und finanzieller Ressourcen gab es seitens des politisch-administrativen Systems in Form der Anpassungsstrategie die Forderung, eine Priorisierung von Anpassungsmaßnahmen vorzunehmen (*Bundesregierung* 2008, S. 58ff.; *Vetter/Schauser* 2013, S. 249). Die Erarbeitung eines Kriterienkataloges zur Priorisierung von Maßnahmen wurde nach Verabschiedung der Anpassungsstrategie mit dem Ziel, den Kriterienkatalog für den Aktionsplan zu nutzen, durch das Umweltbundesamt erstellt (ebd., S. 249). Zu diesem Zweck der Priorisierung wurde ein Multikriterienkatalog, der eine Kosten-Nutzen-Analyse, aber auch die Berücksichtigung von sozialen Folgewirkungen und Dringlichkeit der Umsetzung enthält, entwickelt. Er umfasst neben klassischen Kosten-Nutzen-Entscheidungen und dem Vorrang von „no-regret“⁶ Maßnahmen auch das Kriterium der Akzeptanz (der Akteure, welche diese Maßnahme zu tragen hätten und allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz der Zivilbevölkerung).

Dieser Kriterienkatalog sollte eigentlich sektorübergreifend auf alle Maßnahmen angewendet werden. Da es bislang aber kein eigenes Budget aus Bundesmitteln für Anpassungsmaßnahmen gibt, sondern diese aus den jeweiligen bestehenden Budgets der einzelnen Ministerien finanziert werden müssen, wird intern in jedem Ministerium über Anpassungsmaßnahmen entschieden. Somit konkurriert Anpassungspolitik mit anderen Ressortaufgaben. Zudem wird dadurch die Schwerpunktsetzung des Bundes über verschiedene Sektoren hinweg erschwert (ebd., S. 253).

Zwei Schlussfolgerungen lassen sich nach dem bisherigen Stand zu Anpassungsmaßnahmen ziehen: Erstens, es ist unklar, was das Anpassungsziel ist. Sollen aber Instrumenten nach bestimmten Kriterien ausgewählt werden, müsste eigentlich definiert sein, welche Art der Anpassung man anstrebt. Welche Veränderungen des Klimas „politisch“ noch hinnehmbar und/oder gesellschaftlich akzeptabel sind. Mit dem bekannten 2°C-Ziel hat man zwar eine Zielgröße hinsichtlich der klimatischen Veränderungen bestimmt, wie diese konkret zu erreichen ist, bleibt allerdings unklar.

Zweitens, die bisherige Finanzierung über bestehende Ressorts erschwert den Anspruch, sektorübergreifend zu handeln. Es gibt bislang also noch keine Passung zwischen der politischen Strategie, Integration über Sektoren hinweg zu erreichen und der Umsetzung des integrativen Vorgehens über konkrete Instrumente

Insgesamt zeigt sich im Bereich der Instrumente bislang allgemein eine Zurückhaltung hinsichtlich der Forderung für neue Instrumente bzw. die Integration in bestehende. Dies liegt vor allem an den noch vorhandenen Unsicherheiten über die tatsächlichen klimatischen Veränderungen, auf deren Grundlage letztlich neue Instrumente geschaffen oder bestehende überarbeitet werden (siehe Problemstruktur).

5.6 Problemstruktur

Die Problemstruktur des Politikfeldes ist ähnlich wie die der Umweltpolitik. Anpassung an die Folgen des Klimawandels ist ein Thema, das durch langfristige Planungshorizonte charakterisiert ist. Wie bei anderen Politikbereichen mit langen Zeithorizonten (z.B. Nachhaltigkeit, demographischer Wandel), sind konfligierende Zeitskalen eine gewisse Herausforderung für das Politikfeld Klimaanpassung. Anpassungsmaßnahmen, die heute

entschieden werden, verursachen zunächst Kosten. Der Nutzen ist aber häufig erst für spätere Generationen ersichtlich. Deichbau oder auch die Anpassung des Versorgungsnetzes sind solche typischen Anpassungsmaßnahmen (*Hallegatte* 2009).

Ein weiteres Charakteristikum ist das (derzeit) begrenzte Wissen über die konkrete Betroffenheit verschiedener Sektoren und daraus folgend Handlungsnotwendigkeiten. Im Falle von langlebiger Infrastruktur ist dennoch ein frühzeitiges Handeln notwendig. Die Unsicherheiten über die tatsächlichen Veränderungen des Klimas bzw. auch Unsicherheiten über die Varianzen können aber die Planungen für Infrastrukturmaßnahmen erschweren.

Die Problemstruktur hat starken Einfluss auf die Interaktionen innerhalb des Politikfeldes. So müssen in den kommenden Jahren Entscheidungen unter der Unsicherheit der klimatischen Veränderungen getroffen werden, die in Form von Infrastrukturmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungen oder Planungsmaßnahmen nicht unerheblichen Einfluss haben. Gleichzeitig ist der Druck, zu handeln, durch immer wiederkehrende Extremwetterereignisse (auch wenn sie in anderen Weltregionen stattfinden) je nach Konjunktur in der medialen Öffentlichkeit groß.

Während die zuvor genannten Punkte auch für Klimaanpassungspolitik in anderen Ländern gelten, gibt es noch zwei spezifische Elemente der deutschen Anpassungspolitik: Die Zuständigkeiten für Klimaanpassungsmaßnahmen liegen nur zu einem Teil in der Verantwortung auf Bundesebene (*Daschkeit* 2012). Auf Länderebene bzw. auf kommunaler Ebene findet ein beträchtlicher Teil der Maßnahmen seine Umsetzung und somit sind diese beiden Ebenen maßgeblich involviert. Auf Bundesebene wird ein integrativer Ansatz verfolgt, was dazu führt, dass das Feld der Klimaanpassungspolitik in diverse Sektoren integriert werden muss. Eine solche Politikintegration kann allerdings auch dazu führen, dass durch die notwendige Koordinierung zwischen einer großen Anzahl an Akteuren und Abstimmung von gemeinsamen Standpunkten notwendige Handlungen und Entscheidungen verschoben werden.

6 Resümee und Schlussbetrachtung

Ziel dieses Aufsatzes war es, die Entstehung eines neuen Politikfeldes erklären zu können. Hierzu wurde zunächst das Politikfeld als analytische Kategorie definiert und anschließend ein Ansatz zur Erklärung der Genese von Politikfeldern erarbeitet. Als Anwendungsbeispiel zur empirischen Überprüfung diente die Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland.

Es konnte gezeigt werden, dass die Entstehung des Feldes auf mehrere Ereignisse und Akteure zurückzuführen ist. Innerhalb des politisch-administrativen Systems haben wenige, aber dafür folgenreiche strategische Entscheidungen zur Etablierung des Politikfeldes geführt. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es drei Akteure bzw. Akteursgruppen innerhalb des politisch-administrativen Systems waren, die das Politikfeld entscheidend in den Anfängen geprägt haben: Das Umweltministerium mit seiner Eigeninitiative, Anpassung neben Klimaschutz als zweite Säule der Klimapolitik zu etablieren, das Umweltbundesamt mit der Gründung des Kompetenzzentrums Klimafolgen und Anpassung sowie die Europäische Kommission.

Das Entstehen des Feldes lässt sich mit der zuvor erarbeiteten Perspektive von *Fligstein/McAdam* erklären: Einzelne Akteure werden aus unterschiedlichen Motiven aktiv.

Innerhalb des politisch-administrativen Systems lassen sich die Motive des Umweltbundesamtes mit Ressourcenausweitung, Deutungshoheit und auch Problemlösung erklären. Das Umweltministerium ist über sein Selbstverständnis zuständig, aber innerhalb des Ministeriums gab es unterschiedliche Motivationen, die zu unterschiedlichen Aktivitäten geführt haben. Außerhalb des politisch-administrativen Systems war es vor allem die Wissenschaft, welche das Thema primär über die Medien in den öffentlichen Diskurs einbrachte, somit Aufmerksamkeit und Handlungsdruck erzeugte (vgl. auch *Daschkeit* 2012, S. 418; *Storch/Krauß* 2013).

Die Diskussionen innerhalb der Wissenschaft über den Klimawandel wurden schon früh auch außerhalb des Wissenschaftssystems aufgenommen (*Engels/Weingart* 1997) ebenso wie die Debatte zu Mitigation versus Anpassung. Auch wenn zunächst die Fraktion der Anpassungsgegner überwog, so hat doch die allgemeine Aufmerksamkeit für die Thematik zusammen mit den IPCC Sachstandsberichten zu einer allmählichen Änderung der Strategie gesorgt. Spätestens mit der Veröffentlichung des „Stern-Reports (*Stern Review on the Economics of Climate Change*)“ und dem vierten IPCC Sachstandsbericht von 2007, war das Thema Anpassung sowohl auf der politischen als auch der wissenschaftlichen Agenda sowie der Öffentlichkeit weitgehend akzeptiert als gleichberechtigtes Handlungsfeld neben Vermeidungspolitik. Der vierte IPCC Report thematisierte Anpassungsmaßnahmen recht umfassend und formulierte deutlicher als in den Reporten zuvor, dass es einen anthropogenen Klimawandel gibt, der sich nicht mehr komplett vermeiden lässt und somit auch Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels angegangen werden müssen. Der „Stern-Report“ unter der Leitung des britischen Ökonomen Sir Nicholas Stern war der erste umfassende Bericht zu den Kosten des Klimawandels. Beide Berichte halfen der Anpassungspolitik insofern, als sie einen Wechsel im Diskurs nach sich zogen: Der anthropogene Klimawandel war nun weitgehend akzeptiert und ebenso die Tatsache, dass er sich nicht vermeiden lässt. Die Folgen des Wandels und die Anpassung an die Folgen sind jedoch noch Gegenstand von (politischem) Handeln.

Die Entstehung des Feldes ist somit zunächst als beeinflusst von der Wissenschaft zu sehen. Akteure innerhalb des politisch-administrativen Systems griffen die Erkenntnisse der Wissenschaft auf, um ihre eigene Position innerhalb des politischen Systems zu stärken. Situative Aspekte hatten, wie gezeigt, teilweise deutlichen Einfluss auf die Gestaltung bzw. Ausrichtung des Feldes.

Wenige Akteure innerhalb des Systems haben letztlich dazu geführt, dass das Thema Anpassung auf die oberste Entscheidungsebene gelangte. Da auf internationaler und insbesondere auch EU-Ebene Anpassungsaktivitäten seit Mitte des letzten Jahrzehntes zunahmen, entstand letztlich auch auf Bundesebene eine Handlungsnotwendigkeit.

Ausgehend von der Bundesebene wird das Thema Anpassung nun top-down wieder gestreut. Die Anpassungspolitik gestaltet sich sowohl auf horizontaler Ebene, durch den integrativen Ansatz über alle Ministerien hinweg, als auch auf vertikaler Ebene. Maßgeblicher Akteur dieser top-down Aktivitäten ist nach wie vor das Umweltbundesamt, welches als Multiplikator und Wissensgenerator agiert.

Fligstein/McAdam machen in ihrer Theorie der strategischen Handlungsfelder Macht als eine relevante Kategorie in der Entstehung von Feldern aus. Bislang spielen Kompetenz- und Machtverteilungsfragen zumindest innerhalb des politisch-administrativen Systems eine untergeordnete Rolle. So wurde bislang die Rolle des Umweltministeriums und des dortigen koordinierenden Referats als starker Promotor des Politikfeldes nicht in Frage gestellt (*BMUB* 2010, mündlich; *Hustedt* 2014). Dies mag auch daran liegen, dass An-

passungsmaßnahmen bislang aus bestehenden Ressortbudgets finanziert werden. Sollte es zu zusätzlichen Finanzquellen kommen und es letztlich um Ausweitung der eigenen Ressourcen gehen, so dürfte sich diese Frage noch einmal neu stellen. Die Problemstruktur des Politikfeldes wird den Handlungsdruck in den nächsten Jahren nicht kleiner werden lassen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Diskurswechsel in den Jahren 2007/2008 und die Veröffentlichungen der Anpassungsstrategien auf EU- und Bundesebene in den Jahren 2008/2009 die Schwellenwerte sind, ab denen sich das Feld der Anpassungspolitik etabliert hat. Auch wenn noch nicht alle zuvor erarbeiteten Kategorien, insbesondere konkrete Instrumente der Anpassungspolitik, vollständig ausgeprägt sind, so lässt sich jedoch von einem eigenständigen Feld sprechen.

Auf systematischer Ebene hat sich die Verknüpfung von *Fligstein/McAdams* Theorie zur Entstehung von neuen Feldern mit dem Analyserahmen von *Böcher/Töller* als hilfreich erwiesen, um einen erprobten Ansatz zur Analyse von Politikfeldern auch zu nutzen, um die Entstehung von Feldern zu analysieren. Die Analysekatoren von *Böcher/Töller* (Akteure, Institutionen, Instrumente, Problemstruktur, situative Aspekte) konnten auch in dieser Studie als relevante Kategorien zur Erklärung eines Politikfeldes bestätigt werden. Durch die theoretische Fundierung des Ansatzes von *Böcher/Töller* mit *Fligstein/McAdam* kann nun auch „der Weg“ hin zu einem existierenden Politikfeld mit dem Ansatz *Böcher/Töller* erklärt werden. Die konstruktivistische Perspektive von *Fligstein/McAdam*, nach der Politikfelder erst durch das Handeln von Akteuren entstehen, die sich gegenseitig aufeinander beziehen, konnte auch im Fall der Anpassungspolitik gezeigt werden. Wissenschaftlicher Fortschritt im Sinne neuer Erkenntnisse über den Wandel des Klimas haben eine Öffentlichkeit und Handlungsnotwendigkeit erzeugt, der sich Akteure aus dem politischen System nicht verweigern konnten. Andererseits hat wiederum die finanzielle staatliche Förderung der Anpassungsforschung dazu geführt, dass es neue Erkenntnisse zur Anpassung an den Klimawandel gab.

Diskurse als Merkmale von Politikfeldern und deren Wandel durch den Wandel der Diskurse, wie es *Fligstein/McAdam* annehmen, kann auch den Wandel in der Klimapolitik von einer einseitigen Fokussierung auf Vermeidungspolitik hin zu einer Akzeptanz der Anpassungspolitik erklären. Hier haben die Veröffentlichungen im Jahr 2007 (vierter Sachstandsbericht des IPCC und der Stern Bericht zu den Kosten des Klimawandels) maßgeblich zum Wandel des Diskurses und zur Herausbildung von Anpassung als eigenes Politikfeld beigetragen.

Letztlich ist die Anpassungspolitik aber noch ein junges Politikfeld. Es gibt (noch) wenige Instrumente, eine der zentralen Kategorien eines Politikfeldes nach *Böcher/Töller*. *Fligstein/McAdam* nehmen darüber hinaus an, dass sich im Verlauf der Etablierung eines Politikfeldes spezifische Governance Strukturen ausbilden. Es gibt zwar bereits politikfeldspezifische Akteure wie beispielsweise das Fachgebiet KomPass am Umweltbundesamt, welches als maßgeblicher Akteur in dem Feld auftritt, dies reicht allerdings sicherlich nicht aus, um von einem etablierten Feld zu sprechen. Dennoch, Anpassungspolitik ist nach den Kategorien von *Böcher/Töller* und den Annahmen von *Fligstein/McAdam* ein eigenes Politikfeld auch wenn sich das erst allmählich auch in den offiziellen Veröffentlichungen niederschlägt. Während in der Anpassungsstrategie von 2008 das Wort Politikfeld noch gemieden wird und stattdessen von Politikbereich die Rede ist, so findet sich im Aktionsplan von 2011 immerhin einmal das Wort Politikfeld im Zusammenhang mit Anpassung. Für Mitte 2015 ist die Veröffentlichung des Fortschrittsberichtes zum Aktions-

plan vorgesehen, es wird spannend sein zu sehen, ob Anpassungspolitik nun offensiver als eigenes Politikfeld gesehen wird.⁷

Anmerkungen

- 1 Im Originalaufsatz heißt es „policy domains“ (*Fligstein/McAdams* 2011, S. 1).
- 2 Einfluss, Netzwerke, öffentliche Meinung
- 3 Unter „climate proofing“ versteht man die Prüfung, ob das entsprechende Politikinstrument in Bezug auf die Erfordernisse durch die Anpassung an den Klimawandel zu ändern ist.
- 4 Die korrekte Bezeichnung lautet: Unterabteilung Wasserwirtschaft in der Abteilung Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz –WA 1 I. Im Folgenden wird aus Gründen der Vereinfachung die Verkürzung Abteilung Wasserwirtschaft verwendet.
- 5 Auch der Austausch mit den Bundesländern wurde nach dem Zuständigkeitenwechsel intensiviert. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erfolgt über die Bund-Länder Arbeitsgruppe Klima, Energie, Mobilität – Nachhaltigkeit (BLAG „KLINA“) und dort in dem Ständigen Ausschuss Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Etabliert von der Umweltministerkonferenz der Länder einerseits und Vertretern des Bundes andererseits, koordiniert dieses Gremium die Abstimmung zwischen den beiden Akteursgruppen.
- 6 No-regret Maßnahmen bezeichnen solche, die auch bei einem gleichbleibenden Klima bzw. bei der Betrachtung von Ergebnissen unterschiedlicher Klimaszenarien positive Effekte hätten.
- 7 Die Studie entstand im Rahmen des Projektes „Chamäleon“, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unter dem Förderkennzeichen 01UU0910 (Forschungsgruppe Chamäleon, www.climate-chamaeleon.de), im Programm FONA (Sozial-Ökologische Forschung). Ich danke meinen KollegInnen aus dem Projekt sowie Sebastian Haunss, Thorsten Hüller und Annette E. Töller für hilfreiche und konstruktive Kommentare zu diesem Artikel.

Literatur

- Beck, Silke*, 2012: Kommunikation als Schutzschild. Zur Strategie des Weltklimarats IPCC, in: *Forschungsjournal soziale Bewegungen*, 25, S. 47-52.
- Bleischwitz, Reimund/Jacob, Klaus/Rennings, Klaus*, 2010: Ressourcenpolitik – ein neues Politikfeld. Ressourceneffizienz Paper 3.2, Wuppertal.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus*, 2011: Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012a: Eigendynamik und Zufall als Triebkräfte der Umweltpolitik? Ein Ansatz zum Erklären umweltpolitischer Entscheidungen, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, S. 450-479.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012b: Reifung als taugliches Konzept zur Konzeptualisierung langfristigen Wandels von Politikfeldern? Überlegungen anhand des Politikfeldes Umweltpolitik. Paper für das Panel „Genese, Grenze(n) und Dynamik von Politikfeldern“ der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft, DVPW-Kongress, September 2012 in Tübingen.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth*, 2012c: Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Bundesregierung*, 2008: Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel.
- Bundesregierung*, 2011: Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel.
- Daschkeit, Achim*, 2012: Anpassung an den nicht mehr vermeidbaren Klimawandel – aktuelle Entwicklungen eines jungen Politikfeldes, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, S. 410-421.
- Dietz, Kristina*, 2006: Vulnerabilität und Anpassung gegenüber Klimawandel aus sozialökologischer Perspektive. Aktuelle Tendenzen und Herausforderungen in der internationalen Klima- und Entwicklungspolitik. Diskussionspapier 01/06 des Projektes „Global Governance und Klimawandel“.
- Döhler, Marian/Manow, Philip*, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, Opladen: Leske + Budrich.

- 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. 90-116.
- Europäische Kommission, 2009: Weißbuch Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen, COM (2009) 147 final.
- Europäische Kommission, 2013: Eine EU-Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. COM (2013) 216 final.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug, 2011: Toward a General Theory of Strategic Action Fields, in: Sociological Theory, 29, S. 1-26.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug, 2012a: A theory of fields, New York: Oxford University Press.
- Fligstein, Neil/McAdam, Doug, 2012b: Grundzüge einer allgemeinen Theorie strategischer Handlungsfelder, in: Bernhard, Stefan/Schmidt-Wellenburg, Christian (Hrsg.), Feldanalyse als Forschungsprogramm 1, Wiesbaden: VS Verlag, S. 57-97.
- Grothmann, Torsten u.a., 2011: Anpassung an den Klimawandel Potenziale sozialwissenschaftlicher Forschung in Deutschland Adaptation to Climate Change Potentials of Social Science Research in Germany, in: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, 20, S. 84-90.
- Hallegatte, Stephane, 2009: Strategies to adapt to an uncertain climate change, in: Global Environmental Change, 19, S. 240-247.
- Hennis, Wilhelm, 1985: Über die Antworten der eigenen Wissenschaftsgeschichte und die Notwendigkeit, „zentrale Fragen“ der Politikwissenschaft neu zu überdenken, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft ; 1. Wiss. Symposium der Dt. Vereinigung für Polit. Wissenschaft am 22./23. Nov. 1984 im Leibniz-Haus zu Hannover, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 122-131.
- Horstmann, Britta, 2008: Framing Adaptation to Climate Change – a Challenge for Building Institutions. Discussion Paper 23/2008.
- Hösl, Maximilian/Krüger, Julia, 2014: Policy Subsystems and Policy Fields: Why should Policy Analysis take Field Theories into Account? Discussion Paper.
- Hustedt, Thuid, 2014: Negative Koordination in der Klimapolitik – Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie, in: dms – der moderne staat, 7, S. 311-330.
- Janning, Frank, 2011: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.), 2008: Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Lynggard, Kennet, 2007: The institutional construction of a policy field: a discursive institutional perspective on change within the common agricultural policy, in: Journal of European Public Policy, 14, S. 293-312.
- Massey, Eric/Huitema, Dave, 2013: The emergence of climate change adaptation as a policy field: the case of England, in: Regional Environmental Change, 13, S. 341-352.
- Noweski, Michael, 2011: Ausreifende Politikfelder – Perspektiven einer Theorie, in: dms – der moderne staat, 4, S. 481-494.
- Ostrom, Elinor, 2005: Understanding institutional diversity, Princeton: Princeton University Press.
- Ross, Andreas, 2009: Merkel und die G8. Die Klima-Kanzlerin wird zur Exit-Kanzlerin, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ausgabe vom 10.07.2009. Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/merkel-und-die-g8-die-klima-kanzlerin-wird-zur-exit-kanzlerin-1597248.html?printPagedArticle=true&Stand:04.03.2014>.
- Schmid, Josef, 2010: Engagementpolitik auf Landesebene – Genese und Strukturierung eines Politikfeldes, in: Olk, Thomas/Klein, Ansgar/Hartnuß, Birger (Hrsg.), Engagementpolitik. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe: VS Verlag, S. 352-381.
- Stecker, Rebecca/Mohns, Till/Eisenack, Klaus, 2012: Anpassung an den Klimawandel – Agenda Setting und Politikintegration in Deutschland, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, S. 179-208.

- Storch, Hans von/Krauß, Werner*, 2013: Die Klimafalle. Die gefährliche Nähe von Politik und Klimafor-
schung, Berlin: Hanser.
- Vetter, Andreas/Schauser, Inke*, 2013: Anpassung an den Klimawandel. Priorisierung von Maßnahmen
innerhalb der Deutschen Anpassungsstrategie, in: GAIA, 22, S. 248-254.
- Zebisch, Marc/Grothmann, Torsten/Schröter, Dagmar/Hasse, Clemens/Fritsch, Uta/Cramer, Wolfgang*,
2005: Klimawandel in Deutschland – Vulnerabilität und Anpassungsstrategien klimasensitiver Sys-
teme. Climate Change 08/2005: Umweltbundesamt

Anschrift der Autorin:

Rebecca Stecker, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Department für Wirtschafts-
und Rechtswissenschaften, 26111 Oldenburg
E-Mail: Rebecca.Stecker@uni-oldenburg.de

Andreas Blätte

Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder

Skizze einer typologischen Theorie

Zusammenfassung

Neue politisch relevante Problemlagen führen zu neuen Feldern des politischen Handelns. Die bestehende Begrifflichkeit der Policy-Analyse ist jedoch auf ausdifferenzierte Politikfelder fixiert, so dass Prozesse der Politikfeldgenese schwer fassbar bleiben. Konfigurationen jenseits der Ausdifferenzierung erscheinen als theoretische Anomalie. Vor diesem Hintergrund schlage ich vor, als Konfigurationstypen neben dem ausdifferenzierten Handlungsfeld hybride und dezentrierte Handlungsfelder zu unterscheiden. Konstitutiv für Handlungsfelder sind dabei neben Akteuren, Institutionen und Issues vor allem auch Deutungen, so dass von einer Konstruktion politischer Handlungsfelder auszugehen ist. Die konfiguratив orientierte Policy-Analyse wird als typologische Theorie verstanden. Deren Anwendung illustriere ich anhand von Entwicklungen in der Integrationspolitik. In dieser stehen sich mit Konzeptionen einer zielgruppenorientierten bzw. einer institutionenorientierten Politik zwei alternative Konfigurationspläne für das entstehende Handlungsfeld gegenüber.

Schlagworte: Politikfeldgenese, politische Handlungsfelder, Querschnittspolitik, typologische Theorie, Integrationspolitik

Abstract

*Boundaries and Configurations of Policy Fields
Towards a Typological Theory*

New problems become politically relevant, and sometimes new policy fields emerge. Yet as most approaches to policy analysis assume that policy fields have clarified boundaries, the formation of policy fields remains beyond their analytical scope. Fuzzy configurations with contested boundaries are not captured well so far. Against this background, I suggest a typology that distinguishes delimited, hybrid, and decentered policy fields. In this outline of a typological theory, fields are conceived of as institutionalized relations between actors, institutions, issues and framings. The importance ascribed to meaning-making processes implies that fields are constructed. To illustrate the application of the typological theory, I discuss developments in Germany's immigrant integration policy. Target-oriented and institutionally-oriented conceptions of the field compete with each other and have served as alternative configurational plans for the emerging policy field.

Key words: Policy fields, cross-cutting policy, typological theory, immigrant integration policy

1 Einleitung¹

Neue Felder politischen Handelns und die bestehende Ordnung der Politikfelder stehen unweigerlich in einem Spannungsverhältnis. Die Grenzen und die Autonomie von Feldern werden problematisiert und herausgefordert. Eine gängige Vorstellung, wie die Verhält-

nisse zwischen dem Neuen und dem Bestehenden gestaltet werden können, ist die programmatische Forderung, ein neues Handlungsfeld als „Querschnittsaufgabe“ zu konzipieren. Derartige Struktur- und Ordnungsvorstellungen gab es etwa in spezifischen Phasen der Entwicklung von Umwelt-, Klima-, Frauen-, Verbraucherschutz- und Integrationspolitik, als diese neuen politischen Handlungsfelder in die vorgängige „Policy-Topographie“ (Jones/ Jenkins-Smith 2009) eingepasst werden mussten. In der Genealogie der Felder ruft die stets volatile Ordnung des Querschnittsförmigen allerdings immer wieder das Ziel einer weitergehenden Ausdifferenzierung hervor, so dass jene oftmals nur Zwischenstufe ist. Die Tendenz ist jedoch keine allgemeine Regel: Im Fall der Umdeutung von Frauenpolitik in Gender Mainstreaming geht eine Strategie der Ausdifferenzierung in eine „Verquerschnittlichung“ über. Die Konzeption einer querschnittsförmigen Gestaltung verhält in der Integrationspolitik, die hier der Anschauungsfall der Theoriebildung ist, auch nach Jahren fortschreitender Institutionalisierung nicht.

Die politikwissenschaftliche Begriffs- und Theoriebildung kann die Empirie derzeit in wichtigen Aspekten noch nicht gut erfassen. Wo Typen von Handlungsfeldern unterschieden werden (Jochim/May 2010), finden sich in der Theorie kaum Aussagen zum Übergang zwischen Typen. Theoretische Konzeptionen politikfeldgenetischer Prozesse sind hingegen entweder implizit oder explizit geprägt von einer Teleologie, die einen Bruch mit erforderlichen Entwicklungslogiken konstatiert, wenn ein Handlungsfeld den Marsch zur Ausdifferenzierung nicht vollendet. Ein Wandel der Konfiguration weg von der Ausdifferenzierung muss entweder als strategische Fehlleistung oder als Anomalie erscheinen. Der theoretische Sachstand ist, dass Felder ohne erkennbare Entwicklungstendenz hin zu einem „ordentlichen“ – das heißt ausdifferenziertem – Politikfeld den Beigeschmack des Anormalen haben und das theoretisch geleitete Interesse der Policy-Forschung nicht binden.

Der diskursive Widerstreit, wie Grenzen zu ziehen seien, ist in der Tektonik zwischen politischen Handlungsfeldern die Regel. Schwebezustände und Situationen intentional nicht exklusiver Grenzziehungen zwischen Handlungsfeldern kennzeichnen neben Interessenkonflikten und unterschiedlichen sachlichen Einschätzungen regelmäßig die Bedeutungsdimension der politischen Auseinandersetzung um konkrete Streitfragen. Ohne eine analytische Berücksichtigung der diskursiven Dimension der Konfigurationen politischer Handlungsfelder, so die zentrale Annahme in diesem Aufsatz, bleiben die skizzierten theoretischen Erklärungsdefizite. Auf die Typenbildung bezogen lautet der Vorschlag vor diesem Hintergrund, den Blick nicht allein in die Richtung des ausdifferenzierten Politikfelds zu richten, sondern dieses als einen – in seiner Relevanz nicht bestrittenen – Typus politischer Handlungsfelder zu verstehen. Neben diesem können jedoch auch als grenzüberschreitende Konfigurationen dezentrierte (rein querschnittsförmige) und teilzentrierte politische Handlungsfelder unterschieden werden. Analytisch hergeleitet und unterschieden werden diese Konfigurationen auf Basis einer im Grunde gängigen Differenzierung von Akteuren, Institutionen, Deutungen und Issues als Elemente der Analyse von Handlungsfeldern. Allerdings ermöglicht eine konsequent diskursiv verstandene Verknüpfung dieser Elemente eine Modellierung, die eine Ordnung einer zuweilen ungeordneten Empirie ermöglicht.

2 Die Konstruktion politischer Handlungsfelder

2.1 Ausdifferenzierung als herausgeforderter Normalfall

Der Begriff des Politikfelds hat in der Policy-Analyse eine wichtige ordnende Funktion. Das politische Terrain lässt sich durch diesen in überschaubare, und damit analytisch fassbare Parzellen gliedern. Im theoretischen Repertoire der Policy-Analyse ist dabei die Annahme gängig, dass die Grenzen eines Politikfelds bzw. Policy-Subsystems als gegeben angenommen werden können.² Weder stehen die Grenzen zur Disposition noch steht üblicherweise die Genese eines Politikfelds analytisch im Fokus. Dass es einen abgrenzbaren Bereich etwa der Umwelt-, Verkehrs-, oder Arbeitspolitik gibt, wird meist als gegeben angenommen.

Eine wirkmächtige theoretische Begründung dieser Annahme bietet die Differenzierungstheorie. In ihrer akteurszentrierten Variante hat diese zugleich einen geschichtsbesetzten Blick auf Politikfelder (Policy-Domänen/Teilsysteme etc.). Insbesondere *Uwe Schimank* (1985, 2007) wendet eine Kritik des „genealogischen Defizits“ der systemtheoretischen Differenzierungstheorie in eine geforderte Beachtung der Prozesse der Ausbildung funktionaler Teilsysteme, welche nicht ohne Berücksichtigung des Handelns von Akteuren mit spezifischen Interessen und Strategien verstanden werden könne. Die akteursorientierte Differenzierungstheorie bleibt allerdings im Zuge der kritischen Auseinandersetzung mit der systemtheoretischen Differenzierungstheorie dem Gesichtspunkt der Differenzierung und damit der Vorstellung einer Gerichtetheit der Entwicklungen von Handlungsfeldern verhaftet.

So reichen von *Renate Mayntz* programmatisch skizzierte Stufen der Differenzierung vom Politikfeld „in statu nascendi“ bis hin zum voll ausdifferenzierten Policy-Subsystem (*Mayntz* 1988). Die Zwischenstufen sind jedoch Stufen eines „noch nicht“, die jeweils über sich selbst hinaus weisen: Am Ende des Prozesses der Ausdifferenzierung steht das Teilsystem mit geklärten Grenzen. Das ausdifferenzierte Politikfeld mit gefestigten Grenzen wird schließlich als Normalfall angesehen. Dies ist auch die gängige Perspektive der Policy-Analyse: Diese kann sich, wenn mit dem Begriff des Politikfelds implizit die Annahme der vollzogenen Ausdifferenzierung und Geschlossenheit gemacht wird, auf die Differenzierungstheorie berufen.

Die vorherrschende Annahme der teleologischen Gerichtetheit von Differenzierungsprozessen und der fortschreitenden Klärung der Grenzen von Politikfeldern steht in einem Spannungsverhältnis zu den Feldern, die nicht wie angenommen zur vollständigen Ausdifferenzierung drängen. Ein solches Spannungsverhältnis von Theorie und empirischer Beobachtung ist von etlichen Autoren wahrgenommen worden: Es ist eine Suchbewegung nach alternativen konzeptionellen Möglichkeiten festzustellen.

Ein erster Schritt dieser Suchbewegung ist die Problematisierung der Grenzen von Handlungsfeldern. In der Literatur finden sich Forderungen, den Überlappungen von Politikfeldern und grenzüberschreitenden Prozessen mehr Beachtung zu schenken. Einen metaphorisch griffigen Vorschlag machen *Jones* und *Jenkins-Smith* mit ihrem Begriff der „Policy-Topographie“ (*Jones/Jenkins-Smith* 2009). Man könnte auch trivialisierend von einem „Pfannenkuchenmodell“ sprechen, das mit der Forderung einhergeht, die Zonen der Überlappung von Politikbereichen analytisch stärker zu beachten. Auch der Hinweis auf die intersektorale Dimension der Politikverflechtung (*Bönker* 2008) lässt die Annah-

me der Geschlossenheit politischer Prozesse in Policy-Subsystemen fraglich erscheinen. Doch dies ist zunächst nur die neu gestellte Frage nach positiver bzw. negativer Koordination (*Scharpf* 1973, 1993) beziehungsweise nach der horizontalen Politikverflechtung. So wichtig der Hinweis auf die Wechselwirkungen zwischen Handlungsfeldern ist, die zwischen jenen umstrittene Materien entstehen, der Schritt zu einer konzeptionellen Ergänzung zum Politikfeld ist damit noch nicht vollzogen.

Es finden sich aber auch Vorschläge, wie alternative Konfigurationen zum ausdifferenzierten Politikfeld begrifflich erfasst werden können. Der Ausgangspunkt ist eine Beschäftigung mit Handlungsfeldern, die im politischen Prozess von Akteuren als solche benannt werden, die aber als ausdifferenziertes Politikfeld nicht adäquat erfasst werden. *May et al.* (2005) setzen sich zunächst mit der „Arctic Policy“ auseinander, später gilt das Interesse der „Homeland Security“ (*May/Jochim/Sapotichne* 2011). Der typisierende Vorschlag lautet, zwischen „policy subsystems“ und „boundary-spanning policy regimes“ zu unterscheiden (*Jochim/May* 2010). Die aus dieser Differenzierung resultierende analytische Herausforderung besteht darin, politische Handlungsfelder adäquat zu klassifizieren und theoretisch begründete Aussagen über ihren Bestand zu treffen.

Diese Auffächerung des begrifflichen Instrumentariums hält grundsätzlich, ins Deutsche übertragen, am Begriff des Politikfelds fest, folgt aber der Intuition, dass dieser in seiner Reichweite begrenzt bleiben muss, um analytisch klar zu bleiben. Daher wird mit dem „boundary-spanning policy regime“ eine begriffliche Alternative eingeführt. Dadurch gewinnt die Policy-Analyse auch für die diffuseren Fälle, für die grenzüberschreitenden Handlungsfelder mit weniger klar definierten Grenzen, ein analytisches Vokabular. Die angesprochene dichotome Klassifikation zweier einander ausschließender Typen genügt jedoch dem festgestellten theoretischen Desiderat noch nicht, die Konfigurationen jenseits des ausdifferenzierten Politikfelds typologisch zu erfassen und im Rahmen einer „typologischen Theorie“ (*George/Bennett* 2005) genealogisch zu verbinden. Wie also kann eine solche typologische Theorie konstruiert werden, die eine genetische Perspektive ermöglicht?

2.2 Elemente der Analyse politischer Handlungsfelder

Der Vorschlag wird hier lauten, als Idealtypen dezentrierte, teilzentrierte und ausdifferenzierte politische Handlungsfelder zu unterscheiden. Das ausdifferenzierte politische Handlungsfeld entspricht dem, was gängig als „Politikfeld“ bezeichnet wird. Jenes wird durch die beiden anderen Typen flankiert, nicht verworfen. Teilzentrierte und dezentrierte Handlungsfelder, die durch mehr oder weniger weit reichende Überlappungen mit anderen Handlungsfeldern weniger bis keine Geschlossenheit aufweisen, fassen begrifflich das, was bislang als Abweichung vom Normalfall bzw. Anomalie gelten musste. Für die Theoriekonstruktion ist es dabei wesentlich, dass diese drei Feldtypen hergeleitet werden können aus je unterschiedlichen Relationen der analytischen Kategorien der Akteure und Institutionen (im Sinne des akteurszentrierten Institutionalismus, *Scharpf* 2000), sowie der feldspezifischen Deutungen und Issues. Die Bedeutungsdimension ist dabei konstitutiv: Politische Handlungsfelder werden verstanden als diskursiv konstruierte soziale Räume.

Die mit den Deutungen angesprochene analytische Berücksichtigung der diskursiven Dimension der Feldgenese hat durchaus Tradition. Auf die Bedeutung grundlegender De-

definitionsprozesse weist schon *Renate Mayntz* (1988) in ihrer Konzeption zur Ausdifferenzierung von Teilsystemen hin:

„Eine überaus wichtige Rolle bei der Ausdifferenzierung spielen Definitionsprozesse. Das ist insofern verständlich, als ein spezieller Sinn Konstitutionskriterium gesellschaftlicher Funktionssysteme ist. Dieser Sinn ist jedoch nicht, wie es in systemtheoretischen Ansätzen manchmal scheint, bereits vorgegeben, sondern muss – und kann – in sozialen Definitionsprozessen kognitiv-symbolisch festgelegt werden. Daraus folgt nicht, dass Veränderungen im Bereich gesellschaftlicher Semantik immer als Auslöser von Differenzierungsprozessen in einem kausal-genetischen Sinne fungieren, doch hat jeder sozialstrukturell sich niederschlagende Differenzierungsaspekt auch symbolische Aspekte, ist immer zugleich auch ein Vorgang der Durchsetzung neuer Definitionen.“ (*Mayntz* 1988, S. 27)

Eine diskursive Dimension der Feldgenese ist damit grundsätzlich identifiziert. Allerdings gibt der differenzierungstheoretische Theoriehorizont den Blick auf die Offenheit der historischen Entwicklung, die aus jener eigentlich folgt, nicht frei. Eine konsequente analytische Berücksichtigung entsprechender Implikationen findet sich in einer konzeptionellen Skizze zur soziopolitischen Konstruktion nationaler Policy-Domänen (*Knoke* 2004). Als Ausgangspunkt von Veränderungs- und Institutionalisierungsdynamiken bei Policy-Domänen sieht *Knoke* zunächst exogene Ereignisse und/oder technologischen Wandel. Politische Unternehmer nutzen entstehende offene Handlungssituationen für Deutungskämpfe und zur Veränderung von Netzwerken. Dieser Konstruktionsprozess kann schließlich zur Institutionalisierung einer Policy-Domäne führen. *Knoke* illustriert einen solchen Prozess anhand der Entstehung des politischen Feldes der „Homeland Security“ in den USA und wählt damit zugleich einen Fall, der sich durch eine Vielzahl von Überlappungen zu anderen Politikbereichen auszeichnet (*Kettl* 2006).

Der von *Knoke* vorgeschlagene Analyserahmen umreißt eine nicht-deterministische, nicht-teleologische Sicht auf die Konstruktion politischer Handlungsfelder. Die von ihm identifizierten „focusing events“ als Auslöser von Wandel, die Vermittlung solcher Prozess durch politische Unternehmer und die Prozesse der Deutung und Umdeutung („issue framing“) sind stark von Kontingenz geprägte Faktoren. Es können Situationen identifiziert werden, in denen Wandel möglich, sogar wahrscheinlich ist, aber es kann mit dem vorgeschlagenen Modell nicht vorhergesagt werden, ob und wie sich der Wandel vollzieht. Funktionalistische Erklärungen und deterministische Sichtweisen sind mit den Annahmen dieses Modells jedenfalls nicht vereinbar.

Im Modell *Knokes* weicht die in der Differenzierungstheorie angenommene Gerichteitheit von Prozessen der Ausdifferenzierung weitreichender Kontingenz. Doch es ist letztlich ein Kontingenzüberschuss zu konstatieren. Das ‚issue framing‘ durch politische Unternehmer wird theoretisch eingeführt, aber nicht entwickelt. Dies eröffnet Möglichkeiten für Wandel in nahezu jede beliebige Richtung, indem Deutungsmöglichkeiten quasi vollständig der Schöpferkraft und Willkür der politischen Unternehmer überlassen bleiben. Vor dem Hintergrund der wissenssoziologischen Diskursanalyse kann aber argumentiert werden, dass die Berücksichtigung einer Deutungsdimension zwar eine Offenheit von Handlungssituationen bringt, dass jedoch zugleich von einer diskursiven Vorstrukturierung auszugehen ist. Es gibt Kontinuitäten und eine Langlebigkeit von (alternativen) Wissensordnungen (*Keller et al.* 2006; *Keller* 2008). Eine Grundannahme der Diskursanalyse ist, dass es Situationen der Hegemonie gibt, dass es aber auch eine Konkurrenz verschiedener Diskursstränge und Gegendiskurse gibt. Es gibt keine beliebige Deutungsvielfalt, Rahmungsmöglichkeiten sind zugleich offen und doch begrenzt (*Hajer* 1993, 1998; *Fischer* 2003).

Mit dem so spezifizierten Verständnis der Bedeutungsdimension klärt sich auch das Bild der Akteure und der politischen Unternehmer. Akteure definieren Interessen und versuchen, diese im Rahmen eines gegebenen institutionellen Rahmens durchzusetzen. Akteurshandeln hat zugleich eine diskursive Dimension. Interessen sind einer diskursiven Prägung unterworfen, Akteure produzieren und reproduzieren diskursive Strukturen in Handlungsfeldern. Sie können zugleich auch Diskursunternehmer werden. Ein diskursanalytisches Verständnis des Konzepts der Deutungen und Deutungsmuster kann die Analyse von Netzwerken und des Kräfteverhältnisses in Akteurskonstellationen anleiten. Über das Repertoire der Deutungen bilden sich Akteurszusammenhänge, sie ordnen die Akteure Diskurskoalitionen zu. Diskurskoalitionen sind Träger der Auseinandersetzung um Gültigkeit und Vorherrschaft von Deutungen (*Hajer* 1993; vgl. *Sabatier* 1988).

Auseinandersetzung um Deutungen können Grenzen zwischen Handlungsfeldern herausfordern. Dies erfolgt jedoch nicht abstrakt, sondern anhand von Streitfragen bzw. Issues als Gegenständen der politischen Auseinandersetzung, die von Akteuren unterschiedlicher Handlungsfelder als jeweils relevant eingestuft werden. Die strittigen Gegenstände der politischen Auseinandersetzung sind in der Feldtheorie stets mitbedacht, sie werden berücksichtigt als das, „was auf dem Spiel“ steht (*Bourdieu/Wacquant* 1992; *Fligstein/McAdam* 2012). Hier wird angenommen, dass es in der Tat auch erforderlich ist, diese Streitfragen als Grundelement der Analyse von Handlungsfeldern zu verstehen.³ Auseinandersetzungen, die zwischen Handlungsfeldern Interferenzen verursachen, müssen sich schließlich immer anhand von etwas entzünden. Issues sind diese Bezugspunkte der politischen Auseinandersetzung.

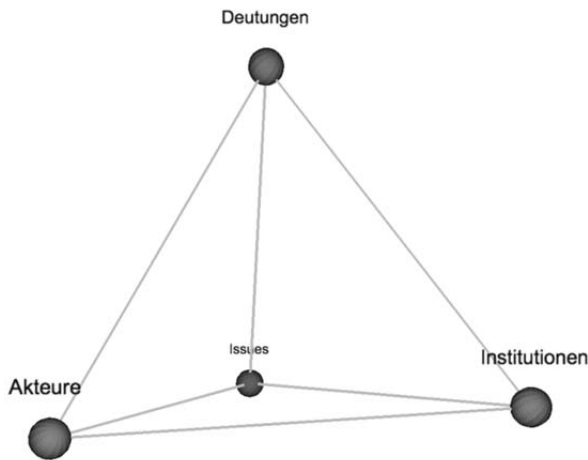
In netzwerkanalytischen Studien fungieren Issues als Kategorie im Rahmen von Modellen, die Einflussmöglichkeiten von Akteuren über ein auf Entscheidungsergebnisse gerichtetes Interesse an Issues erklären (*Laumann/Knoke* 1987). Quantitative Netzwerkanalysen müssen jedoch aus methodologischen Gründen das Problem der ‚boundary specification‘ auflösen (*Laumann et al.* 1983). Was methodologisch erforderlich erscheint, muss allerdings der Empirie nicht entsprechen. Auch wenn es nicht als Regelfall anzunehmen ist, können sich Akteure als Schnittstellenakteure verstehen, die sich den unterschiedlichen Deutungshorizonten verschiedener Handlungsfelder zuordnen. Noch wahrscheinlicher ist es, dass Issues zwischen Handlungsfeldern strittig sind. Grenzkonflikte entstehen, wenn Akteure unterschiedlicher Handlungsfelder einem Issue eine Bedeutung im Kontext ihres jeweiligen Feldes zuweisen. Damit sind Issues der zentrale Auslöser intersektoraler Dynamiken. Zur Illustration: War das Betreuungsgeld eine familienpolitische Frage, weil es die Frage der Wahlfreiheit berührt, ist es arbeitsmarktpolitisch zu bewerten, weil Eltern zum Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt animiert werden oder geht es integrationspolitisch darum, dass durch eine Erziehung im Elternhaus bessere Förder- und Teilhabemöglichkeiten in Betreuungseinrichtungen unterminiert würden? Es ging um all dies (und um mehr) zugleich, so dass sich familien-, integrations-, sozial- und arbeitsmarktpolitische Bedeutungsdimensionen überlagerten. Der Widerstreit der Feldbezüge war dabei nicht abstrakter Art, sondern entzündete sich am konkreten Issue.

Ohne einen Fokus auf Issues als potentiellen Grenzobjekten können die Mechanismen der Dynamik zwischen Handlungsfeldern nicht spezifiziert werden. Die Akteure grenzüberschreitender Handlungsfelder reklamieren Issues anderer Handlungsfelder als bedeutsam für ihr Handlungsfeld, sie bewirken so eine Mehrdimensionalität der Streitfragen. Welche Konfigurationen von Handlungsfeldern sich ergeben, hängt auch von den getroffenen institutionellen Regelungen ab. Bevor diese Zusammenhänge diskutiert werden,

soll zusammengefasst werden, welche Sicht auf politische Handlungsfelder sich auf der Basis der bisherigen Diskussion ergibt, wenn Handlungsfelder zunächst noch einmal isoliert voneinander betrachtet werden.

Von Akteuren, Institutionen, Issues und Deutungen (bzw. Diskursen) auszugehen, ist in der Policy-Analyse gängig (vgl. *Howlett/Ramesh/Perl* 2009; *Lieberman* 2002). Einen Vorschlag mit einigen Parallelen macht *Frank Janning* (2011) in seinem theoretischen Zugang zur Institutionalisierung von Politikfeldern.⁴ Hier werden allerdings die Zusammenhänge zwischen den genannten Elementen konsequent relational verstanden (Abb. 1).

Abb. 1: Relationen der Elemente politischer Handlungsfelder



Quelle: Eigene Darstellung

Die stets verbundene Entscheidungs- und Bedeutungsdimension der politischen Prozesse in einem Handlungsfeld ergibt sich durch drei Verknüpfungen von jeweils drei Elementen: Die Analyse der Entscheidungsdimension der politischen Prozesse in einem Feld bedeutet, in den Blick zu nehmen, wie sich die Auseinandersetzung der Akteure über eine Streitfrage im institutionellen Kontext des Feldes gestaltet. Hinzu treten zwei Facetten einer Bedeutungsdimension: Akteure weisen auch Institutionen eine feldspezifische Bedeutung zu, die selbstverständlich strittig sein kann. Dies vollzieht sich schließlich auch bezogen auf Issues: In Handlungsfeldern ist eine Auseinandersetzung um Deutungen der Regelfall, d.h. um die Frage, wie ein Issue adäquat zu verstehen ist. Institutionen regeln, wie sich das Spiel vollziehen kann. Doch das Ringen um Deutungen ist immer ein Teil dieses Spiels, so dass die Entscheidungs- und Deutungsdimension der politischen Auseinandersetzungen in Handlungsfeldern stets unaufhebbar verflochten sind.

Der politische Prozess in Handlungsfeldern ist geprägt durch Interessengegensätze und diskursive Auseinandersetzungen. Stabilität und Zustände des Gleichgewichts sind gleichwohl durch feldimmanente Mechanismen der Reproduktion eher der Regel- als der Ausnahmefall. Akteure verfügen über Ressourcen, Institutionen beeinflussen und stabilisieren die Verteilung solcher Ressourcen. Auch wird mit der Akzentuierung der diskursiven Konstruktion politischer Handlungsfelder der Möglichkeitsraum nicht einfach spekulativ erweitert, dieser wird auch diskursiv strukturiert und beschränkt. Diskursiver Wandel

verändert die Politik in Handlungsfeldern, bleibt aber an verfügbare Deutungen gebunden. Umbrüche bedeuten nur bei einer Oberflächenbetrachtung einen Bruch mit dem Vergangenen. Beachtet man längerfristige Entwicklungen auf der diskursiven und der institutionellen Ebene, so können diese als Destabilisierung einer dominanten Deutung gelten, die durch einen zuvor schon angelegten Gegendiskurs abgelöst wird.⁵ Der hier angenommene Ansatz geht demgegenüber zwar von einer periodischen Dominanz (bzw. Hegemonie) einer Deutung aus. Doch dies weist auch darauf hin, dass es jenseits der hegemonialen Deutungen auch alternative Deutungsangebote gibt, die nicht erst durch einen neu errungenen hegemonialen Status manifest werden. Es besteht im Regelfall eine Alternative zur vorherrschenden Deutung.

Das vorgeschlagene Modell ist nicht idealistisch zu verstehen in dem Sinne, dass von einem vollständigen Primat des Diskursiven auszugehen wäre – jedenfalls nicht derart, dass Änderungen des „Überbaus“ die einzige angenommene Ursache von Veränderungen von Akteurskonstellationen und Institutionen wären. Zwei unterschiedliche Prozesse des Wandels sind denkbar: Im diskursanalytisch geprägten Ansatz der Diskurskoalitionen *Maarten Hajers* erfolgt zunächst eine Vorherrschaft im Diskurs (Diskursstrukturierung), die dann zu einer institutionellen Gerinnung des Diskurses führen kann (Diskursinstitutionalisierung) (*Hajer* 1993, S. 66). In diesem Fall ist Hegemonie im Diskurs die erste Stufe, bevor institutioneller Wandel vollzogen wurde. Zweitens können Änderungen institutioneller Regeln die Kräfteverhältnisse zwischen Akteuren so verändern, so dass die Voraussetzungen der Reproduktion bestehender Deutungen verändert werden. Dann wird eine Veränderung der bestehenden Deutungshoheit wahrscheinlich.⁶ Es ist eine empirische Frage, welche Sequenz Wandel im Handlungsfeld hervorruft.

Diskursiver Wandel ist nicht die alleinige Ursache des Wandels eines Handlungsfeldes, doch ist die diskursive Konstruktion eines Feldes durch Deutungen für dessen Gestalt grundlegend. Gerade im Hinblick auf die folgende Diskussion der Konfiguration von Handlungsfeldern wird festzustellen sein, dass es zu einer dominanten diskursiven Konstruktion oftmals alternative Konfigurationspläne geben wird. Welcher Entwurf zum Tragen kommt, ist oft weniger eine Frage funktionaler Erfordernisse, sondern kontingenter historischer Umstände. Im Folgenden soll mit Hilfe der Kategorien der Diskurse, Institutionen, Issues und Akteure der Versuch unternommen werden, idealtypisch drei Konfigurationspläne zu unterscheiden, mit denen sich Konfigurationen politischer Handlungsfelder unterscheiden lassen.

3 Konfigurationen politischer Handlungsfelder

Bei der Entwicklung politischer Handlungsfelder sind ähnlich verlaufende konzeptionelle Auseinandersetzungen zu beobachten, wie das Handlungsfeld richtig zu konstruieren sei. Umwelt-, Verbraucherschutz-, Frauenpolitik und Integrationspolitik sind zu unterschiedlichen Zeiten entstanden. Aber es gab in diesen Handlungsfeldern jeweils eine Phase, in denen eine Uneinigkeit bestand zwischen der Forderung, das Feld als Querschnittspolitik zu konzipieren oder den Gang zum ‚ordentlichen‘ Politikfeld zu forcieren. Im Folgenden soll nun der Versuch unternommen werden, die schon benannten Konfigurationen, die bei diesen Entwicklungen auftreten, systematischer zu entwickeln.⁷

Während im vorangegangenen Abschnitt diskutiert wurde, wie die Relationen der Elemente von Handlungsfeldern gedacht werden können, sind die im Folgenden erläuterten

ten Konfigurationen unterschiedliche Ordnungen der Zusammenhänge zwischen Handlungsfeldern. Die Deutungen, Institutionen, Issues und Akteure unterschiedlicher Handlungsfelder werden hier feldübergreifend verschränkt. In der politischen Praxis werden diese Konfigurationen zu Konfigurationsplänen, d.h. Akteure entwickeln Konzeptionen, wie ein Handlungsfeld im Spektrum schon bestehender Handlungsfelder verortet werden soll. Es lassen sich idealtypisch drei Konfigurationen politischer Handlungsfelder unterscheiden. Unterschieden werden hier eine Konfiguration des ausdifferenzierten Politikfelds, der Dezentrierung bzw. der reinen Querschnittspolitik und eine Konfiguration der Teilzentrierung.

3.1 Ausdifferenzierung: Politikfelder und intersektorale Politikverflechtung

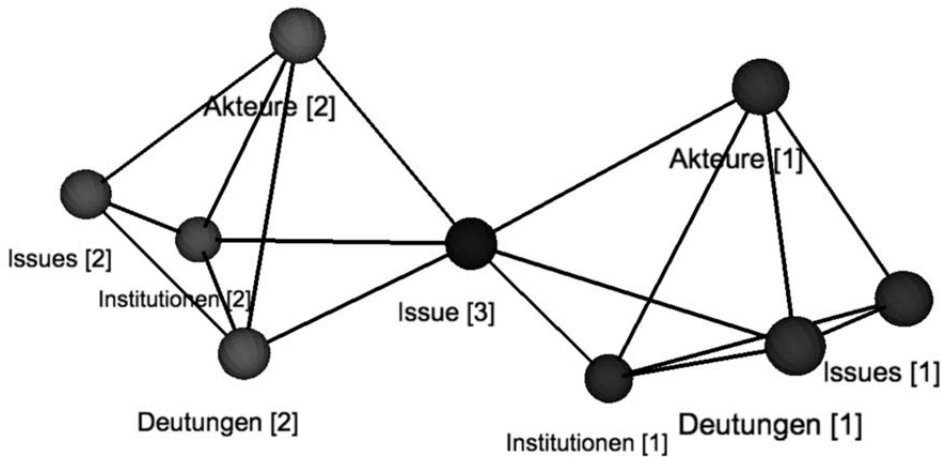
Die beim Stand der Theorieentwicklung als Normalfall angenommene Konfiguration ist die Ausdifferenzierung eines politischen Handlungsfeldes zu einem Teil- oder Subsystem (Politikfeld, Policy-Domäne etc.). Die vorgeschlagene Konzeption von Politikfeldern teilt wesentliche Prämissen der akteurszentrierten Differenzierungstheorie. *Uwe Schimank* führt an, man könne bei Politikfeldern „drei gesellschaftliche Strukturdimensionen unterscheiden, erfassen und in einem *generellen Modell* von *Akteur-Struktur-Dynamiken* aufeinander beziehen [lassen]: teilsystemische Orientierungshorizonte, institutionelle Ordnungen und Akteurskonstellationen“ (*Schimank* 2007, S. 220). Die drei von *Schimank* genannten Strukturdimensionen entsprechend den hier verwendeten Elementen der Deutungen, Institutionen und Akteure. In der Analyse hier treten Issues als Gundelement hinzu. Ohne einen Bezug auf Issues, die Gegenstand politischer Debatten und Regulierungsvorschläge sind, wären die politischen Auseinandersetzungen gegenstandslos. In der denkbar einfachsten Konfiguration würden einzelne Politikfelder parallel und voneinander entkoppelt prozessieren.

Das ausdifferenzierte Politikfeld kann als solches immer erst am Ende eines Prozesses stehen, ein Politikfeld kann nicht über Nacht etabliert werden. In der Konzeption der akteurszentrierten Differenzierungstheorie bilden sich Teilsysteme nicht quasi-automatisch durch funktionale Erfordernisse moderner Gesellschaften, sondern maßgeblich durch das intentionale Handeln von Akteuren. Differenzierung ist das Resultat einer „Differenzierungspolitik“ (*Schimank* 1985), die sich in Auseinandersetzungen unterschiedlich mit Ressourcen ausgestatteter Akteure vollzieht. Korporative und kollektive Akteure, die durch Ausdifferenzierung eines Handlungsbereichs spezifische Ziele zu erreichen versuchen, sind die Protagonisten einer Differenzierungspolitik. Doch ein Ausdifferenzierungsprojekt muss nicht zu einem erfolgreichen Ende führen. *Schimank* weist darauf hin, dass es neben einer ihr Ziel erreichenden Differenzierungspolitik auch eine ihr Ziel verfehlende Differenzierungspolitik gibt, bei welcher eine von niemandem gewollte Differenzierungsstruktur erreicht wird. Daneben gibt es den Fall unbeabsichtigter Differenzierungseffekte (*Schimank* 1985, S. 428). Erfolgreiche Ausdifferenzierung führt allerdings zu einer teilsystemischen Ordnung mit einem geklärten Orientierungshorizont (hier: Deutung), einer geklärten Zuordnung von Akteuren zum Teilsystem und zu geklärten institutionellen Zusammenhängen.

Es ist dann grundsätzlich abgesichert, wo die Grenzen des Teilsystems verlaufen und mithin, was als Grenzüberschreitung einzuordnen ist. Auch ausdifferenzierte Teilsysteme

sind jedoch nicht abgeschottet gegen andere Handlungsfelder. Issues, auf die unterschiedliche Handlungsfelder Bezug nehmen, generieren intersektorale Dynamiken (Bönker 2008, siehe Abb. 2).

Abb. 2: Ausdifferenzierte Politikfelder – intersektorale Politikverflechtung



Quelle: Eigene Darstellung, siehe www.andreas-blaette.de/dms2015/konfiguration_politikverflechtung.de

Ein ausdifferenziertes Politikfeld kann auch dann bestehen, wenn Streitfragen zum Gegenstand intersektoraler Interessenkonflikte werden. Kennzeichnend für ein Politikfeld ist gleichwohl, dass es einen Bestand von Issues gibt, die in der Wahrnehmung der Akteure unstrittig feldspezifisch sind und den entsprechenden institutionellen Regelungsmechanismen unterliegen. Ein Politikfeld hat Autonomie in einem signifikanten Kernbereich. Deswegen wird die Entwicklung hin zu einem ausdifferenzierten Politikfeld auch oftmals ein Anliegen der Akteure sein: Eine zumindest relative Gestaltungsautonomie des Feldes bedeutet, dass die kognitive Überforderung der Akteure durch permanente Mehrdimensionalität der Issues beschränkt wird.

Ausdifferenzierung wird in vielen Fällen von Akteuren angestrebt und auch erreicht. Die Konfiguration des ausdifferenzierten Politikfelds wird aber nicht immer politisch erreichbar sein. Auch gibt es oft Auseinandersetzungen um das richtige Konzept für die Konfiguration eines politischen Handlungsfeldes, die es nicht adäquat erscheinen lassen, Ausdifferenzierung tatsächlich anzustreben.

3.2 Dezentrierung: Die Konfiguration der Querschnittspolitik

Es gibt in der politischen Praxis eine ganze Reihe von Fällen, in denen Handlungsfelder bewusst als Politikbereiche mit Querschnittscharakter definiert werden und intentional Querschnitts- statt Differenzierungspolitik gestaltet wird. Die Gestaltung von Querschnittspolitik ist ein instabiler und stets prekärer politischer Anspruch. Wenn allerdings Akteure zuweilen Ausdifferenzierung bewusst *nicht* wollen, scheint es zu kurz zu greifen,

von einem bloß unabgeschlossenen Differenzierungsprozess auszugehen. Querschnittspolitik zeichnet sich durch das Bemühen aus, über entsprechende Institutionen die Integration einer Problemdefinition eines Handlungsfeldes in bereits bestehende andere Handlungsfelder zu erzielen. Ein solches Bemühen kann auch mit dem Begriff der „Policy-Integration“ analysiert werden (*Bornemann* 2013). Dies ist, selbst dann, wenn ein solches Integrationsbemühen ein steter Kampf gegen die Schwerkraft sein mag, eine Alternative zu intentionaler Differenzierungspolitik und ergibt eine eigenständige Konfiguration eines Handlungsfelds.

Die Definition von Politikbereichen als Politikbereiche mit Querschnittscharakter, die als solche zu gestalten sind, ist in der jüngeren angelsächsischen Diskussion weit verbreitet und ist dort mit den Konzepten „Joined-Up-Government“ (JUP) und „Whole-of-Government“ (WOG) verbunden (*Pollitt* 2003; *Bogdanor* 2005). Diese Ansätze gehen oft von der Kritik am New Public Management (NPM) aus, dass diese Reformstrategie für die öffentliche Verwaltung erhebliche Koordinationsdefizite mit sich bringe, weil Ministerien und Agenturen durch eine Fixierung auf Ziele, welche der Maßstab für ihre jeweilige Leistungsmessung sind, den Blick für komplexere Sachlagen mit einer transsektoralen Dimension verlören (*Christensen/Lægreid* 2007). Komplexe Fragestellungen und „wicked policy problems“, beispielsweise die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit und Jugendkriminalität, würden durch die Aufmerksamkeitsraster einer Verwaltung mit monistischen Zieldefinitionen fallen (*6* 2004). Aber anstatt für die für relevant erachteten Problembereiche ein Feld mit eigenständigen Akteuren, Institutionen und diskursiven Grundlagen zu schaffen, wird bei den JUP- bzw. WOG-Ansätzen die sektorale Differenzierungsstruktur der Politikfelder und ihr Niederschlag in der Verwaltung als gegeben hingenommen. Das Augenmerk gilt der Entwicklung und Implementation von Koordinationsmechanismen, welche das horizontale Regieren ermöglichen und eine Verengung der Zielhorizonte verhindern.

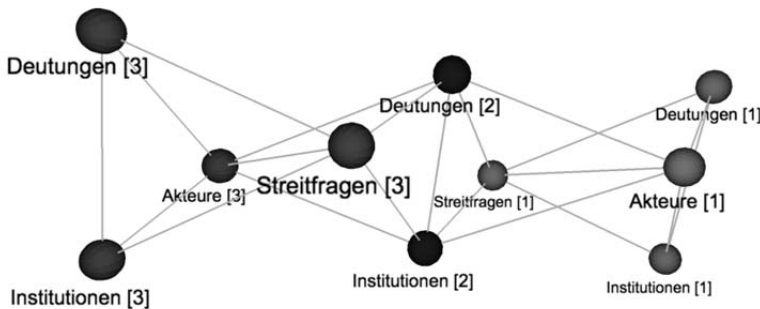
Für den Kontext Deutschlands zu nennen sind in diesem Zusammenhang etwa Versuche, Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung subsystemübergreifend zu verankern (*Jantz/Veit* 2010). Auch ohne explizite „Post-NPM-Philosophie“ gibt es in Deutschland eine ganze Reihe von Politikbereichen, für die Querschnittspolitik gefordert wird. Am weitesten reichen entsprechende konzeptionelle Überlegungen bei der Umweltpolitik. In einer instruktiven, Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre geführten Debatte wurden Argumente ausgetauscht, ob es überhaupt adäquat sei, umweltpolitische Kompetenzen in einem Umweltministerium zu konzentrieren. Die Befürworter einer Konzentrations- und Ausdifferenzierungslösung führten die gewachsene Bedeutung des Umweltschutzes an. Skeptiker gegenüber der Konzentration befürworteten eine stringente Verankerung der Umweltschutzbelange in bestehende sektorale Politiken. Ein Umweltschutzministerium wäre bei den Kräfteverhältnissen zwischen den Ministerien dauerhaft in einer strukturell benachteiligten Rolle. Ein Umweltschutzministerium würde die Politikgestaltung in den anderen Politikbereichen der Verantwortung für den Umweltschutz entheben. Ein Umweltschutzministerium (auf einer grundsätzlicheren Ebene: Ausdifferenzierung) sei demnach kontraproduktiv, das Ziel müsse sein, Umweltschutz als Querschnittspolitik zu gestalten (vgl. *Müller* 1986; Zusammenfassung der Diskussion bei *Pehle* 1998, S. 27ff).

Das Bundesumweltministerium wurde 1986 nach der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl geschaffen, um politische Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Zumindest während der zweiten Koalition von Union und FDP befand es sich unter den Ministerien in der vorhergesagten schwachen Position (*Pehle* 1998). Der Querschnittsgedanke ist in der

Umweltpolitik gleichwohl nicht aufgegeben worden, sondern findet seine Verankerung in einer Reihe institutioneller Maßnahmen (Lenschow 2002; Jänicke 2006).

Konzeptionen der Querschnittspolitik sind mit der Überlegung verbunden, dass eine neue Deutung an die Seite von Deutungen in bestehenden politischen Handlungsfeldern tritt bzw. diese mit einer neuartigen Vorstellung imprägniert, wie Probleme und Maßstäbe für Lösungen zu definieren sind. Als Beispiel könnte ein Wandel von Vorstellungen traditioneller Wachstumspolitik hin zu einer Politik des nachhaltigen Wachstums dienen. Konzepte für die Gestaltung von Querschnittspolitik setzen jedoch in aller Regel nicht auf Absorption und Bewusstseinswandel durch Einsicht, sondern auf die Gestaltung institutioneller Designs, die Macht- und Anreizstrukturen so verändern, dass Akteure mit einer Prioritätensetzung zugunsten eines Querschnittsthemas in relevanten Handlungsfeldern verankert und durch entsprechende institutionelle Regeln die Möglichkeit erhalten, querschnittspolitischen Anliegen Geltung zu verschaffen. Als Beispiel kann das Instrumentarium der Umweltpolitikintegration dienen (Jacob/Volkery 2007). Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Verfahren eines „green budgeting“ streben nicht eine Ausdifferenzierung der Umweltpolitik an, sondern tragen die Zielsetzung des Umweltschutzes in die relevanten Sektoren hinein, wobei gültige Institutionen als Hebel dienen. Dieser Ansatz zur Konstruktion eines „quergelagerten“ Handlungsfelds kann mit den Kategorien der Diskurse, Akteure, Institutionen und Issues schematisch dargestellt werden (Abb. 3).

Abb. 3: Die Konfiguration der Querschnittspolitik



Quelle: Eigene Darstellung, siehe www.andreas-blaette.de/dms2015/konfiguration_querschnittspolitik.de

3.3 Hybride Handlungsfelder: Die teilzentrierte Konfiguration

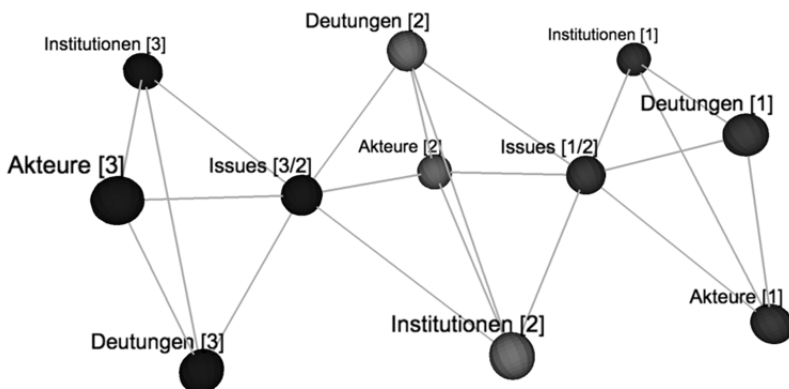
Die Konfiguration der Ausdifferenzierung und jene der Querschnittspolitik sind idealtypische Konfigurationen politischer Handlungsfelder. In vollkommener empirischer Reinheit wird es diese nicht geben. Die dezentrierte Konfiguration der Querschnittspolitik verspricht keine Stabilität, aber auch die Konfiguration der Ausdifferenzierung stellt kein unabänderliches Gleichgewicht dar: Auch die Grenzen eines ausdifferenzierten Politikfelds können sich verflüssigen. Insofern sich politische Handlungsfelder durch Deutungen, Akteure, Institutionen und den Bezug auf Issues konstituieren, mögen zwar Pfadabhängigkeiten und starke Reproduktionsmechanismen wirken, doch bleiben Gestalt- und Konfigurationswandel möglich. Die Deutungen, welche ein Teilsystem und dessen Grenzen

ausmachen, können diskursiv in Frage gestellt werden, so dass die Zugehörigkeit von Akteuren zum Feld neu definiert wird und sich die Bedeutung von Institutionen wandelt.

Im Falle von Querschnittspolitik wird es selten den Fall der reinen Querschnittspolitik geben, der ausschließlich auf grenzübergreifende Institutionen und Diskurse setzt, ohne zugleich eine neue Klasse von Akteuren mit einer eigenständigen Ressourcenbasis zu schaffen, wie umfassend diese auch immer sein mag. Die Einsetzung eines für einen Politikbereich mit Querschnittscharakter zuständigen Beauftragten, dem ein Stab zugewiesen wird und der nicht in einen bestehenden Feldzusammenhang eingeordnet ist, widerspricht im Grunde dem Typus einer reinen Querschnittspolitik. Eine solche Durchbrechung „in nuce“, lediglich durch einen Beauftragten, ist allerdings noch so niederschwellig, dass die grundsätzliche Kennzeichnung eines dezentrierten Typus Bestand haben kann.

Mit einer weitergehenden Zentrierung von Ressourcen bei einem Feldakteur⁸ ergibt sich eine zugleich teilzentrierte und hybride Konfiguration, die Elemente von Querschnittspolitik und ausdifferenziertem Politikfeld verbindet. Als Beispiel kann Integrationspolitik dienen, insofern sie mit einem Integrationsministerium über einen primären Feldakteur verfügt, der noch nicht über alle relevanten Zuständigkeiten verfügt. Wie unten noch ausführlicher analysiert wird, wurde (auf Landesebene) weder eine Strategie konsequenter Differenzierungspolitik, noch eine solche reiner Querschnittspolitik verfolgt. Bei der Integrationspolitik der Länder erfolgt in hybrider Weise eine beschränkte Zentrierung von Ressourcen und Kompetenzen bei einem Feldakteur (einem Integrationsministerium) bei einer verbleibenden Streuung relevanter Zuständigkeiten über andere Handlungsfelder und Ressorts. Man kann bei diesem Typus zwischen Ausdifferenzierung und Querschnittspolitik von einer teilzentrierten Konfiguration sprechen: Es gibt einen beschränkten Kernbereich mit einer gewissen Autonomie des Handlungsfelds. Zugleich bleibt ein weitreichendes Erfordernis, Issues in relevanten weiteren Handlungsfeldern mit den Deutungen des teilzentrierten Handlungsfeldes zu verknüpfen (vgl. Abb. 4). Die hybride Struktur muss nicht als defekt und unvollständig erscheinen: Wenn Issues regelmäßig nicht nur ein Feld tangieren, kann es keine Flurbereinigung geben, die zu einer Differenzierungsstruktur führen würde, die jedes Feld zu einem abgeschlossenen Politikfeld machen könnte.

Abb. 4: Die Konfiguration der Teilkonzentration



Die teilzentrierte, weder dem reinen Typus der Ausdifferenzierung noch dem Konzept der Querschnittspolitik entsprechende Konfiguration wird insbesondere dann erreicht, wenn eine Ressortzuständigkeit für einen Themenbereich geschaffen wird. Als Beispiel können wiederum Integrationsministerien dienen. Ein Integrationsminister ist mehr als ein Integrationsbeauftragter „de luxe“. Gegenüber den Integrationsbeauftragten (früher: Ausländerbeauftragten), wie es sie in allen Bundesländern gibt, verfügt ein Integrationsminister über eine deutlich ausgeweitete materielle Ressourcenbasis. Durch den Kabinettsrang ist eine Beteiligung an wesentlichen Entscheidungsabläufen gewährleistet. Integrationsministerien kontrollieren in der Konfiguration der Teilzentrierung einen eingeschränkten Bereich. Sie bleiben auf die Einwirkung in weitere Felder angewiesen, doch sie verfügen über eine Ressourcenbasis, die dies erleichtert.

Beim teilzentrierten Typus entsteht, etwa mit einem Ministerium, ein Akteur, der mit seinen materiellen Ressourcen dem Handlungsfeld Stabilität, Gewicht und Reproduktionsfähigkeiten verleiht. Mit dem teilzentrierten, hybriden Handlungsfeld liegt gleichwohl eine Konfiguration vor, bei der wie bei dezentrierten Handlungsfeldern in Deutungskämpfen stets um die Deutung von Issues gerungen werden muss. Die Ergebnisse der Diskussion werden in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tab. 1: Konfigurationstypen von Handlungsfeldern

	ausdifferenzierte Handlungsfelder/ Politikfeld	Grenzüberschreitende teilzentrierte Handlungsfelder	Handlungsfelder dezentrierte Handlungsfelder
Primärzuständigkeit des Feldes für Issues	ja	teilweise	nein
Feldakteure	ja	ja	nein
Mehrdeutigkeit von Issues	zum Teil	hoch	hoch
Grenzen des Feldes	geklärt	strittig	strittig
Autonomie des Feldes	ja	begrenzt	nein
Reproduktion des Feldes	stabil	bedroht	prekär
Dynamiken	punktiertes Gleichgewicht	Deutungskämpfe	Deutungskämpfe

Quelle: Eigene Darstellung

4 Konfigurationen der Integrationspolitik

Anhand von Entwicklungen in der Integrationspolitik soll im Folgenden skizziert werden, wie Prozesse des Wandels eines politischen Handlungsfeldes mit der umrissenen typologischen Theorie konzeptionell gefasst werden können. Die Mechanismen, die konfigurativen Wandel hervorrufen, verlaufen nicht allein über die Bedeutungsdimension des Feldes. Weil aber der vorgeschlagene Zugang die diskursiven Faktoren besonders akzentuiert, liegt im Folgenden das Augenmerk auf der Frage, wie spezifische Deutungen die Konfiguration des Feldes geprägt haben.

Die Integrationspolitik gilt als junges Politikfeld, jedenfalls auf bundespolitischer Ebene. Eine wichtige Wegmarke ist das Zuwanderungsgesetz, das nach der ab März 2000 geführten, langen und intensiven Zuwanderungsdebatte schließlich im Juli 2004 die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat fand. Das Zuwanderungsgesetz schuf insbesondere mit den Integrationskursen ein integrationspolitisches Instrument des Bundes. Parallel zur Zuwanderungsgesetzgebung wurden integrationspolitische Zuständigkeiten neu

geordnet: Diese wurden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) konzentriert. Das im Geschäftsbereich des BMI angesiedelte Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) wurde in das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umgewandelt. Im Zuge der Regierungsbildung von 2005 erfolgte eine Verlagerung des Amtes der Integrationsbeauftragten vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSF) in das Bundeskanzleramt. Die so umrissene Gestalt der Integrationspolitik auf Bundesebene kann als teilzentrierte Konfiguration des Feldes eingeordnet werden: Zwar verblieb eine nennenswerte Zahl integrationspolitischer Issues im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts, doch gab es mit der primären Zuständigkeit des BMI einen Feldakteur mit Federführung bei einem signifikanten Teil der relevanten Issues.

Im Vorfeld der Bundestagswahlen 2009 und 2013 wurde jeweils debattiert, ob ein Bundes-Integrationsministerium zu schaffen wäre. Diese Debatten waren verbunden mit einem Widerstreit um Deutungen, worum es in der Integrationspolitik gehen sollte, und um die entsprechende Konfiguration des integrationspolitischen Handlungsfeldes. Die Koalitionsverhandlungen und die Regierungsbildung von 2009 und 2013 brachten letztlich keinen grundsätzlichen Wandel auf der Bundesebene. Diese bundespolitische Statik verdeckt jedoch den Blick auf Prozesse, die sich auf der Ebene der Länder vollzogen haben und die das bestehende Gleichgewicht in Frage gestellt haben. Verbunden mit der Schaffung von Landesintegrationsministerien als Schritt in Richtung einer weiteren Ausdifferenzierung der Integrationspolitik standen funktionale Erwägungen zur Schaffung von Integrationsministerien im Raum. Diese waren jedoch stets verbunden mit (umstrittenen) spezifischen Deutungen, insbesondere mit der adäquaten Bestimmung der Zielgruppen der Integrationspolitik⁹. Diese Deutungen waren maßgeblich für die vorgeschlagenen Strategien, wie das Feld zu konfigurieren sei.

Das nordrhein-westfälische Integrationsministerium wurde als erstes Integrationsministerium 2005 im Zuge der Regierungsbildung nach dem Wahlsieg von CDU und FDP bei der Landtagswahl geschaffen. Es war der Ausgangspunkt einer Gründungswelle von Integrationsministerien auf Landesebene. Mit der Institutionalisierung einer Integrationsministerkonferenz kamen sukzessive alle Länder faktisch nicht umhin, ein wie auch immer gestaltetes Ministerium als Integrationsministerium zu etikettieren. Armin Laschet, der auch Mitinitiator der Integrationsministerkonferenz war, verschaffte sich als bundesweit erster Integrationsminister erhebliche Visibilität und wurde als konzeptioneller Vorreiter innovativer Integrationspolitik wahrgenommen.

Die Schaffung des Integrationsministeriums war in den Darstellungen Laschets eine notwendige Ausdifferenzierung und eine Absage an eine Subsumtion der Integrationspolitik unter innen- oder sozialpolitischem Vorzeichen. Man wolle mit dem Integrationsministerium „ein Zeichen setzen: die Integration der Menschen mit Zuwanderungsgeschichte ist ein eigenständiges Politikfeld und kein Anhängsel der Sozialpolitik“ (Laschet 2005). Integrationspolitik sei aus der Sozialpolitik herauszulösen, weil es spezifische Probleme der Zuwanderung gebe, die sich nicht auf einen sozialpolitischen Aspekt reduzieren ließen. Zugleich wurde Integrationspolitik von Laschet als nicht in Gänze sektoralisierbares Phänomen gedeutet. Issues wie Kindergartenbesuch, Spracherwerb, schulische Förderung oder Ausbildungsplatz, also Gegenstände einer Reihe anderer Politikfelder wurden als maßgeblich definiert: „Der Sozialstaat ist [...] nicht die Instanz, die über das Gelingen oder Misslingen des Integrationsprozesses entscheidet. Er kann den Prozess zwar auf vielfältige Weise unterstützen und tut das auch. Aber: Ob die Integration tatsächlich gelingt,

hängt letztlich von anderen Faktoren ab. [...] Geht das Kind in den Kindergarten und hat es da Gelegenheit, Deutsch zu sprechen, wird es in der Schule gefördert, nimmt es in der Freizeit an außerschulischen Aktivitäten teil, finden Jugendliche mit Zuwanderungsgeschichte einen Ausbildungsplatz und schließlich: finden sie Anschluss an den Arbeitsmarkt?“ (ebd.)

Integrationspolitik wird hier zielgruppenorientiert gedeutet und lässt mit dieser Deutung einen Pfad hin zur Ausdifferenzierung zu. Die Tendenz zur Ausdifferenzierung setzt nicht voraus, dass intersektorale Dynamiken vollständig neutralisiert werden könnten. In der Deutung Laschets verbleiben in unterschiedlichen Handlungsfeldern Issues, die für Zuwanderer relevant sind. Damit ist eine zielgruppenorientierte Integrationspolitik definiert, aus der sich auch die Aufgaben eines Integrationsministeriums herleiten: Das Integrationsministerium ist Zielgruppenressort. Es verfügt im Rahmen einer zumindest teilweise erreichten Ausdifferenzierung des Feldes über eine Reihe eigener Kompetenzen zur Regulierung von Issues. Es greift aber, wo erforderlich, mit advokatorischem Mandat im Sinne der Zielgruppe in andere Feldzusammenhänge ein.

Das Zielgruppenressort schafft Mechanismen, die Differenz institutionalisieren und reproduzieren. Für Akteure, die zielgruppenspezifische Differenzierungen dieser Art ablehnen, werden aber gerade deswegen Integrationsministerien und der mit diesen angelegte Konfigurationspfad zu einer suspekten Idee. Im Kontext eines „differenzblinden“ Diskurses löst ein solches Ministerium eine gesellschaftliche Gruppe, kategorisiert über den Migrationsstatus, aus der Gruppe der prinzipiell gleichen Bürger heraus, und führt sie in religiöse, kulturelle oder ethnische Selbst(miss)verständnisse hinein.

Dieser Widerstreit der Deutungen wurde im Vorfeld der Bundestagswahl 2009 deutlich artikuliert. Gegen die 2009 etwa von der Integrationsbeauftragten Maria Böhmer erhobene Forderung, ein Integrationsministerium nun auch auf der Bundesebene zu schaffen, wurde deutlicher Widerspruch angemeldet. Sevim Dağdelen, migrationspolitische Sprecherin der Partei „Die Linke“ bekundete: „Wir haben kein Vollzugsproblem, das durch die Einrichtung eines Ministeriums behoben werden könnte. Die Probleme sind soziale Ausgrenzung und diskriminierende Gesetze und Vorschriften“ (Dağdelen 2010). Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) wurde in einem Radio-Interview gefragt, ob es nicht angebracht wäre, für die 12,6 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund ein Integrationsministerium zu schaffen, wo es bereits für 380.000 Bauern ein eigenes Ministerium gebe. Die Ablehnung des Ministeriums basiert auf einer stringenten Negation der unterstellt relevanten Zielgruppenkonstruktionen: „Dieser Vergleich mit den Bauern hinkt ja bis zum Anschlag, weil das eine ist eine Berufsgruppe und das andere ist sozusagen ein geografisches Merkmal. Es gibt ja auch kein Ministerium für Brillenträger, und es gibt viel mehr Brillenträger, als es Bauern gibt in diesem Land, das ist absurd“ (Nouripour 2009).

Während die Regierungsbildung von 2009 auf der Bundesebene keine institutionelle Änderung bringen sollte, wurde in Baden-Württemberg 2011 von der neuen grün-roten Landesregierung das erste Landesintegrationsministerium mit einer ausschließlich integrationspolitischen Zuständigkeit geschaffen. Das baden-württembergische Integrationsministerium gilt jedoch als zu schwach aufgestellt und zu wenig durchsetzungsstark bei den Kräfteverhältnissen innerhalb der Landesregierung. Dies sollte eine Rolle spielen, als im Bundestagswahlkampf 2013 und während der anschließenden Regierungsbildung die Forderung nach einem Bundes-Integrationsministerium wiederum zum Kristallisationspunkt einer Diskussion über die Gestalt der Integrationspolitik wurde.

Das Für und Wider wurde weitgehend mit ähnlichen Argumenten wie 2009 diskutiert, doch die Regierungsbildung von 2013 brachte wiederum keinen Wandel der integrationspolitischen Konfiguration. Allerdings wurde eine konzeptionelle Alternative zur Ausdifferenzierung der Integrationspolitik und Schaffung von Integrationsministerien klarer als zuvor benannt. Der zielgruppenorientiert definierten Integrationspolitik wurde eine institutionenorientierte Integrationspolitik gegenübergestellt; diese alternative Deutung des Feldes wurde mit konkretisierten Vorschlägen zur Rolle eines Feldakteurs verbunden. In einer vom Rat für Migration (RfM) initiierten Online-Petition mit dem Titel „Institutionelle Reform der Migrations- und Integrationspolitik“, die mehr als 9.079 Unterstützer fand, wurde zunächst die Rolle des BMI in der bestehenden Ordnung des Feldes deutlich kritisiert. Das BMI sei „mit seiner Konzentration auf Sicherheitspolitik und Gefahrenabwehr das falsche Zentralressort“, es rücke also inadäquat Deutungen in den Vordergrund, die der Schaffung einer Willkommenskultur entgegenstünden. Die Lösung des RfM bestand in einer Abkehr von der Zielgruppenorientierung der Integrationspolitik. Dieser forderte einen „Wandel von der herkömmlichen und durch die Entfaltung der Einwanderungsgesellschaft überholten ‚Integrationspolitik‘ für ‚Migranten‘ zu einer teilhabeorientierten Gesellschaftspolitik für alle“. Diese sei von einem Querschnitts-Ministerium zu gestalten; das Bundesministerium für Arbeit und Soziales solle zu einem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Migration und Integration weiterentwickelt werden. Der Vorschlag war also, die zielgruppenorientierte Integrationspolitik abzulösen durch eine institutionenorientierte Integrationspolitik. Dies bedeutet einerseits die Abkehr von einer Differenzierungspolitik, war aber nicht mit dem Votum für reine Querschnittspolitik verbunden. Der Vorschlag war vielmehr von der Auffassung geprägt, dass ein hinreichend ressourcenreicher, adäquate Deutungen verfolgende Feldakteur (hier: das um die Zuständigkeit für Integration erweiterte Ministerium für Arbeit und Soziales) notwendig sei, um dem Querschnittsthema Integration in der Aufmerksamkeitsmatrix der Regierung kontinuierlich Geltung zu verschaffen.

Tab. 2: Strategien der Feldkonfiguration in der Integrationspolitik

		konzeptionelle Forderung eines Integrationsministeriums		
		Ja	nein	
Deutung relevanter zielgruppenspezifischer Differenz	ja	<i>Differenzierungspolitik</i> (Konfiguration des ausdifferenzierten Politikfelds)	<i>Subsumtionspolitik</i> (Verzicht auf eigenständige Konfiguration)	Zielgruppenorientierte Integrationspolitik
	nein	<i>Konzentrationspolitik</i> (teilzentrierte Konfiguration)	<i>Querschnittspolitik</i> (querschnittspolitische Konfiguration)	Institutionenorientierte Integrationspolitik

Quelle: Eigene Darstellung

Anhand der divergierenden Konzeptionen der Integrationspolitik lassen sich Auseinandersetzungen um die adäquate Konfiguration des Feldes exemplarisch analysieren. In diesem noch jungen Handlungsfeld treffen unterschiedliche Deutungen aufeinander, worum es in der Integrationspolitik geht und wie diese richtig zu gestalten sei. Es findet sich nach wie vor die Position, Integrationspolitik sei ein Teilbereich der Sozialpolitik und als solcher nicht eigenständig zu gestalten. Daneben sind die Vorstellungen wirksam, Integrationspolitik mit Strategien einer Differenzierungs-, Konzentrations- oder Querschnittspolitik zu gestalten (vgl. Tab. 2). Welche Konfiguration als „Bauplan“ für ein Politikfeld vertreten und als Option in den politischen Prozess eingebracht wird, ergibt sich über die Kombination der zugrunde liegenden Deutungen mit funktionalen Erwägungen, die von den Akteuren angestellt werden. Dies bedeutet aber im Umkehrschluss, dass ein allein funktionales Verständnis von Konfigurationen und Konfigurationswandel und damit auch von politikfeldgenetischen Prozessen ohne Berücksichtigung der Bedeutungsdimension der Konfiguration von Handlungsfeldern eine zentrale Dimension dieser Prozesse übersieht. Politische Handlungsfelder sind konstruiert und damit niemals abschließend konfiguriert.

5 Ausblick

Die Ausdifferenzierung eines Politikfelds ist ein Prozess ohne Zwangsläufigkeit. Die Verfügbarkeit alternativer Deutungen und Konfigurationspläne für ein Handlungsfeld bedeutet für die Akteure eine Wahlmöglichkeit zwischen strategischen Optionen. Konfigurationswandel wird damit kontingent. Eine Folgerung ist, dass entsprechende Analysen nicht umhin kommen, historisch-genetisch zu verfahren: Einer Linearität und Gerichtetheit einer Ausdifferenzierung ist theoretisch der Boden entzogen, wenn die Bedeutungsdimension der Konfiguration politischer Handlungsfelder ernst genommen wird.

Die hier vorgeschlagene Typologie, die Handlungsfelder als Relationen von Akteuren, Institutionen, Deutungen und Issues konzipiert, bietet jedoch mit den Typen des dezentrierten und querschnittsförmigen, des teilkonzentrierten und hybriden und schließlich des ausdifferenzierten Handlungsfelds, welches dem gängigen Verständnis des Politikfelds entspricht, Orientierungspunkte für theoriegeleitete Analysen des Konfigurationswandels. Eine solche Analyse kann einen politikfeldgenetischen Prozess verfolgen, der von einer anfänglichen Querschnittsförmigkeit über eine hybride Konfiguration hin zur Ausdifferenzierung verläuft. Doch auch ein Konfigurationswandel „rückwärts“ ist denkbar, indem eine grundlegende Umdeutung eines Feldes eine Aufgabe von Differenzierungspolitik und eine Verquerschnittlichung bringt.

Mit dem Entwurf der Typologie ist die Benennung diskursiver und nicht-diskursiver Mechanismen verbunden, welche konfigurativen Wandel erklären können. Damit liegt eine typologische Theorie im Grundriss vor. Anhand einer Entwicklungsphase der Integrationspolitik wurde hier skizziert, wie sich ein Wandel der Deutung des Feldes in veränderte Konfigurationspläne und -strategien übersetzt, die zu einem Wandel der Gestalt des Feldes führen bzw. führen können. Die diskursive Dimension der Konfiguration wurde in den Vordergrund gerückt, weil sich durch den Hinweis auf die diskursive Konstruktion politischer Handlungsfelder einer allzu funktionalistischen Sicht auf die Angemessenheit von Ausdifferenzierung und Ressortierung begegnen lässt. Weitere Mechanismen sind spezifizierbar. Technologischer Wandel kann etwa die Kräfteverhältnisse im Feld so ver-

ändern, dass das Gleichgewicht einer bestehenden Reproduktion von Deutungen herausgefordert ist und schließlich einen Konfigurationswandel auslösen. Die Wirkungsweise externer Schocks wird zu berücksichtigen sein: Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl war der Katalysator für die Schaffung des Bundesumweltministeriums und verlieh der Entwicklung der Umweltpolitik Schub. Die BSE-Krise löste eine Umdeutung und institutionelle Umgestaltung der Verbraucherschutzpolitik aus.

Eine typologische Theorie gewinnt ihre empirische Substanz durch Vergleiche innerhalb von Fällen und zwischen Fällen. Es sollte möglich sein, mit dem hier angebotenen theoretisch-typologischen Gerüst Entwicklungen etwa in Umweltpolitik, Klimapolitik, Verbraucherschutzpolitik, Frauenpolitik bzw. Gender-Mainstreaming zu untersuchen und dadurch eine empirisch gesättigte typologische Theorie zu gewinnen. Dabei mag die Frage auftreten, ob nicht die Grundelemente von Handlungsfeldern begrifflich anders gefasst werden können. Es gibt selbstverständlich begriffliche Alternativen. Wesentlicher ist die grundsätzliche Idee, Grundelemente von Handlungsfeldern relational zu verstehen und die Verhältnisse zwischen Handlungsfeldern als Konfigurationen zu verstehen, die wiederum über diese Relationen analysiert werden. Der analytische Ertrag besteht darin, dass Grenzüberschreitungen präziser denn als visualisierte Überlappungen wie in Pfannenkuichenmodellen gefasst werden können.

Anmerkungen

- 1 Die hier fixierten Ideen habe ich bei etlichen Tagungen und Workshops vorgestellt. Für die Hinweise aller Diskutanten – Frank Janning, Johannes Angermüller, Philippe Zittoun, Britta Rehder und Marian Döhler – bin ich nachhaltig dankbar. Sebastian Haunss hat den Text als Herausgeber des Sonderhefts mit treffsicheren Hinweisen begleitet. Mein Dank gilt schließlich auch den klugen Hinweisen von Karina Hohl, Abel Reiberg, Paweł Szczerbak und Stephan Zitzler.
- 2 So etwa im Ansatz der Advocacy-Koalitionen (*Sabatier* 1988; *Sabatier/Jenkins-Smith* 1993) oder in der Theorie des punktierten Gleichgewichts, (*Baumgartner/Jones* 1993).
- 3 Den Hinweis auf die Bedeutung von Issues verdanke ich Frank Janning.
- 4 Als Strukturelemente von Policy-Regimen unterscheidet *Frank Janning* (2011, S. 84ff.) delegierte Entscheidungsmacht, Netzwerke zur Koordination und zum Informationsaustausch, die Kohärenz der Policy-Definitionen, die Kompatibilität der Programme und Policy-Instrumente sowie die internationale Einbettung eines Policy-Regimes.
- 5 Die Theorie des punktierten Gleichgewichts (*Baumgartner/Jones* 1993) weist zwar zutreffend auf die meist kurzfristigen Zeitspannen des Wandels hin, sie unterschätzt aber die längerfristige Gärung, die zu solchem Wandel führt. Als wesentlicher Grund erscheint die Annahme, dass ein Politikbereich von einem „policy image“ geprägt werde und dass es nur ein solches Politikbild gebe.
- 6 Hier sei an *Peter Halls* Analyse erinnert, wie sich in Großbritannien die Ablösung des Keynesianismus durch monetaristische Ideen vollzog (*Hall* 1992): Diese Akteure im Diskurs hatten ihre ökonomische Basis und in Folge dessen ihre materiellen Ressourcen durch eine ursprünglich nicht sehr bedeutend erscheinende institutionelle Änderung erhalten.
- 7 Der Begriff der Konfiguration verweist auf den Begriff der diskursiven Konfiguration, vgl. hierzu *Keller* 2007, S. 228ff.
- 8 Dies entspricht der Schaffung einer ‚governance unit‘ im Sinne von *Fligstein/McAdams* (2012)
- 9 Vgl. hierzu den Ansatz zur „social construction of target populations“. Dieser analysiert die Bedeutung von Zielgruppenkonstruktionen für die materielle Gestaltung von Politik: Ob die Zielgruppe einer policy als mächtig oder sozial schwach, als Träger positiver Werte oder problemverursachend definiert wird, hat entscheidenden Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung von Politik (*Ingram/Schneider* 1993; 2007). Analog zu den Auswirkungen bestimmter Zielgruppenkonstruktionen auf das Policy-Design, auf die der „Social Construction Framework“ hinweist, werden hier die Auswirkungen solcher Konstruktionen auf die grundlegende Konfiguration eines Feldes übertragen.

Literatur

- 6, Perri, 2004: Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective. A Preliminary Literature Review and Exploration, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, S. 103-139.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D., 1993: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Bönker, Frank, 2008: Interdependenzen zwischen Politikfeldern. Die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung, in: Janning, Frank/Toens, Katrin (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 315-330.
- Bogdanor, Vernon (Hrsg.), 2005: *Joined-Up-Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Bornemann, Basil, 2013: *Policy-Integration und Nachhaltigkeit. Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bourdieu, Pierre/Wacquant, Loic J.D., 1993: *Reflexive Anthropologie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Burstein, Paul, 1991: Policy Domains. Organization, Culture, and Policy Outcomes, in: *Annual Review of Sociology*, 17, S. 327-350.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per, 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: *Public Administration Review*, 67, S. 1059-1066.
- Dağdelen, Sevim, 2010: Ministerium löst keine Integrationsprobleme. Pressemitteilung DIE LINKE in Bundestag, in: <http://www.linksfraktion.de/pressemitteilungen/ministerium-loest-keine-integrationsprobleme/>, Stand: 02.11.2010.
- Fischer, Frank, 2003: *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press.
- Fligstein, Neil/Doug McAdam, 2012: *A Theory of Fields*, Oxford: Oxford University Press.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hajer, Maarten A., 1993: Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice. The Case of Acid Rain in Britain, in: Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham/ London: Duke University Press, S. 43-76.
- Hajer, Maarten A., 1995: *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hall, Peter A., 1992: The Movement from Keynesianism to Monetarism. Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstrech, Frank (Hrsg.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 90-113.
- Howlett, Michael/Ramesh, M./Perl, Anthony, 2009: *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*, 3. Aufl., Ontario: Oxford Univ. Press.
- Ingram, Helen/Schneider, Anne L./DeLeon, Peter, 2007: Social Construction and Policy Design, in: Sabatier, Paul A. (Hrsg.), *Theories of the Policy Process*, 2. Aufl., Boulder, CO: Westview Press, S. 93-126.
- Jacob, Klaus/Volkery, Axel, 2007: Umweltpolitikintegration und Selbstregulierung. Ein Vergleich von Instrumenten zur Umweltpolitikintegration in den OECD-Ländern, in: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olaf/Feindt, Peter H. (Hrsg.), *Politik und Umwelt*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 360-381.
- Jänicke, Martin, 2006: Umweltpolitik – auf dem Weg zur Querschnittspolitik, in: Schmidt, Manfred G./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 405-420.
- Janning, Frank, 2011: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia, 2011: Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.), *Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 285-310.
- Jochim, Ashley E./Peter J. May, 2010: „Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance“, in: *Policy Studies Journal*, 38 (2), S. 303-327.

- Jones, Michael D./Jenkins-Smith, Hank C., 2009: Trans-Subsystem Dynamics. Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change, in: *Policy Studies Journal*, 37 (1), S. 37-58.
- Keller, Reiner, 2008: Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hrsg.), 2006: Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. 2., aktualisierte und erw. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Kettl, Donald F., 2006: Managing Boundaries in American Administration. The Collaboration Imperative, in: *Public Administration Review*, 66, S. 10-19.
- Knoke, David, 2004: The Sociopolitical Construction of National Policy Domains, in: Henning, Christian/Melbeck, Christian (Hrsg.), *Interdisziplinäre Sozialforschung. Theorie und empirische Anwendungen*. Festschrift für Franz Urban Pappi, Frankfurt am Main: Campus Verlag, S. 81-96.
- Laumann, Edward O./Marsden, Peter V./Prensky, David, 1983: The Boundary Specification Problem in Network Analysis, in: Burt, Ronald S./Minor, Michael J. (Hrsg.), *Applied Network Analysis. A Methodological Introduction*, Beverly Hills, CA: SAGE, S. 18-34.
- Laumann, Edward O./Knoke, David, 1987: The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains, Madison, Wiss.: Univ. of Wisconsin Pr.
- Laschet, Armin, 2005: Rede am 26.11.2005 anlässlich der 1. Duisburger Integrationskonferenz.
- Laschet, Armin, 2009: Die Aufsteigerrepublik: Zuwanderung als Chance, Köln: Kiepenheuer & Witsch Verlag.
- Lenschow, Andrea (Hrsg.), 2002: Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe, London, Sterling, VA: Earthscan Publications.
- Lieberman, Robert C., 2002: Ideas, Institutions, and Political Order. Explaining Political Change, in: *American Political Science Review*, 96 (4), S. 697-712.
- May, Peter J. et al., 2005: Policy Coherence and Component-Driven Policymaking. Arctic Policy in Canada and the United States, in: *Policy Studies Journal*, 33 (1), S. 37-63.
- May, Peter J./Sapotichne, Joshua/Workman, Samuel, 2006: Policy Coherence and Policy Domains, in: *Policy Studies Journal*, 34 (3), S. 381-403.
- May, Peter J./Jochim, Ashley E./Sapotichne, Joshua, 2011: Constructing Homeland Security: An Aneimic Policy Regime, in: *Policy Studies Journal*, 39 (2), S. 285-307.
- Mayntz, Renate, 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (Hrsg.), *Differenzierung und Verselbständigung*, Frankfurt: Campus, S. 11-44.
- McCool, Daniel, 1998: The Subsystem Family of Concepts. A Critique and a Proposal, in: *Political Research Quarterly*, 51 (2), S. 551-570.
- Müller, Edda, 1986: Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation? Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nouripour, Omid, 2009: Grünen-Politiker Nouripour hält Integrationsministerium für unnötig. Deutschlandradio Kultur, <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/thema/1051315/>, Stand: 02.11.2010.
- Pehle, Heinrich, 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden: DUV.
- Pollitt, Christopher, 2003: Joined-up Government. A Survey, in: *Political Studies Review*, 1, S. 34-49.
- Sabatier, Paul A., 1988: An Advocacy-Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: *Policy Sciences*, 27, S. 123-135.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.) (1993): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 57-83.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

- Schimank, Uwe*, 1985: Der mangelnde Akteursbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung. Ein Diskussionsvorschlag, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 14 (6), S. 421-434.
- Schimank, Uwe*, 2007: *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*, 3. Aufl., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.
- Schneider, Anne/Ingram, Helen*, 1993: Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy, in: *American Political Science Review*, 87, S. 334-347.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Andreas Blätte, Professor für Public Policy und Landespolitik, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg
E-Mail: andreas.blaette@uni-due.de

Claire Kaiser

Top-down versus Bottom-up: Comparing Strategies of Municipal Mergers in Western European Countries

Abstract

Some countries have reduced the number of local units in a drastic way (e.g., Germany, United Kingdom, Denmark). In other countries, there have been no major territorial reforms (e.g. Switzerland, France). The purpose of this paper is to investigate the following main research question: What are the factors that influence a country's merger activities? To answer this question, an analytical framework considering the institutional context, territorial structure, incentives for mergers, and so-called policy windows has been developed. 16 Western European countries have been selected for the analysis. Using Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), this paper shows what configurations of factors are associated with a high merger activity: a) an open policy window when municipalities are small, b) an open policy window in municipalities with a low degree of local autonomy, or c) incentives given by higher-ranking state levels for amalgamations in small municipalities with a low degree of local autonomy.

Key words: Municipal merger, amalgamation, strategy, Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA)

Zusammenfassung

Top-down versus Bottom-up: Ein Vergleich von Gemeindezusammenschlussstrategien in westeuropäischen Ländern

Während einige Länder die Zahl der lokalen Gebiets-einheiten drastisch reduziert haben (z.B. Deutschland, Vereinigtes Königreich, Dänemark), gab es in anderen Ländern keine großangelegten Territorialreformen (z.B. Schweiz, Frankreich). Mit diesem Artikel soll die folgende Forschungsfrage untersucht werden: Welche Faktoren beeinflussen die Fusionstätigkeit in diesen Ländern? Zur Beantwortung dieser Frage wurde ein analytischer Rahmen entwickelt, welcher den institutionellen Kontext, die Territorialstruktur, Anreize für Gemeindezusammenschlüsse sowie sogenannte ‚Politikfenster‘ berücksichtigt. Für die Analyse wurden 16 westeuropäische Länder ausgewählt. Mittels der Methode Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) zeigt der Artikel die Kombinationen von Faktoren auf, welche mit einer hohen Fusionsaktivität assoziiert sind: entweder a) ein offenes ‚Politikfenster‘ bei kleinen Gemeinden, b) ein offenes ‚Politikfenster‘ in Gemeinden mit wenig Autonomie oder c) Anreize für Zusammenschlüsse in kleinen Gemeinden mit geringer Autonomie.

Schlagworte: Gemeindezusammenschlüsse, Gemeindefusionen, Strategie, Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA)

Introduction

Since the Second World War, territorial reforms of local government have taken place in many European countries (e.g., *Kersting/Vetter* 2003). Of high importance are amalgama-

tion reforms, which can either be approached top-down or bottom-up. While several countries have drastically reduced the number of local units in one or several major territorial reforms (e.g., Germany, United Kingdom, Netherlands, Sweden, Denmark), other countries have chosen partial up-scaling strategies (e.g., Switzerland) or have not conducted territorial reforms at all (e.g., France, Italy) (*Baldersheim/Rose* 2010).

Existing literature on territorial reform strategies and processes, often descriptive, case-based, and limited to single countries, is extensive (*Steiner* 2002; *Swianiewicz* 2010; *Vrangboek* 2010; *Wollmann* 2010; *De Ceuninck* et al. 2010, etc.). The advantages and disadvantages of territorial up-scaling have been discussed frequently among these scholars (e.g., *Keating* 1995; *Council of Europe* 2001; *Fox/Gurley* 2006). Reasons in favour of mergers are often related to more efficiency and effectiveness in service provision and the strengthening of municipal autonomy (*Steiner* 2002; *Reingewertz* 2012), whereas arguments raised against mergers are that smaller units have a higher input legitimacy (*Ladner/Bühlmann* 2007; *De Ceuninck* et al. 2010). Some comparative work on local government reforms is also available (e.g. *Kersting/Vetter* 2003; *Baldersheim/Rose* 2010; *Wollmann* 2012). *Kuhlmann/Wollmann* (2013) find that European subnational territorial structure displays persistent differences and divergence in relation to fragmentation and size. However, within country clusters, there seem to be cross-national trends and thus, convergence. An upscaling reform strategy has been chosen by countries of Northern Europe (England, Denmark, Sweden and some German *Länder*, for example, North Rhine-Westphalia and Hesse). On the other hand, a ‘Southern European’ reform pattern, the so-called ‘trans-scaling’ strategy (*Baldersheim/Rose* 2010) with inter-municipal cooperation, instead of mergers, can be found in France (*Marcou* 2010), in some Swiss cantons, and some German *Länder* (for example, Rhineland-Palatinate, Schleswig-Holstein) but also in Italy, for example.

While we know from previous research that factors like the institutional context (*Kersting/Vetter* 2003), incentives (*Steiner/Kaiser* 2013), or policy windows matter for local government reforms (*Bundgaard/Vrangbaek* 2007), it is yet largely unexplored how these factors play together and in what combinations of causes influence the merger activity in a country.

Therefore, the purpose of this paper is to investigate the following question: what combinations of causes influence the merger activities in the selected countries? Based on an analytical framework, the amalgamation strategies in 16 selected Western European countries are compared. Using Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), this paper aims to show what configurations of factors may be associated with a high merger activity in the selected countries.

For the purposes of this paper, the term ‘merger’, as understood by *Steiner* as the ‘complete surrendering of independence by one or several municipalities’ (*Steiner* 2003, p. 554), is used synonymously with the term ‘amalgamation’. The focus lies on municipal amalgamation reforms and not territorial reforms, such as inter-municipal cooperation or regionalisation.

Comparative research approach and case selection

The knowledge we gain by the comparative research approach applied in this paper ‘provides the key to understanding, explaining and interpreting diverse historical outcomes

and processes and their significance for current institutional arrangements' (*Ragin* 1987, p. 6). For this comparative cross-national study, the 16 major Western European countries have been selected, which are included in the categorisation of European local government systems by *Hesse and Sharpe* (1991) and its amendment by *Kersting and Vetter* (2003). Even though the number of as many as 16 countries may seem high for a comparison in a research paper, it helps to address the 'many variables, small N' problem (*Lijphart* 1971).

The data for the paper was collected through literature review and an expert survey. For the literature review, both international comparative works on local governments as well as country specific literature was studied. The expert survey was mailed to academic experts specialised in local government research in the 16 countries included in the analysis.¹

Because territorial reforms in Western European countries began to spread after World War II, the period of examination for this study ranges from 1950 to 2010.

The data is analysed using the Qualitative Comparative Analysis (QCA) method (*Rihoux/Ragin* 2009). QCA is suited for this study not only because it can be applied in this 'small-N' research design (*Berg-Schlosser et al.* 2009). QCA embeds features from both qualitative and quantitative approaches: while being based on the logic of Boolean algebra, it is still case-oriented, meaning that 'each individual case is considered as a complex combination of properties' (*Berg-Schlosser et al.* 2009, p. 6). Instead of focusing on causation of individual variables only, QCA allows the examination of a combination of conditions, which is highly relevant for the research context of this study. Despite there being the advanced QCA version with fuzzy sets, this paper sticks to a crisp set analysis in order to reduce the danger of arbitrary coding (*Sager* 2008). In crisp-set QCA, each condition has a binary code (1 for presence of the attribute and 0 for absence of the attribute). This implies that qualitative differences between cases that are more in or out of a set need to be established (*Schneider/Wagemann* 2012), which is done by calibration.

Amalgamation strategies

In the context of this paper, strategies are defined as 'the procedures of decision-making adopted by policymakers in order to accommodate interests and stakeholders affected by policy initiatives' (*Baldersheim/Rose* 2010, p. 12). Strategies for municipal amalgamations may be distinguished along two dimensions: from bottom-up to top-down and from comprehensive to incremental. A bottom-up merger strategy may be defined as an idea and proposal of boundary change that is generated at the municipal level affected by a potential merger (*Steiner/Kaiser* 2013). As a rule, these mergers are voluntary, that is, it is the municipalities or their citizens, respectively, that decide autonomously whether they want to amalgamate with one or more neighbour municipalities, without threats of intervention or law enforcement by the superior state level, in case the merger fails. Top-down, on the other hand, means that an intervention is made by central government (or by the superior state level) and changes are imposed on local governments (*Baldersheim/Rose* 2010, p. 13). Top-down approaches usually involve coercion, that is, the higher-ranking state level can force a municipality to merge with one or more neighbour municipalities against the will of the municipality concerned or the majority of its citizens (see also *Drechsler* 2013). In reality, however, merger strategies may not always be encoun-

tered in their pure top-down or bottom-up form. Mixed strategies are possible and common, too. A mixed strategy may be a semivoluntary ‘carrot and stick’ strategy: in a first phase, bottom-up proposals for amalgamation perimeters are made by the local government. In a further phase, if municipalities fail to formulate bottom-up proposals, top-down interventions will follow (see, for example, *Wollmann* 2010). A further distinction can be made between comprehensive and incremental approaches (*Baldersheim/Rose* 2010, p. 13): a comprehensive strategy involves the analysis of the local government structure in the country at one time and can therefore be seen as a conceptual and normative approach. In the incremental approach, only part of a country’s territorial structure is considered for reform, which may occur in steps. A reform may be considered more or less radical, depending on the cultural norm and the initial situation in a country (*Kersting/Vetter* 2003, p. 334). Different countries have chosen different reform strategies for their territorial structure for various reasons. Thus, this means that organising the territorial structure of local government is not ‘merely a random outcome from the toss of some unseen dice’ (*Baldersheim/Rose* 2010, p. 9).

Table 1 provides an overview of the state structure, subnational government structure and main amalgamation strategy of the selected countries.

Table 1: State structure, subnational government, and amalgamation strategy of the selected countries

Country	State structure	Subnational government ²	Amalgamation strategy ³
Austria	federal	2,357 municipalities, 9 states (<i>Länder</i>)	no amalgamation strategy, except Land Styria
Belgium	federal	589 municipalities, 10 provinces, 6 communities and regions	mixed strategy
Denmark	unitary	98 municipalities, 5 regions	top-down with ‘voluntary’ choice of partner, comprehensive
Finland	unitary	415 municipalities, 1 province	top-down, comprehensive
France	unitary	36,683 municipalities, 100 départements, 26 regions	trans-scaling
Germany	federal	12,312 municipalities, 323 counties, 16 states (<i>Länder</i>)	mixed strategy
Greece	unitary	1,034 municipalities, 50 prefectures	top-down, comprehensive
Ireland	unitary	114 local authorities	no amalgamation strategy
Italy	unitary	8,101 municipalities, 108 provinces, 20 regions	trans-scaling strategy, incremental
Netherlands	unitary	443 municipalities, 12 provinces	mixed strategy, incremental
Norway	unitary	430 municipalities, 19 county councils	bottom-up, incremental
Portugal	unitary	4,251 parishes, 308 municipalities, 2 autonomous regions	no amalgamation strategy
Spain	federal	8,112 municipalities, 50 provinces, 17 autonomous communities	top-down, incremental
Sweden	unitary	290 municipalities, 18 county councils, 2 regions	no amalgamation strategy
Switzerland	federal	2,596 municipalities, 26 cantons	mixed, incremental
United Kingdom	unitary	434 local governments, 35 county councils, Greater London Authority, 3 devolved nations	top-down, incremental

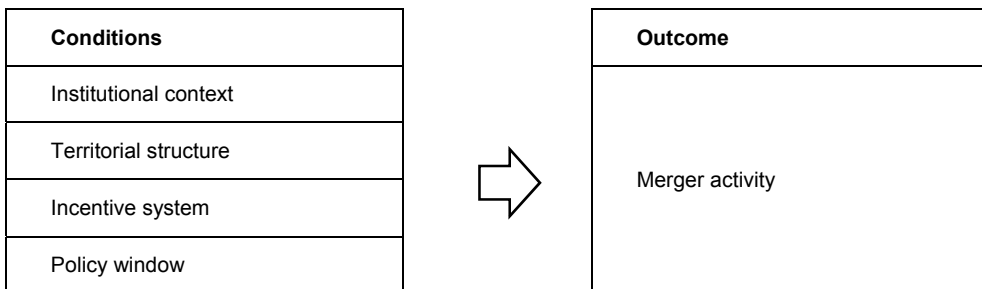
Source: Loughlin /Hendriks/Lidström 2011 and expert survey 2014

It becomes evident that the range of merger strategies reaches quite wide, from cases where mergers are implemented quite easily, such as England (*Copus* 2010; *John/Copus* 2011; *John* 2010), to countries where territorial mergers pushed by superior state levels were unimaginable for a long time, such as in France (*Hertzog* 2010). It is only with a Reform Act of 2010 that a simplification of the amalgamation procedure is discussed again in France (*Kuhlmann/Wollmann* 2014).

Analytical framework

To analyse the amalgamation strategies in different countries, an analytical framework is developed, including four conditions and one outcome variable⁴. Reforms can have different goals or consequences depending on the setting within which they occur (*Kersting/Vetter* 2003, p. 19), so it is important to consider the specific circumstances of the country. This is done here by including the four conditions ‘institutional context’, ‘territorial structure’, ‘incentive system’ and ‘policy window’ as factors influencing the merger activity in a country (see figure 1).

Figure 1: Analytical framework



The analytical framework in this study builds on the framework describing the process of territorial choice by *Baldersheim* and *Rose* (2010)⁵.

Conditions

Institutional context: As a theoretical explanation for territorial reforms, *Kuhlmann/Wollmann* (2013, p. 166) use historical institutionalism as a line of theory. Historical institutionalism applied to administrative reforms implies that ‘decisions are always to be viewed in the light of long-term institutional developments of the political-administrative systems because these are effective as path dependencies’ (*Kuhlmann/Wollmann* 2014, p. 47; *Kaiser* 1999). The condition ‘institutional context’ is aligned with the theory of historical institutionalism, because it is often historically shaped. Facilitation or blockage of local government reforms may be affected by a country’s institutional context (*Kersting/Vetter* 2003, p. 347). The local context is concerned with central-local relations and the importance of local government (*Baldersheim/Rose* 2010, p. 16 et seq.). Local government in Western Europe plays a crucial role, as it has a relatively high degree of control

about a certain territory. However, the function and role of local government systems in the political systems vary between Europe's states (John 2001, p. 7). To assess the countries under consideration, the Hesse/Sharpe (1991) typology of Western European local government systems is used, which categorises them according to their constitutional status, political and functional role, and their degree of local autonomy (Hesse/Sharpe 1991, p. 606 et seqq.). Three country groups are identified: First, local governments in countries of the Franco-group (France, Italy, Belgium, Spain, Portugal, and, partly, also Greece) have a high constitutional status. Control from above is strong, dependency on the central state is high, and the degree of local autonomy is low. Second, in the Anglo-group (United Kingdom and Ireland), local government only has a low constitutional status on the national level. Still, control from the higher-ranking state level is small in day-to-day policy making, and local government possesses a medium degree of autonomy. Third, the Northern and Middle European country group unite the Scandinavian countries (Norway, Sweden, Finland, and Denmark), the German-speaking countries (Austria, Germany, and Switzerland) as well as the Netherlands. Decentralisation is most distinct in these countries and local democracy per se has a high significance. Local government possesses a high constitutional status and a high degree of autonomy in decision and policy making. Accordingly, control from above is rather low (Hesse/Sharpe 1991, p. 606 et seqq.; Kersting/Vetter 2003, p. 22). With the selected cases, all three country groups of this typology are represented. In federal countries like Germany and Switzerland, local government reform is not a matter for central government, but for the county level, i.e. *Länder* and cantonal authorities. The number of municipalities and their size in the States is, therefore, often diverse (Kersting et al. 2009; Walter-Rogg 2010; Ladner 2011; Steiner/Kaiser 2013).

In order to operationalise the institutional context for the QCA analysis, the presence or absence in the set of countries with a high degree of local autonomy (AUTON) is used in this study. Local autonomy may be understood in terms of functional responsibility of local authorities and local governments' degree of discretion when deciding about public services (Page/Goldsmith 1987; Kersting/Vetter 2003). Municipalities in countries where local autonomy is high would, thus, rather try to stay 'autonomous'. Therefore, hypothesis 1 assumes a negative effect of local autonomy on amalgamation reforms: AUTONlow → MERGER (where AUTONlow stands for low degree of local autonomy). For the condition institutional context/local autonomy (AUTON), according to the Hesse/Sharpe's typology presented above, the countries are dichotomised into countries with a low or medium degree of local autonomy (AUTONlow) on the one hand, and countries with a high degree of local autonomy on the other hand.

Territorial structure: The size of political entities matters, because it is believed to affect citizen effectiveness and system capacity (Dahl/Tufte 1973, p. 20 et seqq.). The territorial profile of local government in the intergovernmental setting is looked at in regard to state levels, number of units, and average population in order to gain an overview. For the QCA analysis, the mean size of the municipalities in the year 1950 is therefore selected to operationalise the territorial structure. The average size is easily comparable between countries, whereas the number of municipalities would also depend on the size of the country. Based on the argument that mergers are intended to achieve more efficient and effective service provision (e.g., Reingewertz 2012), and empirical findings which indicate that smaller municipalities are more likely to merge (Steiner/Ladner/Reist 2014), hy-

pothesis 2 assumes a negative relationship between the size of local units and merger activity: $\text{SIZE}_{\text{low}} \rightarrow \text{MERGER}$. Table 3 shows the average municipal population size of each country in the year 1950.

Table 2: Average size of municipalities 1950

Population size of municipalities 1950 (mean)	
Austria	1,706
Belgium	3,242
Denmark	3,286
Finland	7,367
France	1,115
Germany	2,011
Greece	1,250
Ireland	27,092
Italy	5,926
Netherlands	9,879
Norway	4,368
Portugal	27,859
Spain	3,046
Sweden	2,819
Switzerland	1,516
United Kingdom	24,959

Source: *Steiner* 2002, p. 176

For the population size of local units (where SIZE_{low} stands for low average size of the municipalities), the threshold for the calibration is set at an average population size of 10,000 inhabitants because there is a massive distance between the countries with relatively smaller municipalities—with a maximum average population size of 9,879 in the Netherlands—and the United Kingdom, Ireland, and Portugal, which already in 1950 had municipalities with an average population size of over 25,000 inhabitants, which legitimises this threshold.

Incentive system: Incentive systems may be defined as conditions knowingly designed by a higher-ranking state level to influence municipalities' merger activities. Given that local governments react to incentives according to the system's design, the incentive system set by the superior state level is decisive for the municipalities' reform behaviour (*Steiner/Kaiser* 2013; *Kaiser* 2014). As a 'carrot', some higher-ranking governments offer financial incentives to their municipalities in the case of merger. Positive incentives, such as financial contributions, or negative incentives, such as a reduction of transfer payments in the fiscal equalisation, may impose some pressure on municipalities. In the case of financially weak municipalities, these negative incentives can have some coercive character. The distinction between voluntary and coercive amalgamation can therefore be fuzzy in cases (*Swianiewicz* 2010, p. 20). The incentives are assumed to lead to more merger efforts (*Steiner/Kaiser* 2013), thus the following hypothesis 3: $\text{INCENT} \rightarrow \text{MERGER}$. Countries in which financial incentives for mergers (INCENT) exist are coded as 1, countries without financial incentives as 0.

Policy window: 'The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems' (*Kingdon* 1995, p. 165). A window often opens because political actors change or because a new problem captures

their attention. According to the policy window model by *Kingdon*, a policy window is open when three ‘streams’ are joined: the problem stream (is the condition defined as a problem?), the policy stream (are there alternative solutions?), and the politics stream (is the political climate positive for change?). An open policy window facilitates policy change, and major changes in public policy have resulted from such windows of opportunity. However, it might only open infrequently and for a short time period (*Kingdon* 1995). With such a policy window, mergers are more likely assumed to occur. Without an open policy window, issues are less likely to come into real action and are therefore not taken up (*Kingdon* 1995). Hypothesis 4 is therefore WINDOW → MERGER. For the calibration, countries in which a policy window for mergers (WINDOW) is existent, that is all three streams (problem, policy and politics) according to *Kingdon*’s policy window model are open, are coded as 1, countries without it as 0.

Outcome

The *merger activity* (MERGER) of a country refers to the number of municipalities that disappear during a given time period. Whereas in most countries, the reform periods are rather short (e.g., a couple of years), they extended to decades in other cases. Table 2 illustrates the number of municipalities and amalgamation activities of the selected countries between 1950 and 2010.

Table 3: Change of the territorial structure

	1950	2010	Δ1950-2010
Austria	4,065	2,357	-42.0
Belgium	2,669	589	-77.9
Denmark	1,303	98	-92.5
Finland	547	415	-24.1
France ⁶	37,997	36,683	-3.5
Germany ⁷	33,932	12,312	-63.7
Greece	5,975	1,034	-82.7
Ireland	109	114	4.6
Italy	7,802	8,101	3.8
Netherlands	1,015	443	-56.4
Norway	744	430	-42.2
Portugal	303	308	1.7
Spain	9,214	8,112	-12.0
Sweden	2,498	290	-88.4
Switzerland	3,097	2,596	-16.2
United Kingdom	2,028	434	-78.6

Source: Loughlin/Hendriks/Lidström 2011; Steiner 2002

The outcome merger activity (MERGER) is operationalised as the percentage change in the number of municipalities between the years 1950 and 2010. The threshold is set at minus one half (-50 per cent), which is legitimised by the fairly large gap between Norway (-42.2%) and the Netherlands (-56.4%).

Even though not all factors that possibly explain the municipalities’ merger activities can be included in the QCA, some further variables should at least be born in mind at this point due to their importance for an international comparison of territorial reforms with a

long period of examination: demographic situation, financial performance and technological progress should be mentioned. Also, the access (*Page/Goldsmith* 1987) of local political actors at higher-ranking state levels (e.g. ‘cumul des mandats’), which is characteristic for the Southern European countries (*Kuhlmann/Wollmann* 2013), and possible change in the political culture within a country over the years. Furthermore, the patterns of conflict, which are concerned with advocacy coalitions and alliances of opposition of territorial reforms, may have an influence on the merger activity (*Baldersheim/Rose* 2010).

Qualitative Comparative Analysis: Truth Table and Results

Table 4 shows the crisp-set truth table. Contradictory configurations were resolved (using “good practices” by *Rihoux/Ragin* 2009) and Boolean minimization was conducted using the software fsQCA 2.0. The model is specified as $MERGER = f(AUTONlow, SIZElow, INCENT, WINDOW)$. For an easier interpretation of the results, codes in crisp-set QCA are assigned in the correct direction, that is the presence ([1] values) is theoretically associated with a positive ([1] values) outcome, which is why countries with a high degree of local autonomy are assigned a [0] and countries with a medium or low degree of autonomy a [1]. Correspondingly, countries with large municipalities are assigned a [0] and those with small municipalities a [1]. There are 16 possible combinations (2^4) of which eight constellations of the four conditions occur in this sample, so there is limited diversity and logical remainders, which often occur in social science data (*Schneider/Wagemann* 2012). The specification of the model in this paper (the ratio of conditions to cases) meets the recommended contradictions and consistency benchmarks (*Marx/Dusa* 2011).

Table 4: Truth Table

Country	Outcome		Conditions		
Concept	Merger activity	Institutional context	Territorial structure	Incentives	Policy window
Abbreviation	MERGER	AUTONlow	SIZElow	INCENT	WINDOW
Austria	0	0	1	1	0
Belgium	1	1	1	1	0
Denmark	1	0	1	0	1
Finland	0	0	1	1	0
France	0	1	1	0	0
Germany	1	0	1	1	1
Greece	1	1	1	0	1
Ireland	0	1	0	0	0
Italy	0	1	1	0	0
Netherlands	1	0	1	0	1
Norway	0	0	1	1	0
Portugal	0	1	0	0	0
Spain	0	1	1	0	0
Sweden	1	0	1	0	1
Switzerland	0	0	1	1	0
United Kingdom	1	1	0	0	1

Crisp-set analysis provides us with the following complex, parsimonious, and intermediate solutions⁸ (tables 5, 6, 7, 8, 9 and 10):

Table 5: Complex Solution of csQCA

Solution	Outcome	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
~AUTONlow*SIZElow*WINDOW	MERGER	0.57	0.57	1.00
AUTONlow*~INCENT*WINDOW	MERGER	0.29	0.29	1.00
AUTONlow*SIZElow*INCENT*~WINDOW	MERGER	0.14	0.14	1.00

Table 6: Summarised Complex Solution of csQCA

Summarized Solution	Outcome	Consistency	Coverage
~AUTONlow*SIZElow* WINDOW + AUTONlow* ~INCENT*WINDOW + AUTONlow*SIZElow* INCENT*~WINDOW	MERGER	1.00	1.00

Table 7: Parsimonious Solution of csQCA

Solution	Outcome	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
WINDOW	MERGER	0.86	0.86	1.00
AUTONlow *INCENT	MERGER	0.14	0.14	1.00

Table 8: Summarised Parsimonious Solution of csQCA

Summarized Solution	Outcome	Consistency	Coverage
WINDOW + AUTONlow *INCENT	MERGER	1.00	1.00

Table 9: Intermediate Solution of csQCA

Solution	Outcome	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
WINDOW*SIZElow	MERGER	0.71	0.57	1.00
WINDOW*AUTONlow	MERGER	0.28	0.14	1.00
INCENT*SIZElow*AUTONlow	MERGER	0.14	0.14	1.00

Table 10: Summarised Intermediate Solution of csQCA

Summarized Solution	Outcome	Consistency	Coverage
WINDOW*SIZElow + WINDOW*AUTONlow + INCENT*SIZElow* AUTONlow	MERGER	1.00	1.00

The complex solution, that is the solution barring counterfactuals, shows that higher merger activities occur when a) local autonomy is high, the size of municipalities is small, and there is an open policy window or b) in the absence of incentives when autonomy is low and there is an open policy window or c) when local autonomy is low, the size of municipalities is small and there are incentives for merging in the absence of an open policy window. This formula is quite complex and can be simplified using counterfactual analysis. The parsimonious solution, which also incorporates logical remainders, gives us

the following result: either a) an open policy window or b) incentives for the municipalities to merge when local autonomy is low are associated with a high merger activity. The intermediate solution shows that merger activity is higher a) in small municipalities when there is an open policy window, b) in municipalities with a low degree of local autonomy when there is an open policy window, or c) in small municipalities when autonomy is low and there are incentives given by higher-ranking state levels for amalgamations. While none of the variables is a necessary condition, WINDOW is a sufficient condition for the outcome in the parsimonious solution. Both fit measures ‘consistency’ and ‘coverage’ show a value of 1.00 in all summarised solutions.

Discussion

Based on an analytical framework, this study analysed and compared amalgamation strategies in 16 Western European countries. Merger strategies as well as merger activities vary a lot between the Western European countries. Whereas the number of municipal units was often reduced drastically in top-down reforms, such as the Greek territorial consolidation (*Hlepas* 2010), the Danish structural reforms (*Blom-Hansen/Heeager* 2011; *Vrangboek* 2010) or the UK amalgamations (*John* 2010), the effects are much smaller for example in Switzerland where many cantons pursue a participatory bottom-up approach (*Steiner/Kaiser* 2013) or in France, where a trans-scaling strategy is applied (*Cole* 2011). Using Qualitative Comparative Analysis (QCA), this paper contributes to the discussion concerning what combinations of factors influence the country’s amalgamation activities.

The intermediate solution—the most interpretable of the three solutions provided by csQCA—showed that merger activity is higher in small municipalities when there is an open policy window. This result is not surprising, because amalgamation reforms in Europe were often introduced to create rationalised and more efficient local government units which are able to appropriately and independently fulfil their tasks (*Steiner/Kaiser* 2013). This was the case for example in the Danish structural reform 2007–2009, which was introduced because small municipalities which were not able to adequately handle complicated social issues and lacked the necessary expertise in financial affairs (*Vrangboek* 2010). The dual aim of the territorial reforms in the German regional states was typically to increase the administrative capacity and efficiency of local government on the one hand and to strengthen local democracy on the other (*Wollmann* 2010). In line with *Kingdon’s* policy window model (1995), the results of this study emphasise the importance of an open policy window for the implementation of amalgamation reforms. If the timing and the circumstances are not right, as was the case in the French consolidation trial in 1972 (when the ‘Marcellin’ law which foresaw a drastic reduction of the number of municipalities failed; *Kerrouche* 2010), there is the threat of a blockage for territorial reforms for a very long time. In Denmark, on the other hand, a couple of problems in the systems acted as a trigger for acceptance of a radical reform (*Vrangbaek* 2010; *Bundgaard/Vrangbaek* 2007). It could thus be said that the success of a territorial reform also depends on whether the timing is right.

Furthermore, the analysis showed that merger activity is higher in municipalities with a low degree of local autonomy when there is an open policy window. Mergers are more easily introduced when municipal autonomy is low. This result is in line with the corresponding hypothesis in this paper, assuming a negative effect of local autonomy on mer-

ger reforms, reasoning that municipalities with a high local autonomy would rather try to stay ‘autonomous’ instead of amalgamating with one or more neighbour municipality.

According to the intermediate solution, there are also more mergers when municipalities are small, autonomy is low and there are incentives given by higher-ranking state levels for amalgamations. It is not surprising that where incentives for mergers are given by higher-ranking state levels, they seem to play a certain role, as they are designed to influence the municipalities’ behaviour and the local decision authority includes the possible benefits when discussing merger (*Kaiser* 2014).

To put the paper into a larger context, it should be said that amalgamation strategies, upon which the focus was laid in this paper, are by no means the only reform strategy pursued when modernising local governments (see, for example, *Kuhlmann/Wollmann* 2014). In some countries, inter-municipal cooperation was established as an alternative to mergers. Also, territorial reforms often go along with functional reforms. Regionalisation is also an important topic on many countries’ reform agenda. Amalgamation reforms may also be part of larger reform projects comprising new layers of government, functional and/or financial changes between the levels of government and others (*Kersting/Vetter* 2003, p. 336).

Anmerkungen

- 1 These experts are all participants of the COST action IS1207 ‘Local Public Sector Reforms: An International Comparison’. For further information see www.cost.eu/domains_actions/isch/Actions/IS1207
- 2 Data 2010
- 3 Data 2014
- 4 QCA uses the term ‘condition’ and ‘outcome’ for what is referred to as ‘independent’ and ‘dependent’ variables in quantitative methods.
- 5 In their framework on the process of territorial choice, *Baldersheim* and *Rose* (2010) describe the four elements ‘institutional context’, ‘framing and choice of amalgamation strategy’, ‘pattern of conflict’ and ‘reform outcome’ and the interactions between these elements. First, they distinguish the element ‘institutional context’ according to the two contextual dimensions ‘national’ (consociatal/majoritarian) and ‘local’ (low importance/high importance). With focus on the local context, the institutional context is also included in this study here. Second, they describe ‘framing’, which is about what arguments are presented by policy entrepreneurs in favour of reforms, and ‘strategies’, where they distinguish between the scope of the reform (comprehensive/incremental) and the room for local voice (top-down/bottom-up). In this paper, this element is represented in the chapter about amalgamation strategies, where the countries’ amalgamation strategies are specified. Third, the element ‘patterns of conflict’ is about advocacy coalitions and alliances of opposition of territorial reforms. Even though not explicitly considered as a condition in this paper’s QCA, it is mentioned as a possible influencing factor and is supposed to be associated with the ‘politics stream’ which is considered in the condition ‘policy window’ in this paper. Fourth, the element ‘reform outcome’ in the *Baldersheim/Rose* framework is understood as upscaling, downscaling or trans-scaling movements. In this paper’s analytical framework, the ‘reform activity’ is included as the outcome variable, considering changes of the territorial structure towards larger or smaller units. Detailed analysis of trans-scaling movements, i.e. cooperation between units, would go beyond the scope of this paper, which is why they are only mentioned marginally here.
- 6 Number of municipalities in 1952 (instead of 1950).
- 7 In 1950, BRD counted 24,156 municipalities and DDR 9,776. For comparison reasons between the countries, the BRD and DDR data have been added up.
- 8 In QCA, the complex solution makes no assumption about logical remainders, the parsimonious solution contains all simplifying assumptions and the intermediate solution only allows easy counterfactuals to be included. The complex solution results in complicated interpretations. The parsimonious solution often rests on numerous counterfactual claims about logical remainders, which is why its interpretation should

be treated with care. The intermediate solution uses theory as a guide as to which logical remainders are assumed to be associated to the outcome. The intermediate solution term lies between complexity and parsimony and is often the most interpretable one (*Schneider/Wagemann* 2012).

References

- Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Eds.), 2010: Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.*, 2010: Territorial Choice: Rescaling Governance in European States, in: *Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Eds.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 1-20.
- Berg-Schlosser, Dirk/De Meur, Gisèle/Rihoux, Benoît/Ragin, Charles C.*, 2009: Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach, in: *Rihoux, Benoît/Ragin, Charles C.* (Eds.), Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Applied Social Research Methods Series, Volume 51, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: Sage, p. 1-18.
- Blom-Hansen, Jens/Heeager, Anne*, 2011: Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State, in: *Loughlin, John/Hendriks, Frank/Lidström, Anders* (Eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, p. 221-240.
- Bundgaard, Ulrik/Vrangbaek, Karsten*, 2007: Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark, in: *Scandinavian Political Studies*, 30, 4, p. 491-520.
- Cole, Alistair*, 2011: France: Between Centralization and Fragmentation, in: *Loughlin, John/Hendriks, Frank/Lidström, Anders* (Eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, p. 307-330.
- Copus, Colin*, 2010: English Local Government: Neither Local Nor Government, in: *Swianiewicz, Pawel* (Ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest: Open Society Institute, p. 95-126.
- Council of Europe* (Ed.), 2001: Relationship between the size of local and regional authorities and their effectiveness and economy of their action, Strasbourg: CDLR.
- Dahl, Robert A./Tuft, Edward R.*, 1973: Size and Democracy, Stanford: Stanford University Press.
- De Ceuninck, Koenraad/Reynaert, Herwig/Steyvers, Kristof/Valcke, Tony*, 2010: Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions, in: *Local Government Studies*, 36, 6, p. 803-22.
- Drechsler, Wolfgang J. M.*, 2013: Coercive Municipal Amalgamation Today – With Illustrations from Estonia, in: *Halduskultuur – Administrative Culture*, 14, 1, p. 158-165.
- Fox, William F./Gurley, Tami*, 2006: Will Consolidation Improve Sub-National Governments? World Bank Working Paper, 3913, p. 1-45.
- Hlepas, Nikolaos-K.*, 2010: Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008-09) Wave of Reforms, in: *Local Government Studies*, 36, 2, p. 223-249.
- Hertzog, Robert*, 2010: Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation?, in: *Swianiewicz, Pawel* (Ed.), Territorial Consolidation Reforms in Europe, Budapest: Open Society Institute, p. 285-308.
- Hesse, Joachim J./Sharpe, Laurence J.*, 1991: Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations, in: *Joachim J. Hesse* (Ed.), Local Government and Urban Affairs in International Perspective, Baden-Baden: Nomos, p. 603-621.
- John, Peter*, 2001: Local Governance in Western Europe, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- John, Peter*, 2010: Larger and Larger? The Endless Search for Efficiency in the UK, in: *Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Eds.), Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 101-117.
- John, Peter/Copus, Colin*, 2011: The United Kingdom: Is There Really an Anglo Model?, in: *Loughlin, John/Hendriks, Frank/Lidström, Anders* (Eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, p. 27-47.

- Kaiser, André, 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus. James March und Johan Olsen, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Eds.), Opladen: Leske + Budrich, p. 189-211.
- Kaiser, Claire, 2014: Functioning and Impact of Incentives for Amalgamations in a Federal State: The Swiss Case, in: *International Journal of Public Administration*, 37, 10, p. 625-637.
- Keating, Michael, 1995: Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice, in: Judge, David/Stoker, Gerry/Wolman, Harold (Eds.), *Theories of Urban Politics*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage.
- Kerrouche, Eric, 2010: France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform?, in: Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E. (Eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 160-179.
- Kersting, Norbert/Caulfield, Janice/Nickson, Andrew R./Olowu, Dele/Wollmann, Hellmut, 2009: *Local Governance Reform in Global Perspective*, Urban and Regional Research International, Volume 12, Wiesbaden: Springer.
- Kersting, Norbert/Vetter, Angelika, 2003: *Reforming local government in Europe*, Opladen: Leske + Budrich.
- Kingdon, John W., 1995: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, USA: Longman Publishing Group.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2013: *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europe – Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: Springer.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2014: *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ladner, Andreas/Bühlmann, Marc, 2007: *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*, Zürich/Chur: Rüegger.
- Ladner, Andreas, 2011: Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy, in: Loughlin, John/Hendriks, Frank/Lidström, Anders (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press, p. 196-220.
- Lijphart, Arend, 1971: Comparative Politics and the Comparative Method, in: *The American Political Science Review*, 65, 3, p. 682-693.
- Loughlin, John/Hendriks, Frank/Lidström, Anders, (Eds.), 2011: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Marcou, Gérard, 2010: La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales, in: Némery, Jean-Claude (Ed.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*, Paris: Harmattan, p. 21-80.
- Marx, Axel/Dusa, Adrian, 2011: Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), Contradictions and Consistency Benchmarks for Model Specification, in: *Methodological Innovations Online*, 6, 2, p. 103-148.
- Page, Edward C./Goldsmith, Michael J. (Eds.), 1987: *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of Western European Unitary States*, London: Sage.
- Ragin, Charles C., 1987: *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Rihoux, Benoît/Ragin, Charles C. (Eds.), 2009: *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Applied Social Research Methods Series*, Volume 51, Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: Sage.
- Reingewertz, Yaniv, 2012: Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel, in: *Journal of Urban Economics*, 72, p. 240-51.
- Sager, Fritz, 2008: Institutionelle Bedingungen kollektiver Handlungsfähigkeit im urbanen Raum: Eine QCA von siebzehn europäischen Entscheidungsfällen, in: *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 2, 1, p. 3-28.
- Schneider, Carsten Q./Wagemann, Claudius, 2012: *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences. A Guide to Qualitative Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Reist, Pascal (Eds.), 2014: *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, Bern: Haupt Verlag.
- Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Reist, Pascal, 2014: Kommunale Reformprojekte und deren Auslöser, in: Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Reist, Pascal (Eds.), *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, Bern: Haupt Verlag, p. 83-109.

- Steiner, Reto/Kaiser, Claire*, 2013: Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen in der Schweiz, in: *Zeitschrift für Verwaltung und Management*, 19, 3, p. 144-149.
- Steiner, Reto*, 2003: The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland, in: *Public Management Review*, 5, 4, p. 551-71.
- Steiner, Reto*, 2002: Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Swianiewicz, Pawel*, 2010: Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?, in: *Swianiewicz, Pawel* (Ed.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Open Society Institute, p. 1-24.
- Swianiewicz, Pawel* (Ed.), 2010: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Open Society Institute.
- Vrangboek, Karsten*, 2010: Structural Reform in Denmark, 2007-09: Central Reform Process in a Decentralised Environment, in: *Local Government Studies*, 36, 2, p. 223-249.
- Walter-Rogg, Melanie*, 2010: Multiple Choice: The Persistence of Territorial Pluralism in the German Federation, in: *Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 138-159.
- Wollmann, Hellmut*, 2010: Territorial Local Level Reforms in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics, in: *Local Government Studies*, 36, 2, p. 251-270.
- Wollmann, Hellmut*, 2012: Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments, in: *Local Government Studies*, 38, 1, p. 41-70.

Anschrift der Autorin:

Dr. Claire Kaiser, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, Schanzenekstrasse 1, CH-3001 Bern
E-Mail: claire.kaiser@kpm.unibe.ch

Jörg Poller/Peter Lorson/Christina Wigger/Christian Horn

Bestimmung der Effizienz bei kommunalen Dienstleistern – Ein Beitrag zur kommunalen Effizienzforschung am Beispiel von Kindertagesstätten

Zusammenfassung

Ziel des Beitrags ist die Untersuchung der Effizienz kommunaler Dienstleistungen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. Er illustriert ein wissenschaftlich-exemplarisches Vorgehen in einem typischen Aufgabenfeld der Gemeinden, dem Produktbereich Kindertagesstätte. Auf Basis einer empirischen Untersuchung wird anhand der Data-Envelopment-Analysis die Effizienz der Gemeinden berechnet. Um den Besonderheiten der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern Rechnung zu tragen, werden Vergleichsgruppen mittels einer Clusteranalyse gebildet. Der gewählte Ansatz zur Effizienzbeurteilung wird durch die Qualität der angebotenen Dienstleistung interpretiert. Die Ergebnisse zeigen, dass erhebliche Einsparpotentiale auf Seiten der Gemeinden im Produktbereich Kindertagesstätte existieren. Diese Einsparpotentiale können einerseits durch die Minimierung der eingesetzten Ressourcen als auch durch die Veränderung der Kita-Größe erreicht werden.

Schlagworte: Kindertagesstätten, Effizienzanalyse, DEA, Gemeinden, JEL-Klassifikation: C02, C44, C61, C67, H41, H75

Abstract

Efficiency of municipal services – A contribution to efficiency research in municipal services using the example of day-care centers

The objective of this paper is to analyze the efficiency of municipal services in Mecklenburg-Western Pomerania. For the illustration of a scientific exemplary approach, we use the municipal service of day-care centers as an instance. In an empirical analysis, we calculate the municipal efficiency based on the Data-Envelopment-Analysis. Beforehand, it is necessary to cluster the heterogeneous communities of Mecklenburg-Western Pomerania. Furthermore, we present a method to consider service quality in the efficiency analysis. Our findings show that municipalities have an enormous money-saving potential concerning day-care centers. Money-savings can be achieved by reducing the input resources or by changing the capacity of a day-care center.

Key words: day-care center, efficiency analysis, DEA, municipalities, JEL-Classification: C02, C44, C61, C67, H41, H75

1 Einleitung

Gemeinden müssen gem. § 4 (7) Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) des Landes Mecklenburg-Vorpommern (M-V) für ihre Produktbereiche Ziele formulieren sowie Vorgaben für diese Ziele festlegen und angeben. Darüber hinaus sollen für diese Zielvorgaben Leistungsmengen und Kennzahlen bestimmt werden, die als Grundlage zur Gestaltung, Planung, Steuerung und Kontrolle des jährlichen Haushalts genutzt werden können.

Absicht dieses Beitrags ist es, für den ausgewählten Produktbereich Kindertagesstätte (Kita) (übergeordnete) Ziele abzuleiten und die Einführung eines Instruments als wesentlichen Bestandteil zur Beurteilung der oben geforderten Steuerung der Leistungen zu implementieren. Die Grundlage für das einzuführende Instrument ist ein flächendeckender Kennzahlenvergleich, welcher vor dem Hintergrund des neu eingeführten „Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens“ in M-V (NKHR M-V) vorgenommen wird. Intention des Kennzahlenvergleichs sowie des abgeleiteten Instruments ist eine effiziente Gestaltung des Produktbereichs Kita in M-V. Darüber hinaus ist es ein wesentlicher Anspruch, die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden jährlich neu zu ermitteln, um die im § 4 (7) GemHVO-Doppik geforderte Gestaltung, Planung, Steuerung und Kontrolle permanent durchführen zu können. Als neu eingeführtes Instrument zur Ermittlung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden nutzen die Autoren die Data-Envelopment-Analysis (DEA), die es ermöglicht Effizienzreserven zu operationalisieren. Gegenüber vergangenen Studien kombinieren die Autoren den kommunalen Kennzahlenvergleich mit der DEA, nutzen durch die Einführung der Doppik eine bessere Datenbasis und interpretieren Ergebnisse anhand empirischer Befunde zur angebotenen Qualität der Dienstleistung Kindertagesbetreuung.

Für die Einschätzung der angebotenen Kita-Leistung sollen in einem ersten Schritt sowohl die Ausgangslage der Gemeinden in M-V in Bezug auf die neuen Rechnungslegungsvorschriften als auch vergangene Kennzahlenvergleiche charakterisiert werden (Punkt 2). Anschließend stehen im Teil 3 die Ermittlung der Outputs, die Möglichkeiten der Messung der Kita-Qualität sowie die Homogenität von Gemeinden im Fokus. Wie dem Thema der Ermittlung der Wirtschaftlichkeit von Gemeinden im Produktfeld Kindertagesbetreuung in der bisherigen Forschungslandschaft begegnet wurde, ist im Teil 4 dieses Beitrags thematisiert. Im Punkt 5 werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung aufgezeigt, interpretiert und mit Praxishinweisen unterlegt. Der Artikel endet mit einer Schlussbemerkung, indem Implikationen und Limitationen für die Forschung und Praxis diskutiert werden.

2 Ausgangslage und Problemstellung

2.1 Aufgabenbereiche und Effizienz von Gemeinden

Die Gemeinde stellt die kleinste räumlich-administrative Verwaltungseinheit in Deutschland dar und ist als örtliche Gemeinschaft der unmittelbare Lebensraum des Bürgers. Ein wichtiger Aufgabenbereich der Gemeinden ist die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen (vgl. zu den Aufgabenbereichen von Gemeinden beispielhaft § 2 (2) Kommunalverfassung M-V (KV M-V) und zu den Entwicklungen der kommunalen Aufgabenfelder *Seckelmann* 2008, S. 267ff.). Dieser Aufgabenbereich geht als sogenannter Produktbereich (vgl. zur Ausgestaltung von produktorientierten Haushalten *Schwarting* 2004, S. 29ff.) in den gemeindlichen Haushaltsplan ein, welcher sämtliche Erträge und Aufwendungen der einzelnen Produktbereiche enthält. Der Haushaltsplan für die Produktbereiche soll gem. § 43 (4) KV M-V sparsam und wirtschaftlich aufgestellt werden. Der Begriff der Wirtschaftlichkeit ist als allgemeines Maß für die Effizienz wie folgt definiert (vgl. *Wöhe* 2013, S. 38; *Nebl* 2011, S. 15ff. sowie ausführlich zu Effizienzanalysen *Coelli* u.a. 2005):

$$\text{Effizienz} = \frac{\text{wertmäßiger Output}}{\text{wertmäßiger Input}} = \frac{\text{Ertrag}}{\text{Aufwand}} \text{ oder } \frac{\text{Leistung}}{\text{Kosten}}.$$

Effizienz kann gemäß der Wohlfahrtsökonomik bzw. der Produktions- sowie Kostentheorie dann erreicht werden, wenn entweder:

1. ein wertmäßig vorgegebener Output mit möglichst geringem wertmäßigem Input produziert, oder
2. wenn mit einem wertmäßig vorgegebenen Input ein größtmöglicher Output generiert wird (vgl. *Wöhe* 2013, S. 34).

Zur Ermittlung der Effizienz selbst, ist es notwendig, den Input sowie den Output zu quantifizieren, wobei gerade die Erhebung des wertmäßigen Outputs die Gemeinden vor Probleme stellt, da öffentliche Güter, wie die Kindertagesbetreuung, nicht zu Marktpreisen gehandelt werden (vgl. *Budäus/Buchholtz* 1997, S. 326). Bevor jedoch die für diese Studie zugrundeliegenden Outputs determiniert werden, ist aufzuzeigen, welche Erfahrungen mit bisherigen kommunalen Kennzahlenvergleichen in Deutschland gemacht wurden und welche Lehren gezogen werden können.

2.2 Bisherige kommunale Kennzahlenvergleiche in Deutschland und insbesondere in M-V

Der Ansatz, Wirtschaftlichkeitsaussagen von Gemeinden auf der Grundlage von Kennzahlenvergleichen zu treffen, ist nicht neu (vgl. mit einem historischen Abriss *Kuhlmann* 2005, S. 9ff.). *Kuhlmann* (2005, S. 15) konstatiert, dass die bestehenden Vergleichsnetzwerke Ermüdungserscheinungen im Sinne rückläufiger Teilnehmerquoten verzeichnen (vgl. auch *Schuster* 2003; ausführlich zu den Problemen von Paneldesigns wie Panelsterblichkeit *Menard* 2008). Dies begründet *Kuhlmann* insbesondere mit den hohen Implementations- und Opportunitätskosten bei unsicherem Nutzen. *Bogumil* (2003, S. 22) ergänzt, dass Politiker mit dem Ziel der Stimmenmaximierung und des Machterhalts wenig Interesse an einer objektiven Erfolgskontrolle haben. Dieses extrinsisch motivierte Boykottverhalten soll nachfolgend keiner weiteren Betrachtung unterliegen. Vielmehr wird unterstellt, dass die Einführung des Analyseinstruments DEA, die bessere Datenqualität der Doppik, die Vergleichbarkeit der Kommunen sowie die Berücksichtigung der angebotenen Dienstleistungsqualität, dem extrinsisch motivierten Boykottieren durch nutzungsgenerierende Kennzahlenvergleiche entgegenwirken. Kennzahlensysteme haben ihre Existenzberechtigung, wenn sie den Kommunen zur Zieldefinition, Alternativenfindung und -bewertung, Erfolgskontrolle und/oder zur Steuerung dienen. Maxime des hier vorgestellten Forschungsprojekts ist es zudem, Zahlenfriedhöfe zu vermeiden und insbesondere die Implementations- und Opportunitätskosten seitens der Gemeinden zu begrenzen.

In M-V wurde der erste Kennzahlenvergleich 1997 durchgeführt (vgl. *Deiters/Jahnke* 1997). Er wird bis heute jährlich wiederholt. Die Kennzahlenvergleiche in M-V sind durch die Fokussierung auf Ausgaben geprägt. So sind beispielsweise im Schulbereich alle 18 erhobenen Kennzahlen ausgabenorientiert. Qualitätseinschätzungen finden heute sowie damals in den kommunalen Kennzahlenvergleichen M-Vs keine Berücksichtigung. Zudem münden die bisher erhobenen Kennzahlen in keine globale Wirtschaftlichkeitsaussage, sodass keine Gesamtperformanceeinschätzung über einen Produktbereich, wie Kita,

getroffen werden kann. Die bereits oben erwähnten kommunalen Vergleiche weisen ähnliche Schwächen auf.

Für den vorliegenden Beitrag stellen sich folgende Aufgaben:

1. Es müssen Ziele des Produktbereichs Kita abgeleitet und formuliert,
2. die Effizienz der Gemeinden unter
3. Berücksichtigung der Qualität der produzierten Leistungen ermittelt werden und
4. die Vergleichbarkeit der Gemeinden gewährleistet sein.

Daher werden nachfolgend Ziele und Ausgestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Kita-Politik dargestellt, der Output quantifiziert sowie die Erhebungsform der Inputs und Outputs vorgestellt. Zudem wird sowohl ein Exkurs zur Berücksichtigung der Qualität von Kitas als auch zur Untersuchung der Homogenität von Gemeinden vorgenommen.

3 Methodische Vorgehensweise

3.1 Ziele und Ausgestaltungsmöglichkeiten im Produktfeld Kita

Schwarting (2004, S. 56) konstatiert, dass „bisherige Zielsetzungen oft nur implizit in Planungen enthalten (waren) oder (...) unausgesprochen kommunales Handeln (bestimmen); eine fundierte Zieldiskussion war eher die Ausnahme“. Der Anspruch einer kommunalen Zieldiskussion sollte es jedoch sein, dass Ziele strukturiert und gleichmäßig über alle Produktbereiche geführt und allen Beteiligten sowie der Öffentlichkeit transparent gemacht werden (vgl. *Schwarting* 2004, S. 56). Daher wurde für die Formulierung wesentlicher (übergeordneter) Ziele und Kennzahlen des Produktbereichs Kindertagesbetreuung eine explorativ angelegte Studie durchgeführt. In mehreren Runden setzten sich Mitglieder eines kommunalen Landesverbandes, Vertreter aus der betriebswirtschaftlichen Wissenschaft sowie Experten aus der Praxis in Workshops zusammen. Experten aus der Praxis waren zum einen Kämmerer/Leiter aber auch Fachverantwortliche des Produktbereichs Kindertagesbetreuung aus den Gemeinden selbst, sodass gewährleistet werden kann, dass nicht das Kostendenken im Vordergrund steht, sondern der Output-/Outcome-Gedanke.

Für die Kindertagesbetreuung kann grundsätzlich aus dem Gesetz das Ziel der Sicherstellung des bedarfsgerechten Angebots gem. § 14 Kinderförderungsgesetz M-V (KiföG M-V) abgeleitet werden. Ab wann eine Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots besteht, ist nicht bestimmt. Dies sollen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Landkreise) zusammen mit den Gemeinden fest- und sicherstellen.

Unter Beachtung dieser Zielprämisse sowie der Finanzierung der gemeindlich betriebenen Kitas gem. §§ 17ff. KiföG M-V haben Gemeinden die Frage zu beantworten, welche strategische Zielausrichtung sie im Produktbereich Kita verfolgen. Es ergeben sich zwei grundlegende Ausprägungen für eine strategische und bedarfsgerechte Kita-Gestaltung (neben dem Austausch zwischen Kita und Tageseltern):

1. Betrieb von Kitas innerhalb der Gemeinde:
 - a. Gemeinde betreibt Kita in eigener Hand,
 - b. Gemeinde vergibt den Betrieb an private oder freie Träger;
2. Auslagerung der Kita-Betreuung an benachbarte Gemeinden.

Im zuletzt genannten Fall zahlt die auslagernde Gemeinde einen Ausgleich pro Kind an die aufnehmende Gemeinde. Damit verbunden ist der weitgehende Verzicht der auslagernden Gemeinde auf eine zielgerichtete pädagogische Beeinflussung der Kindesentwicklung im Wege der Festlegung des Kita-Konzepts.

Alternativ kann eine Gemeinde Kitas auf dem eigenen Gemeindegebiet selbst betreiben (Eigenbetrieb) oder an einen freien oder privaten Träger (Fremdbetrieb) vergeben. Eigen- und Fremdbetrieb wirken sich in der Effizienzberechnung unterschiedlich aus. Grundsätzlich bilden hierbei jeweils jene Teile der Gesamtaufwendungen den Input, den die Gemeinde tragen muss. Diese können vereinfachend entweder nur aus Zahlungen an den freien Träger bestehen oder sie setzen sich aus einer Vielzahl von Aufwandsarten, wie Gebäude- oder Personalaufwendungen (eingesetzte Ressourcen) zusammen. Hinzu kommen können finanzielle Mittel für die laufende pädagogische Betreuung (beispielsweise zur Finanzierung von Materialien und Ausflügen). Den mengenmäßigen Output bildet die Anzahl der betreuten Kinder. Die Qualität der gemeindlichen Dienstleistung Kita ist schließlich der Outcome. Folgerichtig kann unter Beachtung des in § 43 (4) KV M-V formulierten Wirtschaftlichkeitserfordernis das Ziel „effiziente Leistungserbringung“ durch die Formulierung

- „höchst mögliche Qualität bei ausreichender Kinderbetreuungskapazität unter der Beachtung der eingesetzten Mittel“ oder
- „Sicherung der Qualität bei ausreichender Kinderbetreuungskapazität unter Minimierung der eingesetzten Mittel“

konkretisiert werden. Mithin muss eine Gemeinde entscheiden, ob dieses Ziels am besten durch eine Kita in freier oder privater Trägerschaft oder im Selbstbetrieb erreicht werden kann. Der angestrebte Kennzahlenvergleich soll die Gemeinden dabei zukünftig unterstützen. Sämtliche erarbeiteten Unterziele werden nachfolgend nicht weiter besprochen, da insbesondere diese beiden Ziele für eine wirtschaftliche Betrachtungsweise von Gemeinden im Vordergrund stehen sollen.

3.2 Outputs von Kitas

Die input- und outputorientierten Kennzahlen wurden auf Grundlage der übergeordneten Ziele durch Literaturrecherche¹, Erfahrungen vergangener Kennzahlenvergleiche und der bereits angesprochenen Expertenworkshops entwickelt. Für den Output wird mit der „Anzahl der genehmigten Plätze“ eine Outputvariable verwendet, wie sie auch in bisherigen Studien genutzt wird (vgl. *Bjurek* u.a. 1996, S. 227; *Montén/Thater* 2011, S. 389). Um jedoch die unterschiedliche Betreuungsintensität der Kinder in Krippe, Hort und Kindergarten zu berücksichtigen, wird die Anzahl der genehmigten Plätze nach Altersklassen differenziert (unter 3, 3 bis 6 und über 6-jährige Kinder). Als weitere Outputgröße wird die „Anzahl der Kitas“ verwendet. Von deren Verdichtung zu einer Einrichtungsdichte (als Verhältnis aus Kita- und Einwohnerzahl), wie bei *Montén/Thater* (2011), wird deshalb abgesehen, weil nachfolgend Effizienzvergleiche nur unter (vergleichbaren) Gemeinden eines Clusters (siehe Punkt 3.5) durchgeführt werden. Diese weisen daher regelmäßig eine ähnliche Gemeindefläche und Einwohnerzahl auf. Als dritte Outputvariable fungiert die „Anzahl der Ganztagsplätze“. Zwar müssen Gemeinden primär Halbtagsplätze bereitstellen, sie haben aber durchaus einen Anreiz, den Anteil der Ganztagsplätze zu maximie-

ren, weil die Grenzkosten mit jeder weiteren Einheit Betreuung sinken. Hiermit geht zwar auch eine Abnahme der Elternbeiträge einher – jedoch kann davon ausgegangen werden, dass die sinkenden Grenzkosten die abnehmenden Elternbeiträge überkompensieren. Als vierte Outputvariable finden schließlich die „Öffnungszeiten“ Verwendung. Begründen lässt sich dies damit, dass Gemeinden auf Anforderungen des regionalen Arbeitsmarkts (wie Schichtarbeit im Tourismus und Gesundheitswesen) und des demografischen Wandels reagieren sollten. Eine Anpassung der Öffnungszeiten der Kita an die Arbeitszeiten der Einwohner kann die Frauenerwerbstätigkeit² sowie die Attraktivität der Gemeinde fördern. Mit diesem Variablenet wird der Output differenzierter als in den bisherigen Studien erfasst.

3.3 Erhebung von Inputs und Outputs

Die Outputs sowie die Inputs wurden in einem Kennzahlenbogen zusammengefasst. Des- sen Validierung erfolgte durch telefonische Experteninterviews mit Gemeindeangestellten in M-V aus den zuständigen Ämtern und aus der Kämmerei. Die Interviews waren leitfa- dengestützt und wurden anhand der qualitativ-zusammenfassenden Inhaltsanalyse nach *Mayring* (2010a, S. 602ff.; 2010b, S. 65ff.) ausgewertet. Als Ergebnis lässt sich der Fra- gebogen zu dem Produkt „Kita“ in drei Teile kategorisieren:

1. Allgemeine Daten zum Produkt, wie
 - Anzahl der Kinder im betreuungsfähigen Alter,
 - Anzahl der Kitas,
 - Anzahl der betreuten Kinder;
2. Spezifische Finanzkennzahlen, wie
 - Aufwendungen der Gemeinde für Kitas,
 - Aufwendungen der Gemeinde für Kitas unter freier Trägerschaft,
 - Aufwendungen der Wohnsitzgemeinde für Tagesbetreuung,
 - Aufwendungen für die Betreuung der Gemeindekinder in gemeindefremden Kitas,
 - Personalaufwendungen;
3. Leistungsindikatoren, wie
 - Anzahl Angestellter (Vollzeitäquivalente, Fachkräfte, Assistenzkräfte),
 - Öffnungszeiten,
 - Erreichbarkeit.

Durch die Vielzahl an inputorientierten Kennzahlen wird es zukünftig möglich sein, nicht nur globale – wie in dieser Studie nachfolgend präsentierte – Effizienzkennzahlen zu be- rechnen, sondern die Gesamteffizienz in Teileffizienzen zu zerlegen. So können bei- spielsweise Schlüsse darüber gezogen werden, inwieweit Gemeinden ihr Personal oder ih- re Gebäude effizient im Bereich der Kita betreiben. Diese Möglichkeiten bieten bisherige Untersuchungen nicht. Bevor der Status-quo zur Effizienzmessung von Gemeinden im Produktfeld Kindertagesbetreuung in der Literatur aufgezeigt wird, soll nachstehend die Qualität von Kitas sowie die Sicherstellung der Vergleichbarkeit beleuchtet werden.

3.4 Exkurs Qualität von Kitas

3.4.1 Qualitätsindikatoren in der Kindertagesbetreuung

Für die Ergänzung der formulierten Outputvariablen um den Outcome, also die Qualität der ‚Kita‘, sind zunächst der eigentliche Dienstleistungsempfänger „Kind“ und dessen Fähigkeitsveränderungen interessant. Ergebnisse aus Schuleignungstests vor dem Besuch der Grundschule könnten hier Rückschlüsse geben. Jedoch werden diese Eignungstests lediglich auf Landkreisebene und nicht auf Gemeindeebene durchgeführt sowie ausgewertet, was eine gemeindevergleichende Messung erschwert. Eine Rückrechnung oder Neuerhebung auf Gemeindeebene ist aus datenschutzrechtlichen Gründen für die Messung des Outcomes nicht möglich. Zudem würde sie die angebotene Qualität im Hortbereich – welche ebenfalls zur Betreuungsleistung der Kitas gehört – vernachlässigen. Eine weitere Idee zur Messung der Qualität der Betreuungsleistung gemeindlicher Kitas könnte die Zufriedenheit der Eltern mit der Betreuung der Kinder sein. Die Erhebung der Elternzufriedenheit wurde jedoch vor allem aus zwei Gründen nicht durchgeführt:

1. Die Ansprüche, die Eltern an eine Kita stellen, sind nicht konform mit den Zielen der Gemeinden. Darüber hinaus mangelt es Eltern an einer Vergleichsbasis. Ihr Erfahrungswissen basiert in der Regel auf einer Kita. So ist es aus Sicht der Autoren nicht gewährleistet, dass Eltern ihre Meinung zur Betreuungsqualität unter der Beachtung der Gemeindeziele zur Familien-, Bildungs-, Integrations- und Wirtschaftlichkeitspolitik bilden. Zudem muss die Studie von *Browne* (1984) Beachtung finden. Sie untersucht, inwieweit die Eltern als Verbraucher in der Lage sind, die grundlegende Qualität von Kitas zu beurteilen. Nach ihren Ergebnissen schätzen die Eltern die angebotene Qualität grundsätzlich falsch ein. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass Eltern die komplexe Dienstleistung Kindertagesbetreuung nicht beurteilen können (vgl. *Browne* 1984, S. 330).
2. Im Jahr 2011 bestanden in M-V 1.040 Kitas – verteilt auf 780 Gemeinden (vgl. *Statistisches Amt M-V* 2012, S. 8). Da ein flächendeckender Kennzahlenvergleich durchzuführen ist, müsste eine Zufriedenheitsbefragung der Eltern alle Kitas abdecken. Dies kommt aus forschungsökonomischen Gründen nicht in Betracht.

Folgerichtig muss eine Variable entwickelt werden, welche die Outcomegröße „Zufriedenheit der Eltern mit der Dienstleistung Kita“ verbessert und auch jährlich wirtschaftlich erfassbar ist. Aus Sicht der Autoren ist die Zufriedenheit der Gemeindevertreter mit der angebotenen Dienstleistung Kindertagesbetreuung ein solches Surrogat. Gemäß § 22 (1) KV M-V ist „die Gemeindevertretung (...) die Vertretung der Bürgerinnen und Bürger und das oberste Willensbildungs- und Beschlussorgan der Gemeinde“. Folglich ist die Gemeindevertretung „für alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde zuständig und überwacht die Durchführung ihrer Entscheidungen“ (§ 22 (2) KV M-V). Damit haben die Gemeindevertreter die Verpflichtung, über die Qualität der angebotenen Dienstleistungen bzw. der Aufgaben der Gemeinde informiert zu sein, und sollten ein seriöses Urteil darüber geben können. Insbesondere im Rahmen der Experten-Workshops wurde diese Vorgehensweise begrüßt, da damit ein verstärktes Bewusstsein der Gemeindevertreter für ihre originären Aufgaben geschaffen werden kann. Zudem wird die Befürchtung eines reinen Sparsamkeitsstrebens durch die Einführung der Doppik in den Gemeinden (und die damit verbundene Transparenz in den Gemeindeaufwendungen) gemindert, wenn dargelegt

werden kann, dass ein höherer Mitteleinsatz auch zu einer erhöhten Zufriedenheit führt. Dementsprechend wurde landesweit eine Zufriedenheitsbefragung der Gemeindevertretungen anhand standardisierter Fragebögen durchgeführt.

3.4.2 Operationalisierung der Items und des Untersuchungsdesigns zur Bestimmung der Outcomes

Für die Messung der Zufriedenheit mit der Dienstleistung Kita findet ein multiattributives Verfahren (vgl. zur Übersicht der Messverfahren zur Zufriedenheit von Dienstleistungen Bruhn 2008, S. 130) Verwendung. Der Vorteil dieses Messansatzes liegt in der Annahme, dass das Ergebnis einer individuellen Einschätzung verschiedener Zufriedenheitsmerkmale in eine globale (offene) Zufriedenheitseinschätzung mündet (vgl. Stauss/Hentschel 1991, S. 240). Für die empirische Erhebung wird ein ordinales Skalenniveau verwendet. Die Einschätzung der „Zufriedenheit mit der kommunalen Dienstleistung Kita“ und ihre Merkmale werden durch eine fünfstufige Likert-Skala gemessen, die zusätzlich mit den Skalenwerten 1, 2, 3, 4, 5 gekennzeichnet sind. Die Pole reichen von „sehr unzufrieden“ (1) bis „sehr zufrieden“ (5). Eine neutrale Mittelkategorie (3) wurde implementiert. Da die Antwortmöglichkeit „keine Angabe“ ermöglicht wurde, ist das Ambivalenz-Indifferenz-Problem ausgeschlossen (vgl. zum Ambivalenz-Indifferenz-Problem Bierhoff 1996, S. 65ff. und zu einer ähnlichen Vorgehensweise Rötzel 2012, S. 820). Der Fragebogen selbst orientiert sich an dem inputorientierten Fragebogen. Beispielsweise wurde zu der monetär bewerteten Ressource Personal, die Zufriedenheit mit dem Personal der Kita erfragt.

In M-V sind ca. 8.500 Gemeindevertreter tätig. Die Ansprache aller Gemeindevertreter erfolgte über die Gemeindeverwaltungen. Es wird also eine Vollerhebung der Gemeinden und aller Gemeindevertreter angestrebt, wobei lediglich der Rückschluss auf die Gemeinde, nicht aber auf die ausfüllende Person möglich ist.

3.5 Exkurs Vergleichbarkeit der Gemeinden

Die Vergleichbarkeit von Gemeinden in M-V wurde mittels einer Clusteranalyse hergestellt. Die Clusteranalyse als heuristisches Verfahren wird zur systematischen Klassifizierung von Objekten in einer gegebenen Objektmenge eingesetzt. Ziel ist es, alle Objekte (Gemeinden) nach Maßgabe der Ähnlichkeit in Gruppen (Cluster) einzuteilen (vgl. Bortz/Schuster 2010, S. 453).

Im Vorfeld der Clusteranalyse wurden 16 der 780 Gemeinden der Grundgesamtheit M-V als Ausreißer identifiziert und von der weiteren Analyse ausgeschlossen. Als Indikatoren für die Ausreißerbestimmung galten die Einwohnerzahl, die Gemeindefläche und das Gewerbesteueraufkommen pro Einwohner. Ausreißer sind solche Objekte, die sich in ihren Merkmalsausprägungen gänzlich von anderen Objekten unterscheiden. Sie beeinflussen das Analyseergebnis dahingehend, dass ihre Nichteliminierung die Clusterbildung verzerrt und somit die Interpretation von Zusammenhängen deutlich erschwert bzw. unmöglich macht (vgl. Backhaus u.a. 2008, S. 442f.).

Für die Clusterbildung wurden insgesamt sechs Variablen ausgewählt und mit der Statistik- und Analyse-Software SPSS ausgewertet. Die aus den Workshops und Experteninterviews hervorgegangenen Variablen sind die Einwohnerzahl, die Zahl der in der Gemeinde lebenden unter 10-Jährigen und über 65-Jährigen, die Einwohnerdichte, die Einkommensteuer pro Einwohner sowie die um den Gewerbesteuerhebesatz bereinigte

Gewerbsteuer pro Einwohner. Da einige dieser Variablen hohe Korrelationen aufweisen, und dies die Qualität der Clusteranalyse beeinträchtigt, wurde ihrer Anwendung eine Faktorenanalyse vorgeschaltet. Die Faktorenanalyse dient einerseits zur Reduktion der Variablen auf eine geringe Zahl von Faktoren und andererseits zur Minimierung der Korrelationen der für die Clusteranalyse verwendeten Variablen. Um die Variablen gleichgewichtet in die Faktorenanalyse einzubringen, wurden sie im Voraus auf z-Werte standardisiert. Es wurden mittels der Hauptkomponentenanalyse zwei Faktoren gebildet und anschließend mit der Varimax-Methode rotiert, um die Varianz der Ausgangsvariablen bestmöglich wiedergeben zu können. Der erste gebildete Faktor repräsentiert die ersten vier der o.g. Variablen und wird als demographischer Faktor bezeichnet. Der zweite Faktor repräsentiert die beiden verbleibenden Variablen. Er wird als Faktor für die Kaufkraft und wirtschaftliche Situation der Gemeinde bezeichnet. Die beiden Faktoren gingen anschließend als Variablen in die Clusterbildung der Gemeinden ein.

Als Clusteranalyseverfahren wurde die Two-Step-Clusteranalyse gewählt, da sie für große Datenmengen geeignet ist und die Möglichkeit eröffnet, eigenständig die bestmögliche Anzahl von Clustern zu ermitteln. Anschließend wurden eine automatische Clusteranalyse und eine manuelle Clusteranalyse mit fest vorgegebener Clusterzahl durchgeführt. Als Distanzmaß zur Clusterermittlung wurde bei beiden Untersuchungen das Log-Likelihood-Maß genutzt. Nur für die automatische Clusteranalyse musste das Schwarz-sche-Bayes-Kriterium als Vorgabe zur Ermittlung der optimalen Anzahl der zu bildenden Cluster angewandt werden. Die automatische Clusteranalyse ergab sechs Cluster. Das größte Cluster umfasst mit 280 Gemeinden einen Anteil von 35,1% der untersuchten Gemeinden. Das kleinste Cluster besteht aus 22 Gemeinden, was einem Anteil von 2,8% entspricht. Mittels der manuellen Clusteranalyse wurden fünf Cluster ermittelt, wobei das größte Cluster aus 511 Gemeinden (64,0%) besteht. Das kleinste Cluster ist identisch zum kleinsten Cluster aus der automatischen Lösung. Nachfolgend sollen die Ergebnisse der automatischen Clusteranalyse Verwendung finden, da die Clusterlösung mit fünf oder gar weniger Clustern zu einer geringen Spezifizierung der großen Cluster führt. Es sei angemerkt, dass eine testweise durchgeführte Klassifizierung mit sieben Clustern lediglich zu einer Unterteilung des Clusters 6 und nicht zu einer Neuverteilung der Ergebnisse führt.

4 Status-quo der Forschung

4.1 Stand des wissenschaftlichen Schrifttums und der Empirie

Für die Berechnung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungen und damit verbunden die Fragestellung der Quantifizierung des Outputs haben sich in jüngerer Zeit zwei grundsätzliche Ansätze etabliert: Einerseits werden Untersuchungen durchgeführt, die einen globalen Blick auf die Leistungsfähigkeit der Gemeinden haben, ohne auf die heterogenen Dienstleistungen abzustellen (vgl. hierzu *Bönisch* u.a. 2011, S. 7f. mit weiteren Nachweisen). Auf der anderen Seite steht eine Vielzahl von Untersuchungen, die einzelne Dienstleistungen, wie Abfallentsorgung, Wasser- und Energieversorgung, Krankenhausleistungen, öffentliche Bibliotheken, Straßenunterhaltung, Brandschutz, Altenpflege, Polizei, Fern- und Nahverkehrsmittel und Bildungseinrichtungen der öffentlichen Hand untersuchen. (Vgl. für einen aktuellen Literaturüberblick *Kalb* 2010, S. 33ff.)

Dem Bereich der Dienstleistung Kindertagesbetreuung sind nach Kenntnis der Autoren nur wenige Beiträge zur Erforschung der Effizienz gewidmet.³ Erstmals haben *Bjurek/Kjulin/Gustafsson* (1992) die Effizienz und die Einflussvariablen auf die Effizienz von Kitas untersucht. Als Inputvariablen benutzen sie Arbeitsstunden des unterschiedlich qualifizierten pädagogischen Personals und die Fläche der Kita. Den Output bilden die angebotenen Kita-Plätze in der Unterscheidung von Plätzen für 0 bis 2 und 3 bis 6-jährige Kinder. Die Effizienz der einzelnen Kitas wird schließlich mithilfe der DEA bestimmt (vgl. *Bjurek/Kjulin/Gustafsson* 1992, S. 185). *Bjurek/Kjulin/Gustafsson* räumen ein, dass sie die Qualität nicht in ihrem Modell betrachten, da „quality in child care is generally thought to be difficult, or impossible, to define and measure“ (*Bjurek/Kjulin/Gustafsson* 1992, S. 178). Jedoch gehen sie das Thema Einfluss der Qualität auf die Effizienz in Kitas in einer zweiten Studie neu an (*Bjurek* u.a. 1996, S. 217-238). Ziel der zweiten Studie ist es, den Zusammenhang zwischen Effizienz und Qualität zu ermitteln. Die Qualität als beobachtbare Variable wird von den Autoren auf drei Ebenen gemessen: Auf einer organisatorischen Ebene erfolgt eine Befragung der Kita-Leiter. Auf einer zweiten Ebene werden die Arbeitsbedingungen, wie sie von den Angestellten der Kita erlebt werden, erhoben und auf einer dritten Ebene evaluieren *Bjurek* u.a. (1996) in ausgewählten Kitas (Anzahl: 17) sowohl die Entwicklung als auch die individuellen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Interessen der betreuten Kinder. Im Ergebnis können die Autoren unter anderem ableiten, dass die Qualifikation der Mitarbeiter einen positiv signifikanten Einfluss auf die Effizienz hat (vgl. *Bjurek* u.a. 1996, S. 232ff.).

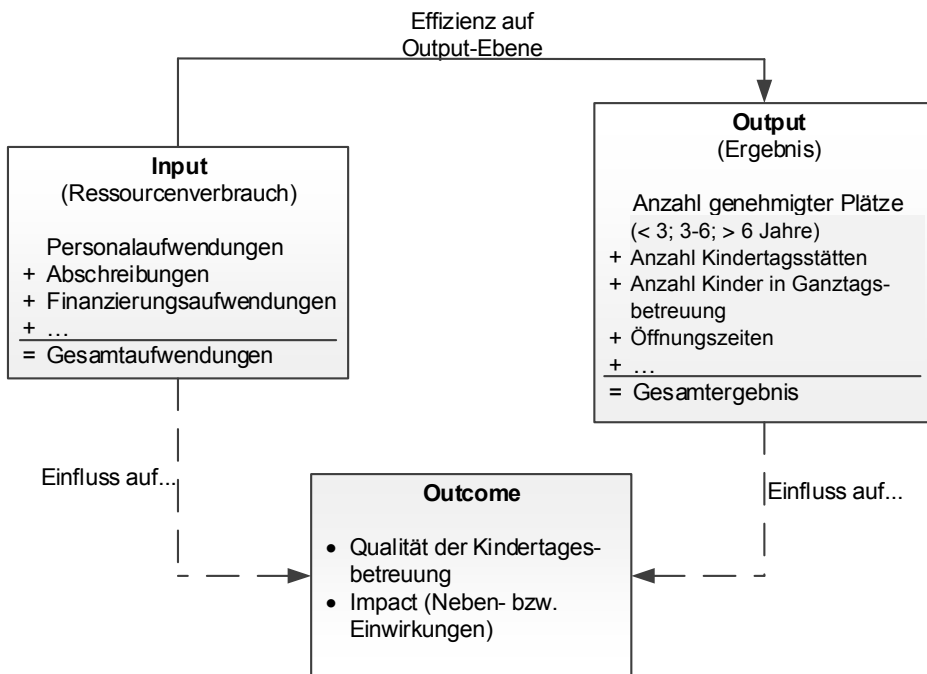
In Deutschland wurde die Effizienzbestimmung durch *Montén* (2009) und *Montén/Thater* (2011) geprägt. Wobei das Paper von *Montén/Thater* (2011) als Erweiterung von *Montén* (2009) zu sehen ist und hier beleuchtet wird. *Montén/Thater* (2011) haben das Ziel, Effizienzreserven in sächsischen Kommunen im ausgewählten Produktbereich Kindertagesbetreuung festzustellen. Als bewerteter Input dienen Materialausgaben sowie die Anzahl der Beschäftigten in den Kitas. Personalausgaben können *Montén/Thater* (2011) nicht nutzen, da sie nicht für alle Kitas vorliegen. Als Output verwenden *Montén/Thater* (2011) für Kitas die Anzahl genehmigter Kita-Plätze sowie die Einrichtungsdichte (vgl. *Montén/Thater* 2011, S. 388ff.). Die Berücksichtigung der angebotenen Qualität schließen die Autoren aus (vgl. *Montén/Thater* 2011, S. 386ff.). Im Ergebnis stellen die Autoren fest, dass je nach verwendeter Outputvariable bis zu 64,3% Effizienzreserven vorliegen (vgl. *Montén/Thater* 2011, S. 392).⁴

Resümierend bestehen Forschungslücken, die nachfolgend geschlossen werden sollen:

1. Ein Instrument, welches als Grundlage zur Gestaltung, Planung, Steuerung und zur Kontrolle des jährlichen Haushalts (vgl. Abschnitt 1) dienen kann, wurde bis dato nicht konzipiert.
2. Die Qualität der angebotenen Dienstleistung wurde bislang im Rahmen der Leistungsmessung von Kitas nicht berücksichtigt.
3. Die Gemeinden wurden für einen Effizienzvergleich bisher nicht in homogene Gruppen eingeteilt, sodass die Vergleichbarkeit der Gemeinden nicht gewährleistet ist.
4. Die Zahlen entstammten – zumindest in Deutschland – bisher einer kameralistischen Datenbasis. Damit konnte der Ressourceneinsatz nicht vollumfänglich Berücksichtigung finden. Folglich konnte die Produktion der Dienstleistung Kita bisher nicht in und mit der DEA hinreichend abgebildet werden.

Mit Bezug auf den zweiten Punkt ist zu ergänzen, dass quantitative Outputmaße, wie die Anzahl genehmigter Plätze, die Leistung einer Kita nicht ausreichend abbilden können. *Bjurek u.a.* (1996, S. 232ff.) merken an, dass eine Effizienzmessung ohne Berücksichtigung der angebotenen Dienstleistungsqualität nicht adäquat ist. Auch *Glöckner und Mühlenkamp* (2009, S. 402) konstatieren, dass „eine Kontrolle der Zielerreichung und deren Effizienz (...) eine Betrachtung [erfordert], die über die Outputebene hinausgeht“. Infolgedessen müssen für die Beurteilung der Aufgabenerfüllung der Gemeinde im Bereich Kitas (und in anderen Produktbereichen) auch qualitative Beurteilungsgrößen integriert werden. Daher wird fortan für die Bestimmung der Performance des Produktbereichs Kindertagesbetreuung das in Abbildung 1 gezeigte Modell vorgeschlagen.

Abbildung 1: Performance von Kitas



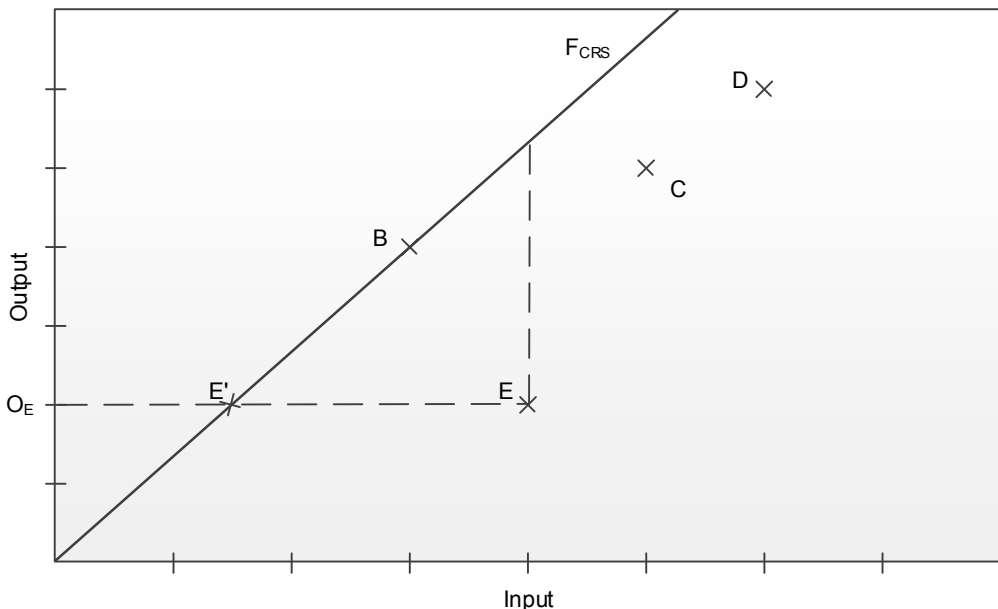
Dieses Modell zeigt auf, dass eine Effizienz auf der Output-Ebene existiert – beispielsweise die Anzahl genehmigter Plätze (Output) im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen der Gemeinde im Bereich Kita (Input). Darüber hinaus wird durch die Ausgestaltung des Inputs und die Bereitstellung des Outputs „Kita-Plätze“ mittelbar und unmittelbar der Outcome, d. h. die Qualität der Kitas der Gemeinde, beeinflusst. Dieser Zusammenhang ist hier durch eine durchbrochene Linie veranschaulicht und wurde im Rahmen der durchgeführten Experten-Workshops immer wieder betont. Dies ist auch nicht verwunderlich, da es eine originäre Aufgabe der Gemeinde ist, ein bedarfsgerechtes Angebot von Kinderbetreuungsmöglichkeiten vorzuhalten. Deshalb setzt die vorliegende Arbeit an der Messung des Outcomes bzw. der Qualität an und geht insofern über die bisherigen Forschungsarbeiten hinaus. Anknüpfend an *Montén/Thater* (2011) werden zunächst Effizienzberechnungen durchgeführt – allerdings auf einer besseren und erweiterten Input-

sowie Output-Datenbasis. Zudem finden – zumindest im Rahmen der Ergebnisinterpretation – auch Outcomebetrachtungen Berücksichtigung. Bevor jedoch die Ergebnisse präsentiert werden, ist zunächst das Instrument der Effizienzmessung – die DEA – konzeptionell zu erläutern.

4.2 Methodik zur Messung der Effizienz

Unter dem Begriff der Effizienzanalyse sind verschiedene Verfahren zu subsumieren. In der empirischen Wirtschaftsforschung werden hierfür sogenannte Rand- oder Frontierproduktionsfunktionen herangezogen (vgl. *Lovell/Schmitt* 1987), die mit der sogenannten DEA anhand empirischer Befunde bestimmt werden können (vgl. *Charnes* u.a. 1994). Diese Randfunktion (auch technische Effizienz) repräsentiert die effizienten Beobachtungen und stellt einen Referenzmaßstab dar, an dem sich die übrigen Beobachtungen, welche nicht auf dieser Randfunktion liegen, messen lassen müssen (vgl. *Canter/Hanusch* 1998, S. 228). Die Bestimmung der Randfunktion sowie der anschließende Vergleich werden mittels Techniken der linearen Programmierung vollzogen. Ein großer Vorteil der DEA ist, dass a priori keine Gewichtungen der einbezogenen Inputs und Outputs vorgegeben werden müssen, und auch nicht monetäre Outputs verwendet werden können (vgl. *Becker* u.a. 2012, S. 3). Die grundsätzliche Vorgehensweise soll Abbildung 2 illustrieren.

Abbildung 2: Effizienzermittlung unter Annahme konstanter Skalenerträge



nach *Coelli* u.a. (2005, S. 174)

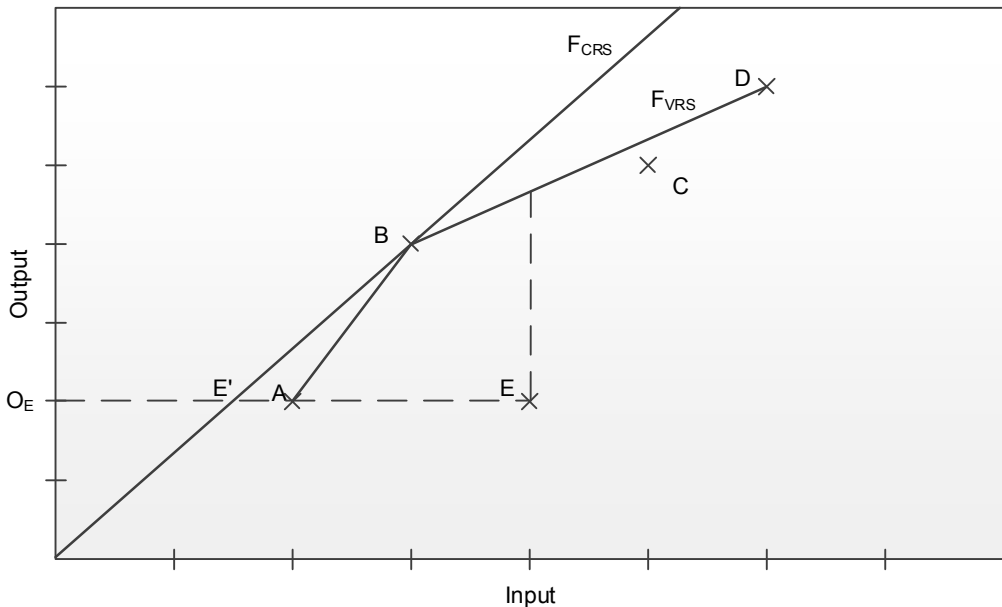
Das Beispiel zeigt Faktorkombinationen für verschiedene Entscheidungseinheiten (EE). Angenommen die Dienstleistung Kita könnte zweidimensional produziert werden, so könnte als Input die Anzahl der Mitarbeiter oder deren monetäre Bewertung und als Output die betreuten Kinder dienen. Unter Annahme konstanter Skalenerträge – hier bezeich-

net als CRS (constant return to scale) – wird unterstellt, dass die Effizienz der EE unabhängig von ihrer Betriebsgröße ist (technische Effizienz). Folgerichtig sind die Durchschnittskosten der Produktion konstant und eine Erhöhung des Inputs führt zu einer proportionalen Ausweitung der Produktion (vgl. *Conrad/Neuberger/Trigo Gamarra* 2009, S. 9ff.), was im zweidimensionalen Kita-Beispiel bedeutet, dass mit Verdopplung des Personals, doppelt so viele Kinder Betreuung finden und keine Vor- und Nachteile aus der Kita-Größe resultieren. Wie Abbildung 2 verdeutlicht, ist einzig die EE B effizient. Die restlichen Entscheidungseinheiten messen sich mit B bzw. mit der abgebildeten Randfunktion F_{CRS} . Beispielsweise ergibt sich das Maß der technischen Effizienz unter Annahme konstanter Skalenerträge der EE E (TE_{CRS}^E) aus dem Streckenverhältnis (vgl. *Conrad/Neuberger/Trigo Gamarra* 2009, S. 9ff.):

$$TE_{CRS}^E = \frac{\overline{OE'}}{\overline{OE}}, \text{ wobei } (0 \leq TE_{CRS}^E \leq 1).$$

Die Annahme konstanter Skalenerträge ist sehr restriktiv. In der Realität sind EE auch unter steigenden und sinkenden (variablen) Skalenerträgen wirtschaftlich tätig (vgl. *Conrad/Neuberger/Trigo Gamarra* 2009, S. 13). Daher muss ein abweichender Vergleichsmaßstab definiert werden. Notwendig ist eine Betrachtung variabler Skalenerträge – in Abbildung 3 bezeichnet mit VRS (variable returns to scale).

Abbildung 3: Effizienzermittlung unter Annahme variabler Skalenerträge



nach *Coelli* u.a. (2005, S. 174)

Implizit wird unterstellt, dass eine Betriebsgrößenanpassung, welche gerade nicht nur von der Anzahl der Mitarbeiter abhängig ist, nicht möglich ist und daher EE an einem Vergleichsmaßstab gemessen werden, der die gleiche Betriebsgröße der zu vergleichenden EE annimmt. Die Punkte A, B und D stellen den effizienten Rand F_{VRS} dar. Die Punkte E und C sind ineffizient. Beispielsweise müsste die EE E mit gleichem Input einen höheren

Output erzielen oder den gleichen Output mit geringerem Input generieren, um effizient zu werden. Die Effizienz der EE E unter Annahme variabler Skalenerträge (TE_{VRS}^E) ergibt sich aus dem Streckenverhältnis (vgl. *Conrad/Neuberger/Trigo Gamarra* 2009, S. 13ff.):

$$TE_{VRS}^E = \frac{\overline{O_{EA}}}{\overline{O_{EE}}}, \text{ wobei } (0 \leq TE_{VRS}^E \leq 1).$$

Das Abbildung 3 verdeutlicht, dass die EE E ohne Betriebsgrößenanpassung ihren Input auf das Niveau der EE A senken bzw. im zweidimensionalen Kita-Beispiel die Kita E gleich viele Kinder ohne Anpassung der Kita-Größe mit dem gleichen Input wie A betreuen sollte. Darüber hinaus ist es möglich, durch Betriebsgrößenanpassung vom „reinen“ technisch effizienten Rand F_{VRS} zur technischen Effizienz F_{CRS} zu gelangen. Das Maß der sogenannten Skaleneffizienz der EE E (SE^E) ergibt sich aus dem Streckenverhältnis (vgl. *Podding/Varmaz* 2005, S. 567ff.):

$$SE^E = \frac{\overline{O_{AE'}} / \overline{O_{AE}}}{\overline{O_{AA}} / \overline{O_{AE}}} = \frac{\overline{O_{AE'}}}{\overline{O_{AA}}} = \frac{TE_{CRS}^E}{TE_{VRS}^E}, \text{ wobei } 0 \leq SE^E \leq 1,$$

und ist gleich dem Quotienten aus TE_{CRS}^E und TE_{VRS}^E . In dem Falle steigender Skalenerträge – wie bei EE A – ist eine Betriebsstättenvergrößerung und unter sinkenden Skalenerträgen – wie bei EE D – eine Betriebsstättenverkleinerung empfehlenswert (vgl. *Conrad/Neuberger/Trigo Gamarra* 2009, S. 13).

Als Limitation dieser beispielhaften Ergebnisse ist zu beachten, dass die Punkte A, B und D technisch aber nicht theoretisch effizient sein müssen, da der Vergleich lediglich auf den Datenpunkten teilnehmender Gemeinden basiert, deren Produktionstechnologie regelmäßig nicht einem theoretisch möglichen Ideal entspricht. Gerade dieser Nachteil ist jedoch zugleich der Vorteil dieser Methodik, da die effiziente Produktionstechnik für öffentliche (sowie privatwirtschaftliche) Dienstleistungen nicht bekannt ist. Die DEA bietet somit zumindest annähernd Hinweise auf die Lage einer effizienten Produktionsfunktion (vgl. insbesondere zur theoretischen Fundierung der DEA *Dyckhoff/Allen* 1999, S. 411ff.; zu Entwicklungslinien sowie zur Verbreitung der DEA *Seiford* 1996, S. 99ff.; *Emrouznejad/Parker/Tavares* 2008, S. 151ff.; für eine einführende Darstellung *Charnes u.a.* 1994; *Hülsmann/Peters* 2007; und für eine beispielhafte Darstellung *Podding/Varmaz* 2005, S. 565ff.).

5 Ergebnisse und Interpretation

5.1 Deskriptive Statistik

5.1.1 Beschreibung des Samples

An der Befragung selbst haben insgesamt 74 Gemeinden⁵ von insgesamt 780 Gemeinden teilgenommen, was einer Rücklaufquote (RQ) von 9,5%⁶ entspricht. Die teilnehmenden Gemeinden wurden für die Auswertung anonymisiert. Daher sind Gemeinden im Folgenden jeweils mit dem Kürzel EE für Entscheidungseinheit und einer Zufallszahl versehen, beispielsweise EE 1. Es muss festgestellt werden, dass nicht nur die Clustergrößen verschieden sind, sondern auch der Rücklauf clusterspezifisch verschieden ist. (vgl. Abbildung 4):

Abbildung 4: Absolute und relative Rücklaufquoten in den Clustern

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Ausreißer
Anzahl	25	8	18	6	5	3	9
RQ im Cluster	9,4 %	5,8 %	6,4 %	10 %	22,8 %	9,4 %	56,3 %

Mit Blick auf die Validität der bei Anwendung einer DEA mindestens notwendigen Zahl an EE werden in der Literatur unterschiedliche Meinungen vertreten. Das Spektrum der Auffassungen ist aus Abbildung 5 ersichtlich.

Abbildung 5: Anforderung der Mindestanzahl an EE

Autor/Jahr	Mindestanzahl erforderlicher EE (Berechnungsformel)	Mindestanzahl EE für zugrundeliegende Studie (1 Input, 3 Outputs)
Golany/Roll 1989; Vassiloglou/Giokas 1990	$n \geq 2 (m + s)$	$n \geq 14$
Bowlin 1998; Friedmann/Sinuany-Stern 1998	$n \geq 3 (m + s)$	$n \geq 21$
Cooper/Seiford/Tone 2007	$n \geq \max \{m \times s; 3 (m + s)\}$	$n \geq 21$
Dyson et al. 2001; Dyckhoff/Gilles 2004	$n \geq 2 (m \times s)$	$n \geq 12$
nach Schwarz 2012, S. 105.		

Die niedrigsten Anforderungen stellen *Dyson* u.a. (2001) und *Dyckhoff/Gilles* (2004). Demnach gelten gerade noch jene Cluster als aussagekräftig, die so viele Entscheidungseinheiten enthalten, wie es dem verdoppelten Produkt aus der Anzahl berücksichtigter Inputs (m) und Outputs (s) entspricht. Daher sind für die Cluster 2, 4, 5, 6 sowie für das Cluster der Ausreißer nur eingeschränkte Effizienzaussagen möglich.⁷ Deshalb wird nachfolgend nur das Cluster 1 betrachtet.

5.1.2 Beschreibung der Inputs und Outputs

Die Abbildung 6 zeigt die deskriptive Statistik der Input- und Output-Faktoren sowie des bereits unter Punkt 3.4 beschriebenen Outcomes. Die Daten sind clusterunabhängig dargestellt.

Abbildung 6: Deskriptive Statistik der Kitas in M-V

Variable	MW	Min	Max	s
Inputvariable				
Gesamtaufwendungen	1.565.478,88 €	15.585,00 €	46.201.565,37 €	6.075.411,13 €
Outputvariablen				
Anzahl der Kindertagesstätten	4,22	0	81	11,37
Anzahl genehmigter Plätze < 3 Jahre	91,95	0	2467	320,75
Anzahl betreuter Kinder 3-6 Jahre	248,05	0	5706	781,00
Anzahl betreuter Kinder > 6 Jahre	198,43	0	4422	624,09
Anzahl Kinder in Ganztagsbetreuung	373,88	0	9662	1292,99
Öffnungszeiten	3,69	0	64	8,85
Outcome				
Zufriedenheit	4	1	5	1

Für die Berechnung der Mittelwerte (MW) der Input- und Outputvariablen wurde das arithmetische Mittel verwendet und für den Outcome der Median. Das Minimum (Min) und Maximum (Max) des Outcomes wurde ebenfalls über Mediane der Merkmalsausprägung der Eigenschaft „Zufriedenheit mit der Dienstleistung Kita“ ermittelt. Als Streuungsmaße (s) dienen für In- und Output die Standardabweichung sowie für den Outcome der Quartilsabstand.

Die Input- sowie Outputvariablen verdeutlichen die Heterogenität der eingesetzten Ressourcen und des erreichten Outputs. Der Outcome zeigt, dass die Gemeindevertreter eine durchaus hohe aggregierte Zufriedenheit im Produktbereich Kita haben.

5.2 DEA am Beispiel des Clusters 1

5.2.1 Clusterbeschreibung und Vorgehensweise

Das Cluster 1 umfasst im Wesentlichen Gemeinden aus ländlichen Regionen. Eine repräsentative Gemeinde hat eine Fläche von 2.319 Hektar, 671 Einwohner und weist eine - für das Land M-V – durchschnittliche Wirtschaftskraft auf.

Die Abbildung 7 gibt die Effizienzkennzahlen des Clusters 1 wieder. Im Fokus stehen jene Effizienzen ohne (CRS) und mit Berücksichtigung der Kita-Größe (VRS), wie vorstehend dargestellt. Mithilfe der VRS können vor allem Aussagen über den wertmäßig eingesetzten Input (Aufwendungen) für die einzelnen Gemeinden getroffen werden. Darauf aufbauend kann als Quotient aus CRS und VRS die Skaleneffizienz errechnet werden, wodurch es möglich wird, Betriebsgrößenineffizienzen aufzuzeigen. Ergänzend hierzu können die Ergebnisse unter Berücksichtigung der Zufriedenheit der Gemeindevertreter interpretiert werden.

Abbildung 7: Ergebnisse der Effizienzanalyse im Cluster 1

Ohne Zufriedenheit				
EE	CRS	VRA	SE	RTS
1	1	1	1	Constant
2	0,55	0,73	0,76	Decreasing
3	0,84	1	0,84	Decreasing
:				
7	0,21	0,21	1	Constant
8	0,54	0,96	0,56	Decreasing
9	0,42	0,70	0,60	Decreasing
10	0,37	0,37	1	Constant
:				
14	1	1	1	Constant
15	0,49	0,93	0,53	Decreasing
16	0,40	1	0,40	Decreasing
17	0,45	0,45	1	Constant
:				
20	0,60	1	0,60	Decreasing
21	0,28	0,33	0,83	Decreasing
22	0,46	0,63	0,73	Decreasing
:				

5.2.2 Annahme konstanter Skalenerträge

Die Abbildung 7 legt nahe, dass es große Effizienzunterschiede zwischen den Gemeinden gibt. Ohne Berücksichtigung des Outcomes sind bei konstanten Skalenerträgen die Gemeinden EE 1 und 14 effizient. Als ineffizienteste wird die Gemeinde EE 7 ausgewiesen. Deren Effizienzgrad von 21% bedeutet, dass die EE 7 bei gleichbleibendem Output ihren Input um 79% senken muss, um die gleiche Effizienz wie EE 1 (Benchmark für alle Gemeinden im Cluster 1) zu erreichen. Eine nähere Betrachtung ergibt: EE 7 betreibt eine eigene Kita, wobei alle Outputvariablen durchschnittliche Werte aufweisen. Jedoch verzeichnete Gemeinde 7 im zugrundeliegenden Haushaltsjahr mit 74.974 € überdurchschnittlich hohe Aufwendungen gegenüber dem Clusterdurchschnitt (66.554,32 €). Dies kann verschiedene Ursachen haben. Im Fall der Gemeinde EE 7 handelt es sich zunächst um (einmalige) nicht aktivierungsfähige Instandhaltungsaufwendungen. Darüber hinaus schlagen sich hier auch die Niveauunterschiede in den Löhnen von Kita-Beschäftigten in kommunal betriebenen und unter freier Trägerschaft befindlichen Kitas nieder. Folgerichtig ist grundsätzlich zu prüfen, inwieweit ein Wechsel der Trägerschaft sinnvoll ist. Um diese strategische Weichenstellung fundiert treffen zu können, reicht die Betrachtung etwaiger Einsparmöglichkeiten jedoch nicht aus. Vielmehr sind auch Veränderungen in den damit verbundenen Rechten (z. B. Mitbestimmungsrechte) zu bedenken, die langfristig als eine Determinante für die Qualität der angebotenen Kita-Leistung anzusehen sind.

Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist zudem die EE 22 von Interesse. Die EE 22 betreibt keine Kita und geht folgerichtig ohne diesen Output in die Untersuchung ein. Alternative Berechnungen mit und ohne die Outputvariable „Anzahl Kitas“ ergeben hier keine signifikante Veränderung der Effizienz. Folglich sollte die Gemeinde – in Anbetracht der hohen Aufwendungen für ihre betreuten Kinder in anderen Gemeinden – eine Strategieänderung mit den Optionen „Kita-Betrieb auf eigenem Gemeindeboden“ unter eigener oder fremder Trägerschaft prüfen.

5.2.3 Annahme variabler Skalenerträge

Die Interpretation der Ergebnisse unter Betrachtung konstanter Skalenerträge ist insoweit problematisch, als dass es den betroffenen Gemeinden in der Regel nicht möglich ist, die (Betriebs-) Größe ihrer Kita beliebig zu ändern. Zum einen sind bestimmte Rahmenbedingungen vorhanden, die von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können. Beispielsweise könnte es sein, dass anliegende Gemeinden gar keine Kita haben und folgerichtig eine Verkleinerung der Kita nicht möglich ist. Zum anderen können auch interne Begebenheiten, wie potentieller Gebäudeleerstand, eine Verkleinerung der Kita-Größe verhindern. Daher ist es ratsam, variable Skalenerträge (VRS) zur Messung der Effizienz und zur genaueren Bestimmung von Abweichungsursachen zu berechnen.

Bei Betrachtung der VRS ist die EE 3 effizient. Bei EE 8 ist gar ein Effizienzsprung von 54% (bei CRS) auf 96% zu beobachten, weil als Benchmark-Gemeinde nicht mehr nur EE 14 (48%⁸), sondern auch EE 3 (42%) anzusehen ist. Die EE 8 wird außerdem an der EE 16 (10%) gemessen. Da bei variablen Skalenerträgen die Betriebsgröße als fix angenommen wird, können Abweichungen vom relativen Optimum isoliert auf den Input zurückgeführt werden. Mit einem VRS-Wert von 96% liegt EE 8 sehr nahe an dem Optimum der teilnehmenden Gemeinden in Cluster 1. Das rechnerische Einsparpotenzial beträgt nur 2.258,64 €. Folglich muss die hohe Ineffizienz – gemessen durch CRS – insbesondere aus einer subop-

timalen Kita-Größe resultieren. Eine Effizienzsteigerung kann auch durch eine Outputanpassung – hier bei den betreuten 3 bis 6-jährigen Kindern von derzeit 26 auf 32 Kinder – erreicht werden. Hingegen ist die Betreuung in der Kinderkrippe und im Hort im Vergleich zu den Benchmark-Gemeinden bereits im Optimum. Schließlich ist die Ganztagsbetreuung von 17 Kindern weit unterdurchschnittlich. Vergleichsgemeinden mit ähnlichen wirtschaftlichen und demografischen Faktoren erreichen wesentlich höhere Ganztagsbetreuungsquoten. Um ein Optimum der Ganztagsbetreuung im Vergleich zum Benchmark zu erreichen, müsste die derzeitige Ganztagesbetreuungsquote i.H.v. 27,8% (17 Kinder) auf eine Quote i.H.v. 62% (38 Kinder) gesteigert werden.

Die exemplarischen Betrachtungen illustrieren das mit der DEA verbundene Steuerungspotenzial. Dabei ist zu konzedieren, dass in praxi nicht alle Variablen isoliert bis hin zu ihren optimalen Ausprägungen verändert werden können. Jedoch bietet die DEA zahlreiche Ansatzpunkte zur Effizienzkontrolle und vielfältige Anregungen zur Effizienzsteigerung durch einen Maßnahmenmix zur Beeinflussung von In- und Outputs.

Angemerkt werden soll jedoch auch, dass Gemeinden womöglich bewusst Ineffizienzen in Kauf nehmen, um eine bessere Qualität ihrer Kita erreichen zu können. Bevor derartige Überlegungen – anhand der bei den Gemeindevertretern erhobenen Zufriedenheit – angestellt werden, ist noch prägnant auf die Skaleneffizienz einzugehen.

5.2.4 Skaleneffizienz

Der Quotient aus CRS und VRS – dargestellt in der Spalte SE der Abbildung 7 – gibt an, ob eine EE skaleneffizient ist. Ein Wert < 1 verdeutlicht eine – bezogen auf das Untersuchungssample – nicht optimale Betriebsgröße, die entweder zu groß oder zu klein sein kann. Ob eine Kita die optimale, eine zu kleine oder zu große Betriebsgröße aufweist, wird an der Spalte RTS ersichtlich. Demnach haben die EE 1, 7, 10, 14 und 17 eine optimale Betriebsgröße, wobei die Kitas der EE 3, 7, 10 und 17 jedoch auf den Inputfaktor bezogen nicht effizient betrieben werden. Die restlichen EE sollten unter den oben erwähnten Limitationen der Betriebsgrößenvariation prüfen, ob ihre Kitas verkleinert werden können.

5.2.5 Interpretation der angebotenen Qualität

Die bisherigen Interpretationen erfolgten ohne Berücksichtigung des Outcomes. Dieses Manko wird nachfolgend behoben, indem nicht nur die Aufwendungen ins Verhältnis zur bedarfsgerechten Verfügbarkeit von Plätzen in Kitas gesetzt werden, sondern zusätzlich die Zufriedenheit der Gemeindevertreter mit der Kita zu Interpretationszwecken herangezogen wird. Bemerkenswert ist etwa, dass die Gemeinde EE 7 mit ihrer Kita sehr zufrieden ist (Median 5). Gleichzeitig weist diese Kita die niedrigste Effizienz auf. Dieser für die Gemeinde neue Befund zur Effizienz könnte dazu führen, dass das Zufriedenheitsniveau sinkt. Er könnte auch dem Umstand geschuldet sein, dass das Effizienzstreben nicht alleinige Handlungsmaxime sein kann, sondern dass auch bewusst in die Qualität, mit der Maßgabe einer höheren Zufriedenheit, investiert wurde. Generell können solchermaßen qualitative Auswertungen bei Finanzmittelmanipulationen Nutzen stiften und einem einseitigen Sparsamkeitsstreben entgegenwirken. Gleiches gilt für die EE 10, die bei geringer Effizienz, neben der EE 7 die höchste Zufriedenheit aufweist (Median 5). Demgegenüber scheinen Effizienz, Sparsamkeitsstreben und hohe Zufriedenheit miteinander vereinbare Ziele zu sein. So muss Beachtung finden, dass die sehr effizienten Gemeinden EE 3 (Me-

dian 5) und EE 14 (Median 4) auch sehr hohe Zufriedenheiten aufweisen. Wenigen Gemeinden gelingt es, alle drei Ziele zu erreichen. Diese stellen damit die Benchmark des Clusters dar und können Vorbildwirkungen für andere Gemeinden haben.⁹ In jedem Fall wird so der Weg für einen fruchtbaren Dialog innerhalb und zwischen den Vergleichsgemeinden eröffnet, der die Entscheidungsgrundlagen für Finanzplanungen deutlich verbessern kann.

6 Diskussion, Limitationen und Implikationen

In diesem Beitrag wurde die DEA als eine innovative Methode zur Analyse eines Leistungsbereichs von Gemeinden am Beispiel des Produkts Kita vorgestellt. Eine solch umfassende Analyse ist bisher in der wissenschaftlichen Literatur nicht zu finden und schließt damit die im Punkt 4.1 aufgezeigten Forschungslücken. Der Nutzen ist jedoch nicht nur wissenschaftlich, sondern auch durch die weitreichenden Interpretationsmöglichkeiten der DEA für die Praxis einschlägig.

Jedoch weißt die DEA auch Grenzen auf. Beispielsweise wird unterstellt, dass die generierten Outputs aller betrachteten EE mit derselben Produktionstechnologie hergestellt werden. Diese Annahme kann für das Produkt Kita nur eingeschränkt gelten. Zwar formuliert das KiföG M-V, welche Fähigkeiten ein Kind nach Verlassen der Kita erlernt haben sollte – der Weg, wie die Gemeinde bzw. die Kita diese Fähigkeiten vermittelt, ist ihr überlassen. So sind Kitas mit alternativen Lernkonzepten keine Seltenheit. Ein solches alternatives Lernkonzept ist die integrative Kita. Diese steht zugleich für eine eigene „Produktionstechnologie“.

Eine Grundannahme der DEA ist zudem, dass die ermittelte Produktionsfunktion einen konvexen Verlauf aufweist. Zunehmende Skalenerträge (überproportionale Veränderungen des Outputs im Vergleich zum Input) sind daher nur eingeschränkt erlaubt. Diese Annahme erscheint für das Produkt Kita durchaus realistisch und stellt keine Limitation der Interpretation der Ergebnisse dar (vgl. zu den Limitationen der DEA ausführlich *Dyckhoff/Allen* 1999, S. 430ff.).

Des Weiteren scheint ein bundesweiter Kennzahlenvergleich bessere Ergebnisse mit sich zu bringen. Dadurch können der Umfang an EE erhöht sowie Vergleichspartner für die Ausreißergemeinden gefunden werden. Weiterhin steigt insbesondere die Wahrscheinlichkeit der Beteiligung einer tatsächlichen Best-Practice-Gemeinde. Jedoch wirft eine Erweiterung auf das Bundesgebiet auch Probleme auf. Zum einen müsste eine bundesweite Clusteranalyse durchgeführt werden. Zum anderen haben sich die Bundesländer unterschiedliche bildungspolitische Ziele gesetzt, sodass Effizienzzunterschiede im länderübergreifenden Vergleich nicht durch Unwirtschaftlichkeit induziert sein könnten, sondern in der Umsetzung dieser Ziele begründet sind. Dennoch könnte ein bundesweiter Vergleich einen Beitrag zur Bestimmung einer Best-Practice-Bildungspolitik leisten.

Resümierend kann festgehalten werden, dass die DEA dem Anwender selbst – trotz ihrer komplexen formalen Struktur – einen schnellen Einblick in das Leistungsvermögen der betrachteten Gemeinden verschafft und daher für kommunale Kennzahlenvergleiche ein geeignetes Instrument ist. Der zusätzlich gebotenen Berücksichtigung des Outcome kann durch die Betrachtung der Zufriedenheit von Gemeindevertretern mit der Kita Rechnung getragen werden.

Eine DEA-basierte Effizienzmessung ist jedoch nicht nur auf das Produktfeld Kindertagesbetreuung beschränkt. Sie kann auch in anderen Aufgabenfeldern der Gemeinden, wie dem Naturschutz oder dem Personennahverkehr, durchgeführt werden. Denn durch die Einführung der Doppik entsteht ein hohes Potenzial für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsanalysen in allen Bereichen der Gemeinden. Um dieses Potenzial abzurufen, ist es unabdingbar, dass weitere Forschungsarbeiten entscheidungsnützliche Analysen bereitstellen, um den Dialog zwischen Forschung und Praxis zu stärken und die Gemeinden in ihrer täglichen Arbeit zu unterstützen.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren haben eine ausführliche internationale Literatur- und Datenbankenrecherche (wie Econlit, EBSCO und WISO) durchgeführt. Folgerichtig ist eine klassische, extensive aber auch eine Netzwerksuche erfolgt. Eine Eingrenzung auf double blind reviewte Zeitschriften konnte jedoch mangels Masse nicht erfolgen.
- 2 Es sei darauf hingewiesen, dass den Autoren keine Untersuchung bekannt ist, die zeigt, dass längere Öffnungszeiten einen positiven Einfluss auf die Frauenerwerbstätigkeit haben. Jedoch zeigen Untersuchungen, dass in Ländern mit einer hohen Frauenerwerbstätigkeit (Skandinavien, England) ein positiver Einfluss auf die Fertilität nachgewiesen werden kann. Diese Länder sind durch eine familienfreundliche Politik geprägt. Wenn unterstellt wird, dass die Anpassung der Öffnungszeiten eine familienfreundliche Maßnahme der Kita-Politik der Gemeinden ist, dann kann auch ein positiver Einfluss auf die Frauenerwerbstätigkeit und damit ein positiver Einfluss auf die Fertilität vermutet werden (vgl. *Fenge/Ochel* 2001, S. 18ff.).
- 3 Vgl. Fn. 1.
- 4 Eine weitere Studie zur Berechnung der Effizienz von Kitas mithilfe der DEA ist *Nikolov* 2006. Jedoch sind hier keine wesentlich besseren Forschungsergebnisse zu verzeichnen als in den vorgestellten Studien.
- 5 Es wurden im Vorfeld jene Gemeinden entfernt, welche sich durch die Berechnung von Supereffizienzen als Ausreißer entpuppten oder deren Daten nach Prüfung als unplausibel klassifiziert werden konnten.
- 6 2012 fand sowohl für den Kennzahlenbogen als auch für die Gemeindevertreterbefragung eine Probeerhebung statt. Anschließend wurden Auswertungsworkshops mit den teilnehmenden Gemeinden durchgeführt, um die Fragebögen zu überarbeiten und die Implikationen der Ergebnisse zu erörtern.
- 7 Nachfragen bei den Gemeinden zu der unbefriedigenden Rücklaufquote haben ergeben, dass die Nichtteilnahme einerseits der Belastung der Gemeinden mit der Einführung der Doppik sowie die Umstellung auf das SEPA-Lastschriftverfahren geschuldet ist und dass es andererseits zu erheblichen zeitlichen Verschiebungen bei der Umstellung auf die Doppik gekommen ist. Zukünftig ist demnach eine regere Beteiligung zu erwarten.
- 8 Die 48% geben an, mit welchem Anteil die Gemeinde 8 an der jeweiligen Referenzgemeinde gemessen wird.
- 9 Weitergehende Interpretationen erlaubt der Datensatz nicht. Hierzu ist die Zahl der teilnehmenden Gemeinden noch zu gering.

Literatur

- Backhaus, Klaus/Erichson, Bernd/Plinke, Wulff/Weiber, Rolf*, 2008: Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung, 12. Aufl., Berlin: Springer.
- Becker, Jörg/Knackstedt, Ralf/Beverungen, Daniel/Dietrich, Hanns-Alexander/Breuker, Dominic/Rauer, Hans P.*, 2012: Ansätze zur methodischen Unterstützung der Konstruktion von Produktivitätsmodellen für die Data Development Analysis – Entwicklung eines Softwareprototypen zur Umsetzung und Evaluation, in: Proceedings of the MKWI, Braunschweig.
- Bierhoff, Hans W.*, 1996: Neuere Erhebungsmethoden, in: Edgar Erdfelder/Rainer Mausfeld/Thorsten Meiser/Georg Rudinger (Hrsg.), Handbuch quantitative Methoden, Weinheim: Psychologie Verlag Union, S. 59-70.

- Bjurek, Hans/Kjulin, Urban/Gustafsson Björn*, 1992: Efficiency, Productivity and Determinants of Inefficiency at Public Day Care Centers in Sweden, in: *The Scandinavian Journal of Economics*, Supplement, S. 173-187.
- Bjurek, Hans/Gustafsson Björn/Kjulin, Urban/Kärrby, Gunni*, 1996: Efficiency and Quality when Providing Public Child Care in Sweden, in: *Scandinavian Journal of Educational Research*, 3, S. 217-238.
- Bogumil, Jörg*, 2003: Politische Rationalität im Modernisierungsprozess, in: *Kuno Schedler/Daniel Kettinger* (Hrsg.), *Modernisieren mit der Politik*, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt, S. 15-42.
- Bortz, Jürgen/Schuster, Christof*, 2010: *Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler*, 7. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Bowlin, William F.*, 1998: Measuring Performance: An Introduction to Data Envelopment Analysis (DEA), in: *Journal of Cost Analysis*, 1, S. 3-27.
- Bönisch, Peter/Haug, Peter/Illy, Annette/Schreier, Lukas*, 2011: Municipalities Size an Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter?, IWH-Discussion Paper, 18, Halle.
- Browne, Angela C.*, 1984: The Mixed Economy of Day Care: Consumer versus Professional Assessment, in: *Journal of Social Policy*, 3, S. 321-331.
- Bruhn, Manfred*, 2008: *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen – Grundlagen, Konzepte, Methoden*, 7. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer.
- Budäus, Dietrich/Buchholtz, Klaus*, 1997: Konzeptionelle Grundlagen des Controllings in öffentlichen Verwaltungen, in: *Die Betriebswirtschaft*, 3, S. 322-337.
- Canter, Uwe/Hanusch, Horst*, 1998: Effizienzanalyse mit Hilfe der Data-Envelopment-Analysis, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 5, S. 228-237.
- Charnes, Abraham/Cooper, William/Lewin, Arie/Seiford, Lawrence*, 1994: *DEA – Theory, Methodology and Applications*, Boston: Kluwer Academic Publ.
- Coelli, Timothy J./Rao, D.S. Prasada/O'Donnell, Christopher J./Battese, George E.*, 2005: *An introduction to efficiency and productivity analysis*, 2. Aufl., New York: Springer.
- Conrad, Alexander/Neuberger, Doris/Trigo Gamarra, Lucinda*, 2009: Der Einfluss regionaler und demographischer Umfeldfaktoren auf die Kosten- und Ertragssituation von Sparkassen – Eine Effizienzanalyse, <http://www.wiwi.uni-rostock.de/fileadmin/Institute/VWL/VWL-Institut/RePEc/pdf/wp107thuenen.pdf> (28.01.2013).
- Cooper, William W./Seiford, Lawrence M./Tone, Kaoru*, 2007: *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, 2. Aufl., Boston: Springer.
- Deiters, Thomas/Jahnke, Sabine*, 1997: Kommunale Kennzahlenvergleiche M-V 1997, Schwerin.
- Dyckhoff, Harald/Allen, Katrin*, 1999: Theoretische Begründung einer Effizienzanalyse mittels Data Envelopment Analysis, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 5, S. 411-436.
- Dyckhoff, Harald/Gilles, Roland*, 2004: Messung der Effektivität und Effizienz produktiver Einheiten, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre*, 8, S. 765-783.
- Dyson, Robert G./Allen, Rachel/Camanho, Ana S./Podinovski, Victor V./Sarrico, Claudia S./Shale, Estelle A.*, 2001: Pitfalls and Protocols in DEA, in: *European Journal of Operational Research*, 2, S. 245-259.
- Emrouznejad, Ali/Parker, Barnett R./Tavares, Gabriel*, 2008: Evaluation of research in efficiency and productivity: A survey and analysis of the first 30 years of scholarly literature in DEA, in: *Socio-Economic Planning Sciences*, 3, S. 151-157.
- Fenge, Robert/Ochel, Wolfgang*, 2001: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf: der Schlüssel für eine kinderreichere Gesellschaft, in: *Ifo-Schnelldienst*, 12, S. 17-29.
- Friedman, Lea/Sinuary-Stern, Zilla*, 1998: Combining ranking scales and selecting variables in the DEA context: the case of industrial branches, in: *Computers & Operations Research*, 9, S. 781-791.
- Glöckner, Andreas/Mühlenkamp, Holger*, 2009: Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen, in: *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung*, 4, S. 397-420.
- Golany, Boaz/Roll, Yaakov*, 1989: An application procedure for DEA, in: *Omega*, 3, S. 237-250.
- Hülsmann, Stefan/Peters, Malte L.*, 2007: *Data Envelopment Analysis im Bankgewerbe*, Saarbrücken: VDM Verlag.

- Kalb, Alexander, 2010: Public sector efficiency: applications to local governments in Germany, Wiesbaden: Gabler.
- Kuhlmann, Sabine, 2003: Benchmarking auf dem Prüfstand: Kosten, Nutzen und Wirkungen interkommunaler Leistungsvergleiche in Deutschland, in: Verwaltungsarchiv, 1, S. 99-126.
- Kuhlmann, Sabine, 2005: Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen, in: Zeitschrift für Evaluation, 1, S. 7-28.
- Lovell, Knox C. A./Schmidt, Peter, 1987: A Comparison of Alternative Approaches to the Measurement of Productive Efficiency, in: Ali Dogramaci/Rolf Färe (Hrsg.), Application of Modern Production Theory – Efficiency and Productivity, Boston: Kluwer Academic Publ., S. 3-32.
- Mayring, Philipp, 2010a: Qualitative Inhaltsanalyse, in: Günter Mey/Katja Mruck (Hrsg.), Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie, Wiesbaden: VS Verlag, S. 601-613.
- Mayring, Philipp, 2010b: Qualitative Inhaltsanalyse, 11. Aufl., Weinheim: Beltz.
- Menard, Scott, 2008: Handbook of longitudinal research: design, measurement, and analysis, Amsterdam: Elsevier Acad. Press.
- Montén, Anna, 2009: Effizienzanalyse kommunaler Ausgaben im Freistaat Sachsen, in: ifo Dresden berichtet, 6, S. 3-12.
- Montén, Anna/Thater, Christian, 2011: Determinants of Efficiency in Child-Care Provision, in: FinanzArchiv, 4, S. 378-403.
- Nebl, Theodor, 2011: Produktionswirtschaft, 7. Aufl., München: Oldenbourg Verlag.
- Nikolov, Marjan, 2006: Measuring Performance of Kindergartens in Macedonia with Data Envelopment Analysis-DEA, in: Journal of Economics, 2, S. 25-35.
- Podding, Thorsten/Varmaz, Armin, 2005: Data Envelopment Analysis und Benchmarking, in: Controlling, 10, S. 565-571.
- Rötzel, Peter, 2012: Einfluss von Vorgesetzten, Tätigkeit, Arbeitsbedingungen und variabler Besoldung auf die Motivation von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 7, S. 807-837.
- Schuster, Ferdinand, 2003: Der interkommunale Leistungsvergleich als Wettbewerbssurrogat, Berlin: Verlag für Wirtschaftskommunikation.
- Schwarting, Gunnar, 2004: Effizienz in der Kommunalverwaltung. Dezentrale Verantwortung, Produkte, Budgets und Controlling, 2. Aufl., Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Schwarz, Jürgen, 2012: Messung und Steuerung der Kommunikations-Effizienz – Eine theoretische und empirische Analyse durch den Einsatz der Data Envelopment Analysis, in: Manfred Bruhn (Hrsg.), Basler Schriften zum Marketing, Bd. 30, Wiesbaden: Springer.
- Seckelmann, Margit, 2008: Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, in: der moderne staat, 2, S. 267-284.
- Seiford, Lawrence, 1996: Data envelopment analysis: The evolution of the state-of-the-art (1978-1995), in: Journal of Productivity Analysis, 7, S. 99-137.
- Statistisches Amt M-V, 2012: Einrichtungen und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege in Mecklenburg-Vorpommern 2011, http://service.mvnet.de/statmv/daten_stam_berichte/e-bibointerth03/soziales--rechtspflege/k-v___/k433___/daten/k433-2011-00.pdf (15.01.2013).
- Stauss, Bernd/Hentschel, Bert, 1991: Dienstleistungsqualität, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 6, S. 238-244.
- Vassiloglou, Myrto/Giokas, Demetrios, 1990: A study of the relative efficiency of bank branches: An application of Data Envelopment Analysis, in: Journal of the Operational Research Society, 7, S. 591-597.
- Wöhe, Günter, 2013: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 25. Aufl., München: Verlag Franz Vahlen.

Anschriften der Autorin und Autoren:

Jörg Poller, M.A. Universität Rostock, Unternehmensrechnung und Controlling, Ulmenstr. 69, 18057 Rostock

E-Mail: joerg.poller@uni-rostock.de

Prof. Dr. Peter Lorson, Universität Rostock, Unternehmensrechnung und Controlling, Ulmenstr. 69, 18057 Rostock

E-Mail: peter.lorson@uni-rostock.de

Dr. Christina Wigger, Universität Rostock, Unternehmensrechnung und Controlling, Ulmenstr. 69, 18057 Rostock

E-Mail: christina.wigger@uni-rostock.de

Christian Horn, Euroports Germany GmbH & Co. KG, Am Hansakai 14, 18147 Rostock

E-Mail: christian.horn@euroports.de

Jale Tosun/Andreas Fleig/Marc Debus

Bürger, Parteien und die Energiewende: Eine Analyse am Beispiel des hessischen Energiegipfels

Zusammenfassung

Wie wirken sich außergewöhnliche Ereignisse auf Parteien und deren Policy-Präferenzen aus? Was können die Auswirkungen von radikalem Politikwandel auf das Vertrauen in politische Institutionen sein? Diesen Forschungsfragen gehen wir in der vorliegenden Abhandlung nach. In empirischer Hinsicht gilt unser Interesse dem Hessischen Energiegipfel, der von der Landesregierung unter Führung von Ministerpräsident Volker Bouffier im April 2011 einberufen wurde, um die Energiewende voranzutreiben. In theoretischer Hinsicht erläutern wir, welche Rolle außergewöhnliche Ereignisse – wie im vorliegenden Fall das Reaktorunglück in Fukushima – in der theoretischen Analyse des politischen Gestaltungsprozesses einnehmen können. Unser Argument basiert auf der Verknüpfung der Effekte von exogenen Schocks mit der Wählerschaft nach Politikwandel und den Dynamiken des Parteienwettbewerbs. Schließlich diskutieren wir die Konsequenzen der Energiewende sowohl für das Institutionenvertrauen der Bürgerinnen und Bürger als auch für deren Möglichkeiten, kritisch die neue Energiepolitik in einer modernen, repräsentativ organisierten Parteiendemokratie zu begleiten und zu beeinflussen.

Schlagworte: Energiewende, Exogener Schock, Hessen, Parteienwettbewerb, Politikwandel

Abstract

Citizens, Political Parties and Energy Transition: An Analysis of Energy Policy Change in Hesse

How do extraordinary events exert an influence on parties and their policy preferences? How does a radical policy change influence on the trust in political institutions? These are the research questions we address in this article. Empirically, we are interested in the energy summit in Hesse which was convoked and directed by Prime Minister Volker Bouffier in April 2011 with the purpose of profoundly changing energy policy. Theoretically, we aim at explaining the role extraordinary events like the nuclear accident in Fukushima play in the theoretical analysis of the policy-making process. Our argument is based on the effects of exogenous shocks on the voters' demand for policy change and on the dynamics of party competition. Finally, we discuss the consequences of the turnaround in energy policy on the citizens' trust in institutions as well as on their possibilities of shaping new energy policy in a modern representative party democracy.

Key words: Energy Transition, Exogenous Shock, Hesse, Party Competition, Policy Change

1 Einleitung

Das Reaktorunglück von Fukushima im März 2011 hat dazu geführt, dass die im Parlament vertretenen Parteien alle in ihrer Position zu Atomkraft konvergiert und – im Fall von CDU/CSU und FDP als den die Bundesregierung von 2009 bis 2013 tragenden Par-

teien – von ihrer ursprünglichen, der Nutzung der Nuklearenergie zustimmenden Positionen abgerückt sind. Im Ergebnis wurde der von der zwischen 1998 und 2005 amtierenden Bundesregierung aus Sozialdemokraten und Bündnis 90/Die Grünen beschlossene Ausstieg aus der Atomenergie von allen im Bundestag vertretenen Parteien wieder verfolgt. Noch ein halbes Jahr vor dem Reaktorunglück hatte das schwarz-gelbe Kabinett im Oktober 2010 beschlossen, die deutschen Atomkraftwerke im Durchschnitt zwölf Jahre länger am Netz zu belassen. Doch nur wenige Tage nach dem Unfall in Japan verlangten insbesondere Unionspolitiker nach einer konsequenten Abkehr von der Atomenergie – eine Forderung, wie sie in dieser Form eigentlich nur von der Anti-Atom-Partei Bündnis 90/Die Grünen gestellt wurde (vgl. z.B. *Müller-Rommel/Poguntke* 1990; *Poguntke* 2002; *Seeliger* 2012; *Probst* 2013).

In der Folgezeit galt es nun für die Bundesregierung im Zusammenhang mit der Kehrtwende in der Atompolitik drei Herausforderungen zu meistern. Zum einen musste sie den Wegfall der Atomenergie mit den übrigen energiepolitischen Zielen in Einklang zu bringen (vgl. *Mautz* 2012). Zum zweiten galt es, die ökonomischen Konsequenzen des Atomausstiegs abzuschätzen und diese der Öffentlichkeit entsprechend mitzuteilen (vgl. *Holm-Müller et al.* 2011). Die dritte Herausforderung bestand darin, den Wählerinnen und Wählern die ideologische Neuausrichtung in der Atompolitik glaubhaft zu vermitteln. Dieser dritten Herausforderung gilt unser Untersuchungsinteresse in dieser Abhandlung.

Die Mehrebenenstruktur des deutschen Parteienwettbewerbs impliziert, dass nicht nur die Bundesländer wie auch die lokalen Gebietskörperschaften Entscheidungsbefugnisse in manchen Politikfeldern haben (vgl. z.B. *Benz* 2009; *Kropp* 2010; *Reus* 2014), sondern auch, dass die dort agierenden politischen Parteien ein eigenständiges programmatisches Profil aufweisen (vgl. z.B. *Bräuninger/Debus* 2012). Vor diesem Hintergrund mussten nicht nur die Bundesregierung, sondern auch die von der Union geführten Landesregierungen glaubhaft signalisieren, dass sie den Atom-Ausstieg und die energiepolitische Kursänderung mittragen.

Die Wende in der Energiepolitik der Bundesregierung und die Art und Weise ihrer Umsetzung im bundesdeutschen Mehrebenensystem ist das Thema dieses Beitrags. Welche Faktoren haben dazu geführt, dass ausgerechnet in Hessen als einem seit den 1970er Jahren von einer überaus scharfen Form ideologischer Auseinandersetzungen zwischen den Parteien im Landtag von Wiesbaden gekennzeichneten Bundesland eine überparteiliche Initiative – der hessische Energiegipfel – gestartet wurde, die dazu beitragen soll, die „Energiewende“ in diesem Bundesland zu implementieren?¹

Der Energiegipfel ist zu dem Ergebnis gekommen, dass im Bundesland Hessen im Jahr 2050 eine Energiebereitstellung zu 100 Prozent auf Basis regenerativer Energien möglich erscheint. In diesem Zusammenhang wurde auch der erforderliche Zuwachs an Windenergieanlagen vereinbart, so dass zukünftig Flächen in der Größenordnung von zwei Prozent der Landesfläche für die Nutzung der Windenergie zur Verfügung stehen sollen (*Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung* 2012). Zur rechtlichen Verankerung der auf dem Energiegipfel festgelegten Ziele hat die Landesregierung am 21. November 2012 das Hessische Energiezukunftsgesetz verabschiedet (*Hessischer Landtag* 2012). Aus dem Verhandlungsergebnis des Energiegipfels ergeben sich jedoch zahlreiche Probleme, welche die Implementation der Energiewende insbesondere in Hessen erschwert haben.

Zum einen werden auf politischer Ebene umweltpolitische Ziele wie der Naturschutz den energiepolitischen Zielen untergeordnet. Zum anderen protestieren die lokal betroffe-

nen Bürgerinnen und Bürger gegen den Bau von Windkraftanlagen und es wurden zahlreiche lokale Bürgerinitiativen gegen die Windkraft gegründet (vgl. etwa *Leibenath* 2013). Insgesamt scheint es durch das politische Bemühen um eine rasche Umsetzung der Energiewende zu einem Vertrauensverlust in politische Institutionen zu kommen. Jedoch stellt Vertrauen, das gemeinhin als „seelische Grundlage der repräsentativen Demokratie“ (so *Wilhelm Hennis*, zitiert in *Blanke* 2013, S. 74) aufgefasst wird, eine notwendige Bedingung für die Umsetzung von politischen Entscheidungen dar.

In diesem Beitrag gehen wir zwei Forschungsfragen nach: Wie wirken sich außergewöhnliche Ereignisse auf Parteien und deren Policy-Präferenzen aus? Was können die Auswirkungen von radikalem Politikwandel auf das Vertrauen in politische Institutionen sein? Um diese Fragen zu beantworten, legen wir im zweiten Abschnitt detailliert dar, welche Rolle außergewöhnliche Ereignisse – oder exogene Schocks – in der theoretischen Analyse des politischen Gestaltungsprozesses allgemein einnehmen und wie sich konkret die Reaktorkatastrophe von Fukushima auf die Ausgestaltung der Energiepolitik in Deutschland ausgewirkt hat. In Abschnitt drei besprechen wir die Ausgestaltung der Energiewende in Hessen und gehen dabei auch auf die Muster von Wählernachfrage und Parteienwettbewerb als zentrale erklärende Faktoren näher ein. Schließlich diskutieren wir die Konsequenzen der Energiewende sowohl für das Institutionenvertrauen der Bürgerinnen und Bürger als auch für deren Möglichkeiten, die neue Energiepolitik in einer modernen, repräsentativ organisierten Parteiendemokratie kritisch zu begleiten und zu beeinflussen. Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und nach normativen Implikationen für die Qualität demokratischen Regierens nach exogenen Schocks gefragt.

2 Exogene Schocks und ihre Auswirkungen auf politische Einstellungen und den Parteienwettbewerb

Folgt man „Standardmodellen“ des politischen Prozesses in modernen, repräsentativ organisierten Demokratien, dann sollten die Ergebnisse der Entscheidungsfindung in einem politischen System – der „Output“ – die Vorstellungen einer Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, welche diese als „Input“ in den politischen Entscheidungsprozess einbringen, widerspiegeln (vgl. *Easton* 1975). Das auf den liberalen britischen Philosophen und Ökonomen *John Stuart Mill* (1806-1873) zurückgehende Modell der repräsentativen Demokratie, das die Übertragung bzw. Delegation der Interessen der Bürgerinnen und Bürger an Repräsentanten vorschlug (vgl. *Mill* 1971; *Schmidt* 2000, S. 148-165), ist zur dominierenden Regierungsform in modernen Demokratien geworden. Gemäß *Mills* theoretischer Konzeption sollten die Bürgerinnen und Bürger – in idealtypischer Form – in Wahlen die Möglichkeit haben, sich zwischen verschiedenen Kandidaten zu entscheiden, die dem Elektorat ein unterschiedliches inhaltliches Programmangebot unterbreiten. In parlamentarischen Systemen wählen die durch das Volk bestimmten Parlamentsabgeordneten eine Regierung, die zur Implementierung ihrer politischen Inhalte auf eine Mehrheit im Parlament angewiesen ist.

Diesem Idealbild der repräsentativen Demokratie zufolge sollten die gewählten politischen Akteure als „Agenten“ die Interessen der Wählerschaft als „Prinzipal“ vertreten, indem sie in ihrem Handeln und Entscheiden in Parlament und Regierung inhaltlich das umzusetzen versuchen, was sie in ihren vor der Wahl veröffentlichten Programmen den

Wählern – auch mit Hilfe der Medien – versprochen haben (vgl. Müller 2000; Strøm 2000). Wenn diese Delegationskette eingehalten wird und die Inhalte von Politik das widerspiegeln, was die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler präferiert, dann sollte dies dazu führen, dass das politische System und damit dessen demokratische Qualität von einer großen Mehrheit der Bevölkerung unterstützt und nachdrücklich befürwortet wird.² Dies kommt der Idealvorstellung des responsiven Regierens nahe, die Powell (2000, 2004) als erstrebenswertes Modell im Rahmen der modernen Parteiendemokratien vorgelegt hat.

Eine aus diesen Überlegungen resultierende Frage ist, wie die „Übersetzung“ der Interessen der Mehrheit in Politikergebnisse funktioniert, wenn ein außergewöhnliches Ereignis stattfindet. Folgen Parteien dann nach wie vor ihren ideologischen Leitlinien oder folgen Parteien der öffentlichen Nachfrage nach einer bestimmten Politik? Dieser Frage gehen Walgrave, Varone und Dumont (2006) nach und greifen den Gegensatz zwischen dem „Parteienmodell“ und dem Ansatz des „durchbrochenen Gleichgewichts“ auf. Das Parteienmodell geht von einer Umsetzung der inhaltlichen Vorstellung der (Regierungs-) Parteien in Politikergebnisse gemäß der ideologischen Position aus (vgl. Klingemann et al. 1994; Schmidt 1996; McDonald/Budge 2005). Der auf den Arbeiten von Baumgartner und Jones (1993; siehe auch Jones/Baumgartner 2005) basierende Ansatz des durchbrochenen Gleichgewichts hingegen argumentiert, dass von außergewöhnlichen Ereignissen – so genannten exogenen Schocks – ein entscheidender Effekt auf den Inhalt der politischen Agenda und damit auf die Ergebnisse des politischen Prozesses ausgeht. Walgrave, Varone und Dumont (2006) untersuchen am Beispiel der Budgetstruktur und der Gesetzgebung sowie der Parlamentsanfragen, der Anzahl der Demonstrationen und der medialen Berichterstattung in Belgien von 1991 bis 2000, ob die beiden Modelle in der Lage sind, die Policy-Prioritäten von Parteien, Parlamenten und Regierungen zu erklären. Die empirischen Analysen der Autoren zeigen, dass das Parteienmodell sehr gut in der Lage ist, die Ergebnisse des legislativen Prozesses zu erklären, nicht jedoch den beobachteten Politikwandel. Letzterer ist vielmehr determiniert von Ereignissen, die während einer Legislaturperiode ungeplant eintreten und die neuen Ausprägungen von Politikinhalten stimulieren. Ausschlaggebend für die Neuausrichtung einer Policy im Anschluss an einen exogenen Schock ist in der Regel die öffentliche Nachfrage nach einem bestimmten Handeln (vgl. etwa Jones/Jenkins-Smith 2009). Parteien und ihre inhaltlichen Ausrichtungen treten in dieser theoretischen Konzeption eher in den Hintergrund.

Im Folgenden kombinieren wir die Ergebnisse von Walgrave, Varone und Dumont (2006) mit dem Verhalten von politischen Parteien im Rahmen des Eintretens exogener Schocks, um damit das Zustandekommen, die Ergebnisse und die Konsequenzen des hessischen Energiegipfels zu erklären. Auch wenn auf der Basis der Ergebnisse letztgenannter Studie politische Parteien von eher geringer Bedeutung für den Politikwandel sind, so zeigt eine Fülle anderer Untersuchungen, dass die inhaltliche Ausprägung einer Regierung einen nicht unbedeutenden Einfluss auf die Ergebnisse des politischen Prozesses hat (vgl. etwa Schmidt 1996; Bräuninger 2005). Parteipolitische Akteure müssen aber auch auf exogene Faktoren oder Schocks reagieren, um nicht – falls die externen Ereignisse die Einstellungen eines nicht unbedeutenden Teils der Wählerschaft beeinflussen oder verändern – bei den nächsten Wahlen an Unterstützung zu verlieren. Auch in Zwischenwahlphasen müssen sich politische Akteure daher beständig positionieren und eventuell neu ausrichten. Die laufende Herausforderung besteht für alle Parteien in modernen Demokratien darin, die Wünsche, Hoffnungen und Ideale der Wählerschaft zu erfassen und die ei-

gene Programmatik entsprechend auszurichten (*Bräuninger* 2009; *Debus/Müller* 2013). Demzufolge müssen Parteien auch auf Veränderungen der Sozialstruktur oder der Wertvorstellungen der Bevölkerung reagieren, um auch weiterhin ihre Wähler zu binden bzw. ihren Stimmenanteil bei Wahlen zu erhöhen, zu halten oder die Verluste zu minimieren.³

Solch dauerhafte Anpassungen und Veränderungen erschweren es den Wählern und Mitgliedern einer politischen Partei aber auch, eine Bindung aufrecht zu erhalten. Parteien benötigen ein Gerüst an Prinzipien und Grundwerten, anhand dessen sich die Wähler orientieren können (vgl. *Schmitt-Beck/Weick* 2001). Dieses Grundgerüst bildet die Basis für das jeweilige distinkte soziale und kulturelle Milieu, aus welchem politische Organisationen ihre Mitglieder rekrutieren (*Best* 1982).⁴ Bei ihrer Ausrichtung müssen die Parteien sowohl soziodemographische und gesamtgesellschaftliche Aspekte als auch situative Faktoren – bspw. die Aktualität und die Salienz von politischen Themen – berücksichtigen.⁵

Dabei führt zum einen die Mehrdimensionalität und Komplexität dieser Aufgabe politische Akteure an die „Rationalitätsgrenzen politischer Strategie“ (*Wiesendahl* 2010; vgl. auch *Seeliger* 2012). Zum anderen ist eine zu starke Abkehr von bisher vertretenen Positionen immer auch mit dem Risiko eines Glaubwürdigkeitsverlustes verbunden (*Budge* 1994; *Laver* 2005). Parteien sind sich dessen bewusst und berücksichtigen sowohl ihre historischen Ursprünge als auch zukünftig erwartete Entwicklungen im Prozess der Festlegung ihrer programmatischen Ausrichtung.

Ein aktuelles Beispiel für einen fundamentalen Kurswechsel ist die programmatische Veränderung der CDU unter der Kanzlerschaft von Angela Merkel. Diese Modifikationen erstrecken sich über diverse Politikbereiche und wurden innerhalb der Partei keinesfalls nur stillschweigend zur Kenntnis genommen (*Clemens* 2009). Vielmehr erfolgte teils herbe Kritik an der und eine intensive Auseinandersetzung über die Ausrichtung der Partei (*Niedermayer* 2009, S. 14-15). Jedoch konnten sich die innerparteilichen Kritiker am neuen Kurs der Union aufgrund der unter der Kanzlerschaft von Angela Merkel erzielten Wahlerfolge nicht durchsetzen.

Die grundlegenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einem Land sind das Ergebnis eines langfristigen Entwicklungsprozesses; über die Zeit kristallisieren sich die entsprechenden Merkmale heraus. Von Zeit zu Zeit treten aber auch Ereignisse ein, welche innerhalb einer sehr kurzen Frist zu Spannungen im bestehenden System und daraus resultierenden sozialen Veränderungen führen (vgl. *Birkland* 1997). Solche sogenannten „focusing events“ (*Kingdon* 1984) zeichnen sich durch ein zwar seltenes aber, falls eintretend, auch plötzliches und das bestehende System erschütterndes Auftreten aus.⁶ Diese entsprechen dem Konzept der exogenen Schocks bei *Baumgartner* und *Jones* (1993).

Gestaltungstheoretisch ermöglichen „focusing events“ Reformen von ansonsten festgefahrenen Hierarchien und Regelungen (vgl. *Kubon-Gilke* 2011).⁷ Zugleich setzt eine Änderung der öffentlichen Meinung die politischen Parteien aber auch unter Zugzwang. Wollen sie ihre Chancen für die nächste Wahl erhalten, müssen sie auf diese Dynamiken reagieren. Dabei ist der Typus des Ereignisses von Bedeutung. Genauer ausgedrückt: für die Beurteilung eines exogenen Schocks ist vor allem die Unterscheidung von Belang, ob der Schock aufgrund menschlichen Fehlverhaltens oder aufgrund unglücklicher Umstände eintrat (*Birkland* 1997, S. 2). Falls die öffentliche Meinung das Eintreten außergewöhnlichen und nicht beeinflussbaren Umständen (Erdbeben, Hochwasser, Unwetter, usw.) anlastet, richtet sich der Fokus auf mögliche Hilfsleistungen für Opfer des Unglücks. Politische Akteure können hier ihre Reputation in der Öffentlichkeit durch entschlossenes

Handeln steigern.⁸ In diesem Fall wirkt der Schock Salienz erhöhend, die öffentliche Meinung verlangt jedoch keine substanzielle Änderung der vorherrschenden Strukturen.

Ist die Ursache in menschlichem Versagen zu finden, was sich vom Bedienfehler eines Technikers über das Verhalten ganzer Konzerne bis hin zur unzureichenden Gestaltung von Gesetzen erstreckt, liegt der Fokus der öffentlichen Debatte hingegen auf der Identifizierung der Schuldigen und Ausbesserung der bisherigen Regelungen. Dies folgt der Überzeugung, aus dem Geschehen für die Zukunft zu lernen (*Birkland 1997, Sabatier 1988*). Abhängig vom eingetretenen Schock können die geforderten Änderungen so weit gehen, die Grundprinzipien der gesellschaftlichen Ordnung oder – in weniger stark ausgeprägten Fällen – die parteipolitische Ausrichtung in Zweifel zu ziehen.

Betrachtet man die möglichen Schocks, denen eine Gesellschaft ausgesetzt ist, so sticht die Kernenergie mit ihrer herausragenden Rolle in Energiefragen sowie der Energiepolitik in Deutschland insgesamt heraus (vgl. *Feindt 2010; Butler et al. 2011; Mükusch 2012*). Kernenergie war und ist ohne eine immense staatliche Förderung nicht möglich, sei es in Form von finanzieller Unterstützung, Risiko-Absicherung oder öffentlichem Rückhalt (*Birkland 1997, S. 106-130*). Der Staat steht somit in der Verantwortung für diese Technologie. Dementsprechend haben Parteien in der Regel konkurrierende Vorstellungen darüber, wie mit der Atomenergie umzugehen ist. Seit März 2011 ist jedoch der Parteienwettbewerb bezüglich der Atomkraft stark abgeebbt. Wie die folgende Erörterung zur Energiewende in Hessen zeigen wird, unterstützt jede Partei den Ausstieg aus der Kernenergie, Unterschiede bestehen nur noch im Hinblick auf die Modalitäten des Ausstiegs.

3 Fallbeispiel: Die Energiewende in Hessen

Wir diskutieren im Folgenden die Effekte der Reaktorkatastrophe von Fukushima und deren Implikationen für das Regieren in repräsentativen Demokratien einerseits und die Herausforderungen für das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und deren Vertrauen in und Zufriedenheit mit dem politischen System andererseits. Wir konzentrieren uns dabei auf den „Energiegipfel“, den die von 2009 bis 2014 aus Christdemokraten (CDU) und Liberalen (FDP) bestehende hessische Landesregierung unter Führung von Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) initiiert hat, um die Energiewende voranzutreiben. Bevor wir die Inhalte und Ergebnisse des Energiegipfels, an dem Vertreter zahlreicher Interessengruppen und aller Parlamentsparteien aktiv teilgenommen haben, näher schildern, diskutieren wir zunächst die grundlegenden Muster des Parteienwettbewerbs in Hessen, um zu verdeutlichen, welche Konsequenzen die Reaktorkatastrophe von Fukushima für das Verhalten parteipolitischer Akteure hatte. Abschließend reflektieren wir auf dieser Grundlage die positiven wie auch negativen Konsequenzen für die repräsentative Demokratie, die sich aus dem Verhalten der hessischen Landesregierung zur Initiierung des Energiegipfels ergeben.

3.1 Ausgangslage: Parteienwettbewerb in Hessen

Der hessische Parteienwettbewerb war seit den frühen 1970er Jahren durch ein enorm hohes Ausmaß an ideologischer Polarisierung gekennzeichnet, der maßgeblich durch die

explizit rechtskonservative Position der CDU Hessen wie auch durch die dem linken Flügel der Bundespartei zuzurechnende hessische SPD bedingt war (vgl. *Bräuninger/Debus* 2012, S. 93-95). Die vielfach polarisierend geführten Wahlkämpfe – als Beispiele seien hier die Unterschriftenkampagne gegen die geplante Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft im Landtagswahlkampf 1999 und die Debatte um die Kriminalitätsrate ausländischer Jugendlicher im Vorfeld der Landtagswahl 2008 genannt (vgl. *Schmitt-Beck/Faas* 2009a, 2009b) – haben häufig zu langwierigen Regierungsbildungsprozessen geführt, wenn sich keine Mehrheit für das rot-grüne oder schwarz-gelbe „Lager“ (*Jesse* 2011) im Landtag ergeben hatte. Letzteres resultierte zuletzt 2009 in vorgezogenen Neuwahlen.

Die programmatische Ausrichtung der beiden großen Parteien CDU und SPD wie auch von FDP, Bündnis 90/Die Grünen und der seit 2008 im Landtag vertretenen „Linke“ hat sich von 1991 bis 2009 nicht grundlegend geändert. Dies wird nicht nur durch die festgefügtten Koalitionsblöcke deutlich: Während SPD und Bündnisgrüne von 1991 bis 2009 eine Vorwahlallianz auf der einen Seite bildeten, bestand ein festgefügttes Bündnis zwischen CDU und FDP auf der anderen Seite. Auch Inhaltsanalysen der Landtagswahlprogramme der hessischen Parteien von 1991 bis 2009 belegen, dass im hessischen Parteienwettbewerb tatsächlich sowohl eine höhere Stabilität innerhalb als auch eine größere Abgrenzung zwischen den inhaltlichen „Bereichen“ der Landtagsparteien besteht. Dieser zweidimensionale Politikraum ergibt sich aus dem Gegensatz zwischen staatsinterventionistischen und marktliberalen Auffassungen zur Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik einerseits und dem Gegensatz zwischen progressiven und konservativen Einstellungen in der Gesellschaftspolitik andererseits (*Bräuninger/Debus* 2012, S. 97-100). Die hessischen Christdemokraten sind wirtschaftspolitisch deutlich marktwirtschaftlich-liberaler als in anderen Bundesländern ausgerichtet und damit programmatisch weiter entfernt von den Sozialdemokraten. Die wirtschafts- und sozialpolitische Position der Hessen-CDU deckt sich sogar teilweise mit derjenigen der eindeutig wirtschaftsliberal ausgerichteten Freien Demokraten. Auch in Fragen der Gesellschaftspolitik lagen die Positionen der CDU weiter entfernt von den Politikzielen der SPD, wenn man die Konstellation des Parteienwettbewerbs in Hessen mit denen in anderen Bundesländern vergleicht (vgl. *Bräuninger/Debus* 2012, S. 53-57; *Debus/Müller* 2013).

Auch wenn die ideologische Blockbildung in gesellschaftspolitischen Fragen bei den hessischen Parteien nicht so ausgeprägt ist wie in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragestellungen (vgl. *Bräuninger/Debus* 2012, S. 99-100), so lässt sich dennoch festhalten, dass angesichts der allgemein polarisierten Parteienkonstellation in Hessen es zum einen nicht zu erwarten gewesen wäre, dass sich eine aus Vertretern von CDU und FDP bestehende Landesregierung auf eine drastische Veränderung ihrer regionalen wie lokalen Wirtschafts- und Energiepolitik verständigt, die ihrer bis dahin bestehenden wirtschafts-, umwelt- und energiepolitischen Haltung widersprach. Zum anderen scheint der exogene Schock der Reaktorkatastrophe von Fukushima dazu geführt zu haben, dass sich der konfrontative Politikstil, der die Auseinandersetzungen im hessischen Landtag kennzeichnete, zu einem mehr konsensualen Umgang der Parteien auf legislativer Ebene gewandelt hat.

Letzteres ist nicht nur sichtbar am Beispiel des hessischen Energiegipfels, auf dessen Eigenschaften im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird, sondern auch anhand der Bildung einer Koalitionsregierung aus CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Folge der Landtagswahl vom September 2013 (vgl. *Faas* 2014). Eine schwarz-grüne Koalitionsregierung wäre in Hessen nur schwerlich ohne einen programmatischen Wandel der Union möglich gewesen, der sich im Energiegipfel und auch im christdemokratischen Wahlpro-

gramm zu einem gewissen Grad widerspiegelt. Mit Hinblick auf die von *Walgrave, Varone* und *Dumont* (2006) aufgeworfene Differenzierung zwischen dem auf Parteien und ihre Positionen abhebenden Modell des Regierens in modernen Demokratien auf der einen Seite und dem Ansatz des durchbrochenen Gleichgewichts auf der anderen Seite lässt sich festhalten, dass nicht nur der Politikwandel, sondern auch die Handlungsmuster und das Entscheidungsverhalten regierender Parteien von exogenen Faktoren beeinflusst werden und als Inhalt eines „größeren Rahmens“ für die Analyse des politischen Prozesses mit Bürgern und Parteien als zentralen Akteuren in repräsentativen Demokratien herangezogen werden sollten.

3.2 Der hessische Energiegipfel

Die zuletzt gezogenen Schlussfolgerungen werden bestärkt durch die Zusammensetzung und die Inhalte der Beschlüsse des hessischen Energiegipfels.⁹ Am 5. April 2011, nicht einmal einen Monat nach dem Reaktorunglück von Fukushima, berief Hessens Ministerpräsident Volker Bouffier (CDU) den Hessischen Energiegipfel ein. Eingeladen waren Vertreter aller Fraktionen des Hessischen Landtags, der Kommunen, der Wirtschafts- und Umweltverbände sowie der Gewerkschaften und der Industrie. Das Ziel dieses Gipfels war es zu diskutieren, wie der Ausstieg aus der Kernenergie und eine erfolgreiche Energiewende möglichst rasch eingeläutet werden können.

Neben der konstituierenden Sitzung fanden noch fünf weitere Sitzungen statt.¹⁰ An diesen Terminen wurde jeweils in vier Arbeitsgruppen mit Vertretern aller Interessengruppen beraten. Die Arbeitsgruppen bearbeiteten unterschiedliche Fragestellungen: Den Ausbau eines zukunftsfähigen Energiemix aus erneuerbaren und fossilen Energien in Hessen (Arbeitsgruppe 1), die Identifizierung von Energieeffizienz- und Energieeinsparpotenzialen in Hessen (Arbeitsgruppe 2), die Anforderungen an eine verlässliche und versorgungssichere Energieinfrastruktur (Arbeitsgruppe 3) und die gesellschaftliche Akzeptanz einer veränderten Energiepolitik in Hessen (Arbeitsgruppe 4). Die Einrichtung der Arbeitsgruppe 4 zeigt, dass der Energiegipfel von Beginn an bemüht war, die Akzeptanz der Bürger zu gewinnen und mögliche Reibungspunkte zu entschärfen. Beispielsweise wurde eine Plattform eingerichtet, auf der Bürger Beiträge verfassen konnten, die direkt von Teilnehmern der vier Arbeitsgruppen beantwortet wurden. Somit war von Seiten der Initiatoren des Energiegipfels durchaus das Ziel angestrebt worden, die Bevölkerung und deren Sorgen und Ängste im Rahmen der Planung der Energiewende zu integrieren, die sich durch die geplanten Neuerungen in der Umwelt- und Energiepolitik ergeben werden.

Auf der letzten Sitzung vom 10. November 2011 endete der Energiegipfel mit der Veröffentlichung eines von allen Teilnehmern unterzeichneten Abschlussberichts. Dieser fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen; ergänzende Details können den jeweiligen Arbeitsgruppenberichten entnommen werden.¹¹ Die im Abschlussbericht formulierten Ziele durch den *Hessischen Energiegipfel* (2011, S. 6) lauten:

- Deckung des Endenergieverbrauchs in Hessen (Strom und Wärme) möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2050;
- Steigerung der Energieeffizienz und Realisierung von Energieeinsparung;
- Ausbau der Energieinfrastruktur zur Sicherstellung der jederzeitigen Verfügbarkeit – so dezentral wie möglich und so zentral wie nötig;

- Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz der energiepolitisch notwendigen Schritte in der Zukunft.

Der Energiegipfel kommt darin überein, dass ein großer Anteil an der zukünftigen Energiegewinnung durch Windenergie erfolgen soll. Wichtig ist hierbei vor allem, dass die Teilnehmer des Gipfels eine Rolle für die Nutzung der Windkraft in Waldgebieten in Hessen sehen (*Hessischer Energiegipfel* 2011, S. 10). Als Maßnahmen sieht der Energiegipfel „Investitionen in Energieerzeugungsanlagen, in den Aus- und Umbau der Energieverteilernetze [sowie] in Speichertechnologien und Effizienzmaßnahmen“ (*Hessischer Energiegipfel* 2011, S. 5) vor. Das zentrale Ergebnis des Hessischen Energiegipfels stellt das Hessische Energiezukunftsgesetz vom 21. November 2012 dar (*Hessischer Landtag* 2012). Tabelle 1 präsentiert eine Chronik der Ereignisse bis zur Verabschiedung des Energiezukunftsgesetzes.

Tabelle 1: Chronik des Energiezukunftskonzepts

Datum	
5. April 2011	Einberufung des Hessischen Energiegipfels durch Ministerpräsident Volker Bouffier
10. November 2011	Erstellung eines gemeinsamen Gesamtberichts des Hessischen Energiegipfels basierend auf den Abschlussberichten der vier Arbeitsgruppen
14. Dezember 2011	Regierungserklärung der Umweltministerin Lucia Puttrich, in der sie die Grundzüge der hessischen Energiepolitik darlegt
24. Januar 2012	Veröffentlichung eines Umsetzungskonzepts durch Umweltministerin Puttrich
6. Februar 2012	Informations- und Akzeptanzkampagne
30. Mai 2012	Einbringen des Entwurfs des Hessischen Energiezukunftsgesetzes in den Landtag
20. November 2012	Beschluss des Energiezukunftskonzepts durch den Hessischen Landtag

Das Hessische Energiezukunftsgesetz legt konkrete Ziele, Fördermaßnahmen sowie Zuständigkeiten fest, welche den Erfolg der Energiewende in Hessen sicherstellen sollen (vgl. Tabelle 2). Das Land fährt dabei dreigleisig und setzt auf finanzielle Anreize wie etwa Investitionszuschüsse, Darlehen und Bürgschaften, aber auch auf Selbstverpflichtungen für öffentliche Einrichtungen, zum Beispiel energetische Standards für landeseigene Gebäude und Einrichtung eines Monitoring-Systems zur Erfassung der Nutzung erneuerbarer Energien im Strom- und Wärmebereich. Zudem sind Änderungen bestehender Verordnungen zu Gunsten eines einfacheren Ausbaus regenerativer Energien wie die verbindliche Festschreibung von zwei Prozent Windvorrangfläche im Landesentwicklungsplan, Schwerpunktsetzung der Verbraucher-Beratung auf Energieeinsparung und -effizienz im Hessischen Energiegesetz und eine vereinfachte Genehmigung für Solarthermie- und Photovoltaikanlagen auf denkmalgeschützten Gebäuden im Hessischen Denkmalschutzgesetz vorgesehen. Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein zentrales Instrument der Energiewende vor allem die „Verfünffachung der Windvorrangflächen“ (*Gremmel* 2012) darstellt.¹²

Tabelle 2: Gliederung des Hessischen Energiezukunftsgesetzes

Artikel	Kurzbeschreibung
1 §1	Benennt Ziele und Maßnahmen des Gesetzes (u.a. Deckung des Endenergieverbrauchs möglichst zu 100 Prozent aus erneuerbaren Energiequellen bis 2050 und Ausbau von Windvorrangflächen)
1 §2-8	Regelung der staatlichen Förderung: finanzielle Form, Abgrenzung sowie Voraussetzungen und Auflagen
1 §9-11	Benennt Verpflichtungen des Landes (inkl. aller Mandate und Mitgliedschaften des Landes) bei Gesellschaften, Vereinen, Anstalten, Körperschaften und Stiftungen
1 §12-14	Benennt zuständigen Organe auf Gemeinde- und Kreisebene und erläutert zeitlichen Rahmen des Gesetzes
2	Änderung der Hessischen Garagenverordnung: Festlegung einer Mindestanzahl an Ladestationen für Elektrofahrzeuge
3	Änderung der Hessischen Bauordnung: Aufnahme von Kleinwindanlagen in die Kategorie Baugenehmigungsfreie Vorhaben
4	Änderung des Denkmalschutzgesetzes: Öffentliche Interessen des Klima- und Ressourcenschutzes ist zukünftig in angemessener Weise zu berücksichtigen
5	Änderung der Kompensationsverordnung: Festlegung zu verwendender Verfahren und Wertstufen für Ersatzzahlungen
6	Benennt Befugnisse der zuständigen Stellen
7	Zeitliche Verschiebung des Inkrafttretens von Artikel 2

Alle diese Beschlüsse gehen auf konsensgetragene Vorschläge aus dem Energiegipfel zurück. Allerdings lief der Energiegipfel keineswegs so harmonisch ab, wie es das Land Hessen nach außen offiziell kommunizierte. Der Abschlussbericht enthält eine Vielzahl an Protokollerklärungen unterschiedlicher Akteure, in welchen sie verwendete Formulierungen kritisieren, sich von getroffenen Beschlüssen distanzieren oder ihren Unmut äußern. Belege für Dissens bei der Verfassung des Abschlussberichts des Hessischen Energiegipfels finden sich an verschiedenen Stellen: Auf S. 6 kritisiert Die Linke, dass der Abschlussbericht „an vielen Punkten vage und unverbindlich“ bleibe und auf S. 7, dass „viele Fragen von vornerein ausgeklammert wurden“. Auf S. 14 stellt die SPD zum Neubau von Kohlekraftwerken klar, dass die verwendete Formulierung „weit hinter den Konsens in der Arbeitsgruppe“ zurückfällt, daher sieht sich die SPD-Fraktion „an diese Festlegung nicht gebunden“. Zum selben Punkt merken Bündnis 90/Die Grünen an, dass der Neubau von Kohlekraftwerken „energiepolitisch unsinnig, wirtschaftlich nicht darstellbar und klimapolitisch nicht zu verantworten“ ist. Die Linke ergänzt: „Kohlekraftwerke sind weder effizient, noch sind sie flexibel genug, die Schwankungen bei Sonnen- und Windenergie auszugleichen“. Auf S. 16 lehnen die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e.V. und die Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammern „eine Öffnung der HGO [Hessische Gemeindeordnung] mit dem Ziel einer Ausweitung der unternehmerischen Betätigung von Kommunen ab.“ Dementgegen fordert der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) „eine weiterreichende Regelung [...], die eine eigenständige Aktivität der Kommunen ohne weitere rechtliche Restriktionen ermöglicht“.

Jenseits der von den Teilnehmern des Energiegipfels geäußerten Bedenken fällt auf, dass insbesondere die Festlegung auf den Ausbau von Windkraft in Waldgebieten in Hessen ein großes Konfliktpotential birgt. Hier wird bewusst ein Zielkonflikt zwischen Natur- und Landschaftsschutz auf der einen und dem Ausbau erneuerbarer Energien zur Kompensation der Rückführung von Kernenergie auf der anderen Seite geschaffen (vgl. Mautz 2012, S. 162), der dazu führen kann, dass die betroffene Bevölkerung gegen die Pläne protestiert. Es ist dieser Zielkonflikt, der auf lokaler Ebene zu weitreichenden Conse-

quenzen für den Politikgestaltungs- und vor allem den Implementationsprozess geführt hat.

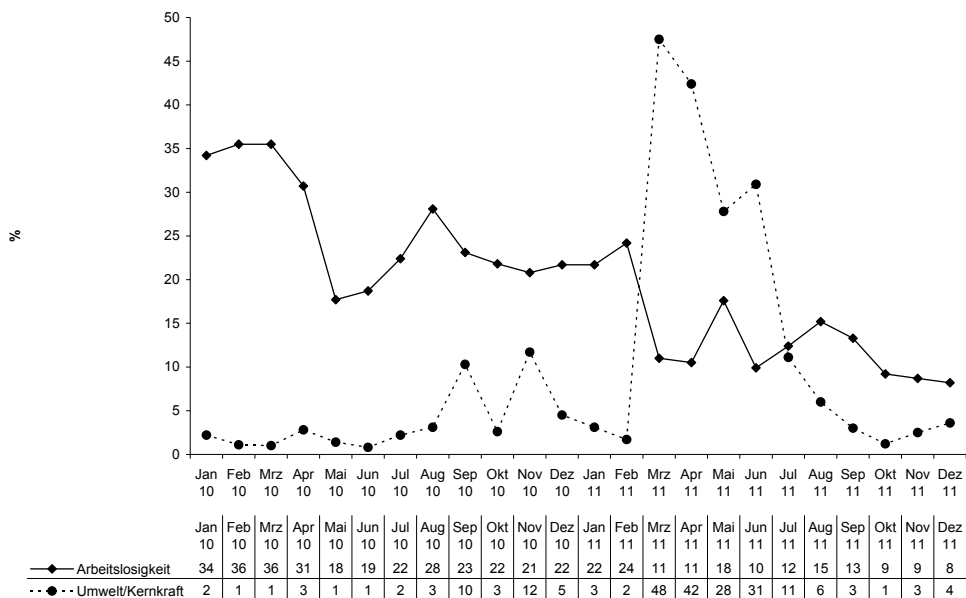
3.3 Konsequenzen für das Institutionenvertrauen der Bürgerinnen und Bürger

Die Konzeption der repräsentativen Demokratie und des responsiven Regierens, auf die eingangs zu diesem Beitrag verwiesen wurde, weist als ein zentrales Merkmal das Aufgreifen der – sich eventuell im Zeitverlauf wandelnden – Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger durch politische Entscheidungsträger auf, die diese über verschiedene Stufen der Entscheidungsfindung hinweg in Politikergebnisse und -inhalte umsetzen (*Powell* 2004). Wenn die Ergebnisse des politischen Prozesses die Vorstellungen der Mehrheit der Bürger in den jeweiligen Einheiten des politischen Systems widerspiegeln, dann sollte dies zu höherem Vertrauen in das bestehende politische Institutionensystem führen. Letzteres ist insofern für die langfristige Stabilität einer Demokratie von Bedeutung, als dass das Handeln und die Entscheidungsmuster der politischen Akteure, welche die Interessen der Bürgerinnen und Bürger auf der Ebene des politischen Systems vertreten, dann mit einem gesteigerten Ausmaß an Legitimität ausgestaltet sind (*Schnaudt* 2013, S. 297-298). Letzteres ist – folgt man der klassischen Argumentation von *Lipset* (1959; vgl. auch *Levi/Stoker* 2000) – zentral für ein effizientes Regieren in einem demokratisch ausgestalteten politischen System, ohne das die politischen Institutionen und Autoritäten Zwangsmittel einsetzen müssen, um die von ihnen beschlossenen Politikinhalte gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern durchzusetzen. Aus diesem allgemein gewählten Blickwinkel betrachtet hat die hessische Landesregierung mit der Initiierung des Energiegipfels nicht nur die von den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommene Problematik einer weiteren Nutzung der Atomkraft und deren eventuelles Ersetzen mit erneuerbaren Energien aufgegriffen und eine konsensuale Komponente der Entscheidungsfindung in den bislang konfrontativ ausgestalteten hessischen Parteienwettbewerb eingeführt, sondern auch zu einer Rückkopplung der politischen Debatte auf Systemebene sowie der dortigen Handlungs- und Entscheidungsmuster an die Interessen der Bürgerschaft beigetragen.

Dass die Entscheidungen der Regierungen auf Bundes- und Landesebene, einen drastischen Wandel in ihrer Energiepolitik nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima durchzuführen, Auswirkungen auf die Problemwahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger haben, macht Abbildung 1 deutlich (vgl. *Debus* 2014). Sie weist den Anteil der Befragten aus, die das wichtigste Problem im Bereich der Umwelt- und Energiepolitik sowie – als Kontrollgröße – in der Arbeitslosigkeit sahen.¹³ Es wird deutlich, dass sich im Zeitverlauf zwischen Januar 2010 und Dezember 2011 deutliche Verschiebungen in den Anteilen der Befragten ergeben, die die ausgewählten Thematiken als wichtigstes Problem benennen. Insbesondere das Problem der Arbeitslosigkeit wurde von einem beachtlichen Teil der Bevölkerung als wichtigstes Problem wahrgenommen und genannt. Es wird zudem deutlich, dass externe Schocks wie die Reaktorkatastrophe in Fukushima einen direkten und massiven Einfluss auf die öffentliche Meinung – vermittelt durch die mediale Berichterstattung – ausüben. So gaben im Januar und Februar 2011 nur 2 bzw. 3% der Befragten an, dass das Thema Umweltschutz oder Kernkraft das wichtigste Problem sei. Unter dem Eindruck des Zwischenfalls in Fukushima stieg der Anteil der Befragten, die umwelt- und atompolitische Fragen als wichtigstes Problem ansehen, im März und April auf 48 bzw.

42% an, um sich in den zwei folgenden Monaten bei 28 bzw. 31% auf hohem Niveau zu halten. Nachdem die Bundesregierung und der Bundestag im Juni 2011 – erneut – den Ausstieg aus der Atomenergie zum Jahr 2022 beschlossen hatten und auf Landesebene wie etwa in Hessen die Regierungen ebenfalls mit Maßnahmen wie dem Energiegipfel, dem auch ein symbolisch-steuerndes Element innewohnte, auf den exogenen Schock reagierten, ging der Anteil der Befragten, die Umweltschutz oder Kernkraft als das wichtigste Problem ansahen, in der zweiten Jahreshälfte 2011 auf Werte zwischen 1 und 4% wieder deutlich zurück. Es scheint, als ob das Thema für einen Großteil der Befragten mit dem schnellen Handeln von Regierungen und Parlamenten auf allen Ebenen des politischen Systems der Bundesrepublik wieder von der politischen Agenda, auf der sich die dringlichsten Aspekte befinden, verschwunden ist.

Abbildung 1: Nennungen von Arbeitslosigkeit und dem Thema „Umwelt/Kernkraft“ als wichtigstem Problem aus der Sicht der Deutschen in den Monaten von Januar 2010 bis Dezember 2011



Während die Effizienz in der Umsetzung der Wünsche der Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung durch das Handeln von Bundesregierung wie auch der hessischen Landesregierung dazu geführt haben sollte, dass sich das Vertrauen in die politischen Institutionen stabilisiert hat oder gar angestiegen ist – seit Jahrzehnten ist in modernen Demokratien ein tendenzieller Rückgang des Vertrauens, das Bürgerinnen und Bürger in politische Institutionen und Autoritäten setzen, messbar (vgl. für eine Übersicht Zmerli 2004) –, so birgt die schnelle Handlungsweise von Parlamenten und Regierungen bei der Implementation neuer energiepolitischer Ziele auch Problematiken in sich. So werden die Präferenzen der Teile der Bevölkerung, die negativ von den Konsequenzen der Energiewende betroffen sind – etwa weil Immobilien durch den Bau von Windkraftanlagen an Wert verlieren oder Naherholungsgebiete im ländlichen Raum durch den Bau von bis zu 200 Meter

hohen Windkraftanlagen in ihrem Charakter entscheidend beeinflusst werden –, vielfach kaum bis gar nicht im politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt. Im Gegensatz zu Infrastrukturprojekten wie dem Bau von Umgehungsstraßen oder Autobahnen, deren Planung mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte in Anspruch nehmen – vor allem dann, wenn Umwelt und Natur starker Belastung ausgesetzt wären – und in deren Planung die betroffenen Anwohner einbezogen und damit deren Perspektiven und Ängste berücksichtigt werden, fand die Planung, Genehmigung und der Bau von Windparks in Hessen wie auch in anderen Bundesländern in einem sehr kurzen Zeitfenster statt, welches eine Integration gegenläufiger Interessen nicht zugelassen hat. Bei dieser Vorgehensweise besteht die Gefahr, dass die unterschiedlichen Interessen der betroffenen Akteure im Planungsprozess nicht adäquat mit einbezogen werden können. Dies resultiert dann möglicherweise in Ergebnissen des politischen Entscheidungsprozesses, denen eine nicht unbedeutende Minderheit oder sogar eine Mehrheit der von den neuen energiepolitischen Maßnahmen betroffenen lokalen Bevölkerung ablehnend gegenübersteht. Letzteres sollte nicht nur die Akzeptanz der Energiewende negativ beeinflussen, sondern auch – vor dem Hintergrund der demokratietheoretisch nach wie vor hochrelevanten Überlegungen *Alexis de Tocquevilles* zur „Tyrannei der Mehrheit“ (*Tocqueville* 2001; vgl. *Schmidt* 2000, S. 138-142) – das Vertrauen in die politischen Institutionen (bzw. in die sie kontrollierenden politischen Akteure) und deren Legitimität für den Personenkreis, der negativ von der Energiewende in Hessen wie in Deutschland betroffen ist, signifikant mindern.

Hinzu kommt für den hessischen Fall, dass alle parlamentarisch vertretenen Parteien am Energiegipfel teilgenommen und dessen Ergebnisse weitgehend unterstützt haben, so dass keine Landtagspartei in eindeutiger Opposition zur Energiewende und den damit verbundenen Politikinhalt stand. Bürgerinnen und Bürger, die – aus welchen Gründen auch immer – eine ablehnende Haltung gegenüber der Energiewende und ihren Konsequenzen aufweisen, hatten keine parlamentarisch vertretenen Ansprechpartner, die ihre Bedenken und Probleme aufgreifen und in den politischen Prozess einer repräsentativ organisierten Demokratie einspeisen konnten. Sie mussten sich stattdessen „außerparlamentarisch“ in Form von Bürgerinitiativen organisieren, um so zu versuchen, ihre Position mit Hilfe von Protestaktionen, über die die Medien berichteten, in den politischen Prozess zu integrieren. Diese Art und Weise der politischen Partizipation hat in repräsentativ organisierten, durch politische Parteien strukturierten Demokratien den Nachteil, dass es ungleich schwieriger ist, auf diese Art und Weise die politische Agenda in Parlamenten zu beeinflussen und so zu den Ergebnissen des hessischen Energiegipfels konkurrierende Politikinhalt zur Abstimmung zu stellen. Eine Konsequenz sollte – folgt man der Literatur zu politischem Vertrauen und ihren Determinanten (vgl. etwa *Freitag/Bühlmann* 2009; *Freitag/Traummüller* 2009, *Schnaudt* 2013) – darin bestehen, dass nicht nur das Vertrauen in die politischen Institutionen der repräsentativen Demokratie dieser Teilsegmente der Bevölkerung zurückgeht, sondern auch die Zufriedenheit und Unterstützung mit den demokratischen Institutionen an sich im Niedergang begriffen ist.¹⁴ Die unmittelbaren Folgen können eine sinkende Kombination des Rückgangs der „klassischen“ Formen politischer Partizipation wie Wahlbeteiligung und Engagement in politischen Parteien sowie die Unterstützung von populistischen Protestparteien wie der jüngst bei Landtagswahlen erfolgreichen „Alternative für Deutschland“ (AfD) in den betroffenen Regionen sein.

4 Schlussbetrachtung

Wir sind in diesem Beitrag der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen der exogene Schock der Reaktorkatastrophe von Fukushima auf den Parteienwettbewerb und die Ergebnisse des politischen Prozesses hat. Hierzu haben wir uns auf die Maßnahmen der hessischen Landesregierung, einen Energiegipfel ins Leben zu rufen, konzentriert, um so zu zeigen, dass ein durch eine eher polarisierte politische Kultur gekennzeichnetes Bundesland und die dort agierenden (partei-)politischen Akteure aufgrund eines exogenen Schocks zu deutlichen Veränderungen in ihren Entscheidungsmustern bereit sind, die zu radikalem Politikwandel – unter anderem die massive Erleichterung des Baus von Windkraftanlagen – führen können, auch wenn dies neue Konfliktlinien – zum Beispiel zwischen Naturschützern und Befürwortern der Ergebnisse des Energiegipfels – hervorrufen kann. Auf dieser Basis haben wir ausgeführt und anhand von Umfragedaten gezeigt, dass eine schnelle Reaktion der politischen Entscheidungsträger zwar dem Problembewusstsein in der Bevölkerung Rechnung trägt, jedoch die Gefahr besteht, dass die Interessen einer nicht zwangsläufig kleinen Minderheit von Seiten der parlamentarisch vertretenen parteipolitischen Akteure nicht berücksichtigt werden können. Dies führt nicht nur zu anderen Partizipationsformen, was für eine repräsentative Demokratie nicht zwangsläufig ein Problem darstellt, sondern kann auch zu einem Rückgang des Vertrauens in demokratische politische Institutionen beitragen, der – wenn die Interessen einer signifikanten Minderheit oder lokal begrenzten Mehrheit nicht berücksichtigt werden – für die künftige demokratische Entwicklung problematisch sein kann. Äußern kann sich dies konkret in der anwachsenden Unterstützung für populistische Parteien oder Bewegungen von beiden Seiten des ideologischen Spektrums, deren inhaltliche Ausrichtung vielfach nur bedingt mit den Zielen der freiheitlichen Grundordnung und der repräsentativen Demokratie vereinbar ist. Der Rückgang der Zufriedenheit mit der und des Vertrauens in die Demokratie in vielen europäischen Staaten bei gleichzeitigem Erstarken links- und rechtspopulistischer Parteien aufgrund der Folgen exogener Schocks der internationalen Finanz- und Bankenkrise ist hierfür ein Indikator (*Armingeon/Guthmann* 2014).

Ein Ziel künftiger Forschung sollte es daher sein, herauszuarbeiten, wie und in welcher Form in repräsentativen Demokratien adäquat auf exogene Schocks reagiert werden kann, so dass die Interessen von Minderheiten bei den entsprechenden Thematiken nicht von allen parlamentarischen Akteuren ignoriert werden, wie dies bei der Handhabung der Energiewende in Hessen der Fall war. Eine Möglichkeit ist, selbst auf exogene Schocks im Rahmen der Politikgestaltung nicht überstürzt zu reagieren, sondern vielmehr im Rahmen eines längeren politischen Entscheidungsverfahrens, das die Anhörung auch von Vertretern der Minderheitsposition in adäquater Weise zulässt und deren Vorstellungen in das Politikergebnis mit einfließen lässt, einen ausgewogenen Beschluss für die künftige Policy zu erarbeiten.¹⁵ Diese inkrementelle Strategie wurde unter anderem von *Beyer* (2008) und *Ganghof* (2008) vorgeschlagen, um politisch besonders kontroverse und daher mit potentiell hohen elektoralen Kosten verbundene Maßnahmen durchsetzen zu können. Die Rechtfertigung für die Anwendung einer inkrementellen Strategie, in der politische Reformen „Schritt für Schritt“ durchgeführt werden, wäre nicht der politische, sondern vielmehr der gesellschaftliche Konflikt, der aus einem radikalen Politikwandel resultieren kann. Bei einer inkrementellen Vorgehensweise könnte sichergestellt werden, dass die Parteien ihre Wählerinnen und Wähler auch bei kontroversen und gleichzeitig schnell zu implementierenden Reformen „mitnehmen“ und diese ihre Präferenzen in den innerpartei-

lichen Willensbildungsprozess einbringen können. Selbst wenn die Position der Minderheit kaum oder gar nicht berücksichtigt werden kann, so sollte ein solcher partizipativ-integrativer Weg der Entscheidungsfindung mit geringerer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass nicht unbedeutende Teile der Bürger das Vertrauen in politische Institutionen verlieren. Zu welchem Grad dies bei der Umsetzung der Energiewende in Deutschland und insbesondere in Hessen aufgrund der schnellen Entscheidungsfindung der politischen Akteure in Bund und Land gelungen oder misslungen ist, sollte von weiteren Studien anhand von Umfrage- und Wahlergebnisdaten auf lokaler Ebene – d.h. in den Regionen, die vom Bau von Windkraftanlagen besonders betroffen sind, etwa dem Hessischen Hinterland, wo sich Bürgerinitiativen gebildet haben, die die Implementation der Energiewende aufgrund der mangelnden Einbeziehung der Interessen der lokalen Bürgerschaft kritisch begleiten (vgl. etwa <http://www.bi-holzhausen.de>) – näher beleuchtet werden.

Anmerkungen

- 1 Die „Energiewende“ formuliert Zielvorgaben für die Entwicklung der Struktur der deutschen Energieversorgung bis zum Jahr 2050. Die energiepolitischen Ziele umfassen im Wesentlichen die Reduktion der Treibhausgase sowie die Verminderung des Energieverbrauchs und eine Veränderung der Struktur des Energiemix. Die gravierendsten Veränderungen des Energiemix betreffen die Rückführung des Anteils der Kernenergie auf null Prozent bis zum Jahr 2022 sowie die Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch auf 18 Prozent bis zum Jahr 2020 (acatech 2012, S. 12).
- 2 Für eine Untersuchung der Determinanten für das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung siehe *Rölle* (2009).
- 3 *Elff* (2007) verdeutlicht anschaulich, dass Wahlkampfstrategien und gesellschaftliche Konfliktlinien sich gegenseitig beeinflussen.
- 4 Dabei zeigt sich, dass die Festlegung des sozialen Milieus nicht anhand der Parteimitgliedschaft erfolgt. Vielmehr haben die meisten Individuen bereits zuvor Erfahrungen in politiknahen Netzwerken und Organisationen (bspw. Gewerkschaften, Kirchen, Jugendverbänden) gesammelt (vgl. *Norris* 2001).
- 5 Das vorherrschende Parteiensystem eines Landes prägt die Ausrichtung der Parteien innerhalb dieses Systems. Das Aufkommen neuer Parteien (bspw. der Grünen in den 1980er Jahren) eröffnet neue Koalitionsmöglichkeiten in den Parlamenten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neue Parteien die politische Landschaft grundlegend verändern können, die Einbindung in die Regierungstätigkeit diese politischen Kräfte aber wiederum an das System angleicht (*Poguntke* 2002).
- 6 *Birkland* (1997, S. 54) ergänzt, dass das Ereignis, um einen politischen Einfluss zu entfalten, zudem noch räumlich begrenzt und sowohl der politischen Ebene als auch der Öffentlichkeit bekannt sein muss.
- 7 Dies folgt auch dem „multiple streams“-Ansatz von Kingdon (1984), welcher als wichtige Einflussgrößen Problemstellungen, Policies und Politics nennt. Als mögliches „focusing event“ diskutiert er unter anderem ein neu auftretendes Problem oder institutionelles Element sowie eine Veränderung des Problemverständnisses oder des Verständnisses politischer Handlungsmöglichkeiten.
- 8 *Quandt* (2005) diskutiert die Rolle der Oder-Flut sowie die Reaktion des Bundeskanzlers Gerhard Schröder im Hinblick auf ihre Rolle für den Wahl-Erfolg der SPD bei der Bundestagswahl 2002.
- 9 Wir bedanken uns bei Simon Schaub für die Recherchearbeit zum Hessischen Energiegipfel.
- 10 Sitzungstermine des Hessischen Energiegipfels: 5. April 2011 (konstituierende Sitzung), 24. Mai 2011, 11. Juli 2011, 16. August 2011, 27. September 2011, 10. November 2011 (Abschlusssitzung).
- 11 Die Abschlussberichte der vier Arbeitsgruppen können auf folgender Seite eingesehen und heruntergeladen werden: <http://www.energiegipfel.hessen.de/dynasite.cfm?dsmid=16415>.
- 12 Grundlage des Beschlusses war ein Gutachten des Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik (vgl. *Berkhout* et al. 2012).
- 13 Die Daten entstammen dem Politbarometer und sind dankenswerterweise vom Datenarchiv der GESIS zur Verfügung gestellt worden.
- 14 Vgl. für eine empirische Untersuchung der Konsequenzen der Finanz- und Bankenkrise auf die Unterstützung der Demokratie jüngst die Studie von *Armingeon* und *Guthmann* (2014).

- 15 Eine solche Möglichkeit stellen sogenannte „mini publics“ (Planungszellen, Jurys, usw.) dar, in welchen ein möglichst bevölkerungsrepräsentatives Gremium über eine spezifische Problemstellung debattiert und, hierauf aufbauend, eine entsprechende Handlungsempfehlung an die zuständigen politischen Entscheidungsträger weitergibt (vgl. *Calvert/Warren* 2014, S. 205). Entscheidend für eine integrative Wirkung solcher deliberativen sowie anderer Beteiligungsinstrumente ist, dass auch konträre Meinungen im Forum vertreten sind (*Fung* 2003; für einen ausführlicheren und aktuellen Überblick über „mini publics“ siehe *Grönlund et al.* 2014).

Literatur

- acatech* (Hrsg.), 2012: Die Energiewende finanzierbar gestalten. Effiziente Ordnungspolitik für das Energiesystem der Zukunft, Heidelberg: Springer.
- Armington, Klaus/Guthmann, Kai*, 2014: Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011, in: *European Journal of Political Research* (im Erscheinen).
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D.*, 1993: *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Benz, Arthur*, 2009: *Politik im Mehrebenensystemen*, Wiesbaden: VS.
- Berkhout, Volker/Faulstich, Stefan/Görg, Philip/ Kühn, Paul/Linke, Katrin/Lyding, Philipp/Pfaffel, Sebastian/Rafik, Khalid/Rohrig, Kurt/Rothkegel, Renate/Stark, Elisabeth*, 2012: *Windenergie Report Deutschland 2012*. Fraunhofer-Institut für Windenergie und Energiesystemtechnik, Stuttgart: Fraunhofer Verlag.
- Best, Heinrich*, 1982: Recruitment, Careers, and Legislative Behaviour of German Parliamentarians 1848-1953, in: *Historical Social Research*, 23, S. 20-54.
- Beyer, Jürgen*, 2008: Wann, wenn nicht jetzt? Konzeptionelle Grundlagen für die Analyse der Sequenzierung politischer Reformen, in: *Bertelsmann-Stiftung* (Hrsg.), „Schritt für Schritt“-Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, S. 10-56.
- Birkland, Thomas A.*, 1997: *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington: Georgetown University Press.
- Birkland, Thomas A.*, 1998: Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting, in: *Journal of Public Policy*, 18, S. 53-74.
- Blanke, Bernhard*, 2013: Die deutsche „Präsidentenkrise“ 2012 und die Würde des Amtes. Medial inszenierte Vertrauenserosion und parteipolitische Kalküle, in: *Armington, Klaus* (Hrsg.), *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie: Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Wiesbaden: VS.
- Bräuninger, Thomas*, 2005: A partisan model of government expenditure, in: *Public Choice*, 125, S. 409-429.
- Bräuninger, Thomas*, 2009: Responsivität und strategische Adaption im Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern, in: *Henning, Christian/Linhart, Eric/Shikano, Susumu* (Hrsg.), *Parteienwettbewerb, Wählerverhalten und Koalitionsbildung*, Baden-Baden: Nomos, S. 27-46.
- Bräuninger, Thomas/Debus, Marc*, 2012: *Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern*, Wiesbaden: VS.
- Budge, Ian*, 1994: A new spatial theory of party competition: Uncertainty, ideology and policy equilibria viewed comparatively and temporally, in: *British Journal of Political Science*, 24, S. 443-467.
- Butler, Catherine/Parkhill, Karen A./Pidgeon, Nicholas F.*, 2011: Nuclear power after Japan: The social dimensions, in: *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 53, S. 3-14.
- Calvert, Aubin/Warren, Mark E.*, 2014: Deliberative Democracy and Framing Effects: Why Frames are a Problem and How Deliberative Mini-Publics Might Overcome Them, in: *Grönlund, Kimmo/Bächtiger, André/Setälä, Maija* (Hrsg.), *Deliberative Mini-Publics – Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester: ECPR Press, S. 203-223.
- Clemens, Clay*, 2009: Modernisation or Disorientation? Policy Change in Merkel's CDU, in: *German Politics*, 18, S. 121-139.
- Debus, Marc/Müller, Jochen*, 2013: The programmatic development of CDU and CSU since reunification: Incentives and constraints for changing policy positions in the German multi-level system, in: *German Politics*, 22, S. 151-171.

- Debus, Marc*, 2014: Reagieren Parteien auf die Präferenzen der Wähler in der Krise? Eine Evaluierung des programmatischen Verhaltens der deutschen Parteien zwischen 2009 und 2013, in: *Teufel, Erwin/Mack, Winfried* (Hrsg.), *Aus der Krise lernen. Auf dem Weg zu einer weltoffenen und humanen Gesellschaft*, Freiburg: Herder, S. 166-181.
- Easton, David*, 1975: A re-assessment of the concept of political support, in: *British Journal of Political Science*, 5, S. 435-457.
- Elff, Martin*, 2007: Social Structure and Electoral Behavior in Comparative Perspective: The Decline of Social Cleavages in Western Europe Revisited, in: *Perspectives on Politics*, 5, S. 277-294.
- Faas, Thorsten*, 2014: Die hessische Landtagswahl vom 22. September 2013: Schwarz-grüne „hessische Verhältnisse“, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45, S. 349-365.
- Feindt, Peter H.*, 2010: Umwelt-und Technikkonflikte in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: *Feindt, Peter H./Saretzki, Thomas* (Hrsg.), *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: VS, S. 9-29.
- Freitag, Markus/Bühlmann, Marc*, 2009: Crafting Trust The Role of Political Institutions in a Comparative Perspective, in: *Comparative Political Studies*, 42, S. 1537-1566.
- Freitag, Markus/Traumüller, Richard*, 2009: Spheres of trust: An empirical analysis of the foundations of particularised and generalised trust, in: *European Journal of Political Research*, 48, S. 782-803.
- Fung, Archon*, 2003: Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences, in: *Journal of Political Philosophy*, 11, S. 338-367.
- Ganghof, Steffen*, 2008: Politikwissenschaftliche und polit-ökonomische Perspektiven auf Reformsequenzierung: Typen, Mechanismen und ländervergleichende Fallbeispiele, in: *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), *Schritt für Schritt – Sequenzierung als Erfolgsfaktor politischer Reformprozesse?*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 57-112.
- Gremmel, Timon*, 2012: Energiegipfel – Licht und Schatten bei hessischer Energiewende. Statement des Mitglied der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag. <http://www.timon-gremmels.de/meldungen/23049/108910/Licht-und-Schatten-bei-hessischer-Energiewende.html>.
- Grönlund, Kimmo/Bächtiger, André/Setälä, Maija*, 2014: *Deliberative Mini-Publics – Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester: ECPR Press.
- Hessischer Energiegipfel*, 2011: Abschlussbericht des Hessischen Energiegipfels vom 10. November 2011. <http://www.energiegipfel.hessen.de/mm/AbschlussberichtEnergiegipfel.pdf>.
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung*, 2012: Entwurf: Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 nach § 8 Abs. 7 HLPG- Vorgaben zur Nutzung der Windenergie – Beschluss der Hessischen Landesregierung nach § 8 Abs. 3 HLPG vom 18. Juni 2012, Wiesbaden: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.
- Hessischer Landtag*, 2012: Hessisches Energiezukunftsgesetz vom 21. November 2012. Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Nr. 23 vom 30. November.
- Hennis, Wilhelm*, 1962: Amtsgedanke und Demokratiebegriff, in: *Matz, Ulrich* (Hrsg.), *Grundprobleme der Demokratie*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, S. 323-346.
- Holm-Müller, Karin/Weber, Michael/Hennicke, Peter/Schleicher, Tobias/Löschel, Andreas/Kemfert, Claudia*, 2011: Ökonomische Folgen eines Atomausstiegs in Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst*, 91, S. 295-313.
- Jesse, Eckhard*, 2011: Ist Schwarz-Grün im Bund 2013 realistisch und wünschenswert? Koalitionskonstellationen im Wandel, in: *Kronenberg, Volker/Weckenbrock, Christoph* (Hrsg.), *Schwarz-Grün. Die Debatte*, Wiesbaden: VS, S. 404-414.
- Jones, Michael D./Jenkins-Smith Hank C.*, 2009: Trans-Subsystem Dynamics: Policy Topography, Mass Opinion, and Policy Change, in: *Policy Studies Journal*, 37, S. 37-58.
- Jones, Bryan D./Baumgartner, Frank R.*, 2005: *The politics of attention: How government prioritizes problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- Kingdon, John W.*, 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policy*, Boston: Little, Brown.
- Klingemann, Hans-Dieter/Hofferbert, Richard I./Budge, Ian*, 1994: *Parties, policies, and democracy*, Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.
- Kropp, Sabine*, 2010: *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kubon-Gilke, Gisela, 2011: Stasis und Veränderung: Gestalttheoretische Hintergründe zu Optionen von Sozialstaatsreformen im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung, in: *Gestalt Theory*, 33, S. 121-144.
- Laver, Michael, 2005: Policy and the dynamics of political competition, in: *American Political Science Review*, 99, S. 263-281.
- Leibenath, Markus, 2013: Energiewende und Landschafts-Governance: Empirische Befunde und theoretische Perspektiven, in: *Gailing, Ludger/Leibenath, Markus* (Hrsg.), *Neue Energielandschaften – Neue Perspektiven der Landschaftsforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 45-63.
- Levi, Margret/Stoker, Laura, 2000: Political trust and trustworthiness, in: *Annual Review of Political Science*, 3, S. 475-507.
- Lipset, Seymour M., 1959: Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy, in: *American Political Science Review*, 53, S. 69-105.
- Niedermayer, Oskar (Hrsg.), 2011: *Die Parteien nach der Bundestagswahl 2009*, Wiesbaden: VS.
- Norris, Pippa, 2001: *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York: Cambridge University Press.
- Mautz, Rüdiger, 2012: Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende, in: *der moderne staat*, 5, S. 149-168.
- McDonald, Michael D./Budge, Ian, 2005: *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Median Mandate*, Oxford: Oxford University Press.
- Mill, John Stuart, 1971: *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, Paderborn: Schöningh.
- Müller-Rommel, Ferdinand/Poguntke, Thomas, 1990: Die Grünen, in: *Mintzel, Alf/Oberreuter, Heinrich* (Hrsg.), *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mikusch, Caroline, 2012: Vernetzte Energiesicherheit – Mehr Chancen für Deutschlands Zukunft, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 5, S. 425-444.
- Müller, Wolfgang C., 2000: Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work, in: *European Journal of Political Research*, 37, S. 309-333.
- Poguntke, Thomas, 2002: Green Parties in National Governments: From Protest to Acquiescence?, in: *Environmental Politics*, 11, S. 133-145.
- Powell, G. Bingham, 2000: *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*, New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. Bingham, 2004: The chain of responsiveness, in: *Journal of Democracy*, 15, S. 91-105.
- Probst, Lothar, 2013: Bündnis 90/Die Grünen (GRÜNE), in: *Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 509-540.
- Reus, Iris, 2014: Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung, in: *der moderne staat*, 7, S. 157-172.
- Quandt, Markus, 2005: Neue Themen, neue Lage. Irak-Krieg und Elbe-Hochwasser als wahlentscheidende Themen?, in: *Güllner, Manfred* (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2002. Eine Untersuchung im Zeichen hoher politischer Dynamik*, Wiesbaden: VS, S. 161-180.
- Rölle, Daniel, 2009: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck, in: *der moderne staat*, 2, S. 219-242.
- Sabatier, Paul A., 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, 21, S. 129-168.
- Schmidt, Manfred G., 2000: *Demokratietheorien*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1996: When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy, in: *European Journal of Political Research*, 30, S. 155-183.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Weick, Stefan, 2001: Die dauerhafte Parteiidentifikation – nur noch ein Mythos?, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 26, S. 1-5.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Faas, Thorsten, 2009a: Die hessische Landtagswahl vom 27. Januar 2008. Wiederkehr der ‚hessischen Verhältnisse‘, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40, S. 16-34.
- Schmitt-Beck, Rüdiger/Faas, Thorsten, 2009b: Die hessische Landtagswahl vom 18. Januar 2009. Der ‚ewige Koch‘, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 40, S. 358-370.
- Schnaudt, Christian, 2013: Politisches Vertrauen, in: *van Deth, Jan W./Tausendpfund, Markus* (Hrsg.), *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*, Wiesbaden: Springer VS, S. 297-328.

- Seeliger, Martin*, 2012: Grüne Politik unter Bedingungen ‚neuer Komplexität‘, in: *der moderne staat*, 5, S. 229-239.
- Strøm, Kaare*, 2000: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37, S. 261-289.
- Tocqueville, Alexis de*, 2001: *Über die Demokratie in Amerika*, Stuttgart: Philipp Reclam.
- Walgrave, Stefaan/Varone, Frédéric/Dumont, Patrick*, 2006: Policy with or without parties? A comparative analysis of policy priorities and policy change in Belgium, 1991 to 2000, in: *Journal of European Public Policy*, 13, S. 1021-1038.
- Wiesendahl, Elmar*, 2010: Rationalitätsgrenzen politischer Strategie, in: *Raschke, Joachim/Tils, Ralf* (Hrsg.), *Strategie in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: Springer VS, S. 21-44.
- Zmerli, Sonja*, 2004: Politisches Vertrauen und Unterstützung, in: *van Deth, Jan W.* (Hrsg.), *Deutschland in Europa. Ergebnisse des European Social Survey 2002-2003*, Wiesbaden: VS, S. 229-256.

Anschrift der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Jale Tosun, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, 69115 Heidelberg

E-Mail: jale.tosun@ipw.uni-heidelberg.de

Dr. Andreas Fleig, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, 69115 Heidelberg

E-Mail: andreas.fleig@ipw.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Marc Debus, Universität Mannheim & Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Fakultät für Sozialwissenschaften, Professur Politische Wissenschaft III (Vergleichende Regierungslehre), 68131 Mannheim

E-Mail: marc.debus@uni-mannheim.de

Dennis Hilgers/Andreas Burth

Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht der Haushaltspolitiker

Zusammenfassung

Seit mehreren Jahren befindet sich das deutsche Kommunalhaushaltsrecht im Umbruch. Im Großteil der deutschen Kommunen wird die Kameralistik durch ein den Ressourcenverbrauch berücksichtigendes, neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen ersetzt. Der Beitrag untersucht auf Basis eines Strukturgleichungsmodells die Determinanten des Nutzens der Doppik-Einführung aus Sicht der kommunalen Haushaltspolitik. Als Replikationsstudie konzipiert, orientieren sich die Autoren im Forschungsdesign an einer zuvor durchgeführten Studie bei kommunalen Kämmerern und vergleichen die Ergebnisse dieser beiden Gruppen von Entscheidungsträgern. Im Ergebnis zeigt sich, dass aus Sicht der Haushaltspolitik die verbesserte Effektivität den wichtigsten direkten, und die gesteigerten Steuerungsmöglichkeiten den wichtigsten indirekten, Nutzentreiber der Doppik darstellt. Die Steuerungsmöglichkeiten in der Doppik werden ihrerseits maßgeblich durch die erhöhte Entscheidungsrelevanz doppischer Informationen determiniert.

Schlagworte: Doppik, Kommunen, Haushaltspolitik, Reform, Strukturgleichungsmodell, PLS

Abstract

Determinants of the benefits of the municipalities' new accrual accounting system from a political perspective

The municipal budgeting and accounting system in Germany has been in state of fundamental upheaval for several years: Most municipalities replace their traditional cash-based system by an accrual-based system. Our paper analyses the determinants of the benefits of accrual budgeting and accounting from a political perspective using a structural equation model. As a replication study, the research design is based on an earlier study covering the perspective of public financial managers on accrual budgeting and accounting. Results show that improved effectiveness is the most important direct determinant of benefits. Improved management capabilities represent the most important indirect determinant of benefits. The management capabilities in an accrual system are primarily determined by the enhanced decision relevancy of accrual-based information.

Key words: accrual accounting, municipalities, fiscal policy, reform, structural equation model, PLS

1 Einleitung¹

Die Einführung der Kommunal Doppik stellt eine der größten Verwaltungsreformen in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten dar und lässt sich als ein Teil des Konzepts des New Public Management begreifen (Lüder/Jones 2003; Jagalla/Becker/Weber 2011; Schedler/Proeller 2011; Thom/Ritz 2008). Kernidee der Reform ist es, einen Übergang von der traditionellen, zahlungsstrombasierten Haushaltssteuerung hin zu einer produkt-

basierten, ressourcenverbrauchsorientierten Haushaltssteuerung auf Grundlage eines doppelten Buchführungssystems zu schaffen. Ausgangspunkt der Haushaltsreform waren hierbei die Beschlüsse der Innenministerkonferenz (IMK) im Jahr 2003 (IMK 2003a; IMK 2003b; IMK 2003c). Die Empfehlungen der Innenministerkonferenz sind von den einzelnen Flächenländern seitdem in heterogener Form in das Kommunalhaushaltsrecht überführt worden. Alle Länder ermöglichen ihren Kommunen einen Umstieg auf die Doppik, wenngleich nicht alle Länder selbige verpflichtend vorschreiben (Burth u.a. 2013, S. 158ff.; Mühlenkamp/Glückner 2009).

Inhaltlich basiert das System der kommunalen Doppik idealtypischerweise auf der integrierten Verbundrechnung (IVR) für die Kernverwaltung, die nach doppischer Logik Haushaltsplanung, Rechnungslegung und Kosten- und Leistungsrechnung verknüpft (Budäus/Hilgers 2009, S. 385). Ergänzt wird die IVR auf der Rechnungslegungsebene durch den Gesamt-/Konzernabschluss, der die Kernverwaltung mit den ausgelagerten Einheiten (z.B. kommunale Unternehmen) in konsolidierter Form zusammenfasst (Kiamann 2010; Müller-Marqués Berger/Krebs 2010; Budäus/Hilgers 2010).

Die Promotoren der Doppik versprechen sich von ihr u.a. eine potenziell gesteigerte Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft durch Offenlegung des Ressourcenverbrauchs, Effizienz- und Effektivitätszuwächse in der Verwaltung durch eine output-/outcomeorientierte Verwaltungssteuerung sowie eine erhöhte Transparenz der kommunalen Finanzsituation (z.B. Lüder 1999; Lüder 2001; Berens u.a. 2007; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009). Gleichwohl ist zu beachten, dass die Doppik-Umstellung nicht ausschließlich positiv gesehen wird und ebenso wie das übergeordnete Neue Steuerungsmodell Gegenstand wissenschaftlicher Debatten ist (z.B. Sarrazin 2007; Budäus 2007; Holtkamp 2008; Banner 2008; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011; Reichard 2011; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2012). Neben den hohen Kosten der Umstellung werden die an die Reform geknüpften Hoffnungen (z.B. Produktorientierung, Leistungsvergleiche, Transparenz- und Steuerungsverbesserungen) teilweise hinterfragt (siehe z.B. Sarrazin 2007; Bogumil/Ebinger/Holtkamp 2011). Ferner wird bemängelt, dass die Länder keine einheitliche Doppik, sondern vielmehr 13 verschiedene Systeme eingeführt haben (Lasar 2010; Mühlenkamp/Glückner 2009; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009).

Die bisherige Diskussion um den Nutzen der Doppik erfolgt in der Literatur noch immer zu großen Teilen auf Grundlage von Thesen bzw. sachlogischen Argumentationen. Empirische, quantitative Studien sind selten und bleiben deskriptiv in ihrer Ergebnisdarstellung (Burth/Hilgers 2014). Kausalzusammenhänge werden nicht abgeleitet. Einen ersten Schritt zur Schließung dieser Forschungslücke haben Burth/Hilgers (2014) mit ihrer strukturgleichungsbasierten Analyse der Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik aus Sicht von Kämmerern gemacht. Der vorliegende Beitrag baut auf dieser Analyse auf und zielt darauf ab, den Nutzen der kommunalen Doppik aus Sicht der Kommunalpolitik unter Nutzung eines Strukturgleichungsmodells zu untersuchen. Er soll damit einen Beitrag dazu leisten, die Fachdiskussionen um den Nutzen der Doppik auf eine empirisch fundierte Basis zu stellen.

2 Stand der empirischen Forschung

Burth/Hilgers (2014) haben in ihrem Beitrag einen detaillierten Überblick über den Stand der empirischen Forschung im Bereich des Nutzens der kommunalen Doppik gegeben (inkl. Kurzzusammenfassungen der wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeiten). An quantita-

tiven Untersuchungen zu Deutschland sind demnach – neben *Burth/Hilgers* (2014) – insb. die Veröffentlichungen von *KGSt* (2008), *Deutscher Städtetag/PWC* (2011), *Franke* (2011) und *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* (2011) zu nennen. Im Bereich qualitativer Studien ist z.B. auf *Burth/Hilgers* (2012), *Spraul u.a.* (2012), *Jagalla/Weber* (2009), *Jagalla/Becker/Weber* (2011) und *Ridder/Bruns/Spier* (2006) hinzuweisen. Die Autoren *Burth/Hilgers* (2014) zeigen in ihrer Analyse des aktuellen Forschungsstandes, dass selbiger noch immer hochgradig rudimentär ist. Bisherige Studien sind zumeist qualitativer Natur oder bleiben deskriptiv. Strukturgleichungsmodelle im Bereich des Nutzens der kommunalen Doppik sind nicht identifiziert worden. Die Untersuchung von *Burth/Hilgers* (2014) stellt insofern den ersten Beitrag dar, der sich dieser Herangehensweise annimmt.

Inhaltlich untersucht der Beitrag von *Burth/Hilgers* (2014) den Nutzen der kommunalen Doppik aus dem Blickwinkel der Kämmerer. Die Untersuchung basiert auf einer deutschlandweit unter allen Landkreisen sowie Städten/Gemeinden ab 20.000 Einwohnern durchgeführten Umfrage. Die Analyse differenziert zwischen Kommunen, die bereits die Doppik nutzen und solchen, die die Doppik (noch) nicht nutzen. Im Ergebnis wird festgestellt, dass die Steuerung einen wichtigen indirekten sowie Effizienz, Generationengerechtigkeit und Transparenz direkte Nutzentreiber darstellen. Die Effektivität wird nicht als signifikante Nutzendeterminante wahrgenommen. Weiterentwicklungserfordernisse zeigen sich vor allem in der Umsetzung der neuen output-/outcomeorientierten Steuerungsrationaltät und in der Notwendigkeit einer Haushaltsrechtsharmonisierung.

Mit ihrem ersten Schritt im strukturgleichungsbasierten Forschungsprozess um den Nutzen der kommunalen Doppik haben *Burth/Hilgers* (2014) die Grundlage für spätere Arbeiten in diesem Bereich gelegt. Durch die ausschließliche Analyse der Finanzverwaltungssicht bleibt indes eine nicht minder wichtige kommunale Entscheidungsebene außen vor: die Kommunalpolitik. Der vorliegende Beitrag versucht diese Forschungslücke durch Analyse eben dieser Gruppe zu schließen. Ferner haben *Burth/Hilgers* (2014) darauf verzichtet, den Nutzen des kommunalen Gesamt-/Konzernabschlusses in die Analysen einzubeziehen. Auch dieses Forschungsfeld soll der vorliegende Beitrag durch Integration des Gesamt-/Konzernabschlusses erstmals abdecken.

3 Hypothesen und Untersuchungsmodell

Das Untersuchungsmodell des vorliegenden Beitrags basiert im Kern auf dem Untersuchungsmodell von *Burth/Hilgers* (2014, S. 14), welches um das Konstrukt „verbesserte Gesamtsicht auf den Konzern Kommune durch den Gesamt-/Konzernabschluss“ (kurz: Gesamtsicht Konzern) und damit einhergehend um drei Hypothesen (H4-H6) ergänzt wird. Es sei vor diesem Hintergrund daher auch darauf hingewiesen, dass sich die Herleitung der Hypothesen H1-H3 und H7-H13 größtenteils eng an der Herleitung von *Burth/Hilgers* (2014, S. 7ff.) orientiert.

Nicht zuletzt basiert der vorliegende Beitrag auch im Hinblick auf die Struktur der Analyse und Ergebnisdarstellung auf dem Grundlagenbeitrag von *Burth/Hilgers* (2014). Die Parallelität mit dem Aufsatz von *Burth/Hilgers* (2014) ist bewusst gewählt worden, um die Vergleichbarkeit beider Untersuchungen möglichst hoch zu halten. So analysieren *Burth/Hilgers* (2014) den Nutzen der Doppik aus dem Blickwinkel der wichtigsten Entscheidungsträger in der Kämmerer, während der vorliegende Beitrag die Perspektive der haushaltspolitischen Fraktionssprecher untersucht.

Die angesprochene Ergänzung des Untersuchungsmodells um das Konstrukt „Gesamtsicht Konzern“ ist im vorliegenden Beitrag erstmals umsetzbar, da die hier genutzten Umfragedaten später erhoben wurden, was einen weiter fortgeschrittenen Umstellungsstand im Hinblick auf den Gesamt-/Konzernabschluss impliziert. *Burth/Hilgers* (2014, S. 32) haben auf die Integration dieses Konstrukts verzichten müssen, da in deren Studie nur acht Kommunen angegeben hatten, bereits einen Gesamt-/Konzernabschluss festgestellt zu haben.

Die zur Hypothesenherleitung verwendete Literatur stammt teilweise auch aus dem Ausland. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich die Rechnungssysteme anderer Länder von denen in Deutschland unterscheiden (können). Dies gilt im Besonderen für Detailfragen (z.B. Vermögensbewertung). Da der vorliegende Beitrag jedoch Grundzusammenhänge und keine Detailfragen zum Gegenstand hat, kann davon ausgegangen werden, dass sich die aus den unterschiedlichen Systemen ergebenden Unterschiede merklich reduzieren. Nicht zuletzt sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Analyse des wahrgenommenen Nutzens auf Basis von Strukturgleichungsmodellen noch immer am Anfang des Forschungsprozesses steht und damit teilweise noch explorativen Charakter hat. Mit *Burth/Hilgers* (2014) ist den Autoren nur ein Beitrag bekannt, der einen derartigen Ansatz wählt.

Effekt der Entscheidungsrelevanz auf die Steuerung

Im vorliegenden Beitrag wird Steuerung in Anlehnung an *Burth/Hilgers* (2014) verstanden als die Gesamtheit aller politischen Entscheidungen, über die das Verhalten organisatorischer Einheiten einer Kommune (Kernverwaltung plus Auslagerungen) beeinflusst werden soll. Das Treffen politischer Steuerungsentscheidungen bedarf grundsätzlich Informationen, die auf die Informationsbedürfnisse der politischen Mandatsträger zugeschnitten sind (entscheidungsrelevante Informationen). Als entscheidungsrelevant können Informationen angesehen werden, sofern sie einen Beitrag zu den Zwecken der Finanzsteuerung leisten, wie z.B. zur Sicherstellung der Generationengerechtigkeit sowie zur Gewährleistung der Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns (*Burth/Hilgers* 2014, S. 8).

Die traditionelle/kamerale Haushaltssteuerung erfolgt über die einseitige Zuteilung von Inputs/Finanzmitteln, um hierüber programmatische Schwerpunkte zu setzen. Problematisch an dieser Steuerungsrationaltät ist, dass die Finanzmittel zugeteilt werden, ohne zu betrachten, was mit den Mitteln erreicht wird. Die Doppik schafft hier den Übergang von der Input- zur Output-/Wirkungssteuerung, die die Budgetzuteilung an das Erreichen politisch determinierter Output-/Wirkungsziele knüpft. Der Zielerreichungsgrad wird über Kennzahlen gemessen (*Burth* u.a. 2012, S. 219). Die Informationsversorgung der Mandatsträger wird auf diesem Wege enger an das Hauptziel öffentlicher Einheiten, die Gemeinwohlmaximierung, angepasst. So geht *Bals* (2008, S. 48) davon aus, dass, wenn sich Politik und Verwaltungsführung v.a. auf Ziele, Wirkungen und Leistungen konzentrieren und sich bei den Inputs stärker auf die Ergebnisse, Zuschussbedarfe und Deckungsbeiträge fokussieren, Kräfte freigesetzt werden, die Strategiediskussionen anstoßen, überhöhte Standards diskutierbar und Kosten transparent machen. Durch die an gemeinwohlorientierte Wirkungsziele und -kennzahlen geknüpfte Budgetierung im doppelischen Produkthaushalt kann folglich davon ausgegangen werden, dass sich die Informationsversorgung und damit die Grundlage für das Treffen politischer Steuerungsentscheidungen verbessert.

Neben der Output/Wirkungsorientierung entspringt auch der Bilanz als neuer Komponente im Vergleich zur Kameralistik eine Verbesserung der Informationsqualität für finanzpolitische Entscheidungen. So wird in der Doppik erstmals die Höhe des gesamten Vermögens und der gesamten Verschuldung ersichtlich, wobei dies sowohl für Kernverwaltung als auch für den Konzern Kommune (d.h. inkl. Auslagerungen) gilt. Hinzu kommt, dass in Ergebnishaushalt und Ergebnisrechnung der Ressourcenverbrauch und das Ressourcenaufkommen in Form von Aufwendungen und Erträgen erstmals vollständig und periodengerecht erfasst und einander gegenüber gestellt werden (*Raupach/Stangenberg* 2009, S. 69). Diese Informationen sind bei Steuerungsentscheidungen unerlässlich, um die Generationengerechtigkeit der Finanzwirtschaft beurteilen zu können, da eine generationengerechte Finanzpolitik per Definition immer dann gegeben ist, wenn Erträge und Aufwendungen ausgeglichen sind (*Glöckner/Gnädinger/Grieger* 2008, S. 4). Die Kameralistik vermag es aufgrund des vorherrschenden Geldverbrauchskonzepts nicht, die Generationengerechtigkeit der Haushaltswirtschaft zu beurteilen (*Lüder* 1993, S. 225ff.; *Cortès* 2004, S. 58ff.).

Verbesserungen in der Entscheidungsrelevanz doppischer Informationen sind eine Einschätzung, die sich häufiger in der Literatur findet (*Berens u.a.* 2007, S. 3; *Lüder* 2001, S. 16; *Lapsley/Mussari/Paulsson* 2009, S. 720f.; *Wynne* 2004, S. 7; *Blöndal* 2004, S. 105; *Franke* 2011, S. 653; *Marti* 2006, S. 65). Aufbauend auf obigen Ausführungen kann folgende These formuliert werden (*Burth/Hilgers* 2014, S. 8f.):

H1: *Die wahrgenommene Verbesserung der Entscheidungsrelevanz steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten.*

Effekt von Leistungsvergleichen auf die Steuerung

Mehrere Autoren gehen im Kontext der Doppik-Einführung davon aus, dass Leistungsvergleiche mit Privaten bzw. anderen Kommunen potentiell erleichtert werden (*Berens u.a.* 2007, S. 5; *Wynne* 2004, S. 7). *KGSt/Bertelsmann Stiftung* (2009, S. 15) wenden gleichwohl ein, dass derartige Gegenüberstellungen von Gebietskörperschaften eine Harmonisierung des Haushaltsrechts durch einheitliche Mindeststandards erfordern. So besteht bezüglich der Harmonisierung noch erheblicher Handlungsbedarf (*Lasar* 2010; *KGSt/Bertelsmann Stiftung* 2008, S. 17f.; *Gnädinger/Grieger* 2008, S. 60f.; *Mühlenkamp/Glöckner* 2009). Unterschiedliche Bewertungs- und Produktgliederungsvorschriften erschweren produkt-/leistungsorientierte Kennzahlenvergleiche. Selbiges gilt für Finanzkennzahlenvergleiche. Zumindest innerhalb einzelner Länder sind die rechtlichen Unterschiede jedoch geringer (*Mühlenkamp/Glöckner* 2009), weshalb hier Leistungsvergleiche auf Basis doppischer Daten eher möglich sind.

Nach *Berens u.a.* (2007, S. 5) wird ferner ein Benchmarking mit Privaten durch die Doppik erleichtert, da das bisherige Problem der verschiedenartigen Rechnungsstile (insbesondere die unvollständige Erfassung des Ressourcenverbrauchs) gelöst wird. Von besonderer Bedeutung sind Informationen aus Leistungsvergleichen (mit Privaten oder anderen Kommunen) für Steuerungsentscheidungen (*Burth/Hilgers* 2014, S. 9). Beispielhaft zu nennen sind Make-or-Buy-Entscheidungen oder Benchmarkings mit anderen Kommunen, die Ineffizienzen aufdecken und daher Gegensteuerungsmaßnahmen nach sich ziehen (Lernen vom Besten) (*Schauer* 2010, S. 177ff.). Die Wichtigkeit von Benchmarkings rührt hierbei im öffentlichen Sektor insb. daher, dass öffentliche Einheiten nicht im Wett-

bewerb stehen, sondern in vielen Bereichen Quasi-Monopolisten sind. Benchmarkings sind vor diesem Hintergrund als Wettbewerbssurrogat zu begreifen (Thom/Ritz 2008, S. 156). Bessere Vergleichsmöglichkeiten verbessern damit potenziell die Steuerungsmöglichkeiten der politischen Mandatsträger. Mithin kann somit die folgende These aufgestellt werden (Burth/Hilgers 2014, S. 9):

H2: *Die wahrgenommene Erleichterung von Leistungsvergleichen steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten.*

Effekt von Leistungsvergleichen auf die Transparenz

Mithin tragen verbesserte Vergleichsmöglichkeiten (z.B. bei Produktkennzahlen) auch zu einem höheren Grad an Transparenz bei (Christiaens/Rommel 2008, S. 59). Transparenz bezeichnet hierbei den Grad, zu dem kommunale Finanz- und Leistungsdaten für Stakeholder (Politik, Verwaltungsmitarbeiter, Bürger, Unternehmen, Medien etc.) zugänglich, nachvollziehbar, übersichtlich und verständlich sind (Burth/Hilgers 2014, S. 9).

Um die Transparenz der kommunalen Finanzsituation zu erhöhen, ist es erforderlich, interkommunale Vergleiche von Produkt- und Finanzkennzahlen zu veröffentlichen. Eine entsprechende Veröffentlichung kann z.B. im Haushaltsplan, im Jahresabschluss oder im Gesamt-/Konzernabschluss erfolgen (Burth/Hilgers 2014, S. 9). Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass insb. Finanzkennzahlenvergleiche (z.B. zur Bilanz oder Ergebnisrechnung) in der Doppik erleichtert werden und Stakeholdern ein Mehr an Transparenz gewährleisten, da die Doppik komplett neue Vergleichsgebiete (z.B. zum Vermögen, zu den Rückstellungen, zum Ressourcenverbrauch (von Kernverwaltung und Konzern Kommune)) eröffnet. Nach aktuellem Umsetzungsstand gilt dies für produktorientierte Kennzahlen (noch) nicht in selbigem Maße, da Leistungsziele und Kennzahlen vielerorts nicht oder nur rudimentär in Haushaltsplan und Jahresabschluss verankert sind (z.B. *Deutscher Städtetag/PWC* 2011, S. 75). Gleichwohl kann für die analysierte Stichprobe (Kommunen mit Gesamt-/Konzernabschluss) davon ausgegangen werden, dass Ziele und Kennzahlen (im Vergleich zu den übrigen Kommunen) bereits relativ häufig genutzt werden, da die analysierten Kommunen im Umstellungsprozess am weitesten fortgeschritten sind. Im Kontext von länderübergreifenden Kennzahlenvergleichen ist ferner nochmals auf die bereits erwähnten haushaltsrechtliche Unterschiede hinzuweisen, die die Vergleichbarkeit einschränken (Mühlenkamp/Glückner 2009).

Ungeachtet der tatsächlichen Umsetzung wohnt der Doppik das Potential inne, produktorientierte Kennzahlenvergleiche und Finanzkennzahlenvergleiche zu vereinfachen (Berens u.a. 2007, S. 5; Wynne 2004, S. 7) und demzufolge die Transparenz zu steigern, sofern Kennzahlenvergleiche konsistent und dauerhaft veröffentlicht werden. Aufbauend auf diesen Überlegungen kann folgende These aufgestellt werden (Burth/Hilgers 2014, S. 9f.):

H3: *Die wahrgenommene Erleichterung von Leistungsvergleichen steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Verbesserung der Transparenz der Kommunalfinanzsituation.*

Effekt der Gesamtsicht auf den Konzern Kommune auf die Steuerung

Ein wichtiges Motiv der Einführung der kommunalen Doppik besteht in dem Ziel die Finanzinformationen von kommunaler Kernverwaltung und Auslagerungen (kommunale

Fonds, Einrichtungen und Unternehmen) erstmals zu einem finanzwirtschaftlichen Gesamtbild des Konzerns Kommune zusammenzuführen (Berens u.a. 2007, S. 4; IMK 2000, S. 2). Konkret angesprochen ist in diesem Kontext der sog. Gesamt-/Konzernabschluss, der die Jahresabschlüsse von Kernverwaltung und Auslagerungen in konsolidierter Form zusammenfasst (Kiamann 2010; Müller-Marqués Berger/Krebs 2010). Der Gesamt-/Konzernabschluss wird von verschiedenen Autoren als ein wesentlicher Vorteil des doppischen Systems im Vergleich zur Kameralistik angesehen (z.B. Budäus/Hilgers 2010, S. 78ff.; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 37), da er z.B. gewährleistet, dass in Auslagerungen verortete Schulden, Defizite etc. nunmehr schwieriger dem Blick der Politik (aber auch dem Blick von Bürgern, Gläubigern und sonstigen Stakeholdern einer Kommune) entzogen werden können. Die Aufwendungen, Erträge, Vermögensgegenstände, Schulden, Ein- und Auszahlungen des Konzerns Kommune werden in einem Dokument erfasst und damit konsolidierter dargestellt als dies der Beteiligungsbericht vermag (zur kommunalen Beteiligungsberichterstattung siehe z.B. Papenfuß/Schaefer 2011). Die finanzielle Lage des Konzerns Kommune ist damit auf Grundlage des Gesamt-/Konzernabschlusses besser beurteilbar. Finanzkennzahlenvergleiche mit Kommunen, die einen anderen Auslagerungsgrad aufweisen, werden deutlich erleichtert. Einen besonderen Informationsmehrwert dürfte insbesondere der kaufmännisch vorgebildete Teil der politischen Mandatsträger in Rat und Kreistag aus dem neuen Gesamt-/Konzernabschluss ziehen, da dieser viele Parallelen zum kaufmännischen Konzernabschluss aufweist.

Zum Treffen rationaler finanzpolitischer Entscheidungen benötigen die Mandatsträger eine bedarfsgerechte Versorgung mit Finanzinformationen – sowohl zur Kernverwaltung als auch zum Konzern Kommune. Aus Sicht der Politik ist auf Basis vorstehender Überlegungen davon auszugehen, dass der Gesamt-/Konzernabschluss im Vergleich zur Kameralistik in einer besseren Informationsversorgung für Steuerungsentscheidungen – insbesondere im Kontext der Steuerung des Konzerns Kommune – resultiert.

H4: *Die wahrgenommene Verbesserung der Gesamtsicht auf den Konzern Kommune steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten.*

Effekt der Gesamtsicht auf den Konzern Kommune auf die Generationengerechtigkeit

Ein Kernelement der Doppik-Einführung besteht in der Ressourcenverbrauchsorientierung dieses Systems (IMK 2000). Das Ressourcenverbrauchskonzept findet hierbei auch im Gesamt-/Konzernabschluss seinen Niederschlag. So ist aus der Gesamt-/Konzernergebnisrechnung (analog zur Ergebnisrechnung im Jahresabschluss der Kernverwaltung) der Ressourcenverbrauch in Form von Aufwendungen und das Ressourcenaufkommen in Form von Erträgen ersichtlich. Ist die Gesamt-/Konzernergebnisrechnung in Erträgen und Aufwendungen ausgeglichen, so hat der Konzern Kommune im betreffenden Rechnungsjahr per Definition generationengerecht gewirtschaftet (Burth u.a. 2012, S. 203). Der Gesamt-/Konzernabschluss offenbart somit, ob aus finanzwirtschaftlicher Sicht dem ethischen Leitbild der Generationengerechtigkeit entsprochen worden ist. Die Kameralistik erstreckt sich im Gegensatz zur Doppik nur auf den Geldverbrauch und enthält keine Ressourcenverbrauchsdaten – weder zur Kernverwaltung noch in konsolidierter Form zum Konzern Kommune (Burth u.a. 2012, S. 215).

Es ist gleichwohl auch darauf hinzuweisen, dass die reine Darstellung ressourcenverbrauchsorientierter Informationen noch keine Verbesserung der Generationengerechtig-

keit der Finanzwirtschaft des Konzerns Kommune bewirkt. Vielmehr müssen die finanzpolitischen Entscheidungen der Mandatsträger auch tatsächlich an dieser Maxime ausgerichtet werden. Nichtsdestotrotz kann davon ausgegangen werden, dass bereits besagte Darstellung ressourcenverbrauchsorientierter Informationen die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass mit zunehmender Routine im Umgang mit den neuen Informationen, Entscheidungen nicht mehr am Geldverbrauch, sondern am Ressourcenverbrauch ausgerichtet werden. Damit verbessert sich durch den in der Doppik erstmals aufgestellten Gesamt-/Konzernabschluss potenziell auch die Generationengerechtigkeit im Konzern Kommune.

H5: *Die wahrgenommene Verbesserung der Gesamtsicht auf den Konzern Kommune steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Steigerung der Generationengerechtigkeit.*

Effekt der Gesamtsicht auf den Konzern Kommune auf die Transparenz

Neben dem zuvor beschriebenen Einfluss auf politische Steuerungsentscheidungen lässt sich aus der verbesserten Informationsversorgung hinsichtlich der finanziellen Situation des Konzerns Kommune schließen, dass sich auch die übrigen (potenziellen) Nutzer/Stakeholder kommunaler Finanzinformationen (z.B. Steuerzahler, ortsansässige Unternehmen, Gläubiger, Wissenschaftler, Medienvertreter) ein besseres Bild von der Vermögens-, Verschuldungs-, Finanz- und Aufwands-/Ertragslage ihrer Kommune (einschließlich der ihr wirtschaftlich zuzurechnenden Auslagerungen) machen können. Dies gilt im Besonderen, sofern der Gesamt-/Konzernabschluss online zugänglich gemacht wird. So ermöglicht ein konsolidierter Gesamt-/Konzernabschluss z.B. Gläubigern eine bessere Beurteilung der Bonität einer Kommune sowie ihrer Auslagerungen. Für Wähler leistet der Gesamt-/Konzernabschluss einen Beitrag zu einer informierten Wahlentscheidung. Unternehmen, die eine Ansiedlung in der betreffenden Kommune erwägen, gibt der Gesamt-/Konzernabschluss Hinweise darauf, inwiefern z.B. künftig aufgrund eines Konsolidierungsbedarfs im Konzern Kommune Abgabenerhöhungen (z.B. Grundsteuer B, Gewerbesteuer) zu erwarten sind. Auch aus politischer Sicht ergeben sich Chancen aus einer erhöhten Transparenz der Finanzlage durch den Gesamt-/Konzernabschluss. So eröffnet sich auch und gerade im Kontext von (Haushalts-)Defiziten die Möglichkeit, die Notwendigkeit unpopulärer Konsolidierungsmaßnahmen gegenüber Bürgern, Unternehmen etc. einfacher zu kommunizieren.

H6: *Die wahrgenommene Verbesserung der Gesamtsicht auf den Konzern Kommune steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Verbesserung der Transparenz der Kommunalfinanzsituation.*

Effekt der Steuerung auf Effektivität und Effizienz

Die Steuerung der Verwaltung durch die Politik ist kein Selbstzweck. Sie zielt darauf ab, das Verwaltungshandeln in einer bestimmten, politisch gewünschten Weise zu beeinflussen. Ein wichtiges Steuerungsfeld betrifft das Ziel, das Verwaltungshandeln effizienter und effektiver zu gestalten (Burth/Hilgers 2014, S. 10). Konkret leitet sich die neue Steuerungsrationalität aus der Erweiterung der traditionellen Inputsteuerung (die in abgewandelter Form grundsätzlich auch in der Doppik weiterhin praktiziert werden kann) um eine output-/wirkungsorientierte Budgetierung verknüpft mit produktorientierten Zielen und Kennzahlen ab (KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 17ff.; Berens u.a. 2007, S. 5). So sollen Anreize gesetzt werden, den Zielerreichungsgrad des Verwaltungshandelns zu erhö-

hen (Effektivität) und den Zielerreichungsprozess wirtschaftlicher zu vollziehen (Effizienz) (Lüder 2001, S. 13).

Verbesserte Steuerungsmöglichkeiten werden von mehreren Autoren als ein Hauptvorteil der Doppik gegenüber der Kameralistik angesehen (Lüder 1999; Lüder 2001; Berens u.a. 2007, S. 1; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009). Mit der zwar noch rudimentären aber dennoch stetig zunehmenden Umsetzung output-/wirkungsorientierter Budgetierung verknüpft mit Zielen und Kennzahlen ist anzunehmen, dass mit der Doppik-Einführung potenziell auch die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns steigt. Hieraus lassen sich folgende Hypothesen ableiten (Burth/Hilgers 2014, S. 10):

- H7:** *Die wahrgenommene Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Steigerung der Effektivität des Verwaltungshandelns.*
- H8:** *Die wahrgenommene Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns.*

Effekt der Steuerung auf die Generationengerechtigkeit

Neben der Steigerung der Effizienz und Effektivität ist die Gewährleistung der Generationengerechtigkeit ein wichtiges politisches Steuerungsfeld. Wie bereits beschrieben bezeichnet der Begriff der Generationengerechtigkeit in der Konkretisierung des Prinzips der interperiodischen Gerechtigkeit den Idealzustand, dass jede Generation nur die Ressourcen verbraucht, die sie selbst erwirtschaftet hat (Burth u.a. 2012, S. 203; Glöckner/ Gnädinger/Grieger 2008, S. 4; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 16f.). Die Doppik stellt im Ergebnishaushalt bzw. in der Ergebnisrechnung Informationen zum Ressourcenverbrauch (Aufwand) bzw. Ressourcenaufkommen (Ertrag) in der Kernverwaltung bereit (Burth u.a. 2013, S. 160ff.). Im Gesamt-/Konzernabschluss finden sich ferner Ressourcenverbrauchs- und Ressourcenaufkommensdaten zum Konzern Kommune. Sofern diese Informationen im Sinne des Erreichens eines dauerhaften Ausgleichs von (ordentlichen) Erträgen und Aufwendungen zu Steuerungszwecken verwendet werden, kann die politische Ebene eine generationengerechte Finanzpolitik in der Kommune sicherstellen. Die Kameralistik stellt bedingt durch die Zahlungsstromorientierung keine entsprechenden Daten zur Verfügung, weshalb es in der traditionellen Kameralistik faktisch nicht möglich ist, gezielt eine generationengerechte Finanzpolitik zu betreiben (Lüder 1993, S. 225ff.; Cortès 2004, S. 58ff.).

Die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten in der Doppik (Lüder 2001; Berens u.a. 2007, S. 1; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009) erleichtern es demzufolge potenziell, die Gewährleistung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit finanzpolitisch sicherzustellen. Es kann damit im Vergleich zur Kameralistik die folgende Hypothese aufgestellt werden (Burth/Hilgers 2014, S. 10f.):

- H9:** *Die wahrgenommene Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten steht in einem positiven Kausalzusammenhang zur wahrgenommenen Steigerung der Generationengerechtigkeit.*

Effekt von Effektivität und Effizienz auf den Nutzen

Mit der Doppik geht ein Übergang von der traditionellen kameralen Inputsteuerung hin zu einer output-/wirkungsorientierten Steuerung einher (Mühlenkamp 2011, S. 1; Lüder 2001, S. 69ff.). Der Übergang begründet sich in dem Merkmal öffentlicher Verwaltungen, dass

selbige nicht nach der Maximierung des Gewinns, sondern nach der Maximierung des Gemeinwohls streben (Bals 2008, S. 2). Das Gemeinwohlstreben wird in der kommunalen Finanzwirtschaft übersetzt in Output-/Wirkungsziele, welche über Kennzahlen operationalisiert werden. Maßstab zur Überprüfung der Wirksamkeit von Maßnahmen sowie zur Kontrolle des Zielerreichungsgrades ist die sog. Effektivität (Schauer 2010, S. 33ff.; Burth u.a. 2012, S. 115).

Die Effektivität stellt im sog. 3-E-Modell die strategische Ebene dar. Operationalisiert wird die Effektivität durch Vereinbarung organisationaler/individueller Ziele zu deren Erreichung entsprechende Budgets zugeteilt werden (Budäus/Buchholtz 1997, S. 322ff.; Burth u.a. 2012, S. 359f.; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 23). Die Ziele sind mit dem verfügbaren Budget möglichst effizient, das heißt im Sinne des ökonomischen Prinzips (Minimal-/Maximalprinzip) (Schauer 2010, S. 33ff.; Wöhe 2002, S. 1f.), zu erreichen.

Die drei zentralen Steuerungsrationaltäten Input-, Output- und Wirkungssteuerung lassen sich im Sinne einer Prioritätenrangfolge verstehen. So sollte zuvorderst im Rahmen eines Kontraktmanagements (mit dem Haushaltsplan als Hauptkontrakt) (Bals 2008, S. 7) eine wirkungsorientierte Steuerung betrieben werden. Hintergrund ist, dass Inputs zur Erzeugung von kommunalen Produkten (Outputs) dienen und jedes kommunale Produkt wiederum letztlich nur Mittel zum Zweck – nämlich zur Erreichung einer bestimmten Wirkung – ist (Bals 2008, S. 62). Ist die Wirkungsmessung nicht möglich, ist alternativ auf die Steuerung über Outputziele und -kennzahlen zurückzugreifen. Sofern auch Outputs als Steuerungsinstrument nicht praktikabel sind, kann in letzter Instanz auch in der Doppik auf die inputorientierte Steuerungsrationaltät zurückgegriffen werden. Die Inputsteuerung ist zuletzt zu wählen, da sie eine wesentliche Schwäche aufweist: So blendet sie Outputs und Wirkungen vollständig aus und schafft keine Anreize, die Finanzmittel/Inputs effizient und effektiv einzusetzen (Burth/Hilgers 2014, S. 11).

Nach Ansicht zahlreicher Autoren liegt in der Steigerung der Effektivität durch Umsetzung der Wirkungsorientierung der Verwaltungssteuerung ein wesentlicher Treiber des Nutzens² der Doppik (z.B. Berens u.a. 2007, S. 7; Hilgers 2010, S. 1101; Raupach/Stangenberg 2009, S. 18; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 8; Hilgers 2011, S. 51). Neben der Steigerung der Effektivität wird der Doppik auch das Potential zur Erhöhung der Effizienz des Verwaltungshandelns zugesprochen (Budäus/Hilgers 2009, S. 377; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 8). Zahlreiche Autoren sehen in der verbesserten Effizienz im neuen doppischen Planungs-, Steuerungs- und Informationssystem einen Hauptgrund zur Doppik-Einführung und demzufolge einen weiteren wesentlichen Nutzentreiber der Doppik (Berens u.a. 2007, S. 7; Hilgers 2010, S. 1101; Raupach/Stangenberg 2009, S. 18; Cohen/Kaimenaki/Zorgios 2007, S. 93; Franke 2011, S. 653). Als Thesen können demzufolge aufgestellt werden (Burth/Hilgers 2014, S. 11f.):

- H10:** *Die wahrgenommene Steigerung der Effektivität des Verwaltungshandelns steht in einem positiven Kausalzusammenhang zum wahrgenommenen Doppik-Nutzen.*
- H11:** *Die wahrgenommene Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns steht in einem positiven Kausalzusammenhang zum wahrgenommenen Doppik-Nutzen.*

Effekt der Generationengerechtigkeit auf den Nutzen

Ein Hauptelement der Doppik-Einführung besteht, wie bereits angesprochen, im Übergang vom traditionellen Geldverbrauchskonzept der Kameralistik zum Ressourcenver-

brauchskonzept der Doppik (*KGSt/Bertelsmann Stiftung* 2009, S. 13ff.; *Budäus/Hilgers* 2009, S. 377ff.). Eine entsprechende Zielsetzung ist auch seitens der Innenministerkonferenz formuliert worden (*IMK* 2000; *IMK* 2003a). Der Vorteil der Doppik gegenüber der Kameralistik besteht hierbei darin, dass der Ressourcenverbrauch lückenlos erfasst und berichtet wird. So deckt die Kameralistik nur zahlungswirksame Ressourcenverbräuche (zum Beispiel Personalaufwendungen) ab – Rückstellungsbildungen und Abschreibungen finden demgegenüber zum Beispiel keine Berücksichtigung (*Budäus/Hilgers* 2009, S. 377ff.; *KGSt/Bertelsmann Stiftung* 2009, S. 13ff.; *Mühlenkamp* 2011, S. 8). Erträge und Aufwendungen werden in der Doppik im Ergebnishaushalt geplant. Die Rechnungslegung erfolgt in der Ergebnisrechnung. Die Ausgeglichenheit von (ordentlichen) Erträgen und Aufwendungen in Planung und Rechnung (bzw. der Erhalt des Eigenkapitals) wird gemeinhin als finanzwirtschaftliche Konkretisierung des Grundsatzes der Generationengerechtigkeit angesehen (z.B. *Gnädinger/Grieger* 2008, S. 60; *Gnädinger* 2012, S. 193ff.).

Die ressourcenorientierten Finanzinformationen ermöglichen der Politik mithin das Betreiben einer generationengerechten Haushaltssteuerung. Die Doppik stellt indes in erster Linie ein Informationssystem dar. Die Generationengerechtigkeit der Finanzwirtschaft kann in diesem Sinne erst gewährleistet werden, sobald auch die politischen Steuerungsentscheidungen tatsächlich dieses Ziel verfolgen. Es bedarf demzufolge auch dem entsprechenden politischen Willen, die neue, verbesserte Informationsgrundlage für Steuerungsentscheidungen zu nutzen, um so dem ethischen Leitbild der Generationengerechtigkeit gerecht zu werden. Das kommunale Haushaltsrecht gibt mit der Verpflichtung zum Ergebnisausgleich indes einen Rahmen vor (*Burth* u.a. 2013, S. 162ff.).

Analog zur Intention der Innenministerkonferenz wird in der einschlägigen Fachliteratur die Abbildung der Generationengerechtigkeit durch Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzepts als einer der zentralen Vorteile/Nutzentreiber der Doppik genannt (z.B. *KGSt/Bertelsmann Stiftung* 2009; *Berens* u.a. 2007, S. 3; *Hilgers* 2010, S. 1101; *Glöckner/Gnädinger/Grieger* 2008; *Schwarting* 2009; *Gnädinger/Grieger* 2008). Hieraus ergibt sich folgende Hypothese (*Burth/Hilgers* 2014, S. 12):

H12: *Die wahrgenommene Steigerung der Generationengerechtigkeit steht in einem positiven Kausalzusammenhang zum wahrgenommenen Doppik-Nutzen.*

Effekt der Transparenz auf den Nutzen

Im Vergleich zur Kameralistik stellt die Doppik u.a. in den Bereichen Produktorientierung, Jahresabschluss und Gesamt-/Konzernabschluss neue Finanzinformationen für Stakeholder bereit. So können im Produkthaushalt z.B. Informationen zu den Produktkosten (z.B. Gesamtkosten pro Schüler), zur Leistungsqualität (z.B. Klassenstärke) sowie zur Produktmenge (z.B. Schülerzahl) abgebildet werden (*Bals* 2008, S. 61). Über geeignete Ziele und Kennzahlen wird offenkundig, was mit den öffentlichen Geldern konkret erreicht worden ist bzw. welche gemeinwohlorientierten Wirkungen erzeugt worden sind. Im Jahresabschluss werden das Vermögen und die Schulden (inkl. Rückstellungen) der Kernverwaltung vollständig erfasst und einander in der Bilanz gegenübergestellt (*Lüder* 2001, S. 47ff.; *Raupach/Stangenberg* 2009, S. 15ff.; *Hilgers* 2010, S. 1101). Ressourcenverbrauch und Ressourcenaufkommen werden in der Ergebnisrechnung transparent. Ergänzend konsolidiert der Gesamt-/Konzernabschluss die Finanzdaten der Kernverwaltung mit denen der Auslagerungen, was die Beurteilung der finanziellen Lage des Konzerns Kommune erleichtert (*Kiamann* 2010; *Müller-Marqués Berger/Krebs* 2010; *Budäus/Hilgers* 2010;

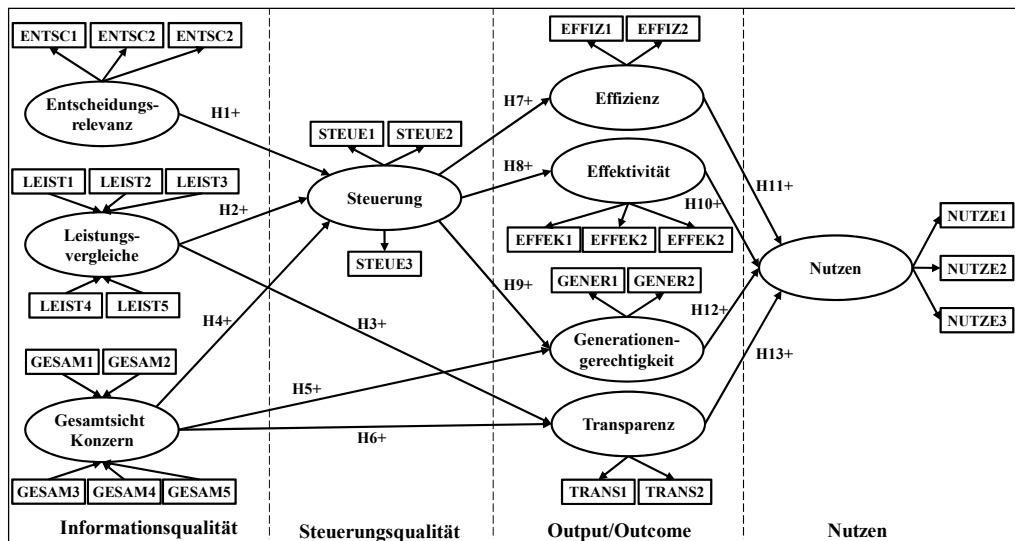
Berens u.a. 2007, S. 4). Jagalla/Becker/Weber (2011, S. 148) differenzieren konkret zwischen unspezifischen (z.B. verbesserte Gesamtsicht auf finanzielle Lage der Kommune) und spezifischen Transparenzsteigerungen (z.B. bessere Transparenz bezüglich Aufwendungen, Erträgen, Vermögenswerten, Schulden).

Die neuen Rechnungslegungskomponenten sind ein wesentlicher Grund, weshalb viele Autoren davon ausgehen, dass die Doppik die Transparenz der öffentlichen Finanzsituation steigert und die Transparenz gleichzeitig einen Hauptvorteil/-nutzentreiber der Doppik darstellt (Budäus/Hilgers 2009, S. 377; Jagalla/Becker/Weber 2011, S. 148; Berens u.a. 2007, S. 7; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009, S. 10; Lüder 2001, S. 34ff.; Franke 2011, S. 653; Raupach/Stangenberg 2009, S. 45). Vorstehende Ausführungen führen zu folgender Hypothese (Burth/Hilgers 2014, S. 13):

H13: Die wahrgenommene Verbesserung der Transparenz steht in einem positiven Kausalzusammenhang zum wahrgenommenen Doppik-Nutzen.

Im Untersuchungsmodell werden die Konstrukte Entscheidungsrelevanz, Leistungsvergleiche und Gesamtsicht Konzern zur Ebene „Informationsqualität (in der kommunalen Doppik)“ zusammengefasst. Dem Konstrukt „Steuerung“ wird eine eigene Ebene im Modell zugewiesen, um dessen Bedeutung hervorzuheben. Hintergrund ist, dass die Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten gemäß mehrerer Autoren (z.B. Berens u.a. 2007, S. 1; Lüder 2001; KGSt/Bertelsmann Stiftung 2009) als eines der zentralen Reformmotive angesehen wird. Auch Burth/Hilgers (2014, S. 13) kommen in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, dass der Steuerungsebene in der Doppik eine Sonderstellung zukommt.

Abb. 1: Untersuchungsmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

4 Datenerhebung und methodisches Vorgehen

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Umfrage unter kommunalen Haushaltspolitikern, die die Autoren im Mai/Juni 2012 durchgeführt haben. Die Umfrage war gerichtet an alle Landkreise sowie alle Städte/Gemeinden ab 20.000 Einwohnern. Adressiert war sie an die haushaltspolitischen Sprecher von zwei großen Kreistags-/Ratsfraktionen je Kommune.³ Insgesamt erhielten die Autoren 608 ausgefüllte, auswertbare Fragebögen zurück (Rücklaufquote: 30,4%). Vier zurückgesendete Fragebögen waren nicht auswertbar.

Um sicherzustellen, dass die Antworten der Haushaltspolitiker tatsächliche Erfahrungen und keine Mutmaßungen widerspiegeln, sind im vorliegenden Beitrag lediglich diejenigen 136 Fragebögen analysiert worden, bei denen angegeben wurde, dass bereits ein Gesamt-/Konzernabschluss von der Kommune festgestellt worden ist. Da der Gesamt-/Konzernabschluss i.d.R. den letzten Schritt bei der Umstellung auf die kommunale Doppik darstellt, kann davon ausgegangen werden, dass die Antwortenden bereits langjährige Erfahrungen mit dem neuen System haben. Bei den 136 analysierten Fragebögen handelt es sich in 30 Fällen um Haushaltspolitiker aus kreisfreien Städten, in 65 Fällen aus kreisangehörigen Städten/Gemeinden und in 39 Fällen aus Landkreisen. In zwei Fällen ist zum Kommunaltyp keine Angabe gemacht worden.

Die im vorliegenden Beitrag verwendete Analysemethode ist die sog. Strukturgleichungsmodellierung (engl. „structural equation modeling“ – SEM). SEM bezeichnet eine multivariate Analysemethode, die multiple Regressionen zwischen Konstrukten (hier z.B. Generationengerechtigkeit, Transparenz, Gesamtsicht Konzern) durchführt. Konstrukte (latente Variablen) sind Variablen, die nicht direkt messbar sind. Es wird daher versucht sie mittels messbarer, manifester Variablen (Indikatoren, Items) zu operationalisieren. Der Vollständigkeit halber ist außerdem darauf hinzuweisen, dass Regressionsanalysen zwar die Annahme kausaler Zusammenhänge zugrundeliegt, die angewendeten statistischen Verfahren faktisch jedoch lediglich Korrelationen und keine kausalen Beziehungen nachweisen können (*Freedman 1997*).

Strukturgleichungsmodelle bestehen aus einem Mess- und einem Strukturmodell. Das Messmodell beschreibt die Beziehung zwischen einem Konstrukt und dessen (messbaren) Items. Das Messmodell zielt darauf ab, zu untersuchen, ob die gewählten Items den formellen Voraussetzungen (insb. Reliabilität und Validität) genügen. Auf Grundlage der Untersuchung des Messmodells auf Reliabilität und Validität erfolgt die Analyse des Strukturmodells. Das Strukturmodell bezeichnet die Beziehungen zwischen den Konstrukten, wobei sowohl indirekte als auch direkte Beziehungen abgebildet werden können. Demzufolge können Konstrukte in einem Strukturmodell sowohl als unabhängige als auch als abhängige Variablen fungieren (z.B. *Ringle u.a. 2006*; *Reinartz/Haenlein/Henseler 2009*).

Zur Analyse des Strukturgleichungsmodells wird im vorliegenden Beitrag Partial Least Squares SEM (PLS-SEM) genutzt. Zur Analyse des Strukturgleichungsmodells ist die Software SmartPLS 2.0.M3 (*Ringle/Wende/Will 2005*) verwendet worden. Fehlende Werte sind durch den Mittelwert ersetzt worden. Bei der Anwendung des PLS-Algorithmus sind die folgenden Einstellungen gewählt worden: 1,0 als Initialwert für die „outer weights“ (*Henseler 2010*, S. 114f.), „path-weighting scheme“ (*Henseler 2010*, S. 114f.), max. 300 Iterationen (*Ringle/Wende/Will 2005*) und 10^{-5} als Stop-Kriterium (*Wold 1982*, S. 14). Der Bootstrapping Algorithmus (*Chin 1998*, S. 320; *Henseler/Ringle/Sinkovics 2009*, S. 305ff.; *Efron 1981*) ist mit 5.000 Samples (*Hair u.a. 2012*, S. 16) und der Option „individual sign changes“ (*Henseler/Ringle/Sinkovics 2009*, S. 307) durchgeführt worden.

5 Konstruktoperationalisierung und deskriptive Statistiken

Die Items zur Operationalisierung der Konstrukte sind primär von *Burth/Hilgers* (2014, S. 20ff.) übernommen worden. Ergänzend sind in Kombination mit Experteninterviews beim formativen Konstrukt Leistungsvergleiche sowie bei einigen reflektiv gemessenen Konstrukten einzelne Items ergänzt worden, mit dem Ziel, die Messung der Konstrukte zu verbessern. Nicht zuletzt ist mit dem Konstrukt Gesamtsicht Konzern eine weitere latente Variable eingefügt worden, deren Items von den Autoren in Kombination mit Experteninterviews entwickelt worden sind. Der Anteil in Experteninterviews (weiter-)entwickelter Items verdeutlicht den noch immer explorativ geprägten Forschungsstand zu den Nutzen-Determinanten der kommunalen Doppik in Deutschland.

Die Items der Konstrukte sind in Tab. 1 aufgelistet. Sie sind jeweils auf einer 7er-Likert-Skala operationalisiert worden, wobei 1 einer starken Ablehnung und 7 einer starken Zustimmung entspricht. Die befragten Haushaltspolitiker sind jeweils explizit aufgefordert worden, die Fragen/Items im Vergleich von Doppik und Kameralistik zu beantworten/beurteilen. Zu beachten ist, dass die ENTSC3, LEIST2, LEIST5, GESAM1, GESAM4, GESAM5, STEUE1, STEUE3, EFFIZ2 und EFFEK3 im Originalfragebogen umgekehrt formuliert worden waren, um dem Problem der Ja-Sage-Tendenz entgegenzuwirken. Für die vorliegenden Darstellungen und Auswertungen sind die Fragen indes in ihrer Richtung wieder einheitlich formuliert worden, um die Lesbarkeit zu verbessern.

Tab. 1: Items zur Konstruktoperationalisierung

Konstrukt	Code	Item	Quelle
Entscheidungsrelevanz	ENTSC1	Die Doppik stellt relevantere Informationen für politische Entscheidungen bereit als die Kameralistik.	Burth/Hilgers (2014)
	ENTSC2	Auf Basis von Informationen aus der Doppik lassen sich bessere politische Entscheidungen treffen.	Burth/Hilgers (2014)
	ENTSC3	Die Informationen aus der Doppik sind als Entscheidungsgrundlage besser geeignet.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
Leistungsvergleiche	LEIST1	Die Daten aus der Doppik erleichtern es, Leistungsvergleiche mit privatwirtschaftlichen Unternehmen durchzuführen.	Burth/Hilgers (2014)
	LEIST2	In der Doppik ist es einfacher, Leistungsvergleiche innerhalb der Kommunalverwaltung anzustellen.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
	LEIST3	Die Daten aus der Doppik erleichtern es, Leistungsvergleiche mit anderen Kommunen aus demselben Bundesland anzustellen.	Burth/Hilgers (2014)
	LEIST4	Die Daten aus der Doppik erleichtern es, Leistungsvergleiche mit Kommunen aus anderen Bundesländern anzustellen.	Burth/Hilgers (2014)
	LEIST5	In der Doppik ist es einfacher, Leistungsvergleiche mit Kommunen aus anderen Staaten anzustellen.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
Gesamtsicht Konzern	GESAM1	Der Gesamt-/Konzernabschluss erleichtert mir die Beurteilung der Verschuldungslage.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
	GESAM2	Der Gesamt-/Konzernabschluss verschafft mir einen besseren Überblick über die Vermögenssituation.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
	GESAM3	Der Gesamt-/Konzernabschluss verschafft mir einen besseren Überblick über die Aufwendungen.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
	GESAM4	Der Gesamt-/Konzernabschluss erleichtert mir die Beurteilung der Ertragslage.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
	GESAM5	Der Gesamt-/Konzernabschluss erleichtert mir die Beurteilung der Liquiditätslage.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews

Konstrukt	Code	Item	Quelle
Steuerung	STEUE1	In der Doppik ist es einfacher, das Handeln der Verwaltungseinheiten (z.B. Abteilungen, Ämter) zu steuern.	Burth/Hilgers (2014)
	STEUE2	Die Doppik macht es leichter, die Verwaltung als Ganzes zu steuern.	Burth/Hilgers (2014)
	STEUE3	In der Doppik ist es leichter, den „Konzern Kommune“ (d.h. inklusive der Auslagerungen, wie z.B. öffentliche Unternehmen) zu steuern.	Burth/Hilgers (2014)
Generationen-gerechtigkeit	GENER1	Aufgrund der Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs in der Doppik (z.B. über Abschreibungen, Rückstellungen) ist es leichter eine generationengerechte Politik zu betreiben.	Burth/Hilgers (2014)
	GENER2	Die Doppik macht deutlich, ob auf Kosten künftiger Generationen gelebt wird.	Burth/Hilgers (2014)
Effizienz	EFFIZ1	Die Doppik trägt zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln bei.	Burth/Hilgers (2014)
	EFFIZ2	In der Doppik können die gleichen kommunalen Leistungen mit geringeren Haushaltsmitteln bereitgestellt werden.	Eigenes Design i.V.m. Burth/Hilgers (2014)
Effektivität	EFFEK1	Die Doppik hilft dabei, den Zielerreichungsgrad von politisch gesetzten Zielen zu erhöhen.	Burth/Hilgers (2014)
	EFFEK2	Die Doppik hilft dabei, die Qualität der Arbeitsergebnisse der Verwaltung zu erhöhen.	Burth/Hilgers (2014)
	EFFEK3	In der Doppik werden politische Ziele leichter erreicht als in der Doppik.	Eigenes Design i.V.m. Experteninterviews
Transparenz	TRANS1	In der Doppik wird transparenter, wofür Haushaltsmittel verwendet wurden.	Burth/Hilgers (2014)
	TRANS2	In der Doppik wird transparenter, was mit den eingesetzten Haushaltsmitteln erreicht wurde.	Burth/Hilgers (2014)
Nutzen	NUTZE1	Die Doppik bietet Vorteile gegenüber der Kameralistik.	Burth/Hilgers (2014)
	NUTZE2	Die Doppik ist ein sinnvolles System für das kommunale Finanzwesen.	Burth/Hilgers (2014)
	NUTZE3	Wenn es die Doppik nicht gäbe, müsste sie erfunden werden.	Burth/Hilgers (2014)

Quelle: Eigene Darstellung.

Zur Entscheidung, ob das zusätzlich eingefügte Konstrukt Gesamtsicht Konzern formativen oder reflektiven Charakter hat, sind die vier Entscheidungsregeln von *Jarvis/MacKenzie/Podsakoff* (2003, S. 203) herangezogen worden: Die erste Regel betrifft die Richtung der Kausalbeziehung zwischen dem Konstrukt und seinen Items. Sofern demnach der Kausalzusammenhang vom Item zum Konstrukt gerichtet ist, ist das Konstrukt als formativ einzuordnen. Die zweite Regel betrifft die Frage der Austauschbarkeit von Items. Formative Items sollten demnach nicht austauschbar sein und verschiedene Facetten des Konstrukts widerspiegeln, während reflektive Items austauschbar sein dürfen. Die dritte Entscheidungsregel bezieht sich auf die Kovarianz der Items. Demnach sollten reflektive Items miteinander korrelieren, um die interne Konsistenz und Reliabilität zu gewährleisten. Formative Items sollten demgegenüber nicht miteinander korrelieren, da Multikollinearität formative Konstrukte instabiler machen kann (*Petter/Straub/Rai* 2007, S. 634). Die vierte Regel von *Jarvis/MacKenzie/Podsakoff* nimmt Bezug zur Frage, ob die Items eines Konstrukts dieselben Antezedenten und Konsequenzen haben. Sofern dies zutrifft, hat das Konstrukt reflektiven Charakter, andernfalls ist es als formativ zu kategorisieren. Im Ergebnis der benannten vier Entscheidungsregeln sind die Autoren zudem resultatsgekommen, das Konstrukt als formativ einzuordnen.

Auf Basis der deskriptiven Statistiken (Tab. 2) zeigt sich, dass Haushaltspolitiker, die ihrem Mandat in Kommunen mit weit fortgeschrittenem Doppik-Umstellungsprozess nachgehen (d.h. Kommunen mit Gesamt-/Konzernabschluss), eine tendenziell positive Einstellung gegenüber der Doppik haben. Mit Ausnahme von LEIST4 (länderübergreifende Leis-

tungsvergleiche) werden bei allen Items tendenziell Verbesserungen gegenüber der Kamera-listik wahrgenommen. Das Ergebnis bei LEIST4 überrascht dahingehend wenig, als dass die 13 Flächenländer jeweils ihre eigene Doppik eingeführt haben (*Mühlenkamp/Glückner 2009*).

Besonders positiv beurteilen die bereits den Gesamt-/Konzernabschluss nutzenden Politiker eben diesen Gesamt-/Konzernabschluss bzw. die aus ihm resultierende, verbesserte Gesamtsicht auf den Konzern Kommune. Selbiges gilt im Hinblick auf das Generationengerechtigkeitskonstrukt und hier insb. GENER2. Positive Bewertungen seitens der befragten Haushaltspolitiker sind nicht zuletzt auch hinsichtlich Effizienz-Verbesserungen durch die Doppik-Einführung zu beobachten.

Tab. 2: Deskriptive Statistiken

Item	Mittelwert	Median	Standard- abweichung	Anzahl Nennungen							k.A.
				1 (lsa)	2	3	4	5	6	7 (ssz)	
ENTSC1	4,627	5	1,707	9	12	12	20	25	46	10	2
ENTSC2	4,522	5	1,784	11	12	13	24	22	38	14	2
ENTSC3	4,672	5	1,759	10	10	13	20	25	40	16	2
LEIST1	4,119	4	1,758	14	18	12	27	30	26	8	1
LEIST2	4,382	4,5	1,760	9	14	21	24	24	28	16	0
LEIST3	4,434	4	1,499	7	6	22	34	26	35	6	0
LEIST4	3,963	4	1,551	12	12	25	37	22	26	2	0
LEIST5	4,940	5	1,585	5	7	7	35	19	38	22	3
GESAM1	4,932	5	1,489	2	7	15	25	26	39	18	4
GESAM2	5,358	6	1,146	0	2	8	19	33	55	17	2
GESAM3	5,097	5	1,213	0	6	4	31	36	44	13	2
GESAM4	4,925	5	1,396	2	7	9	32	29	41	14	2
GESAM5	4,872	5	1,427	2	10	7	30	32	39	13	3
STEU1	4,404	4,5	1,639	10	10	13	35	30	26	12	0
STEU2	4,603	5	1,502	5	12	10	29	38	33	9	0
STEU3	4,713	5	1,614	5	10	15	29	24	36	17	0
GENER1	4,632	5	1,577	8	7	13	29	33	34	12	0
GENER2	5,235	6	1,546	5	7	7	10	36	45	26	0
EFFIZ1	4,824	5	1,596	7	9	10	18	37	41	14	0
EFFIZ2	4,985	5	1,625	3	10	13	22	26	34	27	1
EFFEK1	4,662	5	1,526	7	10	10	19	48	33	9	0
EFFEK2	4,385	5	1,501	6	15	9	33	43	21	8	1
EFFEK3	4,585	5	1,604	7	11	13	27	29	38	10	1
TRANS1	4,618	5	1,768	10	12	17	13	24	49	11	0
TRANS2	4,471	5	1,677	11	9	17	22	30	39	8	0
NUTZE1	4,860	5	1,773	11	9	5	22	27	40	22	0
NUTZE2	4,853	5	1,728	11	6	6	27	27	37	22	0
NUTZE3	4,030	4	1,981	22	14	11	35	17	16	20	1

(lsa) = lehne stark ab; (ssz) = stimme stark zu; k.A. = keine Angabe

Quelle: Eigene Darstellung.

6 Ergebnisse

6.1 Messmodell

Zur Beurteilung der internen Konsistenz des Messmodells werden nachfolgend Tests bezüglich Reliabilität und Validität durchgeführt.

Tab. 3: Cronbachs Alpha, Composite Reliability und AVE

Konstrukt	Cronbachs Alpha	Composite Reliability	AVE
Entscheidungsrelevanz	0,863	0,917	0,786
Leistungsvergleiche	–	–	–
Gesamtsicht Konzern	–	–	–
Steuerung	0,706	0,836	0,630
Transparenz	0,883	0,945	0,895
Effektivität	0,745	0,855	0,664
Effizienz	0,482	0,794	0,658
Generationengerechtigkeit	0,758	0,890	0,802
Nutzen	0,935	0,958	0,885

Die Reliabilität beurteilt, ob die Items eines Konstrukts dasselbe Konzept messen. Die Bewertung der Reliabilität der Messung erfolgt bei reflektiv gemessenen Konstrukten über Cronbachs Alpha (Cronbach 1970) bzw. die Composite Reliability (Werts/Linn/Jöreskog 1974). Beide Kenngrößen sollten jeweils Werte von mindestens 0,7 (bzw. 0,6 bei einem explorativen Untersuchungsdesign) aufweisen (Bagozzi/Yi 1988, S. 74ff.).⁴ Cronbachs Alpha ist von beiden Kriterien das konservativere, strengere Maß. Die Schwelle von 0,7 wird mit einer Ausnahme von allen Konstrukten und bei beiden Messgrößen erreicht, womit bei diesen Konstrukten eine reliable Messung vorliegt.

Das einzige Konstrukt, das zwar bei der Composite Reliability (0,794), aber nicht bei Cronbachs Alpha (0,482), die geforderte Schwelle erreicht, ist das Konstrukt Effizienz. Das Effizienz-Konstrukt ist folglich gemäß Composite-Reliability-Kriterium als reliabel einzustufen, während die Reliabilität des Konstrukts unter Anwendung konservativer Schwellenwerte für Cronbachs Alpha kritisch gesehen werden kann. Bezüglich Cronbachs Alpha ist gleichwohl anzumerken, dass sein Wert mit zunehmender Anzahl reflektiver Items steigt (Cortina 1993, S. 101; Homburg/Giering 1996, S. 8). Vor diesem Hintergrund kann nach Ansicht einiger Autoren für latente Variablen mit zwei oder drei Items für Cronbachs Alpha auch ein Schwellenwert von 0,4 festgelegt werden (Peter 1999, S. 180; Zinnbauer/Eberl 2004, S. 7; Güttler 2009, S. 171). Ferner kommen Henseler/Ringle/Sinkovics (2009, S. 299) zu dem Schluss, dass Cronbachs Alpha dazu neigt, die Interne Konsistenz Reliabilität latenter Variablen in PLS-Modellen stark zu unterschätzen. Henseler/Ringle/Sinkovics (2009, S. 299) schlagen daher die Nutzung der Composite Reliability vor. Auch andere Autoren sehen in der Composite Reliability eine geeignetere Größe zur Beurteilung der Reliabilität latenter Variablen, da die Composite Reliability z.B. auch berücksichtigt, dass Items unterschiedliche Ladungen haben (Bagozzi/Yi 1988, S. 80; Chin/Gopal 1995, S. 54; Chin 1998, S. 320). Vor dem Hintergrund vorstehender Ausführungen kann auch das Messmodell des 2-Item-Konstrukts Effizienz als reliabel angesehen werden, da Cronbachs Alpha mit 0,482 die angesprochene 0,4-Schwelle überschreitet und die Composite Reliability mit einem Wert von 0,794 ein solides Niveau erreicht.

Das Kriterium der Konvergenzvalidität bewertet, wie genau die Konstrukte von ihren Items widergespiegelt werden. Um die Konvergenzvalidität zu beurteilen, ist zunächst die Average Variance Extracted (AVE) zu berechnen. Hieraus lassen sich Rückschlüsse im Hinblick auf die Frage ziehen, inwiefern die Varianz des Konstrukts durch die Indikatoren erklärt werden kann (Fornell/Larcker 1981, S. 45f.). Nach Bagozzi/Yi (1988, S. 80) sollte die AVE einen Wert von mindestens 0,5 erreichen. Wie aus Tab. 3 ersichtlich ist, ist diese Bedingung bei allen Konstrukten erfüllt. Zusätzlich zur AVE sollten im Kontext

der Beurteilung der Konvergenzvalidität die Faktorladungen Werte von mindestens 0,7 erreichen (*Chin* 1998, S. 325; *Hulland* 1999, S. 198). Dies trifft, wie aus Tab. 5 abgelesen werden kann, für alle reflektiv gemessenen Konstrukte zu.

Neben den reflektiven Messmodellen sind auch die formativen Messmodelle der Konstrukte Leistungsvergleiche und Gesamtsicht Konzern zu analysieren. Hierzu ist zunächst zu fragen, ob die Items signifikant sind (*Ringle/Spreen* 2007, S. 213; *Hair* u.a. 2012, S. 17). Nicht signifikant auf einem Niveau von mindestens 0,1 sind demnach LEIST4, GESAM1, GESAM4 und GESAM5. Die fehlende Signifikanz von LEIST4 kann erklärt werden über im Ländervergleich den hohen Grad an Heterogenität im Haushaltsrecht, der länderübergreifende Leistungsvergleiche erschwert (*Lasar* 2010; *Mühlenkamp/Glückner* 2009). Überraschend ist aus Sicht der Autoren indes, dass im Kontext des Gesamt-/Konzernabschlusses die Bereiche Verschuldung, Erträge und Liquidität keinen signifikanten Einfluss haben. Eine denkbare Erklärung kann in den vorhandenen, aber vielerorts vermutlich noch immer gering ausgeprägten praktischen Erfahrungen mit dem Steuerungsinstrument Gesamt-/Konzernabschluss gesehen werden. So ist zu vermuten, dass mit zunehmender Routine im Umgang mit diesem Instrument auch die Verschuldungs-, Ertrags- und Liquiditätsinformationen des Gesamt-/Konzernabschlusses zunehmend genutzt werden.

Aufbauend auf der Signifikanzbeurteilung sind die Gewichte der Items zu analysieren (*Hair* u.a. 2012, S. 17). Das höchste Gewicht im Kontext von Leistungsvergleichen fällt Vergleichen mit privaten Unternehmen (LEIST1) und innerhalb der Verwaltung (LEIST2) zu. Im Falle des Konstrukts Gesamtsicht Konzern determinieren Verbesserungen in der Beurteilung der Vermögenslage (GESAM2) und insbesondere der Aufwandssituation (GESAM3) die Informationsqualität im Konzern Kommune.

Abschließend ist im Zusammenhang mit der Beurteilung formativer Messmodelle selbige auf Multikollinearität zu überprüfen. Dies geschieht anhand der Variance Inflation Factors (VIF) und des Toleranz-Werts. Der VIF sollte unterhalb von 5,0 liegen, während der Toleranz-Wert die Schwelle von 0,2 überschreiten sollte (*Hair/Ringle/Sarstedt* 2011, S. 145; *Hair* u.a. 2012, S. 17). Wie aus Tab. 4 ersichtlich ist, weisen alle formativen Items Werte unterhalb (VIF) bzw. oberhalb (Toleranz) der geforderten Schwellen auf.

Tab. 4: Gewichte, VIF- und Toleranz-Werte der formativen Items (inkl. t-Werte)

Item	Gewicht	VIF	Toleranz	t-Wert
LEIST1	0,430	1,677	0,596	2,672***
LEIST2	0,426	1,336	0,748	2,829***
LEIST3	0,338	3,416	0,293	1,711*
LEIST4	0,018	3,686	0,271	0,131
LEIST5	0,205	1,429	0,700	1,693*
GESAM1	0,175	1,636	0,611	1,262
GESAM2	0,336	2,099	0,477	2,357**
GESAM3	0,557	2,235	0,447	3,784***
GESAM4	0,163	2,278	0,439	1,604
GESAM5	0,023	2,475	0,404	0,236

* p=0,10; ** p=0,05; *** p=0,01 (zweiseitig)

Über das Kriterium der Diskriminanzvalidität wird untersucht, ob jedes Konstrukt signifikant verschieden ist von den übrigen Konstrukten. Zur Beurteilung der Diskriminanzvalidität ist erstens zu überprüfen, ob die Items der reflektiven Konstrukte am höchsten auf

demjenigen Konstrukt laden, das sie messen sollen (*Chin* 1998, S. 321; *Grégoire/Fisher* 2006, S. 39). Wie aus Tab. 5 ersichtlich ist, trifft dies in allen Fällen zu.

Tab. 5: Ladungen und Kreuzladungen⁵

Item	Effekt.	Effizienz	Entsch.	Generat.	Ges.Kon.	Leistung.	Nutzen	Steuerung	Transp.
EFFEK1	0,879	0,624	0,678	0,473	0,563	0,517	0,675	0,530	0,638
EFFEK2	0,807	0,562	0,552	0,431	0,371	0,483	0,584	0,502	0,580
EFFEK3	0,753	0,602	0,600	0,417	0,445	0,508	0,625	0,700	0,408
EFFIZ1	0,674	0,833	0,560	0,616	0,464	0,538	0,696	0,509	0,562
EFFIZ2	0,513	0,789	0,476	0,449	0,500	0,548	0,514	0,583	0,435
ENTSC1	0,695	0,616	0,905	0,434	0,584	0,488	0,757	0,547	0,607
ENTSC2	0,713	0,620	0,930	0,474	0,573	0,531	0,805	0,578	0,662
ENTSC3	0,597	0,472	0,822	0,412	0,399	0,480	0,498	0,624	0,402
GENER1	0,550	0,647	0,531	0,925	0,415	0,474	0,632	0,541	0,462
GENER2	0,405	0,526	0,337	0,865	0,382	0,439	0,477	0,367	0,384
GESAM1	0,375	0,373	0,522	0,293	0,640	0,388	0,499	0,417	0,310
GESAM2	0,428	0,527	0,455	0,392	0,841	0,407	0,462	0,446	0,491
GESAM3	0,523	0,520	0,510	0,374	0,910	0,477	0,521	0,470	0,580
GESAM4	0,364	0,317	0,284	0,291	0,532	0,256	0,305	0,239	0,316
GESAM5	0,419	0,386	0,342	0,288	0,505	0,327	0,350	0,213	0,304
LEIST1	0,542	0,517	0,374	0,445	0,405	0,783	0,541	0,414	0,423
LEIST2	0,309	0,399	0,443	0,342	0,293	0,698	0,373	0,415	0,329
LEIST3	0,558	0,550	0,437	0,323	0,453	0,717	0,473	0,331	0,437
LEIST4	0,460	0,452	0,372	0,204	0,426	0,629	0,379	0,339	0,332
LEIST5	0,286	0,400	0,298	0,296	0,291	0,546	0,328	0,342	0,239
NUTZE1	0,747	0,723	0,769	0,582	0,567	0,595	0,944	0,691	0,695
NUTZE2	0,758	0,770	0,714	0,657	0,586	0,647	0,965	0,722	0,677
NUTZE3	0,678	0,615	0,689	0,527	0,508	0,514	0,912	0,580	0,561
STEUE1	0,552	0,505	0,516	0,373	0,298	0,455	0,517	0,809	0,431
STEUE2	0,603	0,570	0,551	0,460	0,538	0,413	0,608	0,739	0,594
STEUE3	0,547	0,509	0,499	0,391	0,402	0,423	0,554	0,831	0,386
TRANS1	0,552	0,546	0,610	0,456	0,579	0,492	0,669	0,588	0,948
TRANS2	0,702	0,625	0,571	0,445	0,558	0,501	0,633	0,549	0,944

Die Ladungen aller reflektiv gemessenen Konstrukte sind signifikant auf $p=0,01$ (zweiseitig)

Das Kriterium der Diskriminanzvalidität fordert zweitens, dass die Quadratwurzel des AVE eines jeden Konstrukts höher sein sollte als der Korrelationskoeffizient nach Pearson zwischen diesem Konstrukt und den anderen Konstrukten (Fornell-Larcker-Kriterium) (*Fornell/Larcker* 1981; *Chin* 1998, S. 321). Wie aus Tab. 6 ersichtlich ist, ist das Fornell-Larcker-Kriterium bei allen Konstrukten erfüllt.

Zum Dritten fordert das Kriterium der Diskriminanzvalidität, dass die Korrelationskoeffizienten zwischen den einzelnen Konstrukten nicht über 0,8 liegen sollten (*Bagozzi* 1994). Auch diese Bedingung ist hier erfüllt. Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass das vorliegende Messmodell Diskriminanzvalidität aufweist.

Tab. 6: Quadratwurzel von AVE (fett) und Korrelationskoeffizienten

Konstrukt	Entsch.	Leistung.	Ges.Konz.	Steuerung	Generat.	Effizienz	Effekt.	Transp.	Nutzen
Entscheid.	0,887								
Leistungsver.	0,565	–							
Ges.Konz.	0,582	0,519	–						
Steuerung	0,662	0,543	0,529	0,794					
Generation.	0,497	0,511	0,445	0,519	0,896				
Effizienz	0,640	0,669	0,592	0,670	0,661	0,811			
Effektivität	0,754	0,621	0,570	0,719	0,542	0,736	0,815		
Transparenz	0,625	0,525	0,601	0,601	0,476	0,618	0,661	0,946	
Nutzen	0,770	0,625	0,591	0,710	0,629	0,775	0,751	0,688	0,941

Alle Korrelationen sind signifikant auf $p=0,01$ (zweiseitig)

6.2 Strukturmodell

Zum Zweck der Interpretation des Strukturmodells werden auf Basis von Tab. 7 zunächst die standardisierten Beta-Koeffizienten analysiert.

Tab. 7: Standardisierte Beta-Koeffizienten (inkl. t-Werte) und Effektstärke

Hypothesen	β	t-Wert	Effektstärke
H1: Entscheidungsrelevanz→Steuerung	0,454	4,357***	0,230
H2: Leistungsvergleiche→Steuerung	0,204	1,975*	0,050
H3: Leistungsvergleiche→Transparenz	0,291	3,633***	0,107
H4: Gesamtsicht Konzern→Steuerung	0,158	1,743*	0,030
H5: Gesamtsicht Konzern→Generationengerechtigkeit	0,238	2,185**	0,058
H6: Gesamtsicht Konzern→Transparenz	0,450	6,352***	0,256
H7: Steuerung→Effektivität	0,719	14,567***	1,070
H8: Steuerung→Effizienz	0,670	10,393***	0,815
H9: Steuerung→Generationengerechtigkeit	0,393	4,087***	0,159
H10: Effektivität→Nutzen	0,231	4,299***	0,181
H11: Effizienz→Nutzen	0,365	2,952***	0,067
H12: Generationengerechtigkeit→Nutzen	0,172	2,026**	0,060
H13: Transparenz→Nutzen	0,222	2,982***	0,092

* $p=0,10$; ** $p=0,05$; *** $p=0,01$ (zweiseitig)

Die Beta-Koeffizienten aller 13 Hypothesen haben gemäß den Erwartungen ein positives Vorzeichen. H1 und H3 sind signifikant auf $p=0,1$, H5 und H12 auf $p=0,05$. Die übrigen neun Hypothesen erreichen ein Niveau von $p=0,01$. Die 13 Hypothesen können damit als bestätigt angesehen werden.

Der nach Ansicht der Haushaltspolitiker aus Kommunen mit Gesamt-/Konzernabschluss wichtigste direkte Nutzentreiber der Doppik ist die Effizienz, gefolgt von der Effektivität und der Transparenz. Dieses Ergebnis wird indes bei Betrachtung der Effektstärke in Teilen relativiert. Nach *Cohen* (1988, S. 412ff.) bzw. *Chin* (1998, S. 317) spiegeln Effektstärken von 0,02 einen schwachen, Werte von 0,15 einen mittelstarken und Werte von 0,35 einen starken Effekt wider. Von den vier latenten Variablen mit direktem Einfluss auf den Nutzen hat die Effizienz mit 0,067 ebenso wie die Generationengerechtigkeit mit 0,060 lediglich einen schwachen bis mittelstarken Effekt auf den Nutzen. Sowohl die Transparenz (0,092) als auch die Effektivität (0,181) weisen eine höhere Effektstärke auf.

Tab. 8: Direkte, indirekte und totale Effekte

	direkte Effekte	indirekte Effekte	totale Effekte
Entscheidungsrelevanz→Steuerung	0,454		0,454
Entscheidungsrelevanz→Generationengerechtigkeit		0,178	0,178
Entscheidungsrelevanz→Effizienz		0,304	0,304
Entscheidungsrelevanz→Effektivität		0,326	0,326
Entscheidungsrelevanz→Nutzen		0,220	0,220
Leistungsvergleiche→Steuerung	0,204		0,204
Leistungsvergleiche→Transparenz	0,291		0,291
Leistungsvergleiche→Generationengerechtigkeit		0,080	0,080
Leistungsvergleiche→Effizienz		0,137	0,137
Leistungsvergleiche→Effektivität		0,147	0,147
Leistungsvergleiche→Nutzen		0,164	0,164
Gesamtsicht Konzern→Steuerung	0,158		0,158
Gesamtsicht Konzern→Transparenz	0,450		0,450
Gesamtsicht Konzern→Generationengerechtigkeit	0,238	0,062	0,300
Gesamtsicht Konzern→Effizienz		0,106	0,106
Gesamtsicht Konzern→Effektivität		0,114	0,114
Gesamtsicht Konzern→Nutzen		0,118	0,118
Steuerung→Generationengerechtigkeit	0,393		0,393
Steuerung→Effizienz	0,670		0,670
Steuerung→Effektivität	0,719		0,719
Steuerung→Nutzen		0,485	0,485
Generationengerechtigkeit→Nutzen	0,172		0,172
Effizienz→Nutzen	0,365		0,365
Effektivität→Nutzen	0,231		0,231
Transparenz→Nutzen	0,222		0,222

Neben den Beta-Koeffizienten (direkte Effekte) sowie der Effektstärke können zusätzlich indirekte Effekte berücksichtigt werden (Tab. 8). Die Ergebnisse zeigen hierbei, dass unter Berücksichtigung der totalen Effekte die Steuerung der stärkste Nutzentreiber der Doppik ist. Das Steuerung-Konstrukt selbst wird maßgeblich durch die Entscheidungsrelevanz doppischer Informationen determiniert. Die verbesserten Steuerungsmöglichkeiten haben ihrerseits besonders starke Effekte auf die Konstrukte Effizienz und Effektivität.

Tab. 9: Bestimmtheitsmaße der abhängigen Variablen

Konstrukt	Bestimmtheitsmaß
Steuerung	0,495
Transparenz	0,423
Effektivität	0,517
Effizienz	0,449
Generationengerechtigkeit	0,310
Nutzen	0,718

Aus Tab. 9 sind die Bestimmtheitsmaße der abhängigen Variablen ersichtlich. Das Bestimmtheitsmaß zeigt den Anteil an, zu dem die Varianz der abhängigen Variablen durch die unabhängigen Variablen erklärt werden kann. Gemäß *Chin* (1998, S. 323), erreichen die Konstrukte Transparenz (0,423), Effizienz (0,449) und Generationengerechtigkeit (0,310)

mittelhohe Niveaus beim Bestimmtheitsmaß. Die übrigen Konstrukte weisen hohe Bestimmtheitsmaße aus. Das Bestimmtheitsmaß des Kernkonstrukts (Nutzen) ist mit 0,718 als sehr hoch.

7 Diskussion der Ergebnisse

Mit der strukturgleichungsbasierten Untersuchung des Nutzens der kommunalen Doppik aus dem Blickwinkel der Haushaltspolitiker hat der vorliegende Beitrag eine wichtige Forschungslücke geschlossen. Die Ergebnisse der Analyse zeigen, dass alle 13 Hypothesen auf einem Niveau von mindestens 0,1 signifikant sind. Hierin ist bereits ein Unterschied zur Analyse von *Burth/Hilgers* (2014) auszumachen, deren Kämmerer-Untersuchung bei der Proposition zwischen Effektivität und Nutzen keinen signifikanten Zusammenhang nachzuweisen vermochte. Hieraus lässt sich ableiten, dass Haushaltspolitiker im späten Doppik-Umstellungsstadium Effektivität als einen wichtigeren Nutzentreiber ansehen als Kämmerer in früheren Umstellungsstadien. Das Ergebnis liefert ferner dahingehend Hinweise, dass Kommunen in einem späterem Umstellungsstadium in größerem Maße output-/wirkungsorientierte Ziele und Kennzahlen einsetzen, woraus sich besagte Effektivitätssteigerungen ableiten. Dies nährt die Hoffnung, dass mit zunehmender Erfahrung mit der Doppik auch produktbasierte, outcomeorientierte Haushaltssteuerung in der Doppik zunehmend in den Fokus der Steuerung durch Politik und Verwaltungsführung rückt.

Die aus Sicht der Politik stärksten direkten Nutzentreiber sind gemessen an den Beta-Koeffizienten die Konstrukte Effizienz, Effektivität und Transparenz. Beurteilt nach der Effektstärke fällt die Rolle des stärksten Nutzentreibers indes der Effektivität zu. Dies verdeutlicht noch einmal die oben beschriebene, wichtige Rolle, die die Haushaltspolitiker Effektivitätssteigerungen zumessen.

Unter Berücksichtigung direkter und indirekter Effekte fällt die Funktion der zentralen Nutzen-Determinanten indes den verbesserten Steuerungsmöglichkeiten zu. Dieses Ergebnis betont – wie auch bereits von *Burth/Hilgers* (2014) in ihrer Analyse der Kämmerer identifiziert – erneut die besondere Bedeutung der verbesserten Steuerungsmöglichkeiten in der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens. So stellt die Doppik im Kern ein Informationssystem dar, das die Effizienz und die Effektivität der Verwaltung sowie die Generationengerechtigkeit der Haushaltspolitik zunächst nicht unmittelbar beeinflusst. Das neue Haushalts- und Rechnungswesen verbessert indes im Vergleich zur Kameralistik die Informationsversorgung für Politik und Verwaltung. Diese verbesserte Informationsversorgung bildet wiederum die Grundlage für das Treffen besserer finanzpolitischer (Steuerungs-)Entscheidungen und führt damit einhergehend indirekt zu einer erhöhten Effizienz, Effektivität und Generationengerechtigkeit. Somit kann das Ergebnis auch als Bestätigung dafür angesehen werden, dass es richtig und wichtig ist, der Steuerung in einem Untersuchungsmodell zum Nutzen der kommunalen Doppik eine eigene Ebene und damit eine Sonderstellung zuzuweisen.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnis der speziellen Rolle der Steuerung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen stellt sich darauf aufbauend die Frage, welche Konstrukte wiederum dieses Konstrukt maßgeblich beeinflussen. Die Analyse des Strukturgleichungsmodells zeigt hierbei auf, dass sowohl gemessen am Beta-Koeffizienten als auch gemessen an der Effektstärke der Entscheidungsrelevanz doppischer Informationen die

größte Bedeutung zukommt. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass es von besonderer Wichtigkeit ist, doppelische Finanzinformationen (d.h. insb. Haushaltsplan, Jahresabschluss, Gesamt-/Konzernabschluss) möglichst nah an den Informationsbedürfnissen der Politik auszurichten. Die neuen Finanzdokumente sollten demnach in enger Zusammenarbeit mit den politischen Mandatsträgern entwickelt werden.

Der vergleichsweise geringere Einfluss der Konstrukte Gesamtsicht Konzern und Leistungsvergleiche deutet gleichwohl auch auf bestehende Fortentwicklungserfordernisse hin. So werden Leistungsvergleiche über Ländergrenzen hinweg bedingt durch haushaltsrechtliche Unterschiede stark erschwert. Die mangelnde Vergleichbarkeit mindert den Nutzen von doppelischen Finanzdokumenten und bereitgestellte Informationen für Steuerungsentscheidungen. Selbiges gilt auch für den Gesamtabschluss. Die hieraus abgeleiteten Zahlen lassen sich nur bedingt über Landesgrenzen hinweg vergleichen (z.B. aufgrund unterschiedlicher Bewertungs- und Gliederungsansätze). Hier sind die Landesgesetzgeber gefordert, ein harmonisiertes Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland zu schaffen. Eine günstige Gelegenheit bietet in diesem Kontext die auf EU-Ebene diskutierte EPSAS-Einführung. Hierbei handelt es sich um die Idee, ein EU-weit einheitliches, doppelisches Rechnungswesen zu etablieren (*Budäus/Burth/Hilgers 2013a; Budäus/Burth/Hilgers 2013b*).

Das neu eingefügte Konstrukt Gesamtsicht Konzern hat den stärksten Einfluss auf das Konstrukt Transparenz. Das Ergebnis bestätigt damit eine zentrale Hoffnung, die in das Informationsinstrument Gesamt-/Konzernabschluss gesteckt wird: Die Verbesserung der Informationsversorgung für alle Stakeholder im Hinblick auf die finanzielle Lage des Konzerns Kommune, d.h. der Kernverwaltung der Kommune zuzüglich der ihr wirtschaftlich zuzurechnenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.

Einen relativ schwachen Einfluss auf den Nutzen der Doppik rechnen die Haushaltspolitiker der Möglichkeit zur Gestaltung einer generationengerechteren Haushaltspolitik zu. Dies deutet darauf hin, dass die Doppik an sich die Generationengerechtigkeit aus finanzieller Hinsicht nur offenlegen, aber nicht durchsetzen kann. Das dauerhafte Erreichen des Haushaltsausgleichs in (ordentlichen) Erträgen und Aufwendungen obliegt noch immer v.a. der Politik selbst. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, das bestehende doppelische Haushaltsrecht um eine doppelische Kommunalschuldenbremse zu ergänzen (*Burth u.a. 2013*).

8 Limitationen und künftige Forschungsfragen

Die Autoren sind sich dessen bewusst, dass die vorliegende Untersuchung einer Reihe von Limitationen unterliegt. Zuvorderst zu nennen ist hierbei, dass Regressionsanalysen aus statistischer Sicht lediglich Korrelationen und keine Kausalbeziehungen nachweisen können. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Umfrage, auf der der vorliegende Beitrag basiert, eine Rücklaufquote von 30,4% hatte. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht ausschließen, dass den verbleibenden 69,6% eine systematische Verzerrung zugrundeliegt.

Eine weitere Limitation ist in der ausschließlichen Betrachtung derjenigen Kommunen zu sehen, die bereits einen doppelischen Gesamt-/Konzernabschluss vorgelegt haben (d.h. weit fortgeschrittener Umstellungsprozess). Hierdurch ist zwar gewährleistet, dass die Analysen tatsächliche Erfahrungen und keine Mutmaßungen beinhalten. Zugleich bleiben jedoch die Erwartungen derjenigen, die das System noch nicht nutzen, außen vor.

Diese Gruppe ebenfalls einer entsprechenden Analyse zu unterziehen, erwägen die Autoren für einen späteren Beitrag. Ferner ist es denkbar, dass der Untersuchung der Gruppe der Gesamtabchluss-Kommunen ebenfalls eine Verzerrung innewohnt, da z.B. vermutet werden kann, dass besonders innovative und leistungsfähige Kommunen am frühesten und schnellsten auf die Doppik umgestellt haben und somit auch als erste einen Gesamt-/Konzernabschluss vorgelegt haben. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass in die Analysen lediglich Kommunen ab 20.000 Einwohnern einbezogen worden sind. Die Ergebnisse können demzufolge auch nur Gültigkeit für eben diese Kommunen entfalten. Rückschlüsse auf kleinere Kommunen sind nur eingeschränkt möglich. Ebenfalls einschränkend hinsichtlich der Ergebnisse des vorliegenden Beitrags ist nochmals darauf hinzuweisen, dass diejenigen Kommunen, die in die Analyse eingeflossen sind, v.a. aus Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen kommen. Die Ergebnisse des Strukturgleichungsmodells spiegeln damit primär Erfahrungen in eben diesen Bundesländern wider – und weniger z.B. die Erfahrungen in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Bayern etc. Zuletzt sei angemerkt, dass die bisherigen strukturgleichungsbasierten Analysen der Doppik beim Nutzen stehen bleiben. Es erfolgt mithin keine Gegenüberstellung von (positivem) Nutzen und (negativen) Kosten im Sinne eines „Nettonutzens“.

Künftige Forschungsarbeiten im Bereich des Nutzens der kommunalen Doppik sollten an den zuvor genannten Limitationen anknüpfen und die bestehenden Forschungslücken sukzessive schließen. So sollten insbesondere kleinere Kommunen einer speziellen Analyse unterzogen werden, um deren Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren danken Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Dudäus (Universität Hamburg) und Prof. Dr. Christoph Ihl (Technische Universität Hamburg-Harburg) für ihre Inspiration und Expertise im Rahmen der Umsetzung des hier dokumentierten Forschungsvorhabens.
- 2 Der Begriff des Nutzens bezeichnet nach *Burth/Hilgers* (2014, S. 12) die Vorteile des doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens im Vergleich zur Kameralistik unter Berücksichtigung von Verbesserungen für politische Steuerungsentscheidungen wie auch Steigerungen des Gemeinwohls. Das Gemeinwohl kann hier durch eine generationengerechtere Ressourcenzuteilung, eine transparentere Darstellung der Finanzsituation oder durch eine Erhöhung der Effizienz/Effektivität des Verwaltungshandelns gesteigert werden. Der Nutzen der Doppik hat einen rein positiven Charakter, d.h. er ist nicht als Nettonutzen (=Nutzen–Kosten) zu verstehen.
- 3 Die (mutmaßliche) Größe der Fraktionen der einzelnen Parteien/Wählervereinigungen ist anhand der letzten Kommunalwahlergebnisse des jeweiligen Bundeslandes bestimmt worden, wobei pro Bundesland jeweils in allen angeschriebenen Kommunen dieselben zwei Parteien/Wählervereinigungen angeschrieben worden sind. Der Ansatz zwei große Fraktionen anzuschreiben ist gewählt worden, um tendenziell sowohl die Sicht der Mehrheitsfraktion als auch die Sicht der „Opposition“ in die Umfrage einfließen zu lassen.
- 4 Nach *Nunnally* (1978, S. 245) kann ein Referenzwert von 0,7 in frühen Phasen des Forschungsprozesses als akzeptabel eingestuft werden. In späteren Phasen sind höhere Werte anzustreben (z.B. 0,8 oder 0,9).
- 5 Es sei darauf hingewiesen, dass die Konstrukte Leistungsvergleiche und Gesamtsicht Konzern formativ gemessen worden sind.

Literatur

Barclay, Donald/Thompson, Ricardo/Higgins, Charles, 1995, The Partial Least Squares (PLS) Approach to Causal Modeling: Personal Computer Adoption and Use an Illustration, in: *Technology Studies* 2 (2): 285-309.

- Bagozzi, Richard, 1994: Structural equation models in marketing research, in: *Bagozzi, Richard* (Hrsg.), principles of marketing research, Blackwell, Oxford: 317-385.
- Bagozzi, Richard/Yi, Youiae, 1988: On the evaluation of structural equation models, in: *Journal of the Academy of Marketing Science* 16 (1): 74-94.
- Bals, Hansjürgen, 2008: Neues kommunales Finanz- und Produktmanagement – Erfolgreich steuern und budgetieren, 2. Auflage, Jehle, Heidelberg.
- Banner, Gerhard, 2008: Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik – Kommentar zu Lars Holtkamp „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“, in: *dms – der moderne staat* 1 (2): 447-455.
- Berens, Wolfgang/Budäus, Dietrich/Buschor, Erst/Fischer, Edmund/Lüder, Klaus/Mundhenke, Eberhard/ Streim, Hannes, 2007: Hamburger Thesen – Kamerales Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vertretbar – 20 Thesen zum notwendigen Wechsel von der Kameralistik zu einer integrierten Verbundrechnung mit outputorientierter Budgetierung, Hamburg.
- Blöndal, Jon, 2004: Issues in Accrual Budgeting, in: *OECD Journal on Budgeting* 4 (1): 103-119.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars, 2011: Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen – Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung & Management* 17 (4): 171-180.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars, 2012: Vom Versuch, unerfreuliche Ergebnisse als normative Wissenschaft abzutun – Eine Replik auf die Replik von Christoph Reichard, in: *Verwaltung & Management* 18 (1): 3-6.
- Budäus, Dietrich, 2007: Sarrazins Rechnung geht nicht auf – Zur Notwendigkeit der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) und der Doppik in öffentlichen Verwaltungen, in: *Der Neue Kämmerer* 03/2008: 3.
- Budäus, Dietrich/Buchholtz, Klaus, 1997: Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen, in: *DBW – Die Betriebswirtschaft* 57 (3): 322-337.
- Budäus, Dietrich/Burth, Andreas/Hilgers, Dennis, 2013a: Ist eine Harmonisierung des europäischen Haushaltsrechts sinnvoll?, in: *HaushaltsZeitung – Zeitschrift für Finanzmanagement in Kommunen, Ländern und öffentlichen Unternehmen* 2/2013: 11-14.
- Budäus, Dietrich/Burth, Andreas/Hilgers, Dennis, 2013b: European Public Sector Accounting Standards (EPSAS) – Bedarf, aktuelle Entwicklungen und Perspektiven eines harmonisierten öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens für Europa, in: *Verwaltung & Management* 19 (6): 289-295.
- Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis, 2009: Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. Konzepte, Umsetzungsstand und Entwicklungsperspektiven, in: *Zeitschrift für Planung und Unternehmenssteuerung (ZP)* 19 (4): 377-396.
- Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis, 2010: Gesamtabschluss von Gebietskörperschaften: Aktuelle Situation und ausgewählte Problemfelder unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Ebene, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZöGU)*, Beiheft 40/2010: 73-94.
- Burth, Andreas/Geißler, René/Gnäding, Marc/Hilgers, Dennis, 2013: Kommunalen Finanzreport 2013 – Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung im Ländervergleich, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Burth, Andreas/Gnäding, Marc/Grieger, Thomas/Hilgers, Dennis, 2012: Lexikon der öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, Driesen, Taunusstein.
- Burth, Andreas/Hilgers, Dennis, 2012: Kommunale Risikoberichterstattung – Eine vergleichende Analyse doppischer Lageberichte, in: *Verwaltung & Management* 18 (1): 7-16.
- Burth, Andreas/Hilgers, Dennis, 2014: Cui bono? Depicting the benefits of the new municipal budgeting and accounting regime in Germany, in: *Journal of Business Economics* 84 (4): 531-570.
- Chin, Wynne W., 1998: The partial least squares approach to structural equation modeling, in: *Marcoulides, George A.* (Hrsg.), *Modern methods for business research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah: 295-336.
- Chin, Wynne W./Gopal, Abhijit, 1995: Adoption Intention in GSS: Relative Importance of Beliefs, in: *Data-base for Advances in Information Systems* 26 (2): 42-64.
- Christiaens, Johan/Rommel Jan, 2008: Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments, in: *Financial Accountability and Management* 24 (1): 59-75.
- Cohen, Jacob, 1988: *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale.

- Cohen, Sandra/Kaimenaki, Efrosini/Zorgios, Yannis, 2007: Assessing IT as a Key Success Factor for Accrual Accounting Implementation in Greek Municipalities, in: *Financial Accountability and Management* 23 (1): 91-111.
- Cortès, Joseph L., 2004: The Meaning of Intergenerational Equity in Governmental Financial management, in: *Public Fund Digest* 4 (1): 58-76.
- Cortina, Jose M., 1993: What is Coefficient Alpha? Examination of Theory and Applications, in: *Journal of Applied Psychology* 78 (1): 98-104.
- Cronbach, Lee J., 1970: *Essentials of psychological testing*, 3. Auflage, New York: Harper & Row.
- Deutscher Städtetag/PWC, 2011: *Evaluierung der Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens*, Deutscher Städtetag/PWC, Berlin.
- Efron, Bradley, 1981: Nonparametric estimates of standard error: the jackknife, the bootstrap and other methods, in: *Biometrika* 68 (3): 589-599.
- Fornell, Claes G./Larcker David F., 1981: Evaluating structural equation models with unobservable variables and measurement error, in: *Journal of Marketing Research* 18 (1): 39-50.
- Franke, Dieter, 2011: Aus Erfahrung klug – Zur Umstellung des kommunalen Finanzwesens, in: *Kommunalwirtschaft* 102 (10-11): 652-654.
- Freedman, David, 1997: From association to causation via regression, in: *Advances in Applied Mathematics* 18 (1): 59-110.
- Glöckner, Andreas/Gnädinger, Marc/Grieger, Thomas, 2008: Einführung und Weiterentwicklung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens unter besonderer Berücksichtigung des ethischen Leitbildes der intergenerativen Gerechtigkeit. URL: http://doppikvergleich.de/uploads/tx_jpdownloads/lexikon-finanzpolitik.pdf, 2013-12-01.
- Gnädinger, Marc, 2012: Generationengerechte Haushalts- und Finanzpolitik in Kommunen – Haushaltsausgleich, -konsolidierung und Schuldenabbau bis hin zur Schuldenfreiheit in Städten und Gemeinden, Driesen, Taunusstein.
- Gnädinger, Marc/Grieger, Thomas, 2008: Gerechte Regelung, in: *Kommune21* 8 (10): 60-61.
- Grégoire, Yany/Fisher, Robert J., 2006: The effects of relationship quality on customer retaliation, in: *Marketing Letters* 17 (1): 31-46.
- Güttler, Karsten, 2009: *Formale Organisationsstrukturen in Wachstumsorientierten Kleinen und Mittleren Unternehmen*, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
- Hair, Joseph F./Ringle, Christian M./Sarstedt, Marko, 2011: PLS-SEM: Indeed a silver bullet, in: *Journal of Marketing Theory and Practice* 19 (2): 139-151.
- Hair, Joseph F./Sarstedt, Marko/Ringle, Christian M./Mena Jeannette A., 2012: An assessment of the use of partial least squares structural equation modeling in marketing research, in: *Journal of the Academy of Marketing Science* 40 (3): 414-433.
- Henseler, Jörg, 2010: On the convergence of the partial least squares path modeling algorithm, in: *Computational Statistics* 25 (1): 107-120.
- Henseler, Jörg/Ringle, Christian M./Sinkovics, Rudolf R., 2009: The use of partial least square path modeling in international marketing, in: *Advances in International Marketing* 20 (1): 277-319.
- Hilgers, Dennis, 2010: Die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens, in: *WISU – Das Wirtschaftsstudium* 39 (8-9): 1101-1107.
- Hilgers, Dennis, 2011: Last Developments in German Public Sector Accounting and Budgeting, in: Greiling, Dorothea/Halachmi, Arie/Schauer, Reinbert (Hrsg.), *Accounting, Accountability and Governance in the Public Sector*, Trauner, Linz: 51-66.
- Holtkamp, Lars, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *dms – der moderne staat* 1 (2): 423-446.
- Homburg, Christian/Giering, Annette, 1996: Konzeptualisierung und Operationalisierung komplexer Konstrukte: Ein Leitfaden für die Marketingforschung, in: *Marketing – Zeitschrift für Forschung und Praxis* 18 (1): 5-24.
- Hulland, John, 1999: Use of partial least squares (PLS) in strategic management research: a review of four recent studies, in: *Strategic Management Journals* 20 (2): 195-204.
- IMK, 2000: Eckpunkte für ein kommunales Haushaltsrecht zu einem doppischen Haushalts- und Rechnungssystem – Beschluss vom 9./10.10.2000.

- IMK, 2003a: Beschlussniederschrift über die 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21. November 2003 in Jena, Jena.
- IMK, 2003b: Reform des Gemeindehaushaltsrechts: Von einem zahlungsorientierten zu einem ressourcenorientierten Haushalts- und Rechnungswesen, Jena.
- IMK, 2003c: Gemeindehaushaltsverordnung für ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen, Jena.
- Jagalla, Tobias/Becker, Sebastian D./Weber, Jürgen, 2011: A Taxonomy Of The Perceived Benefits Of Accrual Accounting And Budgeting: Evidence From German States, in: *Financial Accountability and Management* 27 (2): 134-165.
- Jagalla, Tobias/Weber, Jürgen, 2009: Best Practices für die Doppik-Einführung in Bundesländern, WHU/ISPRAT, Vallendar/Hamburg.
- Jarvis, Cheryl Burke/MacKenzie, Scott B./Podsakoff, Philip M., 2003: A Critical Review of Construct Indicators and Measurement Model Misspecification in Marketing and Consumer Research, in: *Journal of Consumer Research* 30 (2): 199-218.
- KGSt, 2008: Stand der Einführung des neuen Haushalts- und Rechnungswesens – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage (Bericht 4/2008), KGSt, Köln.
- KGSt/Bertelsmann Stiftung, 2009: Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland – Mehr Transparenz, Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltungen durch ein einheitliches doppisches Haushalts- und Rechnungswesen, Bertelsmann Stiftung, Berlin.
- Kiaman, Oliver, 2010: Der kommunale Gesamtabschluss: Ist die Konzernrechnungslegung nach HGB eine sinnvolle Referenz?, in: *dms – der moderne staat* 3 (1): 187-207.
- Lapsley, Irvine/Mussari, Riccardo/Paulsson, Gert, 2009: On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A Self-Evident and Problematic Reform, in: *European Accounting Review* 18 (4): 719-723.
- Lasar, Andreas, 2010: Keine Harmonisierung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen, in: *Verwaltung & Management* 16 (1): 3-16.
- Lüder, Klaus, 1993: Governmental Accounting in Germany: State and Need for Reform, in: *Financial Accountability & Management* 9 (4): 225-234.
- Lüder, Klaus, 1999: Konzeptionelle Grundlagen des neuen kommunalen Rechnungswesens (Speyerer Verfahren), 2. Auflage, Staatsanzeiger für Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Lüder, Klaus, 2001: Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen – Anforderungen, Konzept, Perspektiven, Edition Sigma, Berlin.
- Lüder, Klaus/Jones, Rowan, 2003: Reforming governmental accounting and budgeting in Europe, Moderne Wirtschaft, Frankfurt/Main.
- Martí, Caridad, 2006: Accrual Budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy, in: *Public Budgeting & Finance* 26 (2): 45-65.
- Mühlenkamp, Holger, 2011: Zu den Steuerungswirkungen des Neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und seiner Akzeptanz (Speyerer Arbeitsheft Nr. 203).
- Mühlenkamp, Holger/Glöckner, Andreas, 2009: Rechtsvergleich kommunale Doppik – Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer (Speyerer Forschungsberichte 260), DHV Speyer, Speyer.
- Müller-Marqués Berger, Thomas/Krebs, Uwe, 2010: Der kommunale Gesamtabschluss, Schäffer Poeschel, Stuttgart.
- Nunnally, Jum C., 1978: Psychometric theory, 2. Auflage, McGraw-Hill, New York.
- Peter, Sibylle Isabelle, 1999: Kundenbindung als Marketingziel, 2. Auflage, Gabler, Wiesbaden.
- Petter, Stacie/Straub, Demar/Rai, Aarun, 2007: Specifying Formative Constructs in Information Systems Research, *MIS Quarterly* 31 (4): 623-656.
- Raupach, Björn/Stangenberg, Katrin, 2009: Doppik in der öffentlichen Verwaltung: Grundlagen, Verfahrensweisen, Einsatzgebiete. 2. Auflage, Gabler, Wiesbaden.
- Reichard, Christoph, 2011: Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werden – Eine Replik, in: *Verwaltung & Management* 17 (6): 283-287.
- Ridder, Hans-Gerd/Bruns, Hans-Jürgen/Spier, Fabian, 2006: Management implementation processes – The role of public managers in the implementation of accrual accounting – evidence from six case studies in Germany, in: *Public Management Review* 8 (1): 87-118.

- Ringle, Christian M./Boysen, Nils/Wende, Sven/Will, Alexander, 2006: Messung von Kausalmodellen mit dem Partial-Least-Squares-Verfahren, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium 35 (1): 81-88.
- Ringle, Christian M./Spreen, Florentine, 2007: Beurteilung der Ergebnisse von PLS-Pfadanalysen, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium 36 (2): 211-216.
- Ringle, Christian M./Wende, Sven/Will, Alexander, 2005: SmartPLS 2.0 (Beta) – www.smartpls.de, University of Hamburg, Hamburg.
- Sarrazin, Thilo, 2007: Die Rechnung geht nicht auf – Neues öffentliches Rechnungswesen hält nicht, was es verspricht, in: Der Neue Kämmerer 01/2008: 3.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabella, 2011: New Public Management, 5. Auflage, UTB, Bern/Stuttgart/Wien.
- Schwarting, Gunnar, 2009: Haushaltsausgleich im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit – Doppik zwischen Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, in: Innovative Verwaltung, special issue 2/2009: 5-6.
- Spraul, Katharina/Scheefer, Anna/Helmig, Bernd/Eckstein, Bernd, 2012: Doppik und Produkthaushalte als Instrument strategischen Managements in Kommunen – Eine vergleichende Fallstudie, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 82 (9): 935-968.
- Thom, Norbert/Ritz, Adrian, 2008: Public Management Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. Auflage, Gabler, Wiesbaden.
- Tsang, Eric W. K./Kwan, Kaiman, 1999: Replication and Theory Development in Organizational Science: A Critical Realist Perspective, in: The Academy of Management Review 24 (4): 759-780.
- Werts, Charles E./Linn, Robert L./Jöreskog, Karl G., 1974: Interclass reliability estimates: Testing structural assumptions, in: Educational and Psychological Measurement 34: 25-33.
- Wold, Herman, 1982: Soft modeling: The basic design and some extensions, in: Jöreskog, Karl G./Wold, Herman (Hrsg.), Systems under indirect observations: Part II. North-Holland, Amsterdam: 1-54.
- Wynne, Andy, 2004: Is the move to accrual based accounting a real priority for public sector accounting?, in: ACCA (Hrsg.), A century of innovation and responsibility in accounting 1904-2004, ACCA, London: 1-30.
- Zinnbauer, Markus/Eberl, Markus, 2004: Die Überprüfung von Spezifikation und Güte von Strukturgleichungsmodellen: Verfahren und Anwendung – Schriften zur Empirischen Forschung und Quantitativen Unternehmensplanung (Nr. 21), Institut für Unternehmensentwicklung und Organisation der Ludwig-Maximilians-Universität München, München.

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Dennis Hilgers, Institut für Public und Nonprofit Management, Johannes Kepler Universität Linz, Altenberger Straße 69, A-4040 Linz, Österreich
E-Mail: Dennis.Hilgers@jku.at

Andreas Burth, M.Sc., Institut für Public und Nonprofit Management, Johannes Kepler Universität Linz, Altenberger Straße 69, 4040 Linz, Österreich
E-Mail: andreas.burth@haushaltssteuerung.de

Christian Person

Ende der Karriere oder zweiter Frühling im Berufsleben?

Eine Analyse der Karriereverläufe von Staatssekretären nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt

Zusammenfassung

Die Wechsel ehemaliger Spitzenpolitiker in die Privatwirtschaft sind häufig Gegenstand kontroverser Debatten und medialer Diskurse. Während sich die wissenschaftliche und die mediale Diskussion primär auf die Ministerebene fokussieren, finden entsprechende „Seitenwechsel“ nachgeordneter Leitungspersonen wie Staatssekretäre geringere öffentliche Aufmerksamkeit. Außerdem suggeriert die mediale Berichterstattung über berufliche Aktivitäten ehemaliger Politiker und Spitzenbeamte eine Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen, da sie sich einseitig auf entsprechende Tätigkeiten im privaten Sektor fokussiert und Nachtätigkeiten im politisch-administrativen System ausblendet. An dieser Stelle setzt der Beitrag an. Im Rahmen des Beitrages werden die Karrierewege beamteter und parlamentarischer Staatssekretäre nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt analysiert. Dabei werden neben Nachpositionen im privaten Sektor auch solche im politisch-administrativen System berücksichtigt. Der Beitrag zeigt auf, dass keine einseitige Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen existiert. Vielmehr übernehmen ehemalige Amtsträger auch nach ihrem Ausscheiden häufig Führungspositionen in Politik und Verwaltung. Allerdings verlieren diese seit Ende der 1970er an Bedeutung, wohingegen die Bedeutung privatwirtschaftlicher Nachpositionen seitdem stark zunimmt. Außerdem werden Unterschiede zwischen der politischen und der administrativen Teilleite in Bezug auf ihre Nachpositionen und potentielle Hybridisierungstendenzen herausgearbeitet.

Schlagworte: Politisch-Administrative Elite, Karriereforschung, Staatssekretäre, Ministerialverwaltung, biografische Analysen

Abstract

The End of the career or a new professional start?

An analysis of the career paths of senior civil servants and junior ministers after leaving the office

When former politicians leave their offices and get jobs in the private sector, such professional changes often evoke criticism from the media and provoke public outcry. While media and scholars primarily focus on ministers, they neglect respective turning points in the careers of senior civil servants and junior ministers, the so-called “Staatssekretäre”. Additionally, news coverage about this topic suggests that most politicians as well as senior civil servants get jobs in the private sector, thereby ignoring post-office professional positions in the political or administrative sphere. Therefore, this paper analyses the career paths of senior civil servants (“beamtete Staatssekretäre”) and junior ministers (“parlamentarische Staatssekretäre”) after leaving the office. The analysis does not only take professional positions in the private sector into account, but also includes positions in the political or administrative sector. Thus, the paper shows that the proclaimed dominance of private sector positions, as suggested by the media, is an illusion. Instead, many former office-holders take over executive positions in politics or the administrative realm. However, the importance of private sector positions has increased since the 1970s while the significance of administrative and political post-positions tends to stagnate. Moreover, the paper presents differences between the political and administrative elites with regard to their post-office careers.

Key words: Political-administrative elites, professional careers, senior civil servants, junior ministers, public administration

1 Einleitung

Die Aufnahme privatwirtschaftlicher Nachpositionen durch ehemalige Amtsträger löst regelmäßig kritische Medienberichte aus, wie die Wechsel des früheren Staatsministers Eckart von Klaeden zur Daimler AG im Jahr 2013 und seines Kabinettskollegen Ronald Pofalla zur Deutschen Bahn belegten. Auch der Wechsel von Ex-Kanzler Schröder in den Aufsichtsrat der Nordstream AG wurde kritisch beurteilt, da er die Durchsetzung einer milliardenschweren, von Nordstream gebauten Gas-Pipeline in seiner Amtszeit wesentlich vorantrieb. Von „lupenreiner Vetternwirtschaft“ (Reinhard Bütikofer) und einem „Hauch von Korruption“ (Dirk Niebel) war die Rede (vgl. *LobbyControl* 2007, S. 1).

Während solche „Seitenwechsel“ von Ministern im Zentrum medialer Berichterstattung stehen, scheint die Öffentlichkeit entsprechende Wechsel von Staatssekretären weniger wahrzunehmen. Dies überrascht, da sie maßgeblich an politischen Entscheidungen ihrer Ressorts beteiligt sind, von denen spätere Arbeitgeber profitieren könnten. Die stiefmütterliche Behandlung beruflicher Nachpositionen der „zweiten Reihe“ zeigt sich auch in der Wissenschaft. Zwar existieren Studien über postministeriale Karrierewege von Bundesministern. Entsprechende Analysen für Staatssekretäre sind selten (siehe Kapitel 3). Schließlich fokussiert die mediale Berichterstattung primär auf Nachpositionen im privaten Sektor, wodurch eine Dominanz entsprechender Nachpositionen suggeriert wird. Ob diese real existiert oder dem einseitigen Fokus geschuldet ist, bleibt ungewiss.

Um diese Forschungslücke zu schließen und Verzerrungen durch eine einseitige Fokussierung auf privatwirtschaftliche Nachpositionen und Ministerämter zu vermeiden, analysiert der Beitrag die Karrierewege parlamentarischer und beamteter Staatssekretäre nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt. Neben privatwirtschaftlichen Tätigkeiten werden politisch-administrative Nachpositionen mitberücksichtigt. Eine intertemporale Analyse erlaubt zudem zu überprüfen, ob die proklamierte Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen ein Phänomen der jüngeren Vergangenheit darstellt. Schließlich wird untersucht, ob eine, in der vergleichenden Verwaltungsforschung diskutierte, zunehmende Elitenvermischung und Hybridisierung der politischen und der administrativen Teilelite anhand ihrer Karrieremuster feststellbar ist (vgl. *Derlien* 2008).

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert: Kapitel 2 erläutert die Problematik direkter Wechsel zwischen politisch-administrativem und privatem Sektor. Kapitel 3 und 4 referieren den Forschungsstand und stellen die Daten vor, bevor Kapitel 5 die Ergebnisse präsentiert. Ein Fazit rundet den Beitrag ab.

2 Drehtüreffekte zwischen Politik, Verwaltung und Privatwirtschaft

Der Tausch beruflicher Positionen innerhalb des politisch-administrativen Systems löst selten öffentliche Diskussionen aus. Demgegenüber werden Wechsel zwischen öffentlichem und privatem Sektor kritisch gesehen, da sie einzelnen Interessengruppen privilegierte Zugänge zu politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Die im Rahmen der regulatory-capture-theory entwickelte ‚revolving-door‘-Hypothese unterscheidet zwei Varianten solcher Drehtüreffekte (vgl. *Etzion/Davis* 2008): Einerseits wechseln privatwirtschaftlich Beschäftigte temporär in den öffentlichen Sektor zur Verfolgung wirtschaftspolitischer Agenden ihrer Arbeitgeber und kehren anschließend in die Privatwirtschaft zu-

rück. Dieser Ansatz („entrance side approach“) postuliert, dass Amtsträger mit industriespezifischen Vorerfahrungen aufgrund ihrer beruflichen Sozialisation diese Industrien bei regulatorischen Entscheidungen gegenüber anderen Industrien bevorzugen. Andererseits wechseln Laufbahnbeamte und Karrierepolitiker ohne umfangreiche, privatwirtschaftliche Vorprägung nach Beendigung ihrer Amtszeit in die Privatwirtschaft.¹ Gemäß diesem Ansatz („exit side approach“) fungiert die Aussicht auf lukrative Beschäftigungsmöglichkeiten im Privatsektor nach dem Ausscheiden aus dem Amt als Anreiz, Interessen einzelner Industrien schon während der eigenen Amtszeit zu unterstützen, um die Chancen auf attraktive Nachpositionen zu erhöhen. Die eigene Amtszeit dient als Sprungbrett für spätere privatwirtschaftliche Karrieren, industriefreundliches Verhalten als Zukunftsinvestition in neue Karriereoptionen, wodurch politische Entscheidungen zugunsten spezifischer Branchen verzerrt werden (vgl. *Cohen* 1986, S. 690). Unabhängig davon, ob diese Mechanismen tatsächlich den Entscheidungsprozess einzelner Amtsträger beeinflussen, schwächt der bloße Verdacht das Vertrauen in demokratische Willensbildungsprozesse.

In der Praxis sind entsprechende „Seitenwechsel“ beliebt. Aus der Sicht ehemaliger Amtsträger sind privatwirtschaftliche Nachpositionen interessant, da sie sich weiterhin ein lukratives Einkommen sichern oder finanziell besser stellen können. Gleichzeitig offerieren diese Positionen nicht-finanzielle Vorteile wie Prestige, Aufrechterhaltung des professionellen Status sowie Möglichkeiten, weiterhin im öffentlichen Leben aktiv zu sein. Demgegenüber profitieren privatwirtschaftliche Akteure vom Fachwissen ehemaliger Amtsträger über interne Mechanismen politisch-administrativer Entscheidungsprozesse sowie deren Netzwerke und politische Kontakte, um ihre Interessen effektiver in den politischen Prozess einzuspeisen (Vgl. *Blanes I Vidal/Draca/Fons-Rosen* 2012; *González-Bailon/Jennings/Lodge* 2012).

Zur Vorbeugung potentieller Interessenkonflikte erließen viele Staaten arbeitsrechtliche Einschränkungen, z.B. ein Verbot der Beschäftigungsaufnahme oder Beratungstätigkeit durch Amtsträger in ehemals beaufsichtigten Firmen (vgl. *Law/Long* 2011). In Deutschland existieren hingegen kaum entsprechende Rechtsnormen. Zwar unterliegen Minister und parlamentarische Staatssekretäre während ihrer Amtszeit berufsbezogenen Einschränkungen, nicht jedoch nach Ende ihrer Amtszeit, solange sie über Angelegenheiten, über die sie im Rahmen ihres Amtsverhältnisses Informationen erhielten, Stillschweigen bewahren (§§ 5-6 Bundesministergesetz).

Das Beamtenecht, dem beamtete Staatssekretäre unterliegen, sieht jedoch Einschränkungen vor (§ 41 Beamtenstatusgesetz; § 105 Bundesbeamtengesetz). Demnach müssen Ruhestandsbeamte oder Beamte mit Versorgungsbezügen bis zu drei bzw. fünf Jahre nach ihrem Ausscheiden die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes anzeigen, sofern diese in direktem Zusammenhang mit ihrer früheren Beamtentätigkeit steht. Sind dienstliche Interessen tangiert, kann die Aufnahme der Beschäftigung bis zum Ende der Anzeigepflicht untersagt werden. Zuwiderhandlungen werden mit der Aberkennung der Versorgungsbezüge bestraft. Im Falle finanziell lukrativer Nachbeschäftigungen können Beamte somit dieses Verbot unter Inkaufnahme des Verlustes der Versorgungsbezüge missachten.

Angesichts dieser Rechtslage wurden wiederholt strengere Regelungen gefordert. Die Forderungen reichten von einer zweijährigen Anzeigepflicht (FDP), über eine Genehmigungspflicht von Nachpositionen durch eine Ethik-Kommission (SPD), bis hin zu einer drei- bzw. fünfjährigen absoluten Karenzzeit (Die Grünen; Linkspartei). Schließlich fordern auch NGOs wiederholt eine dreijährige absolute Karenzzeit, die durch ein unabhängiges Kontrollgremium überwacht werden soll (vgl. *LobbyControl* 2013).

3 Forschungsstand

Die Analyse politisch-administrativer Eliten hat eine lange Tradition in den Politik- und Verwaltungswissenschaften. Zahlreiche Studien untersuchen Karrierewege und Rekrutierungsmuster von Politikern (vgl. *Borchert/Stolz* 2003), Ministern (vgl. *Blondel* 1985; *Blondel/Thiebault* 1991; *Fischer/Kaiser* 2011), Abgeordneten (vgl. *Best/Cotta* 2000; *Norris* 1997; *Manow* 2012) und Spitzenbeamten (vgl. *Derlien* 1990; 2008). Der Fokus dieser Studien liegt auf den Vorpositionen der Untersuchungspersonen, den Karrierewegen in das Amt hinein, sowie ihren soziodemografischen Charakteristika und bietet eine detaillierte Übersicht über Ausbildungsprofile, Sozialisationsmuster und Karrierewege der Amtsträger (*von Beyme* 2010, S. 253ff.).

Demgegenüber existieren nur wenige Studien über die Karrierewege politisch-administrativer Eliten nach Beendigung ihrer Amtszeit. Während *Blondel* (1991) feststellt, dass das Ministeramt in Europa den Höhepunkt der (politischen) Berufslaufbahn darstellt und keine Nachkarriere im administrativen oder privaten Sektor begünstigt, identifiziert *Nicholls* (1991) Ministerämter in den USA als Schlüssel für privatwirtschaftliche Nachpositionen. In Bezug auf Deutschland konstatieren *Kempff/Merz* (2001; 2008) eine hohe Bedeutung politischer Nachpositionen; administrative oder privatwirtschaftliche Nachpositionen sind selten. Mit Blick auf Abgeordnetenkarrieren identifizieren *Herrick/Nixon* (1996) in den USA ebenfalls eine Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen im Vergleich zu politisch-administrativen Nachpositionen. Demgegenüber zeigen *Edinger/Schwarz* (2009), dass exekutive Führungspositionen für deutsche Abgeordnete durchaus Karrierealternativen darstellen. Bei privatwirtschaftlichen Nachpositionen dominiert die Rückkehr in den alten Beruf, lediglich 20% wagen einen beruflichen Neuanfang. Innerhalb der Gruppe der Spitzenbeamten identifiziert *Derlien* (2008, S. 322) nur eine schwache Personalzirkulation zwischen Verwaltungs-, Politik- und Wirtschaftselite.

Während die Mehrzahl der Studien exklusiv eine Sub-Elite (Politiker oder Spitzenbeamte) analysiert, sind systematische Vergleiche beider Teileliten rar (vgl. *Putnam* 1976; *Aberbach/Putnam/Rockmann* 1981; *Derlien* 2008). In der Tradition klassischer Eliteforschung untersuchen diese Studien, ob sich eine zunehmende Annäherung beider Teileliten im Sinne einer Elitenvermischung (Hybridisierung), mithin die Entstehung einer einheitlichen politischen Klasse, in Bezug auf Rollenwahrnehmung, soziodemografische Merkmale und Karrierewege beobachten lässt. Aus einer normativen Sichtweise wird dabei unterstellt, dass eine entsprechende Kohäsion und gemeinsame Sozialisation der Eliten eine wichtige Vorbedingung eines funktionierenden Entscheidungsprozesses darstellt, die eine kongeniale Zusammenarbeit zwischen Spitzenbeamten und Ministern ermögliche (vgl. *Derlien* 2008, S. 293).

Im Vergleich zum pantouflage-System Frankreichs, das einen regen Austausch zwischen politischen, administrativen und privatwirtschaftlichen Eliten ermöglicht, oder dem japanischen amakudari-System, in dem Wechsel aus der hohen Ministerialbürokratie in den Privatsektor nicht unüblich sind, zeichnet sich das deutsche System (analog zum britischen Modell) durch eine stärkere Trennung zwischen politischer Elite und hoher Ministerialbürokratie aus. Die intersektorale Mobilität zwischen beiden Gruppen ist niedrig, insbesondere auf höheren Ebenen. Auch wenn über die Zeit Annäherungstendenzen mit Blick auf den soziodemografischen Hintergrund (Herkunft aus Beamtenfamilien, hoher Bildungsgrad, Juristenausbildung) und die Karrierewege zwischen beiden Teileliten erkennbar sind, bestehen nach wie vor signifikante Unterschiede in Bezug auf soziale Herkunft und die Ausbildung distinkter Karrieremuster (*Derlien* 1990; 2008): „Trotz Annähe-

rung im Rollenverständnis und der heute selbstverständlichen Akzeptanz der politischen Seite der Beamtenrolle kann man von einer Hybridisierung beider Teileliten aufgrund der divergenten Karrierewege nicht sprechen“ (Derlien 2008, S. 324).

Die folgende Analyse möchte zum Abbau bestehender Forschungslücken beitragen, indem sie sich einerseits auf die Ebene der (bisher wenig beachteten) Staatssekretäre anstatt der Ministerebene fokussiert und sich andererseits auf die Nachpositionen der Amtsträger, nicht ihre Vorpositionen, konzentriert. Dabei werden neben privatwirtschaftlichen auch politische und administrative Nachpositionen berücksichtigt, um Verzerrungen durch einen einseitigen Fokus zu vermeiden. Die Berücksichtigung beamteter und parlamentarischer Staatssekretäre ermöglicht zudem einen systematischen Vergleich der politischen und administrativen Teileliten. Dadurch können unter Berücksichtigung der Erkenntnisse früherer Forschung Unterschiede zwischen beiden Teileliten herausgearbeitet werden.

4 Daten

Die Analyse beruht auf neu erhobenen Daten zu den Karriereverläufen deutscher Staatssekretäre, die im Rahmen von Auswertungen biografischer Informationen erhoben wurden. Datengrundlage bildeten die Handbücher der Bundesregierung, Veröffentlichungen des Bundesarchivs, Personenarchive sowie Medienquellen, aus denen für jeden Amtsträger soziodemografische, politik- und berufsbezogene Informationen extrahiert wurden. Die Auswahl der Untersuchungsfälle erfolgte gemäß dem Positionsansatz anhand der Position des Staatssekretärs. Berücksichtigt wurden alle Personen, die das Amt eines beamteten oder parlamentarischen Staatssekretärs zwischen 1949 und 2014 innehatten. Es handelt sich somit um eine Vollerhebung. Der Datensatz (Stand Februar 2014) umfasst 592 Personen²: 337 beamtete Staatssekretäre (StS) und 255 parlamentarische Staatssekretäre (PStS).

Die Erfassung der beruflichen Nachpositionen stellt sich dabei als schwieriger heraus als die der Vorpositionen. Während Vorpositionen systematisch dokumentiert werden, gilt dies nicht für Nachpositionen, wodurch die Gefahr eines selection bias durch die Nichtberücksichtigung undokumentierter Fälle steigt. Zwar finden Wechsel ehemaliger Amtsträger in ihre erste Nachposition partiell mediale Aufmerksamkeit, insbesondere bei Nichteinhaltung von Karenzzeiten oder bei Vorliegen einer besonderen inhaltlichen Nähe zwischen politisch-administrativer Tätigkeit und der Nachposition. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, ist das mediale Echo begrenzt. Außerdem sinkt das mediale Interesse ab der zweiten Nachposition. Dies erschwert deren Identifikation. Um trotz dieser Schwierigkeiten möglichst viele Nachpositionen zu identifizieren, wurden Personenarchive, Internet-Quellen des Bundesarchivs und Archive der überregionalen Presse durchsucht sowie umfangreiche Internet-Recherchen durchgeführt.

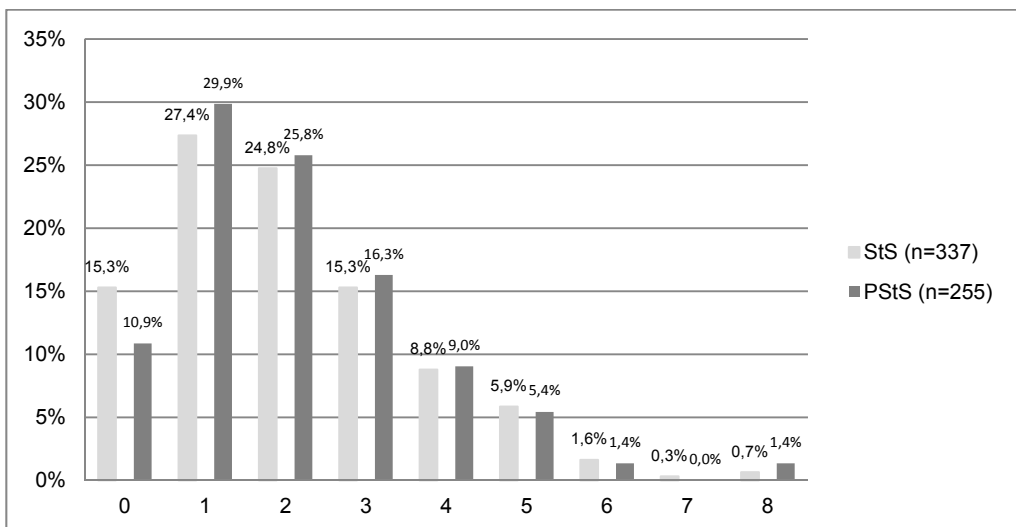
Des Weiteren fehlt bei Nachpositionen ein klar definierter Endpunkt der Karriere. Im Idealfall müsste man bis zum Lebensende einer Person warten, bevor man sie berücksichtigen kann. Da diese Vorgehensweise wenig praxistauglich erscheint, bieten sich drei Alternativen: Entweder fokussiert man sich ausschließlich auf unmittelbare Nachpositionen oder auf alle Nachpositionen, die innerhalb einer bestimmten Zeitspanne eingenommen wurden (z.B. innerhalb von fünf Jahren nach dem Ausscheiden), oder man berücksichtigt alle Nachpositionen zum Zeitpunkt der Datenerhebung, wobei letzteres zu einem bias zu Lasten jüngerer Kohorten führen kann (aufgrund der kürzeren Zeitspanne, die seit ihrem Ausscheiden vergangen ist).

Die Nachpositionen erfassen alle beruflichen Positionen, die eine Untersuchungsperson nach dem Ausscheiden aus ihrer **letzten** Staatssekretärposition einnahm. War eine Person zwischen der Wahrnehmung zweier Staatssekretärpositionen beruflich beschäftigt, blieb dies unberücksichtigt.³ Der Fokus der Datenerhebung lag auf (haupt-) beruflichen Tätigkeiten sowie Tätigkeiten in direktem Bezug zum politisch-administrativen System (z.B. politikberatende Funktionen). Unberücksichtigt blieben unentgeltliche Ehrenämter sowie Aufsichtsrats- bzw. Verwaltungsratsposten, da sie mit Hilfe der verwendeten Datengrundlage nicht flächendeckend zu erheben waren. Die ausgewiesenen wirtschaftsnahen Nachpositionen stellen daher einen Minimalwert dar, der durch die Berücksichtigung von Aufsichtsratsposten höher ausfallen könnte.

5 Empirische Analyse

Die Beendigung ihrer Amtszeit bedeutet für viele Staatssekretäre nicht das Ende ihrer Karriere wie Abbildung 5.1 verdeutlicht.⁴ Staatssekretäre ohne Nachposition sind in beiden Teilgruppen mit 11-15% selten. Die Mehrheit (jeweils über 50%) verfügt über ein bis zwei Nachpositionen. Mehr als fünf Nachpositionen sind die Ausnahme. Im Durchschnitt verfügen Staatssekretäre über zwei Nachpositionen. Ehemalige Amtsträger bleiben somit auch nach ihrem Ausscheiden beruflich aktiv. Doch in welchen Positionen? Und geschehen Austritte freiwillig oder werden sie aus ihrem Amt gedrängt? Zur Beantwortung dieser Fragen wird zunächst eine Querschnittsanalyse über alle Staatssekretäre durchgeführt, um einen Gesamteindruck zu gewinnen. Anschließend folgt zur Identifizierung zeitlicher Entwicklungstrends eine Längsschnittanalyse. Den Abschluss bildet eine nach Ministerien aufgeschlüsselte Analyse. Diese prüft, ob manche Ministerien durch ihre Nähe zum Privatsektor ein besseres Sprungbrett für eine „zweite“ Karriere darstellen als andere.

Abbildung 5.1: Anzahl der Nachpositionen



Quelle: Eigene Darstellung

5.1 „Seitenwechsel“ als Problem? Nachpositionen von Staatssekretären im Querschnittsvergleich

Die Gründe für ein Ende der Amtszeit sind vielfältig wie Tabelle 5.2 verdeutlicht. Die Mehrheit der StS wird, vornehmlich nach Regierungswechseln, in den einstweiligen Ruhestand oder innerhalb der Bundesverwaltung versetzt. Ein Fünftel scheidet altersbedingt aus. Lediglich ein Viertel räumt freiwillig ihren Posten⁵. Demgegenüber herrscht bei den PStS fast Parität zwischen freiwilligen und erzwungenen Rücktritten: 40% scheiden freiwillig aus, 45% verlieren ihr Amt im Zuge einer Regierungsumbildung bzw. -neubildung, z.B. weil sie nicht mehr gewählt werden oder bei der Aufstellung der neuen Regierung unberücksichtigt bleiben.

Eine detailliertere Betrachtung der Ursachen freiwilliger Rücktritte zeigt keine Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen. Während lediglich 20% der freiwillig ausscheidenden StS in die Privatwirtschaft wechseln, bleibt die Mehrheit dem öffentlichen Sektor verpflichtet. 25% übernehmen Minister- oder Staatssekretärsämter, 10% Abgeordnetenmandate und 30% andere Führungspositionen im öffentlichen Dienst bzw. öffentlichen Unternehmen.

Freiwillig ausscheidende PStS wechseln ebenfalls selten direkt in den privaten Sektor (7%), sondern weisen stattdessen eine Affinität zum öffentlichen Sektor auf. 25% übernehmen Ministerämter, jeweils 10% Führungspositionen im Parlament oder Öffentlichen Sektor. Weitere 40% verzichten auf eine erneute Bundestagskandidatur oder scheiden aus persönlichen Gründen aus, ohne dass diese Austritte in Zusammenhang mit einem direkten Wechsel in die Privatwirtschaft stehen.

Tabelle 5.2: Austrittsgründe

	StS			PStS	
	N	In Prozent		n	In Prozent
Einstweiliger Ruhestand	124	37%			
Erreichen der Regelaltersgrenze	47	14%	Regierungsumbildung / -neubildung	114	45%
Versetzung	26	8%			
Vorzeitige Pensionierung	20	6%			
Freiwilliges Ausscheiden	81	24%	Freiwilliges Ausscheiden	103	40%
Nicht bekannt	4	1%	Nicht bekannt	0	0%
Noch im Amt	28	8%	Noch im Amt	33	13%
Sonstige	1	0%	Sonstige	1	0%
Tod	6	2%	Tod	4	2%
Gesamt	337	100%	Gesamt	255	100%

Quelle: Eigene Berechnungen

Somit verzichtet lediglich eine Minderheit der Staatssekretäre (15 StS; 7 PStS) freiwillig auf ihr Amt, um privatwirtschaftlich tätig zu werden. Vielmehr beweisen die Amtsträger eine hohe Treue zum öffentlichen Sektor. Dennoch zeigt sich ein erster Unterschied zwischen beiden Teilleiten: Spitzenbeamte scheinen eher geneigt zu sein, ihr Amt freiwillig für die

Übernahme einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit aufzugeben, als Spitzenpolitiker. Allerdings wurden bisher nur freiwillige Rücktritte betrachtet. Amtsträger, die unfreiwillig ihren Posten verlieren, können jedoch ebenfalls schnell eine Anschlussbeschäftigung im privaten Sektor finden. Um hierfür zu kontrollieren, wurden die unmittelbaren beruflichen Nachpositionen aller Amtsträger untersucht (ohne Berücksichtigung einstweiliger Ruhestände).

Die Analyse der unmittelbaren Nachpositionen der StS ergibt keine Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen (siehe Tabelle 5.3). Vielmehr halten sich politische, administrative und privatwirtschaftliche Nachpositionen die Waage. 23% der StS gingen unmittelbar nach ihrem Ausscheiden einer privatwirtschaftlichen Tätigkeit nach oder betätigten sich in Interessenverbänden, 24% hatten administrative Nachpositionen inne und 20% übten politische Tätigkeiten aus. 25% gingen keiner Beschäftigung nach. Unter den administrativen Nachpositionen dominieren Tätigkeiten im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes, insbesondere Botschafterposten. Mit Blick auf die Leitungspositionen in öffentlichen Unternehmen⁶ spielen Führungspositionen im Zentralbankensystem, in halböffentlichen Banken sowie (vor ihrer Privatisierung) Staatsunternehmen eine wichtige Rolle. Bezüglich privatwirtschaftlicher Nachpositionen zeigt sich, dass lediglich die Hälfte der betroffenen Personen zu Unternehmen wechselt. Jeweils ein Viertel wird im Verbändewesen oder als Freiberufler aktiv, wobei aufgrund der juristischen Prägung der administrativen Elite Rechtsanwälte dominieren. Bei den Interessenverbänden überwiegen wirtschaftsnahe Verbände, lediglich ein Drittel sind non-profit-Organisationen. Entgegen den Befürchtungen mancher Kritiker gewinnen somit nicht ausschließlich finanzstarke Wirtschaftsverbände ehemalige Amtsträger als Interessenvertreter.

Im Gegensatz dazu dominieren unter den PStS politische Nachpositionen (69%). Die Mehrheit (39%) verbleibt zunächst als einfacher Bundestagsabgeordneter im Parlament. 14% nehmen gehobene Positionen im Bundestag oder der Fraktion wahr. 11% übernehmen als Minister politische Führungsfunktionen. Die Ausübung administrativer oder privatwirtschaftlicher Tätigkeiten ist unmittelbar nach dem Ausscheiden selten (7-8%). Diese Befunde decken sich mit *Kempf* (2001), der für die Ministerebene ebenfalls eine hohe Bedeutung politischer Nachpositionen konstatiert. Demnach bleiben 61% der Minister als Abgeordnete aktiv, 14% übernehmen hohe Staatsämter oder politische Ämter auf Länderebene. Mit Ausnahme des Verbändewesens, in dem 10% der Minister tätig werden, sind privatwirtschaftliche oder administrative Nachpositionen selten. Dabei werden soziale gegenüber wirtschaftsnahen Interessenverbänden bevorzugt (eigene Berechnungen auf Basis von *Kempf* 2001).

Tabelle 5.3: Art der Nachpositionen

		Unmittelbare		Alle	
		Nachposition in %		Nachpositionen in %	
		StS	PStS	StS	PStS
Verwaltung	Kommunalverwaltung	0	0	1	2
	Landesverwaltung	0	1	2	2
	Bundesverwaltung	12	2	16	5
	Internationale Verwaltung	4	2	7	7
	Leitungsposition Öffentlicher Dienst / Öff- fentliches Unternehmen	6	1	6	4
	StS Land	2	0	3	0
	StS Bund	0	1	0	1
	Verwaltung Gesamt	24	7	31	19

		Unmittelbare Nachposition in %		Alle Nachpositionen in %	
		StS	PStS	StS	PStS
Politik	MdB Einfach	3	39	6	50
	MdB Ausschussvorsitz	0	5	2	11
	MdB Fraktionsführung	1	8	3	18
	MdB BT-Präsidium	0	1	1	3
	MdL/MdEP	1	4	3	7
	Minister Land	4	1	6	6
	PStS Bund	1	0	1	0
	Minister Bund	3	10	4	13
	Politikberatung	4	1	11	8
	Parteiangestellter	3	0	6	3
	Politik Gesamt	20	69	29	74
Privater Sektor (Privatwirtschaft / Verbändewesen)	Leitender Angestellter Privatwirtschaft	11	3	17	13
	Interessenverband	6	2	11	9
	Freiberufler	6	3	12	14
	Privatsektor Gesamt	23	8	33	31
Sonstige	Keine	25	11	25	11
	Wissenschaft	8	2	14	10
	Medien	1	1	4	2
	Sonstige	0	1	1	5
	Sonstige Gesamt	34	15	44	23

Quelle: Eigene Berechnungen; Zuordnungen zu einzelnen Kategorien sind exklusiv, d.h. Mehrfachkodierungen sind ausgeschlossen, außer bei der Variable „alle Nachpositionen“. Die Berechnung der Gesamtprozentpunkte der einzelnen Gruppen ist um Mehrfachnennungen innerhalb der Gruppen bereinigt.

Beide Teileliten zeichnen sich somit unmittelbar nach dem Ende ihrer Amtszeit zunächst durch eine hohe Affinität zu politisch-administrativen Tätigkeiten aus. Damit enden allerdings die Gemeinsamkeiten. Während die politische Elite primär politische Nachpositionen aufweist und der Austausch mit anderen Teileliten begrenzt ist, dominieren unter den administrativen Eliten zwar auch originäre Verwaltungspositionen, allerdings besteht ein stärkerer Austausch mit dem privaten und dem politischen Sektor. Aufgrund der deutlichen Unterschiede bezüglich der intersektoralen Mobilität lässt sich eine Hybridisierung beider Teileliten anhand der unmittelbaren Nachpositionen nicht feststellen.

Betrachtet man ausschließlich unmittelbare Nachpositionen, übersieht man, dass ehemalige Amtsträger möglicherweise nur temporär im politisch-administrativen System verbleiben, um anschließend in die Privatwirtschaft zu wechseln. Entsprechend ausgestaltete „Seitenwechsel“ wirbeln weniger Staub auf als unmittelbare Wechsel aus dem Amt heraus. Insbesondere wiedergewählte PStS, die nicht erneut für einen PStS-Posten berücksichtigt wurden, könnten zunächst ihr Mandat wahrnehmen, dann während der Legislaturperiode ausscheiden und einer neuen Tätigkeit nachgehen. Daher wurden abschließend alle Nachpositionen der Amtsträger analysiert.

Die Ergebnisse bestätigen diese Vermutung. Unter Berücksichtigung aller Nachpositionen weisen ein Drittel aller StS Nachpositionen im privaten Sektor auf, ein Anstieg um zehn Prozentpunkte⁷. Jeweils 11-12% werden in Interessenverbänden oder als Freiberufler tätig. Weitere 17% übernehmen Führungspositionen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Eine Einstellung ehemaliger StS erscheint für privatwirtschaftliche Akteure vorteilhaft, um von ihrem Fachwissen, politischem know-how und Kontakten in Politik und

Ministerialverwaltung zu profitieren. Allerdings besteht keine einseitige Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen, denn 31% der StS haben auch administrative, 29% politische Nachpositionen inne. In beiden Kategorien sind die Anteile angestiegen. Viele StS bringen somit ihr Fachwissen nach ihrem Ausscheiden weiterhin im politisch-administrativen System ein. Unter den administrativen Nachpositionen dominieren Tätigkeiten in der Bundesverwaltung inklusive Leitungsfunktionen in Bundesoberbehörden (16%) sowie in öffentlichen Unternehmen (6%). Verwaltungspositionen auf subnationaler oder internationaler Ebene scheinen demgegenüber wenig lukrativ. Auch politische Nachpositionen werden nachgefragt. 11% bringen ihren Sachverstand im Zuge der Politikberatung in den politischen Prozess ein. Dies umfasst die Teilnahme an Regierungskommissionen, die Beratung von Parteien und Spitzenpolitikern oder professionelle Politikberatung. Ein Zehntel startet nach der Beamtenkarriere eine politische Karriere als Abgeordneter. Weitere 10% übernehmen politische Führungsverantwortung als Minister.

Bei den PStS überwiegen weiterhin politische Nachpositionen (74%). Allerdings zeigt sich ein deutlicher Anstieg der Nachpositionen im privaten (31%) und im administrativen Sektor (19%). Private und administrative Nachpositionen spielen demnach eine gewichtigere Rolle in den Nachkarrieren politischer Eliten als in früheren Studien festgestellt wurde (vgl. *Kempf* 2001; *Derlien* 2008), welche sich primär auf unmittelbare Nachpositionen fokussierten. Dieser Befund steht zudem im Einklang mit Erkenntnissen über andere Staaten (z.B. Frankreich, USA). Der starke Anstieg wirtschaftsnaher Nachpositionen, die sich verglichen mit den unmittelbaren Nachpositionen vervierfachen, bestätigt die Hypothese, dass PStS nach erfolgreicher Wiederwahl zunächst ihr Mandat wahrnehmen, um nach einiger Zeit in die Privatwirtschaft zu wechseln. 14% werden als Freiberufler aktiv, 9% übernehmen Führungsfunktionen in Verbänden, 13% in Unternehmen. Mit Ausnahme der freiberuflichen Tätigkeiten nehmen PStS jedoch seltener privatwirtschaftliche Nachpositionen auf als StS. Bezüglich administrativer Nachpositionen besteht, im Gegensatz zu den StS, keine Dominanz der Bundesebene. Vielmehr halten sich Nachpositionen auf den einzelnen Verwaltungsebenen die Waage. Jeweils 2-7% werden auf kommunaler, Landes-, Bundes- oder supranationaler Ebene tätig. Demgegenüber dominiert bei den politischen Nachpositionen die Bundesebene. Wechsel als Parlamentarier in die Landespolitik sind selten. Auf Bundesebene dominiert zwar das einfache Abgeordnetenmandat, dennoch übernehmen viele PStS nach ihrem Ausscheiden wichtige Positionen im Bundestag: 20% übernehmen Führungspositionen in der Fraktion oder im Bundestagspräsidium, 11% werden (stellvertretende) Ausschussvorsitzende. Ausgeschiedene PStS fristen somit kein Nischendasein als Hinterbänkler im Parlament, sondern partizipieren weiterhin in der großen Politik. 18% übernehmen exekutive Führungsfunktionen als Minister auf Landesebene (6%) oder auf Bundesebene (13%). Das Amt des PStS (wie auch des StS) fungiert somit durchaus als „school of ministers“ (*Rose* 1971, S. 403), die auf die höheren Weihen eines Ministeramts vorbereitet (vgl. *Blondel* 1985, S. 63ff.).

Der Vergleich beider Teileliten anhand der gesamten Nachpositionen offenbart die Existenz signifikanter Unterschiede zwischen beiden Gruppen: PStS als Vertreter der politischen Eliten weisen deutlich häufiger politische Nachpositionen auf, während StS häufiger administrative Nachpositionen aufweisen. Allerdings lässt sich auch eine begrenzte intersektorale Mobilität und damit verbundene Elitenvermischung konstatieren, da etwa ein Fünftel der PStS auch administrative Nachpositionen aufweist und ca. 30% der StS politisch tätig werden. Die größte Ähnlichkeit besteht für beide Teileliten in Bezug auf privatwirtschaftliche Nachpositionen, bei denen sich keine signifikanten Unterschiede

zwischen beiden Gruppen feststellen lassen. Insofern lassen sich begrenzte Hybridisierungstendenzen beider Teileliten anhand der Nachpositionen identifizieren, insbesondere mit Blick auf ihre privatwirtschaftlichen Nachpositionen, die Übernahme von Ministerämtern oder politikberatenden Funktionen.

5.2 Zunahme von „Seitenwechseln“ über die Zeit?

Im Anschluss stellt sich die Frage, ob im Zeitvergleich Änderungen dieser Befunde erkennbar sind. Hierzu wurden die Nachpositionen der Staatssekretäre nach Regierungen aufgeschlüsselt betrachtet. Die Zuordnung zu den Regierungen erfolgte nach dem letzten Kabinett, unter dem ein Staatssekretär tätig war.⁸

Die Anzahl der Nachpositionen der StS nimmt aufgrund des sinkenden Eintritts- bzw. Austrittsalters der StS im Zeitverlauf leicht zu. Früher erlangten Staatssekretäre ihr Amt erst nach langer Dienstzeit und erreichten aufgrund parteipolitischer Kontinuitäten der Nachkriegsregierungen häufig die Regelaltersgrenze. Mittlerweile werden zunehmend jüngere Staatssekretäre ernannt und das Instrument des einstweiligen Ruhestands verstärkt eingesetzt. Wer jedoch jung sein Amt verliert, hat mehr Möglichkeiten, mehrere Nachpositionen auszuüben. Demgegenüber ist die Anzahl der Nachpositionen der PStS rückläufig, da insbesondere die PStS der Kabinette Kiesinger, Brandt und Schmidt überdurchschnittlich viele Nachpositionen aufweisen. Ursache hierfür ist erneut die Altersstruktur: Die PStS dieser Kabinette waren bei ihrer Ernennung bzw. Rücktritt deutlich jünger als spätere Kohorten.

In Bezug auf die Austrittsgründe der StS lässt sich keine sukzessive Zunahme freiwilliger Austritte im Zeitverlauf feststellen. Vielmehr war deren Anzahl in den Regierungen Schröder und Merkel geringer als in früheren Regierungen. Die Zahl freiwilliger Austritte ist primär nach Antritt einer neuen Regierung hoch (z.B. im ersten Kabinett Adenauer, Erhard, Brandt und Kohl), während sie in der Endphase einer Regierung sinkt und durch erzwungene Rücktritte ersetzt wird. Der freiwillige Rücktritt zur Aufnahme einer privatwirtschaftlichen Beschäftigung stellt zudem kein neuartiges Phänomen dar, sondern existierte auch schon in der frühen Bundesrepublik. Allerdings verfestigt sich dieser Trend in den letzten Jahren. Seit dem Kabinett Kohl III fand in jedem Kabinett mindestens ein freiwilliger Austritt zur Aufnahme einer privatwirtschaftlichen Beschäftigung statt. Entsprechende Rücktritte waren besonders für die Regierung Schröder charakteristisch. Auch die Wechsel in Führungspositionen des Öffentlichen Sektors stellen ein dauerhaftes Phänomen dar, wobei sie häufig in CDU-geführten Regierungen stattfinden.

Bei den PStS sind ähnliche Muster sichtbar. Eine kontinuierliche Zunahme freiwilliger Austritte über die Zeit erfolgt nicht. Entsprechende Austritte finden v.a. in der Frühphase einzelner Regierungen statt, während PStS in der Endphase einer Regierung durch Regierungsumbildungen ausscheiden. Freiwillige Rücktritte zur Aufnahme privatwirtschaftlicher Berufstätigkeiten stellen Einzelfälle dar, häufen sich jedoch seit dem letzten Kabinett Kohl. Allerdings sollte diese Entwicklung aufgrund der geringen Fallzahl nicht überbewertet werden. Dagegen zeigt sich ein Bedeutungsverlust freiwilliger Austritte zur Übernahme von Ministerämtern. War in der sozialliberalen Koalition eine Beförderung vom PStS zum Minister üblich, hat sich diese Entwicklung seither abgeschwächt.

Da die Betrachtung freiwilliger Austritte ungenügend ist, werden zusätzlich die unmittelbaren Nachpositionen berücksichtigt. Die Anteile der Nachpositionen der StS in den

Kategorien Politik, Verwaltung und Wirtschaft schwanken im Zeitverlauf stark, allerdings gewinnen Nachpositionen im privaten Sektor seit Ende der 1970er an Bedeutung. Der Anteil administrativer und politischer Nachpositionen stieg bis in die 1970er an, erreichte in der Ära Brandt seinen Höhepunkt und ist seither rückläufig (siehe Tabelle 5.4). Insbesondere Staatssekretäre, die unter den Kanzlern Schröder, Schmidt und Kohl dienten, wechseln häufig unmittelbar nach ihrem Ausscheiden in den privaten Sektor. Erst seit den Kabinetten Angela Merkels liegt der Anteil administrativer Nachpositionen wieder höher als jener des privaten Sektors. Betrachtet man die privatwirtschaftlichen Nachpositionen eingehender, offenbaren sich strukturelle Verschiebungen. Waren früher Tätigkeiten in Interessenverbänden oder als Freiberufler bedeutsamer, wechseln seit den 1970ern StS zunehmend als Leitende Angestellte in die Privatwirtschaft. Diese Befunde bleiben auch robust, wenn man alle Nachpositionen der StS berücksichtigt. Demnach scheinen die Befürchtungen mancher Transparenzinitiativen in Bezug auf Drehtüreffekte nicht unbegründet zu sein.

Tabelle 5.4: Unmittelbare Nachposition; aufgeschlüsselt nach Regierungen

	n	StS					n	PStS				
		Verwaltung	Politik	Privater Sektor	Sonstige	Gesamt		Verwaltung	Politik	Privater Sektor	Sonstige	Gesamt
Adenauer	30	27%	17%	20%	37%	100%	–	–	–	–	–	–
Erhardt	11	27%	18%	18%	36%	100%	–	–	–	–	–	–
Kiesinger	29	21%	24%	14%	41%	100%	6	0%	100%	0%	0%	100%
Brandt	27	41%	26%	11%	22%	100%	16	13%	81%	0%	6%	100%
Schmidt	35	23%	20%	29%	29%	100%	41	2%	85%	2%	9%	100%
Kohl	86	19%	16%	26%	39%	100%	75	8%	77%	7%	8%	100%
Schröder	37	24%	16%	35%	24%	100%	37	5%	59%	22%	14%	100%
Merkel	52	27%	14%	22%	37%	100%	48	9%	49%	9%	34%	100%

Quelle: Eigene Berechnungen; weitere Informationen zu den Bestandteilen der einzelnen Kategorien finden sich in Tabelle 5.3.

Unter den PStS ist ebenfalls ein Rückgang politischer Nachpositionen im Zeitverlauf erkennbar. Statt nach ihrem Ausscheiden lediglich im Bundestag zu verbleiben, nehmen sie zunehmend auch administrative oder privatwirtschaftliche Nachpositionen ein. Insbesondere die PStS der Schröder-Ära waren überdurchschnittlich oft im privaten Sektor tätig. Ihr prozentualer Anteil verdreifachte sich im Vergleich zur Kohl-Ära. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit Befunden von *Kempf/Gloe* (2008) für die Ministerebene. Nach ihren Recherchen hatte die Mehrheit der rot-grünen Minister zwar politische Nachpositionen inne (15% Bundesminister; 42% MdB), immerhin 20% wechselten jedoch in wirtschaftliche Spitzenpositionen, ein deutlicher Anstieg gegenüber den Vorgängerregierungen (eigene Berechnungen auf Basis von *Kempf/Gloe* 2008). Im Gegensatz zur Gruppe der StS sind Nachpositionen bei Interessenverbänden oder privatwirtschaftliche Führungspositionen bei den PStS jedoch ein neuartiges Phänomen, zumindest als unmittelbare Nachposition. Entsprechende Nachpositionen gewinnen v.a. seit den 1990ern an Bedeutung, zuvor waren sie als unmittelbare Nachposition selten. Außerdem scheint das Ministeramt zunehmend als Aufstiegsamt für PStS versperrt. Wurden PStS der ersten großen Koalition oder der sozialliberalen Regierung oft zu Bundesministern befördert, schwindet die Bedeutung dieses Aufstiegskanals seit den 1980ern zusehends.

Diese Befunde bleiben, mit zwei Einschränkungen, auch unter Einbeziehung aller Nachpositionen robust. Erstens stellen unter Berücksichtigung aller Nachpositionen privatwirtschaftliche Tätigkeiten nach dem Ende der Amtszeit kein neuartiges Phänomen mehr dar, sondern waren in allen Kabinetten vorhanden. Allerdings hat sich die Art des Übergangs verändert. Früher war es üblich, zunächst noch einige Zeit als Parlamentarier aktiv zu sein, bevor man in die Privatwirtschaft wechselte. Heutzutage besitzen PStS weniger Skrupel, direkt aus ihrem Amt in die Privatwirtschaft zu wechseln oder nach Verlust ihres Amtes ihr Mandat zeitnah niederzulegen und eine privatwirtschaftliche Tätigkeit aufzunehmen. Darüber hinaus wächst die Bedeutung der Nachposition „Leitender Angestellter Privatwirtschaft“. Zwar existierten auch früher PStS, die nach ihrem Ausscheiden privatwirtschaftliche Führungspositionen einnahmen, allerdings dominierten bis in die 1980er Nachpositionen im Verbandesystem oder als Freiberufler, wohingegen sich Leitungspositionen in Unternehmen seit Mitte der Kohl-Ära wachsender Beliebtheit erfreuen. Die zweite Ausnahme betrifft das Ministeramt als Beförderungsort. Unter Berücksichtigung aller Nachpositionen zeigt sich, dass seit dem Amtsantritt Angela Merckels wieder verstärkt ehemalige PStS zu Ministern befördert werden.

Insgesamt offenbart die intertemporale Analyse Annäherungstendenzen zwischen beiden Teileliten bezüglich ihrer Karrieremuster nach Ende ihrer Amtszeit. Zwar bestehen nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen politischer und administrativer Elite, da Politiker häufiger politische Nachpositionen aufweisen, wohingegen Spitzenbeamte eher im administrativen Sektor tätig werden. In beiden Gruppen lässt sich jedoch eine zunehmende Tendenz zur Aufnahme privatwirtschaftlicher Nachpositionen beobachten. Zudem zeigen sich für beide Teileliten strukturelle Verschiebungen: Übernahm man früher eher Verbändepositionen oder wurde als Freiberufler aktiv, wechseln Staatssekretäre mittlerweile zunehmend in Führungspositionen bei Unternehmen, so dass man diesbezüglich durchaus begrenzte Hybridisierungstendenzen beobachten kann.

5.3 Zur Bedeutung des Ministeriums für die „zweite Karriere“

Abschließend wird der Einfluss des Ministeriums, in dem man tätig war, auf die späteren Karrieremöglichkeiten untersucht. Dabei werden die Amtsträger den Ministerien zugeordnet, in denen sie unmittelbar vor ihrem Ausscheiden tätig waren. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und zur Vermeidung von Verzerrungen aufgrund geringer Fallzahlen wurden nur Ministerien mit $N \geq 10$ oder aktuell existierende betrachtet.

Tabelle 5.5: Austrittsgründe; aufgeschlüsselt nach Ministerien

	N	StS						N	PStS			
		Einstweiliger Ruhestand	Erreichen der Regelaltersgrenze	Freiwilliges Ausscheiden	Versetzung	Andere	Gesamt		Freiwilliges Ausscheiden	Regierungsneubildung	Andere	Gesamt
Bundeskanzleramt	20	20%	10%	45%	15%	5%	100%	23	61%	22%	4%	100%
Bundespresseamt	14	57%	0%	29%	0%	7%	100%	1	0%	100%	0%	100%
Auswärtiges Amt	32	3%	16%	13%	56%	6%	100%	24	46%	42%	4%	100%
BM des Innern	22	36%	27%	14%	0%	14%	100%	17	41%	47%	0%	100%
BM der Justiz	13	46%	8%	31%	0%	0%	100%	11	45%	27%	9%	100%
BM der Finanzen	26	23%	19%	38%	0%	8%	100%	21	38%	52%	0%	100%
BM der Verteidigung	24	58%	13%	21%	0%	4%	100%	21	48%	43%	0%	100%
BM für Wirtschaft	24	29%	21%	38%	0%	0%	100%	19	53%	32%	0%	100%
BM für Arbeit und Soziales	25	44%	20%	24%	0%	4%	100%	18	33%	56%	0%	100%
BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	15	47%	13%	13%	0%	20%	100%	13	46%	38%	0%	100%
BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	27	48%	7%	30%	4%	4%	100%	22	27%	59%	0%	100%
BM für Umwelt	6	50%	0%	33%	0%	0%	100%	12	33%	50%	0%	100%
BM für Gesundheit	8	100%	0%	0%	0%	0%	100%	12	25%	58%	0%	100%
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	13	54%	0%	8%	0%	31%	100%	11	18%	64%	0%	100%
BM für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit	11	73%	0%	9%	0%	9%	100%	12	33%	50%	0%	100%
BM für Bildung und Forschung	18	39%	11%	17%	0%	22%	100%	15	47%	40%	0%	100%
BM für Post- und Fernmeldewesen	13	8%	31%	23%	0%	38%	100%	3	0%	67%	33%	100%
Bundespräsidialamt	14	36%	21%	0%	29%	7%	100%	0	–	–	–	–

Quelle: Eigene Berechnungen; Differenz zu 100%: Anteil der amtierenden Amtsträger.

Die Austrittsgründe variieren je nach Ministerium stark (siehe Tabelle 5.5). Bei den StS dominiert der einstweilige Ruhestand sowohl in Ministerien, die als „Schlangengruben“ bekannt sind (z.B. Verteidigungs- oder Gesundheitsministerium), als auch in „weichen“ Ressorts (z.B. Umwelt, Familie oder Entwicklungshilfe). Erstaunlich selten sind Versetzungen in den einstweiligen Ruhestand in politisch bedeutsamen Ministerien wie dem Wirtschafts- und Finanzministerium, dem Kanzleramt oder dem Auswärtigen Amt. Die Versetzung innerhalb der Bundesverwaltung ist ein typisches Ventil zum Austausch von StS im Auswärtigen Amt und dem ebenfalls durch den diplomatischen Dienst geprägten Bundespräsidialamt. Freiwillige Austritte sind typisch für das Kanzleramt, das Finanz- und das Wirtschaftsministerium. Dabei scheiden v.a. StS des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums freiwillig aus, um privatwirtschaftliche Nachpositionen zu übernehmen; Finanzstaatssekretäre präferieren eher Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen oder Zentralbanken. Staatssekretäre des Kanzleramts treten primär freiwillig zurück, um Ministerposten oder Abgeordnetenmandate zu übernehmen.

Unter den PStS finden sich freiwillige Rücktritte v.a. im Bundeskanzleramt, dem Wirtschafts- und dem Verteidigungsministerium. Die PStS des Kanzleramts und des Wirtschaftsministeriums weisen im interministeriellen Vergleich eine hohe Affinität zu direkten Wechseln in die Privatwirtschaft auf, wenngleich die absolute Fallzahl gering ist (Kanzleramt: 3; BMWi: 2). Freiwillig ausscheidende PStS des Auswärtigen Amtes übernehmen häufig Führungspositionen auf EU-Ebene (3 PStS). Schließlich stellt auch die Beförderung zum Minister eine wichtige Ursache freiwilliger Austritte dar (Auswärtiges Amt: 4; Kanzleramt, Innen- und Arbeitsministerium: jeweils 3).

Da freiwillige Austritte nur eine Seite der Medaille darstellen, werden zusätzlich die unmittelbaren Nachpositionen untersucht (Tabelle 5.6). Administrative Nachpositionen weisen v.a. die StS des Auswärtigen Amtes, des Bundespräsidialamtes und des Finanzministeriums auf. In den ersten beiden Ressorts sind die Amtsträger häufig Karrierediplomaten, die nach ihrem Ausscheiden wieder in den Diplomatischen Dienst zurückkehren und Botschafterposten übernehmen. StS des Finanzministeriums wechseln oftmals in öffentliche Unternehmen, halbstaatliche Banken sowie Zentralbanken, bei denen sie ihre finanzpolitische und volkswirtschaftliche Expertise nutzbringend einbringen können. Demgegenüber weisen ehemalige Amtsträger des Kanzleramtes, des Umwelt-, des Arbeits- und des Bildungsministeriums oft politische Nachpositionen auf. Insbesondere das Kanzleramt und das Umweltministerium stellen sich in mehreren Fällen als Sprungbrett für eine Minister- und Abgeordnetenkarriere dar, bei den anderen beiden Häusern halten sich parlamentarische und außerparlamentarische politische Nachpositionen (z.B. Parteiangestellter, Politikberatung) die Waage. Die Sprungbrettfunktion des Kanzleramtes für Ministerposten dürfte in der engen, vertrauensvollen Zusammenarbeit entsprechender StS mit dem Regierungschef, der letztlich über die Ministerriege entscheidet, begründet liegen. In Bezug auf privatwirtschaftliche Nachpositionen weisen das Verkehrs-, das Umwelt- und das Gesundheitsministerium hohe Quoten auf, ein statistisches Artefakt der unterschiedlichen Fallzahlen je nach Ministerium. Unter Berücksichtigung der absoluten Zahlen verfügen neben dem Verkehrsministerium v.a. das Wirtschafts-, das Finanz- und das Verteidigungsministerium über die meisten StS mit privatwirtschaftlichen Nachpositionen, häufig als leitender Angestellter eines Unternehmens oder als Lobbyist, seltener als Freiberufler. Die StS dieser Ministerien, die stärker für wirtschaftliche Sachverhalte zuständig sind als andere Ressorts, knüpfen qua Amt schon während ihrer Amtszeit Netzwerke zur Wirtschaft und Verbänden, von denen sie später profitieren und weisen zudem häufiger eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung auf, insbesondere im Finanz- und Wirtschaftsministerium. Die Ergebnisse bleiben auch unter Berücksichtigung aller Nachpositionen robust.

Wenig überraschend dominieren bei den PStS politische Nachpositionen. Den Wechsel in die Verwaltung wagen v.a. PStS des Auswärtigen Amtes (zu europäischen Institutionen), des Finanzministeriums (zu staatsnahen Banken) und des Bildungsministeriums (in die Position als StS auf Bundesebene). Demgegenüber weisen primär PStS des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums sowie des Kanzleramtes Nachpositionen im privaten Sektor auf. Im Gegensatz zu den StS lässt sich dabei keine Dominanz privatwirtschaftlicher Führungspositionen oder von Positionen in Interessenverbänden feststellen, vielmehr halten sich diese und freiberufliche Nachpositionen die Waage. Das Bundespresseamt stellt einen Ausreißer dar, da es überhaupt nur einen Regierungssprecher im Amte eines PStS gab. Dieser wechselte anschließend in die Privatwirtschaft.

Berücksichtigt man stattdessen alle Nachpositionen, dominieren zwar weiterhin politische Nachpositionen. Allerdings steigt der Anteil der PStS mit administrativen Nachpo-

sitionen in allen Ministerien deutlich an, häufig auf über 20%. Wie schon bei den unmittelbaren Nachpositionen weisen sowohl in absoluten wie auch in relativen Zahlen das Finanzministerium, das Auswärtige Amt und das Bildungsministerium die meisten PStS mit Nachpositionen im Öffentlichen Sektor auf. Hinzu treten die PStS des Umwelt- und des Verteidigungsministeriums. Die PStS des Auswärtigen Amtes werden primär in der EU-Verwaltung oder im Diplomatischen Dienst tätig, beim BMF treten neben Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen auch originäre Verwaltungspositionen (Oberbürgermeister, Regierungspräsident, EU-Verwaltung) hinzu. Für die übrigen Ministerien ergibt sich kein einheitliches administratives Betätigungsfeld.

Tabelle 5.6: Unmittelbare Nachpositionen; aufgeschlüsselt nach Ministerien

	StS					PStS				
	Verwaltung	Politik	Wirtschaft / Verbände	Sonstige	Gesamt	Verwaltung	Politik	Wirtschaft / Verbände	Sonstige	Gesamt
Bundeskanzleramt	32%	47%	5%	16%	100%	0%	65%	15%	20%	100%
Bundespresseamt	23%	23%	38%	16%	100%	0%	0%	100%	0%	100%
Auswärtiges Amt	70%	3%	7%	20%	100%	18%	55%	5%	22%	100%
BM des Innern	20%	20%	20%	40%	100%	0%	100%	0%	0%	100%
BM der Justiz	18%	18%	36%	28%	100%	11%	44%	11%	34%	100%
BM der Finanzen	39%	9%	26%	26%	100%	16%	74%	5%	5%	100%
BM der Verteidigung	17%	9%	26%	48%	100%	5%	79%	5%	11%	100%
BM für Wirtschaft	14%	5%	33%	48%	100%	0%	69%	19%	12%	100%
BM für Arbeit und Soziales	18%	32%	14%	36%	100%	6%	75%	13%	6%	100%
BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	14%	21%	21%	44%	100%	9%	73%	9%	9%	100%
BM für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	12%	16%	52%	20%	100%	0%	68%	16%	16%	100%
BM für Umwelt	0%	40%	40%	20%	100%	10%	70%	10%	10%	100%
BM für Gesundheit	25%	0%	63%	12%	100%	0%	80%	0%	20%	100%
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	27%	18%	27%	28%	100%	0%	63%	0%	37%	100%
BM für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit	10%	20%	0%	70%	100%	8%	58%	0%	34%	100%
BM für Bildung und Forschung	6%	31%	13%	50%	100%	15%	77%	8%	0%	100%
BM für Post- und Fernmeldewesen	0%	8%	31%	61%	100%	0%	100%	0%	0%	100%
Bundespräsidialamt	38%	8%	15%	39%	100%	–	–	–	–	–

Quelle: Eigene Berechnungen

Auch bei den Nachpositionen im privaten Sektor lässt sich unter Berücksichtigung aller Nachpositionen ein deutlicher Anstieg feststellen. In der Mehrheit der Ministerien weist mindestens ein Drittel der ausgeschiedenen PStS entsprechende Nachpositionen auf, auch in Spezialministerien wie das Umwelt-, das Landwirtschafts- oder das Entwicklungshilfeministerium, bei denen man dies a priori nicht zwingend vermutet hätte. Dabei handelt es sich auch nicht nur um Positionen bei Interessenverbänden, sondern durchaus auch Leitungsfunktionen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die meisten privatwirtschaftlichen Nachpositionen in absoluten wie in relativen Zahlen weisen erneut das Wirtschaftsministerium, das Auswärtige Amt wie auch das Finanzministerium auf.

6 Fazit

Der Verlust ihres Amtes bedeutet für viele Staatssekretäre nicht das Ende ihrer Karriere, vielmehr erwarten sie neue berufliche Betätigungsfelder. Für diese Personen beginnt ein zweiter Frühling im Berufsleben. Entgegen der Suggestion durch die mediale Berichterstattung und den Befürchtungen zivilgesellschaftlicher Initiativen, lässt sich generell keine Dominanz privatwirtschaftlicher Nachpositionen feststellen. Freiwillig verlassen die wenigsten Staatssekretäre ihre Posten, um in der Privatwirtschaft aktiv zu werden und die Politik in deren Sinne zu beeinflussen. Berücksichtigt man alle Nachpositionen, halten sich bei den StS politische, administrative und privatwirtschaftliche Nachpositionen die Waage, wohingegen bei den PStS die politischen Nachpositionen deutlich überwiegen. Eine Vielzahl ehemaliger Amtsträger zeigt somit eine hohe Affinität zum politisch-administrativen Sektor und bringt, zumindest temporär, ihre Expertise auch nach Ende ihrer Amtszeit in Politik und Verwaltung ein. Dennoch soll die Problematik möglicher Drehtüreffekte nicht klein geredet werden. In beiden Gruppen existiert eine beachtliche Anzahl an „Seitenwechslern“: ca. 33% der ehemaligen Amtsträger werden nach ihrem Ausscheiden einmal als Freiberufler, in Unternehmen oder in Verbänden tätig. Insbesondere PStS neigen zu verzögerten Wechseln in den privaten Sektor, d.h. zunächst nehmen sie ihr Abgeordnetenmandat noch wahr, um anschließend in die Privatwirtschaft zu wechseln.

Die Längsschnittanalyse offenbart, dass „Seitenwechsel“ in die Privatwirtschaft kein neues Phänomen darstellen, sondern auch in der frühen BRD existierten. Seit Ende der 1990er verfestigt sich allerdings der Trend zu freiwilligen Rücktritten, um eine Beschäftigung im privaten Sektor aufzunehmen, wenngleich die Fallzahlen (noch) gering sind. Zuvor fanden solche Wechsel eher sporadisch statt. Des Weiteren steigt seit Ende der 1970er die Bedeutung privatwirtschaftlicher Nachpositionen allgemein stark an, während administrative und politische Nachpositionen an Bedeutung verlieren. Besonders ausgeprägt war diese Entwicklung in der rot-grünen Regierungsphase. Ob die Kanzlerschaft Angela Merkmals diesbezüglich eine Trendwende einleitet, wie die Daten am aktuellen Rand suggerieren, oder ob es sich dabei um ein statistisches Artefakt handelt, weil ehemalige Staatssekretäre des Kabinetts Merkel II teilweise noch keine Nachposition gefunden haben, bleibt abzuwarten. Zudem zeigt sich seit den 1970ern eine strukturelle Verschiebung innerhalb der privatwirtschaftlichen Nachpositionen von freiberuflichen oder verbandsnahen Aktivitäten zu Führungspositionen in privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Der systematische Vergleich beider Teileliten fördert signifikante Unterschiede zwischen Politikern und Spitzenbeamten zutage. Zwar weisen beide Gruppen auch nach ihrem Ausscheiden eine Affinität zu politisch-administrativen Tätigkeiten aus. PStS als Vertreter der politischen Elite übernehmen dabei überdurchschnittlich häufig politische Nachpositionen, administrative und privatwirtschaftliche Nachpositionen sind von untergeordneter Bedeutung, wohingegen bei den StS Nachpositionen in allen drei Sektoren gleich bedeutsam sind. Zudem sind Spitzenbeamte eher geneigt, ihr Amt freiwillig für die Aufnahme einer privatwirtschaftlichen Betätigung aufzugeben als Spitzenpolitiker. Nichtsdestotrotz lässt sich eine begrenzte intersektorale Mobilität und Elitenvermischung beobachten: Ca. 20% der PStS übernehmen administrative Nachpositionen und ca. 30% der StS werden politisch tätig. Die stärkste Annäherung beider Teileliten erfolgt bei den privatwirtschaftlichen Nachpositionen, bei denen keine signifikanten Unterschiede zwischen beiden Gruppen bestehen. Über die Zeit lässt sich in beiden Gruppen ein einheitlicher Trend zur verstärkten Aufnahme privatwirtschaftlicher Nachpositionen feststellen, sodass

man diesbezüglich Hybridisierungstendenzen beobachten kann. Insgesamt deutet dies auf einen zunehmenden Austausch zwischen politisch-administrativen und privatwirtschaftlichen Eliten hin.

Ohne die normative Frage der grundsätzlichen Wünschbarkeit entsprechender „Seitenwechsel“ in die Wirtschaft oder deren Regulierung an dieser Stelle diskutieren zu wollen, belegt die empirische Analyse zumindest, dass die bisherigen Regeln die Aufnahme privatwirtschaftlicher Tätigkeiten durch ehemalige Amtsträger nicht effektiv verhindern. Schließlich wurden etwa ein Viertel aller StS unmittelbar nach ihrem Ausscheiden im privaten Sektor tätig. Demnach dürfte die teilweise geforderte Übertragung entsprechender Regeln aus dem Beamtenrecht auf Spitzenpolitiker wenig zielführend sein, um entsprechende Seitenwechsel von Politikern zu unterbinden. Hierzu wären schärfere rechtliche Rahmenbedingungen und striktere Karenzzeiten notwendig. Dabei sind jedoch zweierlei Dinge zu bedenken. Erstens muss nicht jeder Wechsel in den privaten Sektor automatisch zu Interessenkonflikten führen. Zweitens stellen entsprechende Verschärfungen einen starken Eingriff in das verfassungsmäßig verbrieft Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) dar und müssen verhältnismäßig sein. Vor diesem Hintergrund dürften Forderungen nach einer nicht zu umgehenden Karenzzeit rechtspolitisch schwierig sein, da sie ein partielles Berufsverbot, zumindest in wirtschaftsnahen Bereichen, implizieren und einen starken Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit darstellen.

Anmerkungen

- 1 Der Aufsatz konzentriert sich auf diese zweite Variante der Drehtür-Effekte.
- 2 Acht Personen erscheinen doppelt, da sie das Amt eines beamteten und eines parlamentarischen Staatssekretärs ausübten.
- 3 Die Klassifizierung als „letzte StS-Position“ kann definitionsgemäß für die aktuellen Kohorten nur stichtagsbezogen für den Zeitpunkt der Datenerhebung gelten. Selbstverständlich können ausgeschiedene Staatssekretäre „reaktiviert“ werden, allerdings geschieht dies selten. Lediglich 23 Personen wurden reaktiviert und besitzen entsprechende Zwischenpositionen. Die PStS weisen dabei ausschließlich politische, die StS überwiegend politisch-administrative Positionen auf. Somit sind keine Drehtüreffekte und damit systematische Verzerrungen zu konstatieren.
- 4 Nachpositionen der StS umfassen einstweiligen Ruhestand, sofern dieser länger als drei Monate dauerte.
- 5 Austritte wurden als „freiwilliges Ausscheiden“ codiert, wenn der Rücktritt von der Person selbst ausging, ohne dass eine der ersten vier Kategorien (bei StS) erfüllt waren bzw. der Rücktritt mit einer Regierungsneubildung / -umbildung in Verbindung gebracht werden konnte.
- 6 Ehemalige Staatsunternehmen (z.B. Bahn, Post, Telekom) werden seit ihrer Privatisierung als privatwirtschaftliche Unternehmen codiert.
- 7 Hierbei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass keine Berücksichtigung von Aufsichtsratspositionen erfolgen konnte. Bei Berücksichtigung dieser Positionen könnte die Anzahl privatwirtschaftlicher Nachpositionen höher ausfallen.
- 8 Da Regierungsbildungen zeitintensiv sind, wurde bei der Zuordnung ein Spielraum von drei Monaten zugestanden: Staatssekretäre wurden demnach dem alten Kabinett zugeordnet, wenn ihr Ausscheiden innerhalb von drei Monaten nach Ende der Wahl erfolgte.

Literatur

- Aberbach, Joel/Putnam, Robert/Rockman, Bert, 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press.
- Best, Heinrich/Cotta, Maurizio (Hrsg.), 2000: *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford: Oxford University Press.

- Blanes I Vidal, Jordi/Draca, Mirko/Fons-Rosen, Christian, 2012: Revolving Door Lobbyists, in: *American Economic Review* 102 (7), S. 3731-3748.
- Blondel, Jean, 1985: *Government ministers in the contemporary world*, London: Sage.
- Blondel, Jean, 1991: The Post-Ministerial Career, in: *Blondel, Jean/Thiebault, Jean-Louis* (Hrsg.), *The profession of government minister in Western Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, S. 153-173.
- Blondel, Jean/Thiebault, Jean-Louis (Hrsg.), 1991: *The profession of government minister in Western Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Borchert, Jens/Stolz, Klaus, 2003: Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift* 44 (2), S. 148-173.
- Cohen, Jeffrey, 1986: The Dynamics of the "Revolving Door" on the FCC, in: *American Journal of Political Science* 30 (4), S. 689-708.
- Derlien, Hans-Ulrich, 1990: Continuity and change in the West German federal executive elite 1949-1984, in: *European Journal of Political Research* 18 (3), S. 349-372.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2008: Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: *Jann, Werner/König, Klaus* (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 291-328.
- Edinger, Michael/Schwarz, Bertram, 2009: *Leben nach dem Mandat*. Online verfügbar unter: http://www.sfb580.uni-jena.de/typo3/uploads/tx_publicationlist/SFBHeft35.pdf, Stand: 24.01.2015.
- Etzion, Dror/Davis, Gerald, 2008: Revolving Doors? A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials, in: *Journal of Management Inquiry* 17 (3), S. 157-161.
- Fischer, Jörn/Kaiser, André, 2011: Wie gewonnen, so zerronnen? Selektions- und Deselektionsmechanismen in den Karrieren deutscher Bundesminister, in: *Edinger, Michael/Patzelt, Werner* (Hrsg.), *Politik als Beruf. PVS-Sonderheft 44*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 192-212.
- González-Bailon, Sandra/Jennings, Will/Lodge, Martin, 2012: Politics in the Boardroom: Corporate Pay, Networks, and Recruitment of Former Parliamentarians, Ministers and Civil Servants in Britain, in: *Political Studies* 61 (4), S. 850-873.
- Herrick, Rebekah/Nixon, David, 1996: Is there life after Congress? Patterns and determinants of post-congressional careers, in: *Legislative Studies Quarterly* 21 (4), S. 489-499.
- Kempf, Udo, 2001: Die Regierungsmitglieder als soziale Gruppe, in: *Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg* (Hrsg.), *Kanzler und Minister 1949-1998*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, S. 7-35.
- Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg (Hrsg.), 2001: *Kanzler und Minister 1949-1998*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH.
- Kempf, Udo/Gloe Markus, 2008: Die Regierungsmitglieder der rot-grünen Bundesregierungen: Sozialstruktur und Karriereverläufe, in: *Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg* (Hrsg.), *Kanzler und Minister 1998-2005*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 10-33.
- Kempf, Udo/Merz, Hans-Georg (Hrsg.), 2008: *Kanzler und Minister 1998-2005*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Law, Marc/Long, Cheryl, 2011: Revolving door laws and state public utility commissioners, in: *Regulation & Governance* 5(4), S. 405-424.
- LobbyControl, 2007, *Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist*. Online verfügbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/download/drehtuer-studie.pdf>, Stand: 11.02.2014.
- LobbyControl, 2013, *Lobby-Report 2013*. Online verfügbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport2013.pdf>, Stand: 11.02.2014.
- Manow, Philip, 2012: Wahlkreis- oder Listenabgeordneter, Typus oder Episode? Eine Sequenzanalyse der Wege in den Bundestag, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53 (1), S. 53-78.
- Nicholls, Keith, 1991: The dynamics of national executive service: Ambition theory and the careers of presidential cabinet members, in: *The Western Political Quarterly* 44 (1), S. 149-172.
- Norris, Pippa (Hrsg.), 1997: *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert, 1976: *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliff: Prentice-Hall.
- Rose, Richard, 1971: The Making of Cabinet Ministers, in: *British Journal of Political Science*, 1 (4), S. 393-414.

Von Beyme, Klaus, 2010: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 11. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anschrift des Autors:

Christian Person, M.A., Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Lehrstuhl für Verwaltungswissenschaft, Postfach D 93, Universitätsstraße 10, 78457 Konstanz

E-Mail: christian.person@uni-konstanz.de

*Christian Bauer/Andreas Knorr/Holger Mühlenkamp/
Rahel Schomaker/Jonas Werner/Jan Ziekow*

Was Sie schon immer über Public Private Partnerships wissen wollten...

Vorstellung des Projektverbunds „Public Private Partnership“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag skizziert, nach einem Überblick über die mit der Einführung von Public Private Partnerships verbundenen Herausforderungen, den interdisziplinären Projektverbund „Public Private Partnership“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung. Ziel des Verbunds ist es, Forschungslücken zu schließen, belastbare Daten zu PPPs in Deutschland zu generieren und ein besseres Verständnis für die institutionellen Rahmenbedingungen und Akteure zu gewinnen, die über das Zustandekommen oder Nicht-Zustandekommen von PPPs in Deutschland entscheiden.

Abstract

Presentation of the Research Agenda from the Project Group on „Public-Private Partnership“ at the German Research Institute for Public Administration
The following article, after addressing current challenges related to the successful introduction of public-private partnerships, summarizes the research agenda of the interdisciplinary project group on “public-private partnership” at the German Research Institute for Public Administration. The overall research goal of the project group is to close research gaps in the context of public-private partnerships, to gather reliable data on public-private partnerships in Germany and to gain a better understanding of the institutional framework and of how actors decide about the establishment or rejection of public-private partnerships in Germany.

Schlagworte: Public Private Partnerships, Öffentlich Private Partnerschaften

Key words: Public Private Partnerships

Forschungsstand und Ziele des Projektverbunds

Vor einem Jahr gab es einen von *Detlef Sack* (2013) betreuten dms-Schwerpunkt zum Thema „Public Private Partnerships und Collaborative Governance“, der sich mit der Wiedererstarkung der PPP-Debatte in den Jahren 2012/2013 auseinandersetzt (*Sack* 2013, 2013a). Im Rahmen der unterschiedlichen Beiträge wurde auf Forschungslücken hingewiesen, denen sich die zukünftige interdisziplinäre Forschung widmen sollte.

Der folgende Beitrag skizziert einen interdisziplinären Forschungsverbund des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung zum Thema Public Private Partnerships (PPPs; Synonym auch Öffentlich-Private Partnerschaft, ÖPP), der sich dieser Aufgabe annimmt. Ziel des Verbunds ist es, Forschungslücken zu schließen, belastbare

Daten zu PPPs in Deutschland zu generieren und ein besseres Verständnis für die institutionellen Rahmenbedingungen und Akteure zu gewinnen, die über das Zustandekommen oder Nicht-Zustandekommen von PPPs in Deutschland entscheiden.

Kooperationen zwischen dem öffentlichen Sektor und privaten Unternehmen, sog. Public Private Partnerships (PPPs), gehören mehr und mehr zur Realität in vielen Staaten weltweit, wenn auch die letzten Jahre eine zeitweilige Beruhigung der in Teilen emotional geführten öffentlichen Debatte um das Thema mit sich gebracht haben (*Sack* 2013). Sowohl in der Europäischen Union und anderen industrialisierten Staaten als auch in Entwicklungsländern ist über die letzten 40 Jahre ein Trend zugunsten des Einbezugs privater Unternehmen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen zu beobachten (vgl. u.a. *Budäus/Grüb* 2007). In Europa existieren die mit Abstand meisten Projekte in Großbritannien (vgl. *Hall* 2008; *Kappeler/Nemoz* 2010). PPPs finden sich dort in nahezu allen Infrastruktur- bzw. Versorgungsbereichen und selbst im Militärbereich. Zwar lässt sich im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise eine verstärkte Rückbesinnung auf die staatliche Eigenerledigung öffentlicher Aufgaben, insbesondere im kommunalen Bereich, feststellen. Doch führen die verstärkten Restriktionen der öffentlichen Haushalte dazu, dass – wohl auch in Zukunft – ein Rückgriff auf private Erfüllungsbeiträge diskutiert werden wird.

Der Begriff Public Private Partnership kann dabei keinesfalls als eindeutig definierter Terminus verstanden werden (vgl. u.a. *Jonas/Paulsen* 2007 und *Sack* 2006), sondern ist vielmehr ein weit gefasster Oberbegriff, unter den verschiedene Arten öffentlich-privater Kooperationen subsumiert werden, wie z.B. *Budäus* und *Grüb* (2007) feststellen: „PPP ist [...] ein nur allgemein gehaltener und wenig strukturierter Sammelbegriff für sehr heterogene, vielschichtige Formen und Kategorien zur Einbindung des privatwirtschaftlichen Sektors in die Finanzierung und/oder Wahrnehmung bisher öffentlicher Aufgabenerfüllung“ (*Budäus/Grüb* 2007, S. 247). Als Distinktionskriterium für das Vorliegen einer PPP kann an dieser Stelle die „sektorenübergreifende Zusammenfügung von Handlungsrationaltäten“ (*Ziekow* 2003, S. 30) angesehen werden. Auch die Aufteilung bestimmender Faktoren zwischen den Partnern muss als relevant angesehen werden: „In PPPs, public and private parties (actors) share costs, revenues and responsibilities“ (*Bult-Spiering/Dewulf* 2007, S. 3). Dieser Ansatz bietet eine Abgrenzung gegenüber sonstigen vertraglichen Beziehungen zwischen Markt und Staat und somit eine Rahmendefinition, unabhängig von der konkreten Vertragsgestaltung. Gemeinsam ist den verschiedenen Kooperationsmodellen, dass sie dem öffentlichen Partner Kontroll- und Einflussnahmemöglichkeiten sichern und zugleich dem privaten Partner die Möglichkeit eröffnen, Gewinne zu erzielen. Die Verteilung der Risiken, Verantwortung und Finanzierungsalternativen hängt ebenso vom gewählten PPP-Modell ab wie die Laufzeit. Der PPP-Vertrag kann also sehr unterschiedliche Formen aufweisen.

Zwar fehlt eine konzise Standardisierung bislang nach wie vor (siehe dazu etwa aktuell *Sack* 2013), jedoch ist – etwa entsprechend den Richtlinien der Europäischen Kommission (2004) – eine grundsätzliche Differenzierung zwischen institutionalisierten PPPs (dies meint gemischtwirtschaftliche Unternehmen) und vertraglichen PPPs im Sinne von Delegationsbeziehungen möglich (*Sack* 2013). Letztere sind durchaus als Dimension einer „Collaborative Governance“ zu verstehen. In diesem Kontext stellt sich die derzeit nicht eindeutig geklärte Frage nach Unterschieden und Gemeinsamkeiten dieser beiden PPP-Typen sowie zwischen konventioneller Beschaffung und PPP bzw. zwischen dem PPP- und dem Privatisierungsbegriff. Zur Identifizierung und Abgrenzung von PPP haben

Ziekow und *Windoffer* (2008) ein Indikatorenmodell entwickelt, welches auch im Kontext des aktuellen Forschungsverbunds zum Einsatz kommt. *Mühlenkamp* (2011 und 2012) schlägt zur Unterscheidung zwischen vertraglichen PPPs und konventioneller Beschaffung ein „Wertschöpfungsstufenkonzept“ vor. Demnach liegt eine PPP vor, wenn mindestens zwei Wertschöpfungsstufen berührt werden, zum Beispiel „Errichtung“ und „Betrieb“.

Im Rahmen des Verbunds wird dieses „Wertschöpfungsstufenkonzept“ als Definition von PPP verwandt. Es wird dabei nicht ausgeschlossen, dass es Sonderformationen oder Übergangsphänomene geben kann, die nur eine Wertschöpfungsstufe berühren.

In der Literatur wird häufig davon ausgegangen, dass die Implementierung von PPPs einerseits zu einer Steigerung der Kosteneffizienz führt, insbesondere bedingt durch den wertschöpfungsstufenübergreifenden Ansatz, und andererseits auch bestehende Defizite des öffentlichen Sektors bzgl. technischen Know-hows und Managementfähigkeiten auszugleichen vermag. Auch eine verbesserte Qualität der Leistungserbringung in Zusammenhang mit PPPs wird diskutiert. Dazu kommt, insbesondere relevant im Falle eingeschränkter finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand, die Möglichkeit, die Finanzierung der Aufgaben durch die öffentliche Hand (partiell) in die Zukunft zu verlagern, zum Beispiel um möglicherweise die Schuldenbremse zu umgehen.

Diese hier ggf. auf folgende Generationen verschobenen Lasten der Bereitstellung sowie die Notwendigkeit einer gewissen Mindestqualität (welche zumindest im Falle öffentlicher Daseinsvorsorge durchaus in der Gewährleistungsverantwortung des Staates liegt) sowie das Risiko einer möglichen Nichterbringung der Leistung sind es jedoch, welche den durchaus keine Ausnahme darstellenden öffentlichen Widerstand gegen PPPs speisen. Aktuelle Proteste¹ gegen konkrete PPPs ebenso wie der andauernde politische Diskurs über die Rolle des Staates zwischen Gewährleistungsverantwortung und Bereitstellungsverantwortung zeigen die Janusköpfigkeit des Instruments PPP auf.

Diese Schlussfolgerung gilt jedoch keinesfalls nur im strengen Sinne der Bereitstellung „kollektiver Güter“ durch PPPs, wie es jüngst von *Sack* (2013) betont wurde, sondern vielmehr auch für (Infrastruktur-)Bereiche, welche mit Blick auf die ökonomische Theorie einer Vollprivatisierung durchaus offen stünden und wo eine solche durchaus zu besagten Effizienzvorteilen führen könnte, welche jedoch aus politischen Rationalitäten heraus nicht privatisiert werden (sollen).

Allerdings finden sich insbesondere in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur auch grundlegende Zweifel an der zumeist pauschal, aber oftmals ohne belastbaren Nachweis behaupteten Effizienz von PPPs (vgl. z.B. *Wettenhall* 2003, *Hodge/Greve* 2007 u. 2009, *Greiling* 2009). Nicht zu vergessen sind die mit PPPs einhergehenden Risiken, welche von Einschränkungen in der Qualität der erbrachten Leistung über Kostensteigerungen oder Nachverhandlungen zu Ungunsten der öffentlichen Hand bis hin zu einer Rückabwicklung des PPP-Projektes führen können. Beispielsweise haben einige Fälle in Großbritannien gezeigt, dass PPP nicht selten zu einer höheren Belastung für die öffentliche Hand führen als konventionelle Projekte (*House of Commons – Treasury Committee* 2011). Verursacht werden derartige Probleme insbesondere durch Informationsmängel auf Seiten des öffentlichen Sektors infolge der bestehenden Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen dem öffentlichen und privaten Partner sowie des zwangsläufig „unvollständigen“ Kooperationsvertrags, welcher einer PPP zugrunde liegt.

Diese Themen sind durchaus auch im politischen Raum angekommen. Im aktuellen Koalitionsvertrag (*CDU/CSU/SPD* 2013) der großen Koalition wird so denn auch betont,

dass PPP als zusätzliche Beschaffungsvariante genutzt werden sollen, wenn dadurch Kosten gespart und Projekte wirtschaftlicher umgesetzt werden können. Deshalb will die Regierung die Fortentwicklung von PPP in einem breiten gesellschaftlichen Konsens vorantreiben. Die Frage, ob der Themenkomplex PPP nach wie vor genügend politische Relevanz für eine weitere wissenschaftliche Beschäftigung besitzt, kann guten Gewissens mit einem ja beantwortet werden. Gleiches gilt für die Frage nach bestehenden Forschungslücken: Nach wie vor bestehen auch in der einschlägigen Forschung „blinde Flecken“, welche spezifische Dimensionen und Problemkomplexe des Themas PPP zumindest partiell ausblenden. Dies ist einerseits durch die relativ kurze Zeit, seit der PPPs flächendeckend zum Einsatz kommen, andererseits aber auch durch bestehende disziplinäre Schranken bedingt. Zwar werden (zunehmend) auch die mit dem Instrument der Public Private Partnerships verbundenen Risiken und Chancen in verschiedenen Fachdisziplinen diskutiert, die Schwerpunkte dieser Diskussion sind jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich. Während die Debatte in Deutschland primär auf die rechtlichen Voraussetzungen und die Vertragsgestaltung von PPPs abstellt oder die Rolle des Staates insgesamt diskutiert wird, fokussiert in anderen Staaten wie etwa den USA die Diskussion insbesondere auf den Finanzierungsaspekt oder das Risikomanagement (vgl. dazu etwa *Grimsey/Lewis* 2004 und 2005; zur Debatte um PPPs im Wandel der Staatlichkeit *Ziekow* 2011). Dazu kommt eine sektorale Fokussierung, so wird etwa in den USA und vielen Staaten Südeuropas die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur durch PPPs kaum mehr thematisiert, da sie bereits seit langem geübte Praxis ist, während in Deutschland gerade erste Erfahrungen gesammelt werden. Die thematische und sektorale Fokussierung in der Debatte schlägt sich entsprechend in der Befassung der verschiedenen Disziplinen nieder – während in Deutschland in erster Linie verwaltungswissenschaftlich oder juristisch ausgerichtete Literatur existiert, sind im angelsächsischen Sprachraum und vielen Schwellen- und Entwicklungsländern mehrheitlich Wirtschafts- und Politikwissenschaftler involviert. Zusammenfassend kann durchaus konstatiert werden, dass der – internationale – Trend, verstärkt private Unternehmen einzubinden, weiter anhält, jedoch in der (wirtschafts-)wissenschaftlichen, politischen wie öffentlichen Debatte nicht unumstritten ist.

Der Forschungsverbund setzt an diesem Punkt an und nähert sich dem Thema mit einem interdisziplinären und methodisch komplementären Ansatz. Bisherige Arbeiten zum Themenkomplex Public Private Partnerships (PPPs) sind oftmals von einer monodisziplinären Herangehensweise geprägt, etwa juristischen Fragestellungen, z.B. zum Vergaberecht oder zur Vertragsgestaltung von PPPs (vgl. etwa *Burgi* 2008; *Schuppert* 2007), verwaltungswissenschaftlichen Analysen zu Strukturmerkmalen und Erfolgsbedingungen von PPP-Prozessen (*Ziekow/Windoffer* 2008) oder sie analysieren aus politikwissenschaftlicher Perspektive den politischen Prozess der Institutionalisierung von PPPs (*Sack* 2009) bzw. bedienen sich eines wirtschaftswissenschaftlichen Ansatzes mit Blick auf Motive und Gewinnmöglichkeiten der beteiligten Partner oder untersuchen die Potentiale von PPPs im Falle öffentlicher Güter (vgl. *Eggers* 2004; *Fourie/Burger* 2000; *Schomaker/Huck* 2013). Auch finden sich insgesamt sehr wenige Arbeiten, die das Konstrukt PPP formal theoretisch (zu den wenigen Ausnahmen zählen Beiträge von *Hart* 2005; *Hart/Shleifer/Vishny* 1997; *Dewatripont/Legros* 2005) oder analytisch (*Mühlenkamp* 2011 und 2012) durchdringen.

Demzufolge besteht ein erheblicher Nachholbedarf in Hinblick auf Verständnis und Erklärung von PPP sowie der konkreten Bedingungen, unter denen PPP Effizienzgewinne oder Effizienzverluste – im engeren projektbezogenen wie im weiteren, auf ein organisationales Lernen der staatlichen und kommunalen Verwaltungen abhebenden Sinne – er-

warten lassen. Sowohl Fragen der institutionellen Governance der PPP-Einheiten als auch bezüglich der nachgeschalteten Organisationen sind hier betroffen. Speziell zu institutionalisierten PPP existiert nahezu keine aktuelle wissenschaftlich fundierte Literatur.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Frage der systematischen Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer PPP gegenüber einer Bereitstellung durch den öffentlichen Sektor – dies erfordert Wirtschaftlichkeitsvergleiche, welche zwar in der Praxis durchaus erfolgen, jedoch erhebliche handwerklich-methodische Schwachstellen/Mängel aufweisen (vgl. *Beckers* u.a. 2009; *Rechnungshöfe* 2011). Insbesondere drei Schwachstellen lassen sich identifizieren: Erstens scheinen die Annahmen in Hinblick auf die alternative, konventionelle Projektrealisierung problematisch, zweitens sind Annahmen über Tilgung und die verwendeten Diskontsätze zu hinterfragen. Drittens werden (Projekt-)Risiken – wenn überhaupt – auf zweifelhafte Weise bewertet und zugeordnet.

Eine allenfalls randständige Beachtung in der empirischen Forschung hat die – in Anbetracht dessen, dass es bei PPPs um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben geht – zentrale Frage gefunden, in welcher Weise die mit PPPs gemachten Erfahrungen von den kommunalen und staatlichen (Kern-)Verwaltungen verarbeitet und in Regelkreisläufe eingespeist werden.

An diesen Punkten ansetzend sollen disziplinäre Perspektiven durch den Projektverbund substantiell erweitert und zusammengeführt werden:

1. Im ersten Schritt werden im Rahmen des Verbunds belastbare Informationen über PPP in Deutschland generiert. Insbesondere sind Bestandsaufnahmen der bisher vorliegenden Wirtschaftlichkeit bzw. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von PPP in Deutschland sowie empirische Untersuchungen zum Umgang der Verwaltungsorganisation mit den aus den Kooperationsprozessen gewonnenen Erfahrungen geplant
2. Anschließend sind eine systematische Zusammenstellung und Bewertung der Rahmenbedingungen, welche den PPP-Vertrag determinieren, sowie eine Analyse ihrer jeweiligen Auswirkungen, für Deutschland und die Europäische Union vorgesehen.
3. Zur Verbesserung der Analyse und Bewertung von PPPs und ihren Rahmenbedingungen wird im Verbund verstärkt auf Ansätze der neuen Institutionenökonomik zurückgegriffen werden, um Transaktionskosten und Informationsprobleme von PPPs zu erfassen.
4. Abschließend sollen interdisziplinäre Verbesserungsvorschläge für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, das Vergabe- und Haushaltsrecht sowie die organisationale und prozessuale Einbettung von PPPs in die öffentliche Verwaltung entwickelt werden, die insbesondere den Transaktionskosten und der (In-)Transparenz von PPPs bei der Anbahnung, Durchführung und ggf. Abwicklung Rechnung tragen.

Die die Disziplinen integrierende Kernfrage ist: Wie geht die Verwaltung mit dem Instrument Public Private Partnership um? Dies gilt sowohl *ex ante* mit Blick auf die Entscheidung, überhaupt eine PPP zu begründen (Voraussetzungen; Einbettung in die Gesamtstrategie; wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit) und die Wahl eines aus Verwaltungssicht geeigneten Vertragsmodells (PPP-Typ mit Blick auf Risikoteilung und anfallende Transaktionskosten; Ausschreibungsmodi) als auch *ex post* in der laufenden PPP (Kontrolle; Verlängerung, Nachverhandlungen und Wiederausschreibung; Auswirkung auf die Verwaltungskompetenz und die Bewertung des Aufgabenbestands).

Ein weiteres Ziel des Verbunds ist es, die *ex ante* und *ex post* bestehenden Risiken und (institutionellen) Voraussetzungen aufzudecken und mit Blick auf das entsprechende

Verwaltungshandeln zu analysieren. In einem ersten Schritt wird die Aussagefähigkeit der den PPP verpflichtend vorausgehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen analysiert. Zum Zweiten soll der Frage nachgegangen werden, in welchem Verhältnis die Wahl einer PPP-Lösung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben zum gesamten Aufgabenportfolio der öffentlichen Verwaltung, ihren Kernprozessen und Modernisierungsstrategien steht. Darüber hinaus soll durch Daten- bzw. Fallstudienenerhebung und -auswertung die Höhe der Transaktionskosten in verschiedenen PPP-Konzepten bestimmt werden. Abschließend sollen Empfehlungen für die Verwaltungspraxis gegeben werden – wie zur Vertragsgestaltung von PPP-Verträgen (insbesondere hinsichtlich der Übernahme des Risikos sowie der Transaktionskosten) sowie den diesen vorausgehenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Hier kann z.B. die ökonomische Analyse Hinweise zur administrativen Ausgestaltung geben und umgekehrt die verwaltungswissenschaftliche Analyse die ökonomische Analyse beeinflussen.

Grundsätzlich geht es somit neben der Identifikation und Analyse von hemmenden und/oder förderlichen Faktoren für den Einsatz von PPPs auch um die Ausarbeitung eines normativen Kriterienkatalogs für die Vorbereitung (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung) sowie den zukünftigen Einsatz von PPPs in der Praxis (Rahmenbedingungen, Einbettung in Gesamtstrategien und Lernprozesse, Vertragsgestaltung). Auch kann und soll aus dem Verbundprojekt direkt beratende Expertise für Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung geboten werden.

Aufbau des Projektverbunds

Diese Forschungsziele im Blick, fokussiert der Projektverbund damit auf die folgenden Analysebereiche von Public Private Partnerships. Diese werden disziplinübergreifend unter Einbezug der Verwaltungs- sowie Wirtschaftswissenschaften und ihrer jeweiligen Theorien und Methoden sowie – soweit möglich – internationale Erfahrungen und sozial-empirische Methoden berücksichtigend bearbeitet; im Einzelnen bestehen aktuell drei Teilprojekte:

Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Public Private Partnerships

Laut § 6 Abs. 2 des Haushaltsgrundsätzegesetzes ist durch Bund und Länder die Wirtschaftlichkeit aller finanzwirksamen Maßnahmen durch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (WU) sicherzustellen. Die Verwaltung darf daher nur solche PPP-Projekte realisieren, deren wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit gegenüber der konventionellen Beschaffungsvariante durch eine geeignete WU nachgewiesen wurde. Institutionenökonomische Analysen der PPP-Beschaffungsalternative lassen indessen die Existenz von zusätzlichen, polit-ökonomisch und finanzstatistisch sowie haushaltsrechtlich bedingten Anreizen zumindest vermuten. Letztere werden sich mit Einführung der „Schuldenbremse“ in den kommenden Jahren voraussichtlich noch verstärken. Der Wirtschaftlichkeitsvorteil der PPP-Variante könnte deshalb abhängig von der Manipulationsanfälligkeit des Instruments WU sowie der Intensität eventuell vorhandener Fehlanreize

bei der Entscheidungsfindung der öffentlichen Hand de facto nur von sekundärer Bedeutung sein. Im Zuge dieses Teilprojekts sind empirische Ergebnisse bezüglich Wirtschaftlichkeit und Qualität der WU bei deutschen PPP sowie eine systematische Analyse der Wirkungen von PPP auf den Ausweis der deutschen Staatsverschuldung in der Praxis von Interesse.

Der Befund für Wirtschaftlichkeit und WU bei PPP in Deutschland weist erhebliche Defizite auf. Dies lässt sich damit begründen, dass PPP in Deutschland ein noch relativ neuartiges Beschaffungsinstrument darstellen. Somit liegen – abstrahiert von den damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten – keine *ex post*-WU vor. Weiter erschwert wird eine Analyse durch die im Allgemeinen sehr schlechte Verfügbarkeit aussagekräftiger Daten zu PPP. Eine Sonderstellung haben hier die deutschen Rechnungsprüfungsbehörden inne, denn sie sind dazu berechtigt, die Vertragsunterlagen der einzelnen PPP-Maßnahmen einzusehen und deren WU zu prüfen. Sie dürften deshalb (zumindest kollektiv) über den größten Datensatz bezüglich der *ex ante*-Wirtschaftlichkeit von PPP in Deutschland verfügen. Eine erste Literaturschau der öffentlich zugänglichen Jahres- und Sonderberichte der Rechnungsprüfungsbehörden zeigt gemischte Ergebnisse bezüglich der Wirtschaftlichkeit von PPP sowie eine Reihe methodischer Fehler bei WU auf (z.B. *Rechnungshöfe* 2011). Gleichzeitig weisen die *Rechnungshöfe* (2010) auf eine potentielle „Umgehung“ bzw. „Aushöhlung“ der Schuldenbremse durch PPP hin. Der Einfluss des PPP-Beschaffungsinstruments auf den Ausweis der deutschen Staatsverschuldung ist zwar das Thema vereinzelter theoretischer Abhandlungen (z.B. *Gatzke* 2010; *Mühlenkamp* 2011 und 2012), systematische empirische Analysen fehlen allerdings völlig.

Zur Beseitigung der angesprochenen Defizite ist die Beantwortung der folgenden Forschungsfragen notwendig:

1. Wie ist der nationale und internationale empirische Befund bezüglich der Wirtschaftlichkeit von PPPs im Vergleich zur herkömmlichen Beschaffung?
2. Was ist national sowie international Best-practice bezüglich WU bei PPP?
3. Welche methodischen Schwierigkeiten und praktische Defizite bei WU zu PPP existieren?
4. Welche Verbesserungsvorschläge für Methodik, Ablauf und Organisation von WU lassen sich aus der Status-Quo-Analyse und theoretischen Überlegungen ableiten?
5. Inwiefern schaffen bestehende haushaltsrechtliche und finanzstatistische Regelungen Fehlanreize für die Anwendung von PPP?
6. Durch welche Änderungen an den haushaltsrechtlichen und finanzstatistischen Regelungen ließen sich diese Fehlanreize einschränken?

Public Private Partnerships als strategische Option der öffentlichen Verwaltung

Eine Ausgangsbedingung für den erfolgreichen Einsatz von PPPs durch die öffentliche Verwaltung ist, dass sie die erforderlichen Kapazitäten aufbaut, um das Potenzial und die Risiken von PPPs abschätzen zu können sowie ihre Entwicklung, Durchführung und – sofern erforderlich – Rückabwicklung zu gewährleisten (*Brenck/Gehrt/Richter* 2009: 31 ff.; *Skelcher* 2010: 292 ff.; *Greve/Hodge* 2011: 276). Hierzu sind in den vergangenen Jahren in

Deutschland unterschiedliche Maßnahmen unternommen worden, um die erforderlichen Kapazitäten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene aufzubauen und in Form von Beratungsangeboten und -einrichtungen zu institutionalisieren (*Fischer/Jungbeck/Alfen* 2006: 539 ff.; *Schuy/Suhlrie* 2009: 89 ff.). Trotz dieser Bemühungen ist der Zuwachs von PPPs in Deutschland im internationalen Vergleich eher zurückhaltend. Für diese Entwicklung werden nicht nur die Rahmenbedingungen, sondern auch Bedenken und Vorbehalte auf Seiten der Entscheidungsträger in der Verwaltung verantwortlich gemacht, die u.a. auf Informationsprobleme und Risikoaversion zurückgeführt werden (*Rabitzsch/Stiepelmann/Wegner* 2009: 51; *Steinbrück* 2009: 18).

Die Ausgangshypothese des Projekts ist, dass es bislang kaum gelungen ist, die Wahrnehmung von PPPs als strategische Option in der öffentlichen Verwaltung zu verankern. Die Prüfung von PPPs als Alternative zu herkömmlichen Beschaffungsansätzen ist vermutlich ganz überwiegend mit Blick auf haushalterische Überlegungen in Entscheidungsstrukturen und -verfahren der Verwaltung eingebettet. Daraus ergibt sich die weitere Hypothese, dass Prozesse des Lernens der Verwaltung aus der Kooperation mit privatwirtschaftlicher Handlungsrationalität und im Vergleich mit dieser nur unzureichend ausgebildet sind. Vor diesem Hintergrund ist es Ziel des Projekts, evaluierend zu untersuchen, wie die unterschiedlichen Verwaltungsorganisationen von Kommunen, Ländern und Bund auf die Herausforderungen von PPPs reagieren und inwieweit die Ausgangshypothesen auf sie zutreffen. Folgende Untersuchungsfragen stehen hierbei im Mittelpunkt:

1. Sind Public Private Partnerships und wenn ja in welcher Weise in eine aufgabenbezogene Gesamtstrategie der öffentlichen Verwaltung eingebettet? Wenn nein: Welche Motive haben zur Eingehung von PPPs geführt?
2. In welcher Weise werden PPPs in aufgabenkritischen Bewertungen als Handlungsoption berücksichtigt?
3. Ist ein Vergleich mit anderen strategischen Handlungsoptionen, z.B. der Eingehung öffentlich-öffentlicher Kooperationen oder der Modernisierung der die betreffende Aufgabe erfüllenden Einheit der öffentlichen Verwaltung, vorgenommen worden? Wer war der „Treiber“: die „Politik“ oder die „Verwaltung“?
4. Haben die Erfahrungen von öffentlicher Hand und Privaten in PPPs tatsächlich zur Zusammenführung von unterschiedlichen Logiken in Netzwerkstrukturen geführt (*Hofmeister/Borchert* 2004: 224)?
5. Welche Auswirkungen haben die institutionellen Rahmenbedingungen auf das Akteursverhalten innerhalb von PPPs?
6. Führen PPPs zu einem Kompetenzaufbau oder zu einem Kompetenzverlust der Kernverwaltung?
7. Sind Konsequenzen aus der Durchführung von PPPs für Aufbauorganisation, Personalbestand und -qualifizierung sowie Geschäftsprozesse der Verwaltungen feststellbar?
8. In welcher Weise werden die aus PPPs gewonnenen Erfahrungen von Politik und Verwaltung reflektiert und in Lernprozesse überführt?
9. Welche Rahmenbedingungen beeinflussen das Nachsteuern und das Lernen?

Zur Vorbereitung und Durchführung von PPPs wurden unterschiedliche organisatorische und institutionelle Arrangements in Staaten getroffen, die PPPs durchführen. Die Ausgestaltung und Funktionalität dieser Arrangements sind bereits zum Gegenstand internationaler vergleichender Untersuchungen geworden.

Ein Großteil dieser Untersuchungen konzentriert sich auf die Rolle so genannter „ppp enabling units“ bei der Vorbereitung und Durchführung von PPPs (z.B. *OECD* 2010; *Dutz/Harris/Dhingra/Shugart* 2006; *Fischer/Jungbeck/Alfen* 2006). Hierbei handelt es sich um staatliche oder halbstaatliche Organisationen bzw. Organisationseinheiten, die Verwaltungen beraten, die mit dem Gedanken spielen, PPPs einzurichten.

Hingegen fehlen bislang Untersuchungen, die sich mit der aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht zentralen Frage auseinandersetzen, ob und in welchem Maße sich die öffentlichen Verwaltungen von Kommunen, Ländern und Bund auf die Vorbereitung, Durchführung und Evaluation von PPPs eingestellt haben, weshalb die Prozess- und Organisationsgestaltung dieser Verwaltungen im Mittelpunkt der Untersuchung stehen werden. Die Beleuchtung der unterschiedlichen Verwaltungsebenen soll eine vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Ausdifferenzierungen von Strukturen, Akteursinteressen und -verhalten auf Bundes-, -Landes- und Kommunalebene ermöglichen. Dadurch sollen ebenenübergreifende und ebenenspezifische Probleme identifiziert und Lösungsansätze entwickelt werden können.

Transaktionskosten und Risikoverteilung im Rahmen von Public Private Partnerships

Bezug nehmend auf die integrierende Kernfrage des Verbundprojekts insgesamt fokussiert dieses Teilprojekt auf die bisher weitgehend ignorierte Frage der generellen Umgangsweise der Verwaltung nicht nur mit dem Instrument PPP aus wirtschaftswissenschaftlicher, insbesondere volkswirtschaftlicher, Perspektive, sondern spezifisch mit der Frage der – im Gegensatz zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im engeren Sinne – nur schwerlich zu quantifizierenden Transaktionskosten. Vor dem Hintergrund der zentralen Merkmale von PPP – im Einzelnen das Vorliegen eines zwangsläufig unvollständigen Kooperationsvertrages in einem Umfeld von Unsicherheit und i.d.R. hoher Projektkomplexität sowie einer politisch meist großen strategischen Projektrelevanz bei nur limitierter Kompetenz der Verwaltung – bieten insbesondere die Neue Institutionenökonomik, vor allem aber die Transaktionskostenökonomik, das geeignete Analyseinstrumentarium, um sowohl neue theoretische Erkenntnisse zu gewinnen als auch um daraus praxisrelevante Handlungsempfehlungen, insbesondere für künftige PPP, an die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung abzuleiten (etwa *Budäus/Grüb* 2007; auch *Mühlenkamp* 2006).

Anschließend an die weiteren Teilprojekte besteht der Schwerpunkt dieses Projektes einerseits in der Gewinnung empirischer Ergebnisse über Höhe und Qualität von Transaktionskosten, der Frage nach der systematischen Analyse dieser *ex ante* und *ex post* durch die öffentlichen Verwaltungen sowie der – auch normativen – Analyse der daraus folgenden Konsequenzen für die zukünftige Ausgestaltung von (Best-practice) Verträgen, insbesondere mit Blick auf die Risikoteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Partner.

Im Einzelnen sind folgende Fragen von Interesse:

- Welche Arten von Transaktionskosten treten in verschiedenen PPP-Alternativen auf? Inwiefern sind Transaktionskosten mit der Risikoverteilung verbunden? Wie sind diese Transaktionskosten zu quantifizieren? Wie sollten/können die Transaktionskosten zwischen den Partnern aufgeteilt werden?

- Welche Risikoverteilung ist im Einzelnen optimal, welcher Risikotransfer vom öffentlichen hin zum privaten Sektor müsste erfolgen?
- Welche Auswirkungen haben Art und Höhe der Transaktionskosten auf die juristische Vertragsgestaltung?

Ausblick: Theorie der Public Private Partnerships

Das Forschungsfeld Public Private Partnerships erscheint für einen interdisziplinären Zugang besonders geeignet, da nur eine Betrachtung aus Sicht verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen dazu in der Lage ist, die o.g. Forschungslücken zu schließen. Der Interdisziplinarität des Projektverbunds folgend, sowie aufgrund der engen Vernetzung der Teilprojekte und, wo möglich, der Forschungsmethoden, ist ein gemeinsamer theoretischer Bezugsrahmen von besonderer Bedeutung. In diesem Zusammenhang zeigen sich deutlich die bislang bestehenden Forschungsdesiderate, fehlt doch eine ausgearbeitete, interdisziplinär angelegte „Theorie der Public Private Partnership“. Das Konzept von PPPs soll angesichts dieser Tatsache insb. unter Rückgriff auf Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik und Transaktionskostenökonomik analysiert werden.² Diese Konzepte erlauben eine Betrachtung derartiger Partnerschaften mit Blick auf die enthaltenen Anreize und Risiken, die Informationsverteilung, Akteure und institutionellen Rahmenbedingungen. Diese sind in den Forschungsfragen aller beteiligten Teilprojekte von zentraler Bedeutung, auch eventuelle zukünftige Erweiterungen des Forschungsverbunds werden sich mit diesen Themen auseinandersetzen müssen. Die Analyse der Frage nach Umgehensweise und Copingstrategien der Verwaltung mit dem Instrument PPP greift diesen institutionenbezogenen Blick auf und erweitert ihn um die Beiträge der einzelnen Disziplinen. Damit besteht eine gemeinsame theoretische Basis, auf Grund derer in den einzelnen Teilprojekten eine Ergänzung um spezielle theoretische Ansätze erfolgen kann.

Im Rahmen des Forschungsprojektes wird neben den wissenschaftlichen Aktivitäten in den Einzelprojekten und dem Verbundprojekt auch konkrete Unterstützung für PPP-Vorhaben angeboten, etwa im Rahmen von Workshops und Fortbildungen für Praktiker aus Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen.

Bei Fragen zu den Projektaktivitäten und –inhalten wenden Sie sich gerne jederzeit an den Sprecher des Projektverbundes, Prof. Dr. Andreas Knorr (knorr@foev-speyer.de) oder die Verbundkoordinatorin Prof. Dr. Rahel Schomaker (schomaker@foev-speyer.de).

Anmerkungen

- 1 Z. B. wurde im Jahr 2010, neben zahlreichen Protestaktionen, ein Volksbegehren zu einer Offenlegung der Verträge der Berliner Wasserbetriebe erzwungen; auch der Ausbau und Betrieb von Autobahnen durch Private ist aktuell in Deutschland umstritten und wird medial entsprechend diskutiert (etwa im ZDF die Sendung WISO vom 09.08.2010 oder etwa 11.02.2014 auf arte in der Sendung „Der Geplünderte Staat“, welche durchaus substantielle Kritik an PPPs in Deutschland und Frankreich deutlich machte).
- 2 Geprägt insbesondere durch *Douglass C. North* und *Oliver Williamson*, vgl. etwa *Williamson* 1996.

Literatur

- Akintoye, Akintola/Beck, Matthias/Hardcastle, Cliff (Hrsg.), 2003: Public-Private-Partnerships. Managing Risks and Opportunities, Oxford: Wiley
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter, 2008: Potenziale und Erfolgsfaktoren des PPP-Ansatzes. Studie im Auftrag der IFD. Online verfügbar unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/potenziale_und_erfolgsfaktoren_des_ppp-ansatzes.pdf, Stand: 05.03.2014.
- Beckers, Thorsten/Klatt, Jan Peter/Corneo, Giacomo/Mühlenkamp, Holger, 2009: Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Berlin/Speyer, Online verfügbar unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2009/zeitliche_homogenisierung_und_beruecksichtigung_von_risiko_im_rahmen_von_wirtschaftlichkeitsuntersuchungen---v09.00_2009nov.pdf, Stand: 05.03.2014.
- Bergmann, Matthias/Schramm, Engelbert (Hrsg.), 2008: Transdisziplinäre Forschung. Integrative Forschungsprozesse verstehen und bewerten, Frankfurt/New York: Campus
- Brenck, Andreas/Gehrt, Jirka/Richter, Wolfgang, 2009: Know-how-Bildung auf Seiten der öffentlichen Hand im Rahmen des PPP-Prozesses, in: Suhlrie, Dietrich (Hrsg.), Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie, Wiesbaden: Gabler, S. 31-43.
- Budäus, Dietrich, 2006: Public Private Partnerships – Kooperationsformen, Grundkategorien und Entwicklungsperspektiven, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.), Kooperationsformen zwischen Markt und Staat – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership, Baden-Baden: Nomos, S. 1-28.
- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit, 2007: Public Private Partnership: Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 30, S. 245-272.
- Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit, 2007a: Anhaltspunkte und Hypothesenbildung für eine Theorie der Public Private Partnership, in: Bräunig, Dietmar/Greiling, Dorothea (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre II, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 421-431.
- Burgi, Martin, 2008: Privatisierung öffentlicher Aufgaben – Gestaltungsmöglichkeiten, Grenzen, Regulierungsbedarf. Gutachten für den 67. DJT, München. Online verfügbar unter: www.bppp.de/media/file/65.DJT-Gutachten_Prof._Burgi.pdf, Stand: 05.03.2014.
- CDU/CSU/SPD, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Online verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, Stand: 05.03.2014.
- Dewatripont, Mathias/Legros, Patrick, 2005: Public-private Partnerships – Contract Design and Risk Transfer, in: Riess, Armin/Välilä, Timo (Hrsg.), Innovative Financing of Infrastructure – The Role of Public-private Partnerships. Infrastructure, Economic Growth, and the Economics of PPPs, Luxemburg: European Investment Bank, S. 120-145.
- Dutz, Mark/Harris, Clive/Dhingra, Inderbir/Shugart, Chris, 2006: Public-Private Partnership Units: What are They, and what do They do?, Washington, D.C.: The World Bank
- Eggers, Mark, 2004: Public Private Partnership. Eine strukturierte Analyse auf der Grundlage von ökonomischen und politischen Potentialen. Zugleich Dissertation an der Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt/M., Frankfurt/M. u.a.: Lang
- Europäische Kommission, 2004: Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel: Europäische Kommission
- Fischer Katrin/Jungbecker, Andrea/Alfen, Hans Wilhelm, 2006: The Emergence of PPP Task Forces and Their Influence on Project Delivery in Germany, in: International Journal of Project Management, 24, S. 539-547.
- Fourie, F./Burger, P., 2000: An Economic Analysis and Assessment of Public-Private-Partnerships (PPP), in: The South African Journal of Economics – Die Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Ekonomie, 68, S. 305-316.
- Gatzke, Nicolas, 2010: Public Private Partnerships und öffentliche Verschuldung. PPP-Modelle im Licht deutscher und europäischer Verschuldungsregeln und ihre Transparenz in den öffentlichen Haushalten. Sozialökonomische Schriften Nr. 41, Frankfurt/M. u.a.: Lang

- Greiling, Dorothea*, 2009: Public Private Partnerships – A Driver for Efficient Public Services or just an Example of Wishful Thinking, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Beiheft 37, S. 108-125.
- Greve, Carsten/Hodge, Graeme*, 2011: A Transformative Perspective on Public-Private Partnerships, in: *Christensen, Tom/Laegreid, Per* (Hrsg.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham: Ashgate, S. 265-277.
- Grimsey, Darrin/Lewis, Mervyn K.*, 2004: *Public Private Partnerships. The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar
- Grimsey, Darrin/Lewis, Mervyn K.* (Hrsg.), 2005: *The Economics of Public Private Partnerships. The International Library of Critical Writings in Economics 183*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar
- Hall, David*, 2008: PPPs in the EU – A Critical Appraisal, London Online verfügbar unter: <http://www.psir.org/reports/2008-11-PPPs-crit.doc>, Stand: 05.03.2014.
- Hart, Oliver*, 2003: Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships, in: *The Economic Journal*, 113, S. C69-C76.
- Hart, Oliver/Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W.*, 1997: The Proper Scope of Government – Theory and an Application to Prisons, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, S. 1127-1161.
- Hodge, Graeme/Greve, Carsten*, 2007: Public Private Partnership – An International Performance Review, in: *Public Administration Review*, 67, S. 545-558.
- Hodge, Graeme/Greve, Carsten*, 2009: PPP – The Passage of Time Permits a Sober Reflection, in: *Economic Affairs*, 29, S. 33-39.
- Hofmeister, Albert/Borchert, Heiko*, 2004, Public-private Partnerships in Switzerland: Crossing the Bridge with the Aid of a New Governance Approach, in: *International Review of Administrative Sciences*, 70, S. 217ff.
- House of Commons – Treasury Committee*, 2011: *Private Finance Initiative – Seventeenth Report of Session 2010-12*, London: Stationary Office
- Jonas, Irmgard/Paulsen, Hartmut*, 2007: PPP: Begriffe, Modelle, Erfolgsvoraussetzungen, Risiken, in: *Nicklisch, Fritz* (Hrsg.), *Betreibermodelle – BOT/PPP-Vorhaben im In- und Ausland*. Heidelberger Kolloquium Technologie und Recht 2006, München: C.H. Beck, S.13-33.
- Kapeller, Andreas/Nemoz, Mathieu*, 2010: Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Financial Crisis. *Economic and Financial Report 2010/04*, Luxemburg: European Investment Bank
- Littwin, Frank*, 2008: Public Private Partnership aus Sicht der PPP-Taskforce NRW, in: *Meyer-Hoffmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrach, Oliver* (Hrsg.), *Public Private Partnership: Gestaltung von Leistungsbeschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis*, Köln/München: Carl Heymanns, S. 1-31.
- Mühlenkamp, Holger*, 2006: Public Private Partnership aus der Sicht der Transaktionskostenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Staat und Markt. Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S. 29-48.
- Mühlenkamp, Holger*, 2008: (Teil-)Privatisierung von Justizvollzugsanstalten – Ökonomische Überlegungen und empirischer Befund, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 61, S. 525-535.
- Mühlenkamp, Holger*, 2011: Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen?, in: *Ziekow, J.* (Hrsg.), *Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?*, Baden-Baden: Nomos, S. 67-106.
- Mühlenkamp, Holger*, 2012: Effizienzgewinne und Entlastungen öffentlicher Haushalte durch Public Private Partnership (PPP)?, in: *Küpper, H.-U./Semper, L.* (Hrsg.), *Chancen und Risiken von PPP*, München: Ludwig-Fröhler-Institut, S. 63-126.
- Musgrave, R. A.*, 1959: *The Theory of Public Finance*, New York u.a.: McGraw-Hill
- Musgrave, R. A.*, 2005: Merit Goods, in: *Bagchi, Amaresh* (Hrsg.), *Readings in Public Finance*, Oxford: Oxford University Press, S. 126-131.
- Niskanen, William A.*, 1971: *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago/New York: Aldine-Atherton

- North, Douglass C., 1988: Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen: Mohr Siebeck
- North, Douglass C., 1991: Institutions, in: *Journal of Economic Perspectives*, 5, S. 97-112.
- North, Douglass C., 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen: Mohr Siebeck
- Obermann, Gabriel (Hrsg.), 2007: Provision of Public Services: International Experiences and Issues. Special issue, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78.
- Obermann, Gabriel, 2007a: The Role of the State as a Guarantor of Public Services Transaction Cost Issues and Empirical Evidence, in: *Annals of Public and Cooperative Economics*, 78, S. 475-500.
- OECD, 2010: Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures, Washington: OECD
- Rabitzsch, Matthias/Stiepelmann, Heiko/Wegner, Hans-Joachim, 2009: Analyse der Gründe und Motive für das Nichtzustandekommen und das Scheitern von PPP-Vorhaben, in: *Suhlrie, Dietrich* (Hrsg.), *Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie*, Wiesbaden: Gabler, S. 47-63.
- Rechnungshöfe – Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2010: Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern, Online verfügbar unter: http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/sonstige/Erklaerung_zu_Schuldenregel_04_05_2010.pdf, Stand: 05.03.2014.
- Rechnungshöfe – Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2011: Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten. Online verfügbar unter: <http://www.orh.bayern.de/files/ORH/Aufgaben/Zusammenarbeit/Bund%20und%20Laender/Gemeinsamer%20Erfahrungsbericht%20OEPP-Projekte.pdf>, Stand: 05.03.2014.
- Sack, Detlef, 2006: Eine Bestandsaufnahme der Verbreitung, Regelungen und Kooperationspfade vertraglicher PPP in Deutschland – Effizienz, Kooperation und relationaler Vertrag, in: *Budäus, Dietrich* (Hrsg.), *Kooperationsformen zwischen Markt und Staat – Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership*, Baden-Baden: Nomos, S.51-76.
- Sack, Detlef, 2009: Governance und Politics - Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland, Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef, 2013 (Hrsg.): Schwerpunkt Public Private Partnership und Collaborative Governance, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6.
- Sack, Detlef, 2013a: PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine – Zur Einführung, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6, S. 311-319.
- Schomaker, Rahel/Huck, Volker, 2013: International Organizations and the Private Sector – Global Public-Private Partnerships for Global Public Goods?, in: *Wentzel, D.* (Hrsg.), *International Organizations and Economic Policy. Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2007: Rechtliche Rahmenbedingungen für PPP als Governanceform, in: *Immenga, Ulrich/Lübken, Natalie/Schwintowski, Hans-Peter* (Hg.), *PPP – Moving Ahead. Neue Anwendungsbereiche für öffentlich-private Kooperationen. Internationale Berliner Wirtschaftsrechtsgespräche Band 10*, Baden-Baden: Nomos, S. 101-115.
- Schuy, Johannes/Suhlrie, Dietrich, 2009: „Partnerschaft Deutschland“ – Know-how Träger und Market Maker, in: *Suhlrie, Dietrich* (Hrsg.), *Öffentlich-Private Partnerschaften: Zur Theorie und Praxis einer neuen Beschaffungstechnologie*, Wiesbaden: Gabler, S. 89-103.
- Skelcher, Chris, 2010: Governing Partnerships, in: *Hodge, Graeme/Greve, Carsten/Boardman, Anthony* (Hrsg.), *International Handbook on Public-Private Partnerships*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 292-304.
- Steinbrück, Peer, 2009: Vielfalt denkbarer Projekte: Spielräume erweitern, konjunkturelle Schwankungen abfedern, in: *Baumgärtner, Frank/Eßer, Thomas/Scharping, Rudolf* (Hrsg.), *Public-Private Partnership*, Frankfurt: Frankfurter Allgemeine Buch, S. 14-20.
- Weihrauch, Oliver, 2008: Vertragsgestaltung bei PPP-Projekten, in: *Meyer-Hoffmann, Bettina/Riemenschneider, Frank/Weihrauch, Oliver* (Hrsg.), *Public Private Partnership. Gestaltung von Leistungs-*

- beschreibung, Finanzierung, Ausschreibung und Verträgen in der Praxis, Köln/München: Carl Heymanns S. 179-205.
- Wettenhall, Roger*, 2003: The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships, in: *Public Organization Review*, 3, S. 77-107.
- Ziekow, Jan*, 2003: Verankerung verwaltungsverfahrenrechtlicher Kooperationsverhältnisse, in: *Ziekow, Jan* (Hrsg.), *Public Private Partnership – Projekte, Probleme, Perspektiven*, Speyerer Forschungsberichte Nr. 229, Speyer, S. 25-78.
- Ziekow, Jan*, 2006: Public Private Partnership – auf dem Weg zur Formierung einer intermediären Innovationsebene?, in: *Verwaltungsarchiv*, 97, S. 626-638.
- Ziekow, Jan/Windoffer, Alexander*, 2008: *Public Private Partnership – Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen*, Baden-Baden: Nomos
- Ziekow, Jan* (Hrsg.), 2011: *Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise*, Baden-Baden: Nomos

Anschrift der Autoren:

Dr. Christian Bauer, E-Mail: cbauer@foev-speyer.de

Prof. Dr. Dr. h. c. Andreas Knorr, E-Mail: knorr@foev-speyer.de

Prof. Dr. Holger Mühlenkamp, E-Mail: muehlenkamp@foev-speyer.de

Jonas Werner, E-Mail: werner@foev-speyer.de

Prof. Dr. Jan Ziekow, E-Mail: ziekow@foev-speyer.de

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Freiherr-vom-Stein-Straße 2,
67346 Speyer

Prof. Dr. Rahel Schomaker,

Cologne Business School, Köln/Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung,
Hardefuststraße 1, 50677 Köln

E-Mail: r.schomaker@cbs.de

(Korrespondenzadresse)