

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2015

Schwerpunkt:

Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

- › Legitimation durch Verwaltungsverfahren?
- › Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?
- › Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz?
- › Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung?
- › Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung?

Abhandlungen

- › Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle
- › Bessere Rechtsetzung in Transformationsstaaten
- › Demokratie und Digitalisierung

Forschungsagenda

- › Staatlichkeit im Wandel. Bericht aus dem Bremer Sonderforschungsbereich



8. Jahrgang
2. Halbjahr 2015
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Inhaltsverzeichnis

Schwerpunkt: Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

<i>Jörg Bogumil</i> <i>Sabine Kuhlmann</i>	Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten – Einleitung –	237
<i>Simon Fink/ Eva Ruffing</i>	Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht	253
<i>Christian Bauer</i>	Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfall: Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?	273
<i>Göttrik Wewer</i>	Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz? Eine Fallstudie für Hamburg	295
<i>Julia Fleischer</i>	Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturpolitische Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene	315
<i>Gisela Färber/Dirk Zeitz</i>	Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns	337

Abhandlungen

<i>Frank Wessel</i>	Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften	361
---------------------	---	-----

<i>Bastian Jantz</i>	Bessere Rechtsetzung in Transformationsstaaten	385
<i>Olaf Winkel</i>	Demokratie und Digitalisierung. Eine Betrachtung ausgewählter Aspekte der demokratischen Willensbildung in der Informationsgesellschaft über den Zeitraum von zwei Jahrzehnten	409
Forschungsagenda		
<i>Frank Nullmeier</i> <i>Dieter Wolf</i>	Staatlichkeit im Wandel. Bericht aus dem Bremer Sonderforschungsbereich	435

Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann

Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht das Wechsel- und Zusammenspiel von öffentlichem Verwaltungshandeln und Legitimität. Ausgegangen wird davon, dass in den letzten Jahren sowohl die Input- als auch die Outputdimension staatlicher Legitimationsbeschaffung signifikante Veränderungen durchlaufen haben, die die öffentliche Verwaltung intensiv berühren. Mit Rückgriff auf die anderen Beiträge des Schwerpunktheftes und unter Hinzuziehung weiterer Erkenntnisse wird überblicksartig untersucht, ob sich die Legitimationsproduktion durch Verwaltungshandeln verändert hat und wenn ja, inwiefern. Im Ergebnis ergibt sich ein partieller Wandel hinsichtlich der Legitimationsquellen von Verwaltungshandeln. Sowohl im Input-Bereich (Transparenzgesetze, vorgezogene Bürgerbeteiligung) als auch im Output-Bereich (z.B. Normenkontrollrat) gibt es neue bzw. einen stärkeren Einsatz schon bekannter Instrumente (Expertenkommissionen). Ob dieser Wandel der Instrumente und der potenziellen Quellen von Legitimation allerdings tatsächlich die Legitimität des Verwaltungshandelns verändert, also zu einer Legitimitätssteigerung führt, wird teils skeptisch beurteilt und bedarf daher weiterer empirischer Untersuchung.

Abstract

This article examines the interplay between administrative action and legitimacy. It is assumed that in recent years the ways of creating public legitimacy on both the input and the output dimension have undergone significant transformations, which also strongly concern the legitimacy claimed by public administrations. With recourse to other articles in this special issue and by referring to additional insights, this article gives an overview over whether the ways of producing legitimacy by administrative action have changed and, if so, how this takes place. The authors conclude that there is a partial change concerning the sources of legitimacy of administrative action. Regarding both the input (transparency laws, early citizen participation) and the output dimension (e.g. National Regulatory Control Council – *Nationaler Normenkontrollrat*), one can find the use of new instruments or a stronger use of already known instruments (expert committees). In how far this change on the instrumental level will transform the legitimacy of administrative action is partially viewed with skepticism by the authors and thus needs further empirical research.

1 Problemaufriss und Fragestellung

Betrachtet man die aktuelle Diskussion um künftige Herausforderungen für Staat und Verwaltung, so stehen Themen wie die Verschuldungskrise, der demografische Wandel oder die Möglichkeiten und Chancen neuer Informationstechniken vielfach im Vordergrund. Eine weitere zentrale Herausforderung ist jedoch der *Wandel der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns*.

Diskutiert wird, ob es zu einer Veränderung der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns gekommen ist (z.B. *Zürn* 2011), bei der *Partizipation* und *öffentlicher*

Diskurs gegenüber anderen Legitimationsquellen, wie *Recht* und *Expertise*, an Bedeutung verlieren. In vielen entwickelten Demokratien nehmen die Anzahl und Bedeutung nicht majoritärer (Experten-)Gremien zu. Obwohl sie über kein klares demokratisches Mandat verfügen, werden sie Teil legislativer und exekutiver Entscheidungsprozesse (vgl. *Landwehr* 2014). Während die Unzufriedenheit mit den Kerninstitutionen der parlamentarischen Demokratie, den Parlamenten und Parteien, zunimmt, verfügen nicht-majoritäre Institutionen, wie Zentralbanken, Verfassungsgerichte oder Enquetekommissionen, über ein hohes Ansehen in der Bevölkerung. Dies ist umso erstaunlicher, als sich solche nicht-majoritären Institutionen eher durch Expertise denn durch Mitsprache auszeichnen.

Auffällig ist, dass diese Diskussionen von der Verwaltungswissenschaft bisher wenig aufgegriffen worden sind, obgleich mit den genannten Verschiebungen wesentliche Kernfunktionen der öffentlichen Verwaltung über Sektoren und Ebenen hinweg berührt und teils gravierend verändert werden. Das hat sicherlich damit zu tun, dass die These einer „zurückgehenden oder veränderten Legitimation staatlichen Handelns“ vor allem mit den Folgen der Europäisierung, der Parteien- und Vertrauenskrise, rückläufiger Wahlbeteiligung oder neuen Formen von Bürgerbeteiligung in Verbindung gebracht wird und vielfach auf Parteien und Parlamente konzentriert ist. Dagegen stand die öffentliche Verwaltung bislang kaum im Zentrum dieser Diskussionen.

Diese Lücke wird im Folgenden aufgegriffen und in den Beiträgen dieses Schwerpunktheftes aus unterschiedlichen Perspektiven adressiert. Ausgangspunkt ist dabei die Annahme, dass die Legitimität und damit längerfristige Stabilität von Institutionen (vgl. *Suchman* 1995, S. 574) eng mit dem Handeln der öffentlichen Verwaltung, aber auch deren Kontrolle und Steuerung, verbunden sind. Gute Bürokratie kann eine Quelle von Legitimation sein; unzureichendes Verwaltungshandeln kann Legitimationsverluste bewirken. Dabei zeigen die vorliegenden Analysen, dass sich in diesem Wechsel- und Zusammenspiel von öffentlichem Verwaltungshandeln und Legitimität in den vergangenen Jahrzehnten wichtige Veränderungen vollzogen haben, die es hier zu reflektieren gilt.

Ausgegangen wird dabei davon, dass sich demokratische Legitimität nicht nur aus Mitbestimmung und „gerechten Verfahren“ (Input), sondern auch aus der Qualität der Entscheidungsproduktion und Performanz (Output) speist (vgl. ausführlicher weiter unten). Von daher müssen beide Mechanismen betrachtet werden, wenn der Zusammenhang von Verwaltungshandeln und Legitimität untersucht werden soll. Zudem sind Input- und Outputlegitimierung in der politischen Praxis eng miteinander verknüpft. Unsere These ist nun, dass beide Quellen der Legitimationsbeschaffung signifikante Veränderungen durchlaufen haben, die die öffentliche Verwaltung intensiv berühren. Die zentrale Untersuchungsfrage lautet: Inwieweit und wodurch bedingt haben sich die Legitimationsquellen und die Legitimität des Verwaltungshandelns verändert?

Hierzu wird im Folgenden zunächst auf die zentralen Konzepte von Legitimität und Legitimierung eingegangen (2), anschließend auf den empirisch beobachtbaren Wandel von Legitimationsquellen (3) und abschließend ein vorläufiges Fazit gezogen (4).

2 Konzepte von Legitimität und Legitimierung

In der internationalen wissenschaftlichen Debatte hat das Thema „Legitimität“ seit einiger Zeit wieder Konjunktur, wobei es häufig in engem Zusammenhang mit den eng verwandten Konzepten von „Verantwortlichkeit“ („accountability“; vgl. *Bovens* 2007; *Page* 2010;

Bovens/ Schillemans 2011), „Transparenz“ und „Performanz“ (*Pollitt* 2006, 2010; *Van Dooren et al.* 2010) diskutiert wird. Dies hat unter anderem damit zu tun, dass vor allem im Zuge der New Public Management-inspirierten Staats- und Verwaltungsreformen Legitimitätsfragen öffentlichen Handelns stark mit normativen Forderungen nach mehr Transparenz hinsichtlich der Performanz und Verantwortlichkeitsstrukturen im öffentlichen Sektor verknüpft wurden (*Kuhlmann/Wollmann* 2014, S. 113ff.). In der Post-NPM-Phase kamen zusätzlich noch die Dimensionen von „Beteiligung“ (*Holtkamp* 2006) und „Vertrauen“ (*Dubnick/Frederickson* 2011) hinzu, denen in Abkehr von der rein betriebswirtschaftlich-manageriellen Logik nunmehr verstärkt Aufmerksamkeit zugewandt wird, wenn es darum geht, die Legitimationsquellen öffentlichen Handelns zu untersuchen. Allerdings herrscht hinsichtlich der Wechselwirkungen zwischen diesen Dimensionen weder konzeptionell noch empirisch hinreichend Klarheit. Deshalb scheint es geboten, zunächst den hier verwendeten Legitimitätsbegriff zu erläutern.

Lässt sich zwar Legitimität grundsätzlich als freiwillige Folgebereitschaft derer verstehen, denen die Befolgung staatlicher Regeln oder Entscheidungen zugemutet wird, gibt es gleichwohl in der Literatur selten präzise Definitionen (vgl. *Suchman* 1995; *Mayntz* 2011). Ein hilfreicher Definitionsvorschlag, der sich insbesondere für organisations- und verwaltungswissenschaftliche Analyse Zwecke als gewinnbringend erweist, findet sich bei *Suchman*:

„Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs, and definitions“ (*Suchman* 1995, S. 574).

Diese Definition fasst Legitimität als subjektives Phänomen oder, um an *Max Weber* anzuknüpfen, als „Legitimitätsglauben“ (*Weber* 1956, S. 26), d.h. als innere Anerkennung, Einverständnis, das Gelten-Sollen einer Herrschaftsordnung, das die Beherrschten und die politisch Handelnden dieser zuschreiben (*Esser* 2002, S. 276). Das heißt also: „legitimacy is a belief“ (*Mayntz* 2011, S. 138) und sie muss daher in ähnlicher Weise wie andere sozial relevante, subjektive Phänomene der empirischen Analyse zugänglich gemacht werden. Hierfür bieten sich – wie auch die Beiträge in diesem Themenheft zeigen – unterschiedliche Instrumentarien der (vor allem einstellungsorientierten) empirischen Sozialforschung an. Entscheidend ist hier die Erkenntnis, dass Legitimation kein (normativ) statisches, sondern ein (empirisch) dynamisches Konzept ist und institutionelle Ordnungen somit aktiv zu ihrer eigenen Legitimierung beitragen können (*Esser* 2002, S. 276).

Greift man auf die speziell in Deutschland besonders ausgeprägte Debatte um das Verhältnis von Legalität und Legitimität zurück, kann hinsichtlich der Legitimationsquellen und -mechanismen zunächst zwischen prozeduraler und substanzieller Legitimierung unterschieden werden (*Luhmann* 1993; *Westle* 1991; *Mayntz* 2011). Die Anerkennungswürdigkeit von Institutionen und Folgebereitschaft von Adressaten kann demnach einerseits aus der Verfahrensgerechtigkeit (procedural justice; vgl. *Lind/Tyler* 1988; *Tyler* 2001) oder auch „Legitimation durch Verfahren“ (*Luhmann* 1993) resultieren, womit eher prozedurale Bewertungskriterien, Legalität und die „ununterbrochene Legitimationskette“ demokratischen Regierens angesprochen sind. Andererseits kann sich Legitimität aus den real erbrachten Leistungen, Ergebnissen und Outcomes sowie durch die positive individuelle (Nutzen-)Bewertung speisen, was auf die inhaltliche Substanz oder den materiellen Gehalt von Entscheidungen und Handlungen abstellt. Allerdings ist die positive Bewertung sowohl des formalen Verfahrens als auch des materiellen Ergebnisses die Vorausset-

zung für legitime Entscheidungen, wenngleich dieser Bewertung je nach Kontextbedingungen unterschiedliche Wertesysteme zugrundeliegen können (Mayntz 2011, S. 140). Anknüpfend an die Easton'sche Systemtheorie (Easton 1965)¹ hat sich in der Politik- und Verwaltungswissenschaft die analytische Differenzierung von Input- und Output-Legitimierung als eines der einflussreichsten Konzepte erwiesen. In Anlehnung an die berühmte Trias „government of the people, by the people and for the people“ von Abraham Lincoln fasst Scharpf (1998, S. 85) als inputorientierte Legitimierung („government by the people“) jene Mechanismen auf, die dazu führen, dass Entscheidungen von den Präferenzen der Mitglieder einer politischen Gemeinschaft abgeleitet werden können, also Anerkennungs- und Folgebereitschaft durch Partizipations- und Kontrollmöglichkeiten der Bevölkerung. Diese Sichtweise steht auch dem angelsächsischem Gedanken eines Systems der institutionellen checks and balances nahe (Blatter 2007, S. 273f.). Outputlegitimierung („government for the people“) ergibt sich dagegen aus der Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems, die u.a. durch Kontrollmechanismen, aber auch unabhängige Expertisen, Wissensnutzung und Verhandlungssysteme, gesteigert werden kann (Scharpf 1998, S. 85ff.).

Verbindet man diese eher „klassische“ politikwissenschaftliche Sichtweise von Input- und Outputlegitimierung mit neueren verwaltungswissenschaftlichen und verwaltungspolitischen Debatten um Transparenz, Performanz und Verantwortlichkeit (accountability), so ergibt sich folgendes Bild:

- (1) Legitimität und Verantwortlichkeit: Legitimitätseffekte können sich daraus ergeben – so auch eine normative Erwartung von Reformprotagonisten –, dass politisch-administrative Akteure gegenüber spezifischen Adressatengruppen oder einem „Forum“ (vgl. Bovens 2007, S. 452ff.) in verstärkter oder veränderter Form verantwortlich, rechenschafts- oder berichtspflichtig sind. „Verantwortlichkeit“ kann dabei als eine soziale Beziehung aufgefasst werden, in welcher ein Akteur sein Handeln gegenüber einem „Forum“ erklären, rechtfertigen und mit entsprechenden Konsequenzen rechnen muss, während das „Forum“ Fragen stellen und Bewertungen vornehmen kann (Bovens 2007, S. 542). Veränderungen in den Verantwortlichkeitsstrukturen können demnach sowohl die Input- als auch die Outputlegitimierung betreffen. So bezieht sich der Versuch, die politische Verantwortlichkeit (political accountability) etwa durch direktdemokratische Verfahren oder den Ausbau kooperativer Demokratie zu stärken, vor allem auf inputorientierte Legitimierungsquellen. Dagegen wirken sich Veränderungen in der administrativen Verantwortlichkeit (administrative accountability) eher im Bereich der Outputlegitimierung aus². Hier sind unter anderem die verstärkte Nutzung von kennzahlenbasierten Controlling-, Evaluations- und Monitoringverfahren, Auditing und neue Funktionsprofile von Rechnungshöfen und Prüfanstalten angesprochen. Schließlich kann es durch die verstärkte Einbindung von externen Gremien, Beratungsinstanzen und Expertenkommissionen, aber auch durch Verwaltungsreformen (z.B. Agenturbildung, joined up-government; shared services etc.) dazu kommen, dass Verantwortlichkeit nicht mehr klar zugeschrieben werden kann und das besagte „problem of many hands“ (Bovens 2007, S. 457) entsteht, was Legitimitätseinbußen zur Folge haben kann.
- (2) Legitimität und Transparenz: Es dürfte bereits deutlich geworden sein, dass (politische und administrative) Verantwortlichkeit eng an Fragen der Transparenz geknüpft ist (Hood 2006). Fasst man Transparenz (Grimmelikhuijsen/Meijer 2013, S. 139) als

“availability of information about an organization or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance of that organization“ zusammen, so stellt sie – ähnlich wie Verantwortlichkeit – eine institutionalisierte Beziehung zwischen zwei Akteuren dar. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Aspekt der Verfügbarkeit von Informationen und Wissen zu, denn Transparenz setzt voraus, dass zum einen Informationen innerhalb einer Organisation oder über einen Akteur existieren und dass diese Informationen zum anderen gegenüber einem weiteren Akteur zugänglich gemacht werden. Soll sich Transparenz auf Verantwortlichkeit auswirken, so muss für Dritte außerdem die Möglichkeit bestehen, diese Informationen zur Kontrolle und Bewertung der betreffenden Organisation zu nutzen. Somit ist Verantwortlichkeit ohne Transparenz hinsichtlich der Sachverhalte und Prozesse, über die der besagte Akteur dem Forum gegenüber Bericht erstatten und Rechenschaft ablegen soll, nicht möglich. Ferner ist anknüpfend an frühere Diskussionen um evidenzbasierte Politik, Wissensnutzung und „Verwissenschaftlichung“ von Politik (*Weiss 1979; Caplan 1983; Balthasar 2009; Wollmann 2013*), argumentiert worden, dass durch mehr Transparenz hinsichtlich der Wirkungen staatlichen Handelns auch die Wirksamkeit von Politik gesteigert werden kann, soweit dieses Wissen in Entscheidungsprozessen genutzt wird. Auch die New Public Management-Bewegung richtete ein besonderes Augenmerk darauf, durch mehr Transparenz hinsichtlich der Kosten und Leistungen öffentlicher Organisationen deren Leistungskraft (Performanz) zu steigern. Aus Sicht der Legitimitätsdebatte wäre somit einerseits zu fragen, inwieweit Wirkungs- und Leistungstransparenz, also Informationen und Wissen über die Ergebnisse, Kosten und Effekte öffentlichen Handelns, tatsächlich zu wirksameren, effektiveren, effizienteren, „besseren“ Politikergebnissen und darauf aufbauend zu verstärkter Outputlegitimierung führen. Empirisch finden sich hierfür allerdings bislang kaum belastbare Belege. Andererseits wird in einer neueren, von der „Open Government“ Reformagenda inspirierten Debatte argumentiert, dass die durchgängige Transparenz politisch-administrativer Entscheidungsprozesse gegenüber den Bürgern, etwa durch Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze, Datenportale und umfassende Einsichtsrechte in Verwaltungsakte, zur Inputlegitimierung beiträgt (*Meijer 2014, 2015*). Auch dieser Zusammenhang ist jedoch empirisch nicht belegt; vielmehr spricht manches sogar dagegen (siehe *Wewer* in diesem Themenheft).

- (3) Legitimität und Performanz: Performanz lässt sich im hier interessierenden Kontext vor allem auf der Outputseite der Legitimierungsquellen verorten und zwar in zweifacher Hinsicht. Zum einen ist das aus dem NPM-Repertoire stammende Performance Measurement und Management darauf gerichtet, Performanzinformationen (über Leistungen, Kosten, Wirkungen etc.) zu generieren und zur Steuerung einzusetzen. Dies wurde mit der bekannten Forderungen nach einem Übergang von der traditionellen Input- zur (modernen) Outputsteuerung begründet (*Bogumil et al. 2007; Kuhlmann et al. 2008*). Zum anderen wird argumentiert, dass durch diesen Übergang zur Performanzsteuerung auch die Leistungskraft selbst gesteigert werden würde, da nicht mehr dominant über Ressourcenforderungen und formale Regeln, sondern verstärkt anhand des Wissens (der Transparenz) über Outputs, Ergebnisse, Wirkungen gesteuert wird – so die normative Vorstellung. Aus der Generierung und Nutzung von Performanzwissen (Leistungstransparenz) wird also eine Performanzsteigerung und in der Folge eine outputlegitimierende Wirkung erwartet. Allerdings ist auch diese Kausalkette bislang empirisch kaum belegt.

3 Wandel von Legitimationsquellen und -mechanismen

Im Folgenden soll betrachtet werden, inwieweit sich beide Quellen der Legitimationsbeschaffung (input und output), bezogen auf die öffentliche Verwaltung, gewandelt haben und ob durch diese Wandlungsprozesse traditionell dominierende Legitimationsquellen außer Kraft gesetzt, in Frage gestellt, weniger wirksam oder durch andere Instrumente ergänzt wurden.

Generell ist der Wandel von Legitimationsquellen kein neues Phänomen, ist doch bereits seit den 1970er-Jahren davon die Rede, dass die klassischen Legitimierungsstrategien mittels der Kerninstitutionen repräsentativ-parlamentarischer Demokratie (Parteien, Wahlen, Parlamente, Regierung, Verwaltung) an Bedeutung verloren haben und die Anerkennungs- und Folgebereitschaft der Bürger durch sie allein nicht mehr hinreichend sichergestellt werden kann (vgl. *Habermas* 1973; *Offe* 1972). Allerdings ließen sich für den normativen Krisendiskurs empirisch nur bedingt Belege finden (vgl. *Kaase* 1979; *Heidorn* 1982), und nach wie vor hat auch die Mehrheit der „kritischen Bürger“ ein grundlegendes Vertrauen in demokratische Werte und Verfahren. Vor diesem Hintergrund ist auch davor gewarnt worden, eine umfassende Legitimationskrise zu diagnostizieren (*Blatter* 2007, S. 274). Gleichwohl ist durchgehend in den westlichen Staaten ein Trend zu geringerem Vertrauen in die klassischen demokratischen Institutionen und sinkende Wahlbeteiligung festzustellen. Die Erwartungen und Anforderungen, die an die Legitimierungsmechanismen und -instrumentarien gestellt werden, haben sich inzwischen deutlich gewandelt, was teils auch mit einem gewandelten Staatsverständnis im Zusammenhang steht (vgl. *Bogumil/Jann* 2009, S. 53ff.).

Neue Quellen, Instanzen und Verfahren der Legitimierung kommen in Ergänzung der traditionellen, in ihrer Wirkung zunehmend eingeschränkten Institutionen, zur Anwendung, wenngleich ihr tatsächlicher Legitimationseffekt bislang wenig empirisch belegt ist. Auch die klassische Vorstellung eines einzigen Zentrums von Verantwortlichkeit und eines dominanten Legitimierungsmechanismus ist schon länger aufgegeben worden. Stattdessen gibt es inzwischen vielfältige Wege, Quellen und polyzentrische Strukturen von Legitimierungsinstanzen, die allerdings ihrerseits wiederum neue Probleme von Transparenz und Verantwortlichkeit aufwerfen (*Bovens/Schillemans* 2011; *Jann/Jantz* 2013), was auch als „problem of many hands“ (*Bovens* 2007, S. 457) oder als „multiple accountability disorder“ (*Vrangbaek/Byrkjeflot* 2015, S. 1) bezeichnet worden ist.

3.1 Wandel der Inputlegitimierung

Im Bereich der Inputlegitimierung werden im Folgenden zwei Bereiche herausgegriffen, in denen sich ein für die öffentliche Verwaltung relevanter Wandel von klassischen Mechanismen zu neuen Formen zeigt und die beide vor allem Fragen der politischen Verantwortlichkeit und Transparenz betreffen. Zum einen geht es um die Legitimierung durch direkte Bürgerbeteiligung, die in den Beiträgen von *Bauer* sowie *Fink/Ruffing* thematisiert werden, zum anderen um die Legitimierung durch Transparenz im politischen Entscheidungsprozess, angesprochen in dem Beitrag von *Wewer*.

Die Legitimierung durch Beteiligung und Transparenz stellt an sich nichts Neues dar; allerdings haben sich die Formen, Verfahren und Akteure gewandelt, über die Partizipation stattfindet und Transparenz im Politikprozess generiert wird. So sind die oben genann-

ten repräsentativ-demokratischen Legitimierungswege ergänzt durch kooperative und innovative Partizipationsformen, wie Bürgerformen, Konsultationen, e-Democracy, auch verstärkt unter Nutzung sozialer Medien (vgl. *Holtkamp et al.* 2006; *Kersting et al.* 2016). Entsprechend hat sich auch die „Betroffenheit“ der öffentlichen Verwaltung von diesen veränderten Legitimierungsmechanismen gewandelt. Nicht nur die gestiegene Anzahl und Häufigkeit von – zunehmend auch rechtlich kodifizierten – Beteiligungsprozessen in den verschiedensten Aufgabenfeldern (Planung, Infrastruktur, Energie- und Umweltpolitik etc.) können unter ungünstigen Bedingungen die öffentliche Verwaltung institutionell überfordern, vor allem dann, wenn Ressourcenknappheit (z.B. durch Personalabbau) auf „participatory overkill“ trifft. Auch die Tatsache, dass die in Deutschland seit den 1990er-Jahren rechtlich bindenden (lokalen) Bürgerbegehren oder andere Formen der Partizipation, wie Internetkampagnen, quasi als Damoklesschwert über den Köpfen der exekutiven Gremien schweben, verändert Handlungs- und Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung.

Allerdings agiert die Verwaltung in diesen neuen partizipatorischen Arenen oftmals auch selbst als Moderator von Beteiligungsprozessen, da ihr das Beteiligungsmanagement obliegt und sie auch die Verarbeitung und Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, soweit diese stattfindet, zu steuern hat. Wird mit diesen Verfahren einerseits die normative Erwartung steigender Legitimität durch Beteiligung verknüpft, zeigt die empirische Realität auch bei diesen neuen Verfahren zwei schon länger bekannte Problemlagen (*Holtkamp et al.* 2006, S. 255). Zum einen werden Beteiligungsergebnisse nur begrenzt umgesetzt, was eher zu sinkender Legitimität führen dürfte. Zum anderen wirken auch diese neuen Partizipationsinstrumente sozial selektiv, d.h. artikulationsschwächere Gruppen sind benachteiligt, sodass dies ebenfalls nicht zur Legitimationssteigerung führen muss. Allerdings gibt es hinsichtlich der Fragen nach der faktischen Wirksamkeit der neuen Formen von Inputlegitimierung, also danach, ob sie tatsächlich die Legitimation steigern helfen und unter welchen Bedingungen dies funktioniert und wann nicht, wenig gesicherte empirische Evidenz.

Vor diesem Hintergrund sind die Prozesse der frühen Bürgerbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben von besonderem Interesse. So zeigen *Fink/Ruffing*, dass *Bürgerbeteiligung* neuerdings zur Durchsetzung von Infrastrukturmaßnahmen schon bei der *Bedarfsplanung* für den Netzausbau verpflichtend eingesetzt wird. Im Lichte unterschiedlicher Zielperspektiven arbeiten sie heraus, was sich die politischen Akteure von der Öffentlichkeitsbeteiligung vor allem erhoffen, nämlich die Steigerung der Inputlegitimität und der Akzeptanz des Netzausbaus.

Bauer untersucht im gleichen Themenbereich, also der neuen Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze, mögliche Auswirkungen der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung. Er kommt zu der kritischen Einschätzung, dass die zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten nicht zur erhofften Legitimierung der Planungs- und Zulassungsverfahren beitragen werden, sondern im Gegenteil zu Enttäuschung und Frustration bei den Teilnehmern führen könnten, da Beteiligungserwartungen und -möglichkeiten relativ weit auseinanderfallen. So zeigen die Betrachtung des Planungs- und Zulassungssystems und die Auswertung von Stellungnahmen, dass Beteiligungskonflikte vorprogrammiert sind und die Beteiligungsmöglichkeiten auf den ersten Planungs- und Zulassungsstufen nicht die erhoffte Legitimationswirkung entfalten. Stattdessen scheinen Ablehnung und Misstrauen bei den Teilnehmern – auch den Trägern öffentlicher Belange – zu überwiegen.

All dies spricht nicht dafür, dass diese neuen und sehr frühzeitig ansetzenden Verfahren der Bürgerbeteiligung zu einer erhöhten Legitimation von Verwaltungshandeln führen werden, allerdings ist es zur Zeit noch zu früh, dies halbwegs gesichert sagen zu können. Zudem ist hier zu unterscheiden zwischen den unmittelbar an den Prozessen Beteiligten und den Bürgern insgesamt. Für letztere könnte sich die Akzeptanz alleine durch das umfassende Beteiligungsangebot (Legitimation durch Verfahren) erhöhen, so dass das beabsichtigte politische Ziel durchaus erreichbar ist.

Mit der Einführung von Informationsfreiheits- und Transparenzgesetzen, Datenportalen und umfassenden Einsichtnahmerechten in Verwaltungsakte wurde in den letzten Jahren vielerorts den Forderungen nach stärkerer Transparenz staatlichen Handelns Rechnung getragen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob mittels dieser Instrumente und Verfahren tatsächlich mehr Transparenz über politisch-administrative Entscheidungsprozesse gegenüber den Bürgern hergestellt werden kann und, wenn ja, ob dies dann zur Inputlegitimierung beiträgt. *Wewer* untersucht diese Frage am Beispiel des Hamburger Transparenzgesetzes aus dem Jahr 2012. Das Beispiel ist besonders interessant, weil es anderen Bundesländern ggf. als Vorbild dient. Auch wenn man berücksichtigt, dass *Wewer* als ehemaliger Staatssekretär des Bundesinnenministeriums und in der Bremer Landesregierung naturgemäß einer allzu starken Transparenz von Verwaltungshandeln skeptisch gegenüber stehen muss, so macht er doch auf einige berechnete Problemlagen aufmerksam. Zum einen wird die Wirkungsweise von Transparenzinstrumenten überschätzt, da diese vor allem Instrumente formaler Legitimation sind und sich primär auf das Verfahren beziehen und kaum auf die materiellen Ergebnisse. Zum anderen ist vielfach unklar, in welcher Detailtiefe überhaupt Transparenz notwendig ist. So spricht wenig dafür, dass durch Bereitstellung von Rohdaten aus umfassenden Datenbanken politische Entscheidungen und Entscheidungsprozesse wirklich transparenter werden, da diese ohne Kontext kaum sinnvoll interpretierbar sind. Mehr Informationen sind bei weitem nicht immer bessere Informationen. Und zum dritten würde eine völlige Transparenz von Verwaltungsakten zwangsläufig zu ungewollten Nebenwirkungen führen, da dann die „wirklich wichtigen Dinge“ nicht mehr in Akten festgehalten würden. Jedenfalls lässt sich die Logik und auch die Qualität von politischen Entscheidungsprozessen durch solche Transparenzportale, so die These, kaum verbessern.

3.2 Wandel der Outputlegitimierung

Auch die klassischen Wege der Outputlegitimierung, die sich vor allem auf regelkonforme Entscheidungsproduktion, legale Korrektheit und die Verfahrensförmigkeit des Verwaltungshandelns (legal accountability) sowie die Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe und Parlamente beziehen, sind durch neue Mechanismen ergänzt worden. Zu nennen sind hier vor allem die zunehmende Einbeziehung externer Expertengremien, wissenschaftlicher Gutachter und Kommissionen bei der Formulierung, Umsetzung und Evaluation von Politik, speziell auch von Verwaltungspolitik/Verwaltungsreform. Hier sind zudem neue Institutionen und Verfahren angesprochen, die sich auf die Wissensgenerierung im legislativen Prozess mit dem Ziel „Besserer Rechtsetzung“ (Better Regulation) und die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen oder zu erwartenden Wirkungen politischer Maßnahmen beziehen (z.B. Gesetzesfolgenabschätzung, Normenkontrollrat).

Die öffentliche Verwaltung ist sowohl vom Agieren dieser neuen Gremien und Akteure als auch von dem gewandelten Handlungsprofil der „klassischen“ Kontrollinstitutionen, beispielsweise der Rechnungshöfe, berührt. Zugleich sind die angesprochenen neuen Formen der Outputlegitimierung eng an inputorientierte Mechanismen der Legitimationsbeschaffung gekoppelt, da z.B. in Gremien, Anhörungen und Gutachterverfahren auch weiteren Akteuren und Stakeholdern außerhalb des exekutiven „Bannkreises“ Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten bei der Politikgestaltung eingeräumt werden. Schließlich ist noch auf die Effekte von Verwaltungsreformen selbst hinzuweisen, die bisweilen auch Legitimationsprobleme verstärken können, etwa durch die Schaffung diffuser Verantwortlichkeitsstrukturen und die Einschränkung politischer Kontrollmöglichkeiten. Beispiele hierfür sind u.a. exzessive Agenturbildungen im Zuge von NPM, Vernetzung und Disaggregation von Verwaltungseinheiten, aber auch unklare Aufgabenzuweisungen in Folge von Dezentralisierung, z.B. in Form der sog. „unechten Kommunalisierung“ von Staatsaufgaben, bei Mischverantwortung (co-gestion), Mischfinanzierung, Verflechtung oder verschiedenen Formen von (öffentlich-privater) Ko-Produktion.

Ähnlich kritisch kann die Legitimitätsbilanz im Hinblick auf die Transparenz- und Wissensgenerierenden Verfahren dann ausfallen, wenn diese zu perversen Effekten führen und überzogene Transaktionskosten mit sich bringen, wie die Debatte um die sog. Audit-Society, „inspection overload“, „Evaluitis“ etc. zeigt. Wenn zu viele und zu detaillierte Informationen gesammelt werden, kann eine naheliegende Konsequenz sein, dass das betreffende „Forum“ durch den besagten Akteur mit Informationen überfrachtet, überfordert und damit letztlich gar nicht informiert wird, was auch als gezielte Strategie eingesetzt werden kann und dann die erwartete Legitimitätswirkung umkehren dürfte.

Aus diesem breiten Spektrum von Neuerungen im Bereich der Outputlegitimierung – sei es mit positiver, sei es mit negativer Wirkung – wird im vorliegenden Themenheft vor allem der Bereich der Legitimierung durch Experten- und Beratungsgremien (Nationaler Normenkontrollrat (NKR)³: *Färber/Zeit*; Beiräte in der Bundesverwaltung: *Fleischer*) genauer betrachtet. Für einige Anmerkungen zur Funktion von Enquetekommissionen und Rechnungshöfen wird auf Vorträge der Jahrestagung der Deutschen Sektion für Verwaltungswissenschaften im Jahr 2014 in Hannover (*Richard Höptner, Volker Westphal*) sowie eigene Recherchen zurückgegriffen.

Nach *Färber/Zeit* dienen Gesetzesfolgenabschätzungen unzweifelhaft der Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns, indem sie dafür sorgen, dass Maßnahmen und Programme der Regierung, die sich in Gesetzen und anderen Rechtsetzungsakten niederschlagen, auch nach außen besser begründet werden müssen. Über eine sorgfältige Folgenabschätzung können sie auch zielführender werden. Je nach Konzeption wird dadurch ein höherer Grad an Nutzenstiftung bzw. eine geringere Belastung mit Erfüllungsaufwand erreicht. Der NKR verfolgt das Ziel, Transparenz über die Kostenfolgen von Regelungen herzustellen und dadurch die Entscheidungsgrundlagen für Regierung und Parlament zu verbessern. *Färber/Zeit* entdecken nun bei der Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung der deutschen Bundesregierung durch den NKR einige Lücken. Sie monieren, dass die Messung des Nutzens sowie die Betrachtung von Vollzugsunterschieden zwischen den Ländern, die sich aus den dezentralen Vollzugskompetenzen im deutschen föderalen System ergeben, zu wenig betrachtet werden.

Die Vorschläge von *Färber/Zeit* laufen in der Konsequenz darauf hinaus, noch differenziertere, methodisch elaborierte, damit allerdings auch schwerer handhabbare Instru-

mente der Gesetzesfolgenabschätzung zu institutionalisieren. Die Folge wären ein Mehr an methodischem Rigorismus und komplexere Verfahren. Allerdings ist hier zu bedenken, dass eine strikte Quantifizierung und Monetarisierung (etwa des Nutzens) auch nicht über alle Sektoren und Ebenen hinweg gleichermaßen machbar und sinnvoll sind. Im Hinblick auf den NKR kommt hinzu, dass die (seit 2011 praktizierte) Einbeziehung des gesamten Erfüllungsaufwands einer Regelung, der für Bürger, Wirtschaft, Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung entsteht, methodisch ohnedies schon sehr anspruchsvoll und deutlich komplexer ist als die (bis 2011 ausschließlich vorgenommene) Messung jener Kosten, die den Wirtschaftsunternehmen aus bundesrechtlich geregelten Informationspflichten entstehen (vgl. *Kuhlmann/Veit* 2013). Vor diesem Hintergrund ist es umstritten, ob eine noch umfassendere Erhebungssystematik und noch mehr methodische Stringenz legitimationssteigernd wirken würden. Zumindest darf es als umstritten gelten, ob dadurch die Nutzung und Akzeptanz des Instruments in Politik und Verwaltung sowie letztlich die Rationalität, Qualität und Legitimität politischer Entscheidungen (im Sinne von Better Regulation) steigen. Neben Fragen der „richtigen“ Methodik, Datenbasis und der Machbarkeit sind außerdem die Macht- und Interessenkonstellationen zu berücksichtigen, da evaluative Verfahren immer in ein interessengeleitetes Handlungsumfeld eingebettet sind und ihre Ergebnisse stets der (politischen) Interpretation bedürfen, um ggf. legitimationsstiftend zu wirken. So ist es letztlich eine politische Frage, welche Kosten in Kauf genommen werden, um ein bestimmtes politisch gesetztes Ziel, z.B. das Risiko einer Finanzmarktkrise einzudämmen, zu erreichen (vgl. *Kuhlmann/Veit* 2013).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es einerseits durch Folgenabschätzungen, evaluative Verfahren und speziell durch die ex ante Prüfung von Erfüllungsaufwandsabschätzungen durch den NKR zu einer stärkeren Transparenz von Folgekosten gesetzgeberischen Handelns und höhere „Sensibilität“ für Politikwirkungen gekommen ist. Allein die (durch Bundesgesetz abgesicherte) Institutionalisierung des NKR als unabhängiges Gremium und sein Agieren im Gesetzgebungsverfahren haben eine Ausstrahlungswirkung auf den gesamten Rechtsetzungsprozess entfaltet. Andererseits sind die Effekte bezüglich einer Stärkung der Legitimation von Verwaltungshandeln noch unklar. Zwar ist es unstrittig, dass zur Herstellung/Steigerung der Legitimität von Politik- und Verwaltungshandeln die Informationsbeschaffung, Evidenzgenerierung und Herstellung von Folgentransparenz (zunehmend) nötig sind. Jedoch kann Legitimität *alleine* durch eine optimierte Informationsversorgung nicht verbessert werden, da politisch-administrative Entscheidungsprozesse immer Macht- und Informationsverarbeitungsprozesse zugleich sind (vgl. *Bogumil* 2011).

Die Frage der Legitimationsbeschaffung durch Beratungs- und Expertengremien wird auch durch *Fleischer* in ihrem Beitrag untersucht. Sie befasst sich speziell mit den Dynamiken der Gremienlandschaft (Beiräte und Sachverständigenräte) auf Bundesebene von 1966 bis 2013 und deren Konsequenzen für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Diese Gremien dienen als Aushandlungsarenen zur Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, die entweder in „neutralisierender“ Weise von wissenschaftlichen Mitgliedern oder aber in plural zusammengesetzten Gremien direkt über die Vertreter organisierter Interessen übermittelt werden. Insbesondere die Einbindung wissenschaftlicher Expertise und ihre Autonomie wirkte legitimationsstiftend für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Für Deutschland zeigen sich in quantitativer Hinsicht eine erstaunliche Konstanz der Gremienlandschaft sowie die besondere Bedeutung machtpolitischer Motive für die Gründung und Abschaffung solcher Gremien. Für die legitimationsstiftende Rolle von

Beratungsgremien ergibt sich insgesamt ein gemischtes Bild, denn sie werden nicht nur zur kontinuierlichen Sicherstellung der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und der gemeinwohlorientierten Einbindung wissenschaftlicher Expertise genutzt, sondern sind auch Ausdruck parteipolitischer Erwägungen.

Neben diesen Beiräten auf der Bundesebene ist auf Landesebene in den letzten Jahren im Zuge von Verwaltungsstrukturereformen die Rolle von Sachverständigen- und Enquetekommissionen thematisiert worden (z.B. in Thüringen und Brandenburg). Diese zeichnen sich durch die Hinzuziehung von wissenschaftlicher Expertise bei der Begründung und Ausgestaltung von politisch umstrittenen Gebiets- und Funktionalreformen aus. Hier vermischen sich die Logik wissenschaftlicher Expertise mit den realen, z.T. eingeschränkten, Handlungsmöglichkeiten der jeweiligen Landesparlamente und der Logik politischen Handelns. Am Beispiel der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ in Brandenburg ist beobachtbar, wie es gelingen kann, dass sich parteipolitische Blockaden durch die Hinzuziehung wissenschaftlicher Expertise auflockern lassen (vgl. hierzu *Westphal* 2014).

Hintergrund war die Notwendigkeit, die in Brandenburg bestehenden 14 Landkreise und vier kreisfreien Städte mit 50.000 bis 200.000 Einwohnern aufgrund des starken demographischen Wandel und der veränderten Finanzensituation zu reduzieren. Die kommunalen Spitzenverbände verbanden dies mit der Diskussion von Aufgabenverlagerungen auf die kommunale Ebene. Da diese Notwendigkeit politisch zwar einerseits von vielen prinzipiell eingesehen wird, aber dennoch politisch hochbrisant ist, war es nicht möglich, eine rationale Diskussion über die konkreten Modalitäten zu starten. Faktisch gelang es erst durch die Vergabe eines externen wissenschaftlichen Gutachtens durch die Enquetekommission zur Frage, welche Aufgaben unter welchen Gebietsbedingungen kommunalisierbar sind, die Diskussion im Rahmen der Enquete zu eröffnen (vgl. *Bogumil/Ebinger* 2012). Wichtig war dabei, dass das wissenschaftliche Gutachten unterschiedliche Modellvarianten präsentierte (zwischen 5 und 12 Landkreise), so dass Politik und Verwaltung noch Handlungs- und Gestaltungsspielräume bleiben. Legitimation durch Expertenwissen ist nur so lange hilfreich, wie dies nicht direkt oder indirekt die Legitimation der anderen beteiligten Akteure infrage stellt. Im Ergebnis beschloss die Enquetekommission weitgehend parteiübergreifend einen Korridor von 7-10 Landkreisen. Voraussetzung für den Erfolg der wissenschaftlichen Expertise ist jedoch, dass prinzipiell eine Lösung politisch gewollt war und nachgefragt wurde. „Politisch“ ungefragtes Expertenwissen schafft dagegen weder Legitimation für den Experten noch zusätzliche Legitimation für ein politisches Gremium.

Im Bereich der informationsbasierten Outputlegitimierung ist schließlich auch den Rechnungshöfen, die in Deutschland eine lange Tradition haben⁴, besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Nach dem GG führen die 17 Rechnungshöfe im Bund und den 16 Ländern Verwaltungskontrolle in Form staatlicher Finanzkontrolle durch (vgl. *von Wedel* 1998, S. 700, *Bogumil/Jann* 2009, S. 142). Die Rechnungshöfe prüfen generell die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Staates hinsichtlich seiner Ordnungsmäßigkeit (Rechtsmäßigkeit, Vollständigkeit, Richtigkeit) und seiner Wirtschaftlichkeit (Verhältnis von Kosten und Zweck).

Rechnungshöfe können durch ihre Tätigkeit, so *Höptner* (vgl. *Höptner* 2014) zur Legitimationsstärkung beitragen, wenn es ihnen gelingt, Transparenz herzustellen und Verwaltungen in die Pflicht zu nehmen, sich an den vorgegeben Rechtsrahmen zu halten. Die Wirkung der Rechnungshöfe beruht dabei auf der Güte ihrer Argumente und ihrer Öffent-

lichkeitswirkung, die dazu beiträgt, dass die „Angst“ vor der Rechnungshofkontrolle stark präventiv wirkt. Zwar gibt es keine Rechtsverpflichtung, Beanstandungen auszuräumen, aber durch die öffentliche Wahrnehmung ihrer Ergebnisberichte wirkt ihre Tätigkeit über den formalen Rechtsrahmen hinaus. Das Vorhandensein der Rechnungshöfe stärkt so einerseits den Glauben und das Vertrauen in den demokratischen Prozess. Andererseits führen ihre Ergebnisse häufig dazu, dass die Legitimation der politischen oder administrativen Entscheidungsträger beeinträchtigt wird.

4 Fazit

Zieht man ein Resümee, so ergibt sich ein partieller Wandel hinsichtlich der Legitimationsquellen von Verwaltungshandeln. Sowohl im Inputbereich (Transparenzgesetze, vorgezogene Bürgerbeteiligung) als auch im Outputbereich (z.B. Normenkontrollrat) gibt es neue bzw. einen stärkeren Einsatz schon bekannter Instrumente (Expertenkommissionen). Die These eines Bedeutungszuwachses nicht-majoritärer Institutionen gilt auch für das Verwaltungshandeln; allerdings findet hier parallel auch ein verstärkter Einsatz der Legitimationsquellen „Partizipation“ und „öffentlicher Diskurs“ statt. Ob dieser Wandel der Instrumente und der potenziellen Quellen von Legitimation allerdings tatsächlich die Legitimität des Verwaltungshandelns verändert, also zu einer Legitimitätssteigerung führt, ist zur Zeit noch nicht abzusehen und bedarf weiterer empirischer Untersuchung.

Die Instrumente zur Erhöhung der Inputqualität, also die frühzeitige Bürgerbeteiligung bei den Stromtrassen oder die neuen Transparenzgesetze, erhöhen zwar den Verwaltungsaufwand beträchtlich, erweitern aber faktisch nicht die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger. Durch das Auseinanderfallen von Beteiligungserwartungen und Beteiligungsmöglichkeiten drohen bei den engagierten Bürgern sogar eher Frustrationen. Allerdings könnte der symbolische Wert dieser Instrumente bei den weniger Engagierten und Informierten für positive Wirkungen sorgen, schließlich bemüht sich die Verwaltung nun frühzeitig um die Bürger und stellt auch noch zahlreiche Daten ins Netz.

Auch im Bereich der Outputlegitimation bestehen Unsicherheiten über die Wirkungen von Gesetzesfolgenabschätzungen und Expertenkommissionen. Insbesondere letztere können für die Politik handlungsentlastend und legitimationssteigernd wirken, wenn es über fachliche Expertise gelingt, die gängigen Machtrituale zwischen den Parteien zu durchbrechen. Die Erfahrungen mit den Expertenkommissionen auf der Bundesebene und in den Ländern liefern hier unterschiedliches Anschauungsmaterial. Legitimation durch Expertenwissen ist nur so lange hilfreich, wie dies nicht direkt oder indirekt die Legitimation anderer beteiligter Akteure infrage stellt und wenn prinzipiell eine Lösung politisch gewollt wird. Unter diesen Bedingungen kann Expertenwissen legitimationssteigernd wirken.

Anmerkungen

- 1 Easton unterscheidet dabei noch zwischen diffuser/genereller Unterstützung, die sich aus dem Vertrauen in die längerfristige Leistungsfähigkeit des politischen Systems speist, und spezifischer Unterstützung, die aus kurzfristig erbrachten Leistungen resultiert (Blatter 2007, S. 273).
- 2 Bovens unterscheidet zusätzlich noch „legal“, „professional“ und „social accountability“ (Bovens 2007, S. 456f.).

- 3 2006 wurde in Deutschland auf gesetzlicher Grundlage der Nationalen Normenkontrollrat als eine neuartige Form der Institutionalisierung „besserer Rechtsetzung“ eingerichtet. Der NKR ist ein zehnköpfiges Beratungs- und Kontrollgremium, welches die deutsche Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie und bei der „besseren Rechtsetzung“ unterstützen soll. Seine Kernaufgabe ist es, alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung im Hinblick auf die Darstellung des Erfüllungsaufwandes sowie anderer Kostenfolgen zu überprüfen (Kuhlmann/Veit 2013).
- 4 1714 wurde von König Friedrich Wilhelm I. die Preußische Generalrechnungskammer gegründet. Sie war eine selbständige Zentralbehörde mit Sitz in Berlin und unterstand direkt dem König. Als dann im deutschen Kaiserreich von 1871 ein einheitlicher Rechnungshof des Deutschen Reiches gegründet wurde, war hier schon das Anliegen der Parlamente, mit Hilfe der Rechnungsprüfung die Regierung besser zu kontrollieren, dominant und nicht mehr das Interesse des Monarchen an Kontrolle seiner Beamten.

Literatur

- Balthasar, Andreas, 2009: Evaluationen in der Schweiz. Verbreitung und Verwendung, in: *Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Carlo Fabian* (Hrsg.), *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*, Wiesbaden, S. 486-498.
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max, 1979: *Political action. Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills.
- Blatter, Joachim, 2007: *Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850 – 2000)*. Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg, 2011: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang H.* (Hrsg.), *New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung*. 2. Auflage, Wiesbaden, S. 111-129.
- Bogumil, J./Ebinger, F., 2012: Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum, 21. Oktober 2012.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. 2. Auflage. Berlin.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Bovens, Mark, 2007: Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, in: *European Law Journal* 13 (4), S. 447-468.
- Bovens, Mark/Schillemans, Thomas, 2011: The Challenge of Multiple Accountability. Does Redundancy Lead to Overload?, in: *Dubnick, Melvin J./Frederickson, H. George* (Hrsg.), *Accountable governance. Problems and promises*. Armonk, NY, S. 3-21.
- Caplan, Norton, 1983: Knowledge Conversion and Utilization, in: *Holzner, Burkart/Knorr, Karin/Strasser, Hermann* (Hrsg.), *Realizing social Science Knowledge*, Wien.
- Dubnick, Melvin J./Frederickson, H. George, 2011: *Accountable governance. Problems and promises*. Armonk, NY.
- Easton, David, 1965: *A framework for political analysis*. 2. Auflage. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Esser, Hartmut, 2002: *Institutionen. Studienausgabe*. Frankfurt/Main.
- Grimmelikhuisen, Stephan G./Meijer, Albert J., 2013: Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization. Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 24, S. 137-157.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.
- Heidorn, Joachim, 1982: *Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung*. Berlin.
- Höptner, Richard, 2014: *Legitimation durch externe Kontrolle. Stellung und Funktion von Rechnungshöfen bei der staatlichen Aufgabenerledigung*, http://www.deutschesektion-iias.de/fileadmin/user_upload/tagungen/Hoepfner.pdf

- Holtkamp, Lars*, 2006: Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse, in: PVS, Heft 37, S. 185-207.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt/New York.
- Hood, Christopher*, 2006: Gaming in Targetworld. The Targets Approach to Managing British Public Services, in: Public Administration Review 66, (4), S. 515-521.
- Jantz, B./Jann, W.*, 2013: Mapping accountability changes in labour market administrations. From concentrated to shared accountability?, in: International Review of Administrative Sciences 79, (2), S. 227-248.
- Kaase, Max*, 1979: Legitimitätskrise in westlichen Industriegesellschaften. Mythos oder Realität?, in: Klages, Helmut/Kmieciak, Peter (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel. Frankfurt a.M., S. 328-350.
- Kersting, Norbert/Gasparikova, Jana/Krenjova, Jelizaveta /Iglesias, Angel*, 2016: Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: A Comparative Study, in: Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert (eds.), Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons. Houndmills: Palgrave (i.E.).
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2014: Introduction to comparative public administration. Administrative systems and reforms in Europe. Cheltenham.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan*, 2008: Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the „New Steering Model?, in: Public Administration Review 68, (5), S. 851-863.
- Kuhlmann, Sabine/Veit, Sylvia*, 2013: Der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland: Promoter für bessere Rechtsetzung?, in: Study of Legislative Evaluation, 10, S. 51-75.
- Landwehr, Claudia*, 2014: Legitime Expertokratie? Zur Stellung nicht majoritärer Expertengremien in einem deliberativ-demokratischen System, Manuskript für die Tagung der Deutschen Sektion für Verwaltungswissenschaften in Hannover.
- Lind, Edgar A./Tyler, Tom R.*, 1988: The social psychology of procedural justice. New York, NY.
- Luhmann, Niklas*, 1993: Das Recht der Gesellschaft. Frankfurt am Main.
- Mayntz, Renate*, 2011: Legality, Legitimacy and Compliance, in: Bandelow, Nils C./Hegelich, Simon (Hrsg.), Pluralismus – Strategien – Entscheidungen. Wiesbaden, S. 138-149.
- Meijer, Albert*, 2014: Comment on paper 'Transparency and trust in the European pharmaceutical sector', in: Journal of Risk Research, S. 1-3.
- Meijer, Albert*, 2015: Government Transparency in Historical Perspective. From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands, in: International Journal of Public Administration 38, (3), S. 189-199.
- Nationaler Normenkontrollrat*, 2011: Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Berlin.
- Offe, Claus* (Hrsg.), 1972: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur Politischen Soziologie. Frankfurt/Main.
- Page, Edward*, 2010: Has the Whitehall Model survived?, in: International Review of Administrative Sciences 76, (3), S. 407-423.
- Pollitt, Christopher*, 2006: Performance Information for Democracy. The Missing Link?, in: Evaluation 12, (1), S. 38-55.
- Pollitt, Christopher*, 2010: Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform, in: Public Management Review 3, (4), S. 471-492.
- Scharpf, Fritz W.*, 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), Demokratie – eine Kultur des Westes? Opladen, S. 81-104.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches, in: The Academy of Management Review 20, (3), S. 571-610.
- Tyler, Tom R.*, 2001: The psychology of public dissatisfaction with government, in: Hibbing, John R./Theiss-Morse, Elizabeth (Hrsg.), What is it about government that Americans dislike? Cambridge, S. 227-250.
- Van Dooren, Wouter/Bouckaert, Geert/Halligan, John E.*, 2010: Performance Management in the Public Sector. London.

- Vrangbæk, Karsten/Byrkjeflot, Haldor*, 2015: Form, function and direction. Towards a framework for studying accountability in health care. Oxford.
- Veit, Sylvia/Heindl, Markus*, 2013: Politikberatung im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Relevanz. Der Nationale Normenkontrollrat, n: ZPB 3-4, S. 111-124.
- Wedel, Hedda von*, 1998: Verwaltungskontrolle durch Rechnungshöfe, in: *König, Klaus/Siedentopf, Heinrich* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden, S. 695-710.
- Wegrich, Kai*, 2013: Expertengremien und Reputation: Die Institutionalisierung regulativer Kontrolle in der bundesdeutschen Regierungsorganisation, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung, in: der moderne staat (dms) 6, Sonderheft 2013, S. 285-304.
- Weiss, Carol H.*, 1979: The many meanings of research utilization, in: *Public Administration Review*, 39 (5), S. 563-574.
- Westphal, Volker-Gerd*, 2014: Legitimation durch Expertenwissen und Parlamentsbeteiligung. Erfahrungen mit der Enquete-Kommission 5/2 in Brandenburg, http://www.deutschesektion-ias.de/fileadmin/user_upload/tagungen/Westphal.pdf
- Wollmann, Helmut*, 2013: Zur (Nicht-) Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. Eine vernachlässigte Fragestellung der Evaluationsforschung, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. dms-Sonderheft 1, S. 87-102
- Zürn, Michael*, 2011: Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: *PVS*, Heft 4. S. 603-635.

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

Simon Fink/Eva Ruffing

Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht

Zusammenfassung

Die Energiepolitik erlebt zurzeit einen enormen institutionellen Wandel: Schon bei der Bedarfsplanung für den Netzausbau wird die Öffentlichkeit in Form von Konsultationen durch die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur einbezogen. Der Artikel untersucht, was die Entscheidungsträger dazu bewegt, Konsultationsverfahren verpflichtend einzuführen. Aus der Literatur zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich dabei fünf mögliche Ziele ableiten: Eine demokratietheoretische Perspektive sieht Konsultationen als Mittel, um die Input-Legitimität von Policies zu steigern. Eine tauschtheoretische Perspektive dagegen betont, dass durch Konsultationen Expertenwissen in den politischen Prozess einfließt und Output-Legitimität erzeugt. Der soziologische Institutionalismus sieht Konsultationen als Resultat von institutionellem Isomorphismus an. Eine Prinzipal-Agenten-Perspektive sieht Konsultationen vor allem als Mittel, um Agenten zu kontrollieren, da die Prinzipale durch die Konsultationen mehr Informationen erhalten. In der politischen Praxis schließlich wird vor allem die Hoffnung geäußert, dass Konsultationen nicht nur Entscheidungen besser legitimieren, sondern letztlich auch mehr Akzeptanz für Policies erzeugen. Im Lichte dieser Perspektiven untersucht der Artikel die Einführung der Konsultationsverfahren und zeigt, dass die politischen Akteure sich vor allem die Steigerung der Inputlegitimität und der Akzeptanz des Netzausbaus durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erhoffen. Allerdings finden sich auch viele Belege für institutionellen Isomorphismus, also dafür, dass Beteiligungsverfahren eingeführt wurden, „weil man das so macht“. Dieses Faktum führt zu pessimistischen Prognosen über die Fähigkeit der Konsultationen, die erhoffte Wirkung auch zu erreichen.

Abstract

Procedural Legitimation? What German legislators hoped for when introducing consultations in energy policy

The German energy transformation (“Energie-wende”) is a major political experiment. This experiment does not only comprise new policies, but also establishes new governance structures. The planning of electricity grids had once been a prerogative of the executive and state-owned enterprises. Now, this planning process involves extensive public participation, which marks a substantial procedural innovation for Germany. This article aims to discern the underlying motives and expectations legislators and stakeholders had when establishing these participation procedures. The academic discussion offers five perspectives on public participation: The first perspective stems from democratic theory and argues that consultation procedures improve the input legitimacy of policies. Second, the political exchange approach argues that consultation procedures enhance the output legitimacy of policies by adding technical expertise to the policy process. Third, for the principal-agent approach, consultations establish fire alarms that allow political principals to govern their administrative agents. Fourth, the most skeptical perspective stems from sociological institutionalism and sees consultations as symbolic actions, designed to conform to widely held notions of legitimacy. Fifth, in political practice a prevalent argument is that participation procedures induce high levels of acceptance for decisions. Applying these five perspectives, the article finds that decision-makers hoped to increase input legitimacy and acceptance by establishing participation procedures. In addition, mechanisms of institutional isomorphism were drivers, too.

This result suggests a pessimistic prognosis regarding the effects of the procedure.

Schlagworte: Akzeptanz, Legitimität, Netzausbau, Öffentlichkeitsbeteiligung

Key words: acceptance, legitimacy, network development, public participation

1 Einleitung

Die staatliche Planung von Infrastrukturvorhaben stößt in jüngster Zeit auf Legitimationsprobleme. Dies liegt einerseits an der Komplexität der Aufgabe. Belange des Gesundheits-, Boden- und Umweltschutzes, der unterschiedlichen Gebietskörperschaften und die allgemeine Forderung nach Wirtschaftlichkeit sind nur einige der Punkte, die im Planungs- und Genehmigungsverfahren gegeneinander abzuwägen sind. Dabei führt die Komplexität der gesetzlichen Regelungen nicht zu mehr, sondern zu weniger Gesetzesbindung der Verwaltung, und weist ihr die Rolle einer „Mediationsinstanz“ (Döhler 2014, S. 86) zu, die sich die Legitimation für ihr Handeln zunehmend selbst beschaffen muss. Hinzu kommt, dass große Infrastrukturprojekte immer wieder auf Protest von Bürgern und Anwohnern stoßen (Hutter/Teune 2012), es also offenbar Legitimationsdefizite in den Augen der Bevölkerung gibt.

Eine Reaktion der Politik auf diese Legitimationsprobleme besteht darin, Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben einzuführen. Der umstrittene Bereich des Stromtrassenbaus ist hier ein Musterbeispiel. Die zwei entscheidenden Gesetze – das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) von 2011 – enthalten weitreichende Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit (Weyer 2011; Heinrichs 2013). Diese beiden Gesetze sind kein isoliertes Phänomen. Als Teil eines verwaltungspolitischen Trends werden sie als Blaupause für neue Planungsverfahren gesehen, um die Legitimation von Verwaltungsentscheidungen zu erhöhen.¹ So wurden jüngst für den Bundesverkehrswegeplan und die Auswahl eines Standortes für ein Atomendlager umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligungspflichten eingeführt (Bull 2014), und auch das Verwaltungsverfahrensgesetz dahin gehend reformiert.

Umso wichtiger ist es zu fragen, *warum* Konsultationen Legitimation erzeugen können. Die oberflächliche Betrachtung zeigt, dass durch Beteiligungsverfahren eine „bessere“ und demokratischere Entscheidungsfindung gewährleistet werden soll. Es bleibt aber diffus, was mit diesen Verfahren genau erreicht werden soll. *Der vorliegende Artikel untersucht, welche Ziele die Gesetzgeber mit der Einführung der Beteiligungspflichten im EnWG und NABEG verfolgten. Waren diese Ziele zwischen den politischen Parteien umstritten, und wenn ja, welche Perspektive hat sich durchgesetzt?* Dies ist die Voraussetzung dafür, dass im Rahmen weiterer Forschung untersucht werden kann, ob das Verfahren tatsächlich legitimitätsstiftend wirken kann.

Die Untersuchung des Gesetzgebungsprozesses, der zur Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung in EnWG und NABEG führte, zeigt, dass für die politischen Akteure vor allem die Steigerung der *Inputlegitimität* und *Akzeptanz* des Netzausbaus im Vordergrund standen. Allerdings wird häufig die Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung auch ohne Begründung als „wichtig an sich“ genannt. Daher bleibt oft unklar, wie Konsultationen wirken und wie sie institutionell ausgestaltet sein sollen. Trifft diese Diagnose zu, besteht Grund zur Skepsis gegenüber der Legitimationswirkung von Konsultationen bei der Netz-

ausbauplanung. Sind Konsultationen nur „myth and ceremony“, so wecken sie möglicherweise seitens der Bürger Erwartungen, die dann in späteren Verfahrensschritten enttäuscht werden.

Der Beitrag ist in fünf Abschnitte untergliedert: Im kommenden Abschnitt wird die Forschung zum Zusammenhang von Konsultationen und Legitimation diskutiert. Im *dritten* Abschnitt werden die Methodik und die Daten beschrieben. Im *vierten* Abschnitt wird auf der Basis dieser Daten untersucht, inwiefern die Einführung von Beteiligungsverfahren in EnWG und NABEG umstritten war, welche Ziele die beteiligten Akteure mit den Konsultationen verbanden, und inwiefern diese Konflikte entlang von Parteilinien verliefen. Der *fünfte* und letzte Abschnitt fasst die Erkenntnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

2 Legitimation durch Konsultationen?

Aus der Literatur zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich fünf mögliche Ziele von Konsultationen ableiten: Das *erste* ist die *Steigerung demokratischer Inputlegitimität* durch eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess (Kohler-Koch/Rittberger 2007). Das *zweite* Ziel ist eine *erhöhte Outputlegitimität*, da zusätzliche Expertise in den Entscheidungsprozess eingebracht werden kann (Bouwen 2004). *Drittens* kann die Einführung solcher Verfahren *oberflächliche Legitimierung durch symbolische Handlung* darstellen, *ohne dass mit dem Verfahren selbst inhaltliche Ziele verfolgt werden* (Meyer/Rowan 1977). Ein *viertes* Ziel lässt sich aus der Prinzipal-Agenten-Theorie ableiten: Da im Rahmen des Netzausbaus eine weitreichende Delegation von Kompetenzen an eine Regulierungsbehörde und an private Akteure stattfindet, könnten Beteiligungsverfahren auch der *Kontrolle* dieser Akteure dienen (McCubbins/Schwartz 1984). Legitimation wäre hier die Folge einer *lückenlosen Delegationskette*. *Fünftens* ist häufig die Annahme der Akteure, dass diese Mechanismen nicht nur Legitimität, sondern in einem weiteren Schritt auch erhöhte *Akzeptanz* von Policies erzeugen (Leggewie 2013). Dieser Abschnitt diskutiert die fünf theoretischen Perspektiven und arbeitet empirisch beobachtbare Implikationen heraus.

Die *erste* Perspektive auf Konsultationen ist eine *demokratiethoretische Perspektive*. Die analyseleitende Metapher ist, dass Konsultationen dazu dienen, *Input-Legitimität* für Policies zu erzeugen, indem möglichst viele betroffene Akteure zu Wort kommen und ihre Präferenzen in den Politikprozess einspeisen (Fung 2006; Pogrebinschi/Samuels 2014). Aus dieser Perspektive sind Konsultationen ein Mittel, um die Defizite repräsentativer Demokratien zu lindern, und Verwaltungshandeln dadurch zu legitimieren, dass mehr Input der Betroffenen in die Entscheidungen einfließt. Diese Erhöhung der Inputlegitimität kann dabei als Wert und Ziel an sich gesehen werden, aber auch als Mittel zu dem Zweck, mehr Akzeptanz für eine Policy zu gewinnen.

Beobachtbare Implikation dieser Perspektive ist, dass die politischen Akteure bei der Einrichtung der Konsultation die Input-Legitimität betonen und argumentieren, dass die Einflusskanäle der repräsentativen Demokratie nicht mehr ausreichen, um Bürgerpräferenzen zu erfassen. Begründung für die Einführung von Konsultationspflichten sollte weniger sein, dass die Verwaltung schlechte Entscheidungen trifft, sondern dass sie bei ihren Entscheidungen zu wenig Input von den Betroffenen einholt.

Die *zweite* Perspektive auf Konsultationen ist die aus der Interessengruppenforschung stammende *Tauschtheorie* (Bouwen 2004; Klüver 2013). Grundidee ist, dass Konsultatio-

nen einen Tauschprozess zwischen Interessengruppen und der konsultierenden Stelle darstellen. Politische Akteure haben nicht genügend Informationen, um Policies zu gestalten. Interessengruppen können Expertenwissen liefern, verlangen aber im Gegenzug Zugang zum politischen Entscheidungsprozess. Konsultationen sind aus dieser Perspektive institutionalisierte Arenen des Informationsaustausches und dienen der Findung technisch guter Lösungen und somit der Erhöhung der *Outputlegitimität*. Wiederum ist diese Perspektive eng mit der Akzeptanzperspektive verwoben: Möglicherweise wird eine Policy mit höherer Outputlegitimität auch eher akzeptiert.

Die tauschtheoretische Perspektive sagt voraus, dass politische Akteure Konsultationen institutionell so gestalten, dass sie selektiv Akteure mit Expertenwissen anziehen (*Broscheid/Coen 2007*). Die Einführung von Konsultationen wird von der Output-Seite her begründet, das zu behebende Legitimationsdefizit liegt darin, dass die Verwaltung zusätzliche Informationen braucht, um gute Entscheidungen zu treffen.

Drittens ist denkbar, dass Konsultationen nur „*myth and ceremony*“ darstellen und durch Isomorphismus-Prozesse zustande kommen. Der soziologische Institutionalismus vermutet, dass viele Institutionen nur übernommen werden, um weithin geteilten Legitimitätsvorstellungen zu entsprechen (*Meyer/Rowan 1977; Fink 2011*). Unter dem Begriff „institutional isomorphism“ werden drei Mechanismen diskutiert, die zur Übernahme neuer Institutionen führen: Erzwungener Isomorphismus beruht auf Zwang durch hierarchisch übergeordnete Akteure, mimetischer Isomorphismus auf Anpassung an weithin geteilte Legitimitätsvorstellungen, und normativer Isomorphismus auf der Professionalisierung von Berufsgruppen (*DiMaggio/Powell 1983, S. 150-153*). Für den vorliegenden Fall nehmen wir vor allem den mimetischen Isomorphismus als plausibel an, da der deutsche Gesetzgeber nicht durch hierarchisch übergeordnete Akteure gezwungen wurde, Öffentlichkeitsbeteiligung so umfassend zu institutionalisieren. Unser Konzept nimmt an, dass Öffentlichkeitsbeteiligung möglicherweise deshalb institutionalisiert wurde, weil in der relevanten organisationalen Umwelt von Bundesgesetzgeber, Bundesnetzagentur (BNetzA) und Netzbetreibern Öffentlichkeitsbeteiligung als angemessene Institution angesehen wurde. Allerdings wird im soziologischen Institutionalismus auch die Gefahr des „decoupling“ diskutiert. Damit ist gemeint, dass die soziale Praxis nicht unbedingt den institutionellen Vorgaben folgt (*Meyer et al. 1997*). Möglicherweise ist die Öffentlichkeitsbeteiligung zwar formal institutionalisiert, stellt aber einen rein symbolischen Akt dar. Letzterer Vorwurf wird Konsultationen oft entgegengebracht, da viele Konsultationsteilnehmer nicht sehen, wie ihre Eingaben berücksichtigt wurden. Daher können nach dieser Sichtweise Konsultationen eine de-legitimierende Wirkung haben: Die symbolische Handlung – die Durchführung einer Konsultation – weckt Erwartungen an die Möglichkeiten der Öffentlichkeit, Input zu liefern. Dieser Input hat dann aber später im Zweifelsfall keine (sichtbaren) Auswirkungen. Die Erwartungen werden enttäuscht, und statt legitimitätsstiftend zu wirken, hat die Konsultation die gegenteilige Wirkung. Die symbolische Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung könnte allerdings auch eine Legitimationswirkung entfalten, da viele Akteure alleine das Durchführen einer Konsultation an sich als legitimitätssteigernd sehen (*DiMaggio/Powell 1983, S. 151*).

Beobachtbare Implikation dieser Theorie ist, dass die Akteure auf Vorbilder in anderen Ländern oder Politikbereichen, oder auch auf allgemeine Erwartungen verweisen (*Fink 2011; Ruffing 2014*). Auch dass die Akteure es im Gesetzgebungsprozess überhaupt nicht mehr für notwendig erachten, die Wahl einer Lösung zu begründen, da diese als „state of the art“ angesehen wird, ist eine beobachtbare Implikation des institutionellen

Isomorphismus. Diese folgt dem in der jüngeren Methodenliteratur vermehrt diskutierten Prinzip „the dog that didn't bark“², wonach sich ein Hinweis auf einen Zusammenhang insbesondere daraus gewinnen lässt, dass eine bestimmte Beobachtung *nicht* gemacht wird (George/Bennett 2005, S. 82; Beach/Pedersen 2013, S. 86). Angewendet auf die hier vorgestellte Untersuchung findet somit die soziologisch-institutionalistische Perspektive vor allem darin ihre Bestätigung, dass Akteure es *nicht* für nötig halten, eine Policy noch gesondert zu begründen, da ihr Nutzen selbstevident erscheint (Finnemore/Sikkink 1998, S. 904).

Die *vierte* Perspektive auf Konsultationen ist in der deutschen Literatur bisher noch nicht diskutiert worden. Möglicherweise sind es die *Prinzipale* der konsultierenden Stelle, für die die Konsultation ein Mittel ist, Informationen über das Verhalten der konsultierenden Stelle – ihres Agenten – zu gewinnen (McCubbins/Schwartz 1984). Am Beispiel des Netzausbaus wird diese Perspektive besonders klar. Die BNetzA beauftragt die Netzbetreiber mit der Erstellung eines Netzentwicklungsplanes. Dies ist eine klassische Prinzipal-Agenten-Beziehung. Die Netzbetreiber haben technisches und ökonomisches Wissen und können besser einschätzen, welche Stromleitungen benötigt werden. Durch die Konsultationspflicht der Netzbetreiber erhält die BNetzA einen institutionalisierten *fire alarm*: Interessierte Unternehmen, Verbände und Bürger kommentieren den Entwurf der Netzbetreiber und machen auf Probleme aufmerksam. Da die BNetzA Agent in einem gestuften Verfahren ist, ist auch denkbar, dass Prinzipale wie Bundesregierung und Bundestag – aber auch die Länder – ebenfalls diese *fire alarm*-Logik nutzen. Die Legitimationswirkung der Konsultation entsteht dadurch, dass die Delegationskette lückenloser funktioniert.

Diese Perspektive teilt viele Annahmen mit der tauschtheoretischen Perspektive, vor allem den Fokus auf die Informationsgenerierung durch Konsultationen. Allerdings geht es dem Prinzipal-Agenten-Ansatz nicht um die Informationsübermittlung von Stakeholdern zu konsultierender Stelle. Entscheidend sind die Informationen, welche die Stakeholder den Prinzipalen der konsultierenden Stelle liefern. Wie bei den anderen Perspektiven kann hier neben dem unmittelbaren Ziel der Kontrolle langfristig die Akzeptanz der Policy als Ziel bestehen: Eine bessere Kontrolle der Delegationskette könnte dazu führen, dass der Wähler als letzter Prinzipal die getroffenen Entscheidungen besser akzeptiert.

Die beobachtbaren Implikationen der Prinzipal-Agenten-Perspektive unterscheiden sich deutlich von denen der anderen Perspektiven. So sollte es bei der Einrichtung der Konsultation Interessengegensätze zwischen dem Akteur, der konsultieren soll, und seinen Prinzipalen geben. Während der konsultierende Akteur eine „enge“ Konsultation möchte, wollen seine Prinzipale vielen Akteuren die Gelegenheit geben, den *fire alarm* auszulösen.

In allen vier Perspektiven taucht die *Akzeptanz* der Policies als wichtiges abgeleitetes Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Dieses Ziel lässt sich in der Governance-Debatte verorten, die davon ausgeht, dass der Staat Aufgaben nicht mehr alleine erfüllen kann und daher mit gesellschaftlichen Akteuren kooperieren muss, um seine Steuerungsziele zu erfüllen (Mayntz 2010; Töller 2012). Öffentlichkeitsbeteiligung ist nötig, „weil auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure eine Beteiligung am politischen Prozess anstreben, während umgekehrt eine Zusammenarbeit mit ihnen für den Staat die Möglichkeit eröffnet, sich Informationen zu beschaffen; darüber hinaus kann dadurch auch die Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidungen erhöht werden.“ (Mayntz 1997, S. 242). Bei Infrastrukturvorhaben liegt ein Implementationsproblem vor, da der politisch beschlossene

Bau durch Bürgerproteste, die Grenzen der behördlichen Leistungsfähigkeit sprengende Mengen an Eingaben im Planfeststellungsverfahren, und Klagen gegen alle im Zusammenhang mit dem Bau stehenden Entscheidungen verzögert oder verhindert werden kann (Sack 2001; Marg *et al.* 2013). Um das angestrebte Steuerungsziel dennoch zu erreichen, scheint die Schaffung von Akzeptanz bei Anwohnern unverzichtbar.

Stellt man eine Verbindung zu den oben diskutierten Perspektiven her, so ist die entscheidende Frage, ob es eine kausale Verbindung zwischen Legitimation und Akzeptanz gibt. Akzeptanz kann durch erhöhte Inputlegitimität, Outputlegitimität, den legitimitätsstiftenden Charakter eines „state of the art“-Verfahrens oder eine gut funktionierende Delegationskette erreicht werden. Diese Kausalannahme muss aber nicht auch zwangsläufig bei den politischen Akteuren vorliegen. Sie können sich unsicher oder uneinig darüber sein, welcher Mechanismus am besten geeignet ist, sie können diese Frage schlicht nicht reflektieren, oder Akzeptanz als eigenständiges und von Legitimität losgelöstes Ziel von Konsultationen betrachten.

Die Akzeptanz-Perspektive liegt damit quer zu den oben diskutierten Perspektiven. Akzeptanz selber ist nur ein Ergebnis, das durch jeden der zuvor skizzierten Legitimationsmechanismen erzeugt werden kann. Um zu untersuchen, welche Rolle der Wunsch nach der Schaffung von Akzeptanz bei der Einrichtung der Konsultationsverfahren spielte, wird daher Akzeptanz als fünfte Perspektive eingeführt.

Beobachtbare Implikationen der Akzeptanzperspektive sind Verweise auf Geschwindigkeit des Netzausbaus und Machbarkeit im Angesicht zunehmender Proteste. Für die Aufnahme von Argumenten sollte es ausschlaggebend sein, wie viele Stellungnahmen sich gegen ein Projekt wenden und inwiefern die Akteure glaubwürdige Verhinderungsstrategien vorbringen (bspw. die Möglichkeit zur Klage).

Tabelle 1 fasst die Perspektiven zusammen. Entscheidend ist, dass die vier Legitimationsmechanismen nicht alle zusammen wirken können (Wesselink *et al.* 2011), und unterschiedliche Vorhersagen darüber machen, wie die Konsultationen institutionell ausgestaltet sein sollten. Eine Konsultation, die vor allem Input-Legitimität erzeugen soll, muss möglichst viele Akteure einbeziehen, eine Konsultation, die die Output-Legitimität steigern soll, dagegen Akteure mit Expertenwissen. Die Perspektiven stellen nicht einfach unterschiedliche, aber gleichberechtigte Sichtweisen auf dasselbe Phänomen dar. Sie geben unterschiedliche Leitbilder vor, wie Konsultationen wirken, und wie sie in der Praxis ausgestaltet sein sollten. Daher ist es von Interesse zu erforschen, welche dieser Ziele die Politik mit der Einführung von Konsultationen verfolgt hat.

Tabelle 1: Fünf Perspektiven auf Konsultationen

	Mögliche Mechanismen der Akzeptanzbildung/ Eigenständige Ziele von Konsultationen			
Theorie	Normative Perspektive	Tauschtheorie	Isomorphismus	Prinzipal-Agenten-Theorie
Legitimationsform	Inputlegitimität	Outputlegitimität	Legitimation durch symbolische Handlung	Legitimation durch funktionierende Delegationsskette
Grundlogik	Konsultationen zur Erzeugung von Input-Legitimität	Konsultation als Mittel der Erzeugung von Output-Legitimität	Konsultationen als oberflächliche Erfüllung von weithin geteilten Wertvorstellungen	Konsultationen als Mittel der Kontrolle von Agenten
	Breite Beteiligung aller Stakeholder erwünscht	Konsultationen als institutionalisierter Ort politischen Tauschs Generierung von Expertenwissen als Hauptziel	Gefahr: Wecken und Enttäuschen von Erwartungen an das Verfahren	Nicht die konsultierende Stelle profitiert von den Eingaben, sondern deren Prinzipal
Beobachtbare Implikationen/ Schlüsselbegriffe in den Begründungen	Bezug auf Eigenwert von Beteiligung und Probleme repräsentativer Demokratie	Bezug auf bessere Entscheidungen, mehr Expertise notwendig	Bezug auf allgemeine Erwartungen, kaum Notwendigkeit der Begründung, weil Wirkung „taken for granted“	Bezug auf Notwendigkeit der Kontrolle von Agenten

Akzeptanzperspektive: Eigenständiges Ziel von Konsultationen oder über einen der vier Legitimationsmechanismen vermitteltes Ziel von Konsultation.

Beobachtbare Implikationen / Schlüsselbegriffe in den Begründungen: Bezug auf Geschwindigkeit und Akzeptanz des Netzausbaus, tatsächliche Umsetzbarkeit

3 Empirische Datenbasis und Methodik

Der vorliegende Artikel konzipiert den politischen Entscheidungsprozess als Interessenkampf zwischen den am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteuren, insbesondere der Bundesregierung, den im Bundestag vertretenen Parteien und den Ländern im Bundesrat. Die Einflusschancen der Akteure werden dabei davon bestimmt, ob sie der Regierungsfraktion oder der Opposition angehören, ob es sich um ein Einspruchs- oder um ein Zustimmungsgesetz handelt, und welches Ressort für die Ausarbeitung des Gesetzentwurfes zuständig ist.

Empirische Grundlage der Untersuchung sind daher die die Protokolle aus Bundestag und Bundesrat, Beschlussempfehlungen und die Ausschussdokumente, in denen EnWG und NABEG beraten wurden. Um ein umfassendes Bild von den Positionen der Parteien zu Konsultationen zu bekommen, wurden zudem die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2009 – der Wahl zu dem Bundestag, der beide untersuchten Gesetze beschlossen hat – ausgewertet, sowie Positionspapiere der Parteien zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung, die vor der Verabschiedung der Gesetze beschlossen wurden. Der Inhalt der Dokumente wird kontextualisiert durch öffentliche Stellungnahmen von Spitzenpolitikern der Parteien, gewonnen durch eine Zeitungsrecherche. Außerdem wurden die Positionen der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) und der BNetzA als wichtigste Regelungsadressaten durch leitfadengestützte Interviews und die Auswertung von Veröffentlichungen erfasst. Bei den Interviews stand die Frage im Vordergrund, welche Vorstellungen die betroffenen Akteure von Konsultationen haben und welche Wirkung sie von ihnen erwarten.

Diese Dokumente wurden auf der Grundlage der oben ausgearbeiteten Perspektiven kodiert, wobei jede der Perspektiven jeweils als eine Dimension gefasst wird, die jeweils mit unterschiedlich vielen empirischen Beobachtungen besetzt sein kann. Dabei wurde jedes in sich abgeschlossene Argument – das in der Länge zwischen einem Teilsatz und mehreren zusammenhängenden Sätzen variieren kann – als eine Beobachtung kodiert. Schlüsselbegriffe für die Input-Perspektive sind dabei bspw. „demokratische Prinzipien“, „Transparenz und Verständlichkeit“ oder „Einflussmöglichkeiten für Bürger“. Output-Legitimität wird durch Begriffe wie „Verbesserung der Entscheidungsqualität“ oder „Expertise“ operationalisiert, die Prinzipal-Agenten-Perspektive durch „Kontrolle“ und „Rechtfertigung“. Wie bereits diskutiert, ist Isomorphismus daran zu erkennen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung nicht explizit begründet wird; eine bezeichnende Formulierung ist z.B. „Das Planungsrecht wird den Anforderungen der Zeit nicht mehr gerecht.“ Die Akzeptanzperspektive wird über Begriffe wie „Geschwindigkeit des Netzausbaus“ und natürlich „Akzeptanz“ selber operationalisiert. Die gleichen Textstellen können dabei gleichzeitig auch als unterschiedliche Dimensionen kodiert werden, wenn bspw. in einem Abschnitt Argumente vorgebracht werden, die sich auf unterschiedliche Dimensionen beziehen.³

Insgesamt war in allen Dokumenten – außer den explizit auf Öffentlichkeitsbeteiligung Bezug nehmenden Positionspapieren – der quantitative Anteil der Diskussion über Konsultationspflichten gering. Dies ist bei den Bundestags- und Bundesratsdokumenten darauf zurückzuführen, dass gleichzeitig mit den Konsultationspflichten die Energiewende insgesamt und die Novelle des Atomgesetzes diskutiert wurden. Im Gegensatz zum Ansatz des Party Manifesto-Projektes (*Budge et al.* 2001) verzichtet der Artikel daher darauf, den *Anteil* der konsultationsbezogenen Aussagen in Relation zu den anderen Themen zu setzen. Stattdessen wird lediglich die Teilmenge der Argumente mit Bezug zu Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet und gefragt, welcher Anteil dabei jeweils welcher Dimension zugeordnet werden kann (vgl. auch *Radulova* 2011).

4 Wie sollen EnWG und NABEG Legitimation erzeugen?

4.1 Die Öffentlichkeitsbeteiligung in EnWG und NABEG

Die weitreichenden Beteiligungspflichten beim Netzausbau wurden 2011 im Zuge der Novellierung des EnWG und der Verabschiedung des NABEG festgelegt. Die beiden Gesetze verpflichten die BNetzA und die vier deutschen ÜNB Amprion, Tennet, TransnetBW und 50Hertz bei der Planung von Netzausbaumaßnahmen (EnWG) und bei der Festlegung konkreter Trassenkorridore (NABEG), eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Beide Gesetze wurden im Paket mit dem Atomausstiegsgesetz im Anschluss an die Fukushima-Katastrophe diskutiert und verabschiedet und sind Teil der umfassenden „Energiewende“ (*Tosun/Fleig/Debus* 2015).

Vor der Einführung dieser beiden Gesetze fand die Bedarfsplanung für den Netzausbau in korporatistischen Arenen statt: Die Netzstudien der Deutschen Energieagentur (Dena) 2005 und 2010⁴ wurden alleine durch die Netzbetreiber und andere große Stakeholder (z.B. Bundesministerium für Wirtschaft, Verband der Elektrizitätswirtschaft, Wirtschaftsverband Windkraftwerke) erstellt.⁵ Durch die EnWG-Novelle wird in diesen Pro-

zess nun eine doppelte Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt: Die ÜNB erstellen einen Entwurf des Netzausbauplans, stellen ihn zur Konsultation, legen den veränderten Entwurf der BNetzA vor, die diesen veränderten Entwurf erneut konsultiert und im Lichte der Eingaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt.⁶

Der institutionelle Wandel ist daher formal durchaus groß: Ein korporatistisches und technisches Verfahren wurde in eine politische Arena mit komplexen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung umgewandelt.

4.2 Die Vorgeschichte der Beteiligungspflichten

Geht man der Frage nach, welche Ziele die Akteure mit der Einführung dieser Beteiligungspflichten verfolgten, muss der Fokus zunächst auf den gesetzgebenden Akteuren liegen. Dabei zeigt sich, dass in den Wahlprogrammen zur Wahl 2009 keine der später im Bundestag vertretenen Parteien auf das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau eingeht. Zwar verweisen alle Parteien außer der CDU/CSU in allgemeiner Form darauf, Öffentlichkeitsbeteiligung ausbauen zu wollen. So fordert die FPD eine „Stärkung der demokratischen Entscheidungsprozesse durch mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung“⁷, und die Grünen sehen Bürgerbeteiligung als Instrument der Umweltpolitik.⁸ Konkrete Vorschläge finden sich in den Programmen allerdings keine, und die Verknüpfung von Öffentlichkeitsbeteiligung mit Energiepolitik fehlt.

Auch in den Policies zeigt sich, wie unbedeutend Öffentlichkeitsbeteiligung 2009 noch war. Im 2009 verabschiedeten Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen (EnLAG) wurden Beteiligungsrechte auf der Länderebene sogar mit dem Argument beschnitten, nur so sei ein schneller Ausbau der Stromnetze möglich.⁹ In der Debatte über das EnLAG hieß es wörtlich: „*Zentrales Ziel des Regierungsentwurfs ist [...] die Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren für den Bau wichtiger Höchstspannungsleitungen.* Kernstück des Gesetzentwurfs ist ein Energieleitungsausbaugesetz. Darin wird die energiewirtschaftliche Notwendigkeit für 24 vordringliche Leitungsbauvorhaben verbindlich festgestellt. Damit steht das Ob dieser Vorhaben fest, und die Planungs- und Genehmigungsbehörden dürfen die energiewirtschaftliche Notwendigkeit nicht mehr prüfen. *Durch den Wegfall des damit verbundenen Zeitaufwands gewinnen wir wertvolle Zeit.*“ (Hervorhebung SF/ER)¹⁰.

Zwar wurde auch in der Beratung des EnLAG die Frage der Akzeptanz erörtert; aber nicht mit Öffentlichkeitsbeteiligung in Verbindung gebracht. Stattdessen wurde Akzeptanz als Folge *technischer* Entscheidungen gesehen. Die Vermutung – vor allem der Grünen – lautete, dass die Akzeptanz für Stromtrassen steige, wenn man sie als Erdkabel ausführe.¹¹ FDP und CDU/CSU, aber auch die SPD, sahen Akzeptanz als *ökonomische* Frage: Der Netzausbau werde von der Bevölkerung akzeptiert, wenn er die Strompreise nicht in die Höhe treibe.¹² Die einzige Fraktion, die sich gegen die Beschneidung der Beteiligungsrechte wandte, war die Fraktion Die Linke.

Schon zwei Jahre später hatte sich die Sichtweise der Akteure gewandelt. Bei der Auswertung der Protokolle von Bundestag und Bundesrat zu EnWG und NABEG zeigt sich, dass die Einführung der Beteiligungspflichten unumstritten war. Vertreter aller Parteien brachten Argumente für eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung ein, kein Redner wandte sich dagegen.¹³ Zwar standen weiterhin die *Beschleunigung* des Netzausbaus und dessen *Akzeptanz* im Vordergrund, doch wurden beide meist in einem Atemzug

mit Öffentlichkeitsbeteiligung genannt, wie beispielsweise von Kanzlerin Angela Merkel: „Hier müssen wir eine erhebliche Beschleunigung und gleichzeitig mehr Akzeptanz erreichen. [...] Dazu hat die Bundesregierung den Entwurf eines Netzausbaubeschleunigungsgesetzes beschlossen [...]. Dabei wollen wir auch weiterhin eine möglichst frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung sicherstellen.“¹⁴ Umso spannender ist die Frage, welche Ziele die Akteure 2011 mit der Einführung der Beteiligungspflichten verbanden.

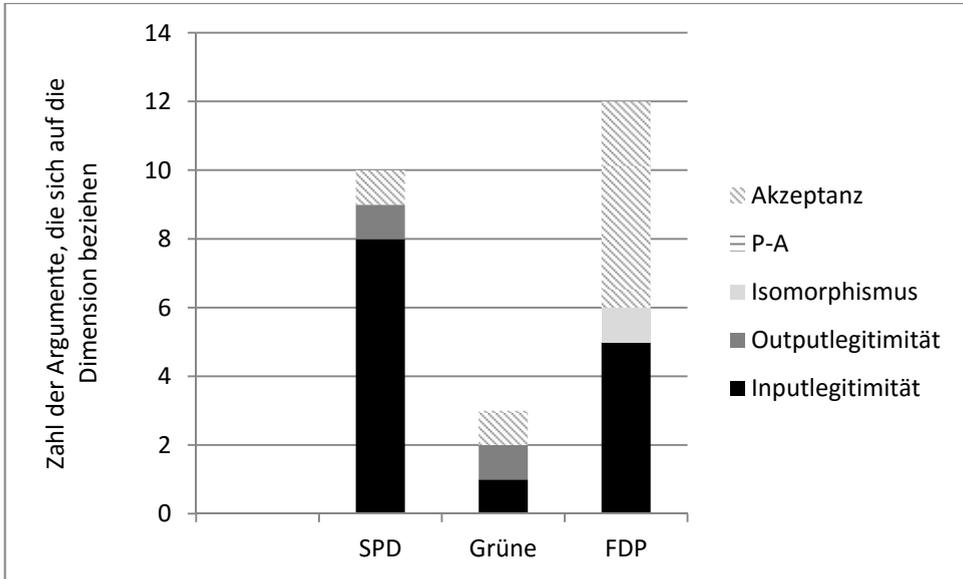
4.3 Die Positionspapiere der Parteien im Vorfeld der Reform

Um einen umfassenden Blick auf die Positionen der Parteien zu erhalten, wurde zunächst geprüft, ob die Parteien bereits im Vorfeld von EnWG und NABEG Beschlüsse zur Öffentlichkeitsbeteiligung verabschiedet haben, die ihre Verhandlungspositionen definierten. Nach einer Recherche auf den Internetseiten der Parteien wurden dazu auch Anfragen an die Bundesgeschäftsstellen und Bundestagsfraktionen geschickt. CDU und CSU teilten mit, dass aus der Zeit vor der Novellierung des EnWG keine Parteibeschlüsse oder Positionspapiere existieren. Die PDS reagierte trotz zahlreicher Anfragen nicht und es ließ sich auch kein Positionspapier in der Internetdarstellung finden. Die SPD beschloss auf ihrem Parteitag im Dezember 2011 ein Positionspapier zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Titel „Mehr Demokratie leben“. Da dieses Papier gleichlautend im März 2011 bereits vom Parteivorstand beschlossen worden war, kann es in die Auswertung einfließen.¹⁵ Die FDP-Bundestagsfraktion beschloss im Frühjahr 2011 das Positionspapier „Beteiligung und Erneuerung“.¹⁶ Die Grünen haben im Papier „Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert“ Stellung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bezogen.¹⁷

In den Positionspapieren wurde vor allen Dingen die Notwendigkeit betont, durch Beteiligungsverfahren die demokratische Legitimität des Netzausbaus zu stärken, wichtig war aber auch eine stärkere Akzeptanz des Leitungsbaus (siehe Abbildung 1). Interessant ist hier vor allen Dingen die Position der FDP als Regierungsfraktion: Bei ihr halten sich demokratische Legitimation und Akzeptanz die Waage. Dieser Doppelcharakter zeigt sich beispielhaft in folgender Passage: „[Fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung] ist auf der einen Seite ein Problem, weil aus der fehlenden gesellschaftlichen Akzeptanz langwierige politische und juristische Konflikte entstehen, deren Beilegung oft Jahre in Anspruch nimmt und das Vorhaben entsprechend verzögern. Vor allem ist dies aber auch ein Symptom für die abnehmende integrative und Konsens stiftende Funktion unserer üblichen Planungsinstrumente. Wenn viele Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, dass ihre Interessen bei der Planung und Entwicklung von Infrastrukturprojekten nicht ausreichend berücksichtigt werden, dann müssen Liberale reagieren.“¹⁸

Die in den Positionspapieren vorgebrachten Argumente wurden entsprechend der in Abschnitt 2 dargestellten beobachtbaren Implikationen kodiert. Die Zahl der Argumente, die einer Dimension zugeordnet werden konnten, wurde dann aufaddiert. Dies ermöglicht, zu erkennen, welche Partei besonderes Gewicht auf welche Dimension legt und welche Perspektive insgesamt die Debatte dominiert.

Abbildung 1: Argumente in den Positionspapieren der Parteien zu den Zielen von Öffentlichkeitsbeteiligung vor den Verhandlungen über EnWG/NABEG (die CDU/CSU und die Linke hatten kein entsprechendes Positionspapier)



Quelle: Eigene Darstellung

Wie Abbildung 1 zeigt, ging vor allem die Regierungspartei FDP mit klaren Positionspapieren zur Öffentlichkeitsbeteiligung in die Verhandlungen um EnWG und NABEG. An insgesamt 12 Stellen finden sich Bezüge auf Öffentlichkeitsbeteiligung und entsprechende Begründungen. Der Koalitionspartner CDU/CSU hatte keine schriftlich fixierten Präferenzen.¹⁹ Dies legt die Folgerung nahe, dass es in der Regierung vor allem die FDP war, die das Thema auf die politische Agenda brachte, gleichermaßen mit dem Ziel, die demokratische Legitimität der Entscheidungen zu stärken, und die Akzeptanz des Netzausbaus in Deutschland zu erhöhen. Von den Oppositionsparteien hatte sich die SPD klar für Öffentlichkeitsbeteiligung positioniert, und vor allem Input-Legitimität als Ziel im Blick.

4.4 Der Gesetzgebungsprozess zu EnWG und NABEG

Dass ein Thema auf der politischen Agenda ist, heißt noch lange nicht, dass es auch in eine Policy umgesetzt wird. Daher stellt sich die Frage, wie die Beratungen über NABEG und EnWG verliefen. Auch hier zeigt sich die starke Rolle der FDP. Der erste Entwurf für NABEG und EnWG, der bereits die umfangreichen Beteiligungsrechte enthielt, stammte aus dem von Philipp Rösler geleiteten Bundesministerium für Wirtschaft. Das Ministerium hatte im Oktober 2010 – damals noch unter Rainer Brüderle – bereits ein Eckpunktepapier vorgelegt, das für die ÜNB Beteiligungspflichten vorsah.²⁰

Eine Durchsicht der Plenarprotokolle zu EnWG und NABEG sowie der Ausschussberichte zeigt, dass an insgesamt 31 Stellen auf Beteiligungsrechte Bezug genommen wird.

An 12 davon wird die Einführung dieser Pflichten ohne Gründe gefordert, an 19 wird diese Forderung auch mit Argumenten unterlegt, so dass untersucht werden kann, *wieso* die Beteiligten eine Einführung wollten.

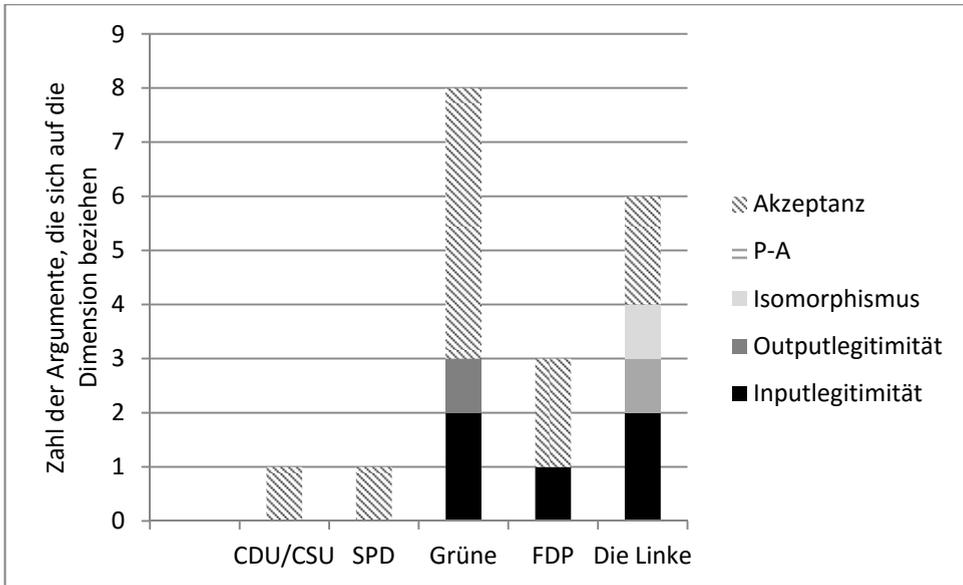
Mehrere Stellungnahmen können dabei der Dimension *Input-Legitimität* zugerechnet werden; ein stammt Argument von Patrick Döring (FDP) und zwei entstammen der Stellungnahme der Grünen im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, darunter die Forderung „Die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bau von Trassen muss neu organisiert, die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der BürgerInnen vor Ort wie auch der Nichtregierungsorganisationen müssen verbessert werden.“²¹ Zwei Argumente können der Dimension *technische Verbesserung* (Tauschtheorieperspektive) zugeordnet werden; sie wurden von den Grünen und von der Linken im Ausschuss vorgebracht, so beispielsweise das Argument „Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der [...] Entscheidungsqualität bereits im Vorfeld zu gewährleisten.“²² Die Linke brachte das einzige Argument vor, das explizit der Dimension *Isomorphismus* zugeordnet werden kann, indem sie darauf verwies, dass die bisherigen Regelungen nicht der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie entsprechen. Die extrem hohe Anzahl an Forderungen nach Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Begründung legt allerdings nahe, dass die Dimension Isomorphismus in der Praxis eine wichtigere Rolle spielte: Viele politische Akteure betonen, *dass* konsultiert werden soll, ohne dabei zu erörtern *warum* das der Fall sein sollte. Die Dimension *Kontrolle des Agenten* ist empirisch nicht besetzt. Dies kann allerdings auch daran liegen, dass die Akteure im Gesetzgebungsverfahren nicht offen legen wollten, dass die Konsultationen auch der Kontrolle der Agenten BNetzA und ÜNBs dienen sollten. Anders ausgedrückt: Es lassen sich zwar keine positiven Hinweise für das Vorliegen dieses Motivs bei den Gesetzgebern finden, es kann allerdings auch nicht verworfen werden. Dass die politischen Akteure die Kontrollfunktion von Konsultationen im Bundestag nicht betonten, schließt nicht aus, dass sie später die Eingaben zur Konsultation im Sinne einer Kontrolle des Agenten genutzt haben. Erste empirische Hinweise zeigen bereits, dass die Stellungnahmen tatsächlich von den Gesetzgebern genutzt werden, um die Arbeit von ÜNBs und BNetzA zu überwachen.²³ Weitere Analysen müssen dies systematisch untersuchen.

Als zentrales *Ziel* von Konsultationen geben fast alle Akteure an, dass dadurch die *Akzeptanz* von Stromleitungen erhöht werden soll (siehe Abbildung 2). In insgesamt elf Stellungnahmen wird argumentiert, dass Öffentlichkeitsbeteiligung wichtig ist, um einen konfliktfreieren Netzausbau zu gewährleisten. Dieses Argument wurde fast wortgleich quer durch alle Fraktionen vorgebracht.²⁴ Man kann daher davon ausgehen, dass über dieses Ziel Einigkeit zwischen den politischen Akteuren bestand.

Abbildung 2 gibt einen Überblick über die verwendeten Argumente. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die politischen Akteure nur sehr wenige Aussagen über die Wirkungsweise von Konsultationen treffen – also *warum* diese Entscheidungen verbessern –, sich aber einig darüber sind, dass sie mit Konsultationen mehr Akzeptanz der späteren Policies erreichen wollen. Im Lichte unserer theoretischen Argumentation stimmen die politischen Akteure überein, dass Akzeptanz das letztliche Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung sein sollte; es gibt aber keine genauen Ideen darüber, *warum* Öffentlichkeitsbeteiligung zu mehr Akzeptanz führen sollte. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass relativ wenig darüber diskutiert wurde, *wie genau* die Öffentlichkeitsbeteiligung umgesetzt werden sollte. Konflikte drehten sich höchstens um die Frage, ob mehr oder weniger Öffentlichkeitsbeteiligung verankert werden sollten. Offenbar war die Vorstellung, alleine die Tatsache, *dass* die Öffentlichkeit beteiligt wird, führe zu mehr Akzeptanz. Gerade das

nicht hinterfragt und diskutiert wird, warum und wie eine Institution wirken kann, spricht stark für die Perspektive des institutionellen Isomorphismus: Institutionen wird eine Wirkung zugeschrieben, ohne dass reflektiert wird, warum und unter welchen Bedingungen es zu diesen Wirkungen kommt (Meyer et al. 1997).

Abbildung 2: In der Debatte über EnWG und NABEG verwendete Argumente



Quelle: Eigene Darstellung

Der *Bundesrat* diskutierte Beteiligungsrechte kaum, hier stand die Diskussion um die Verschiebung von Kompetenzen der Landesbehörden zur BNetzA im Vordergrund. Allerdings versuchten die Bundesländer, für sich selber privilegierte Beteiligungsrechte zu erlangen. Noch *vor* der ersten Konsultation sollten die Länderbehörden an der Erstellung des Netzentwicklungsplanes mitwirken, um auf diese Weise quasi eine „Konsultation erster Klasse“ zu bekommen: „Bei der Feststellung des Netzentwicklungsplans sollte die föderale Organisationsstruktur der Bundesrepublik Deutschland hinreichend Berücksichtigung finden. Auch dies dient dem Ziel der Akzeptanzsteigerung. [...] Die Einbindung sollte gestuft erfolgen, indem zunächst die Landesplanungsbehörden [...] Berücksichtigung finden. Dies sollte schon in einem möglichst frühen Verfahrensstadium, also bei der Entwicklung des Plans selbst geschehen.“ (Hervorhebung SF/ER)²⁵ Für die Länder stand also auch die Akzeptanz des Trassenbaus im Vordergrund, allerdings sahen sie Akzeptanz vor allem als Folge von mehr Länderbeteiligung. Außerdem forderten die Länder die Möglichkeit, dem Beirat der BNetzA – in dem sie die Hälfte der Mitglieder stellen – ein Veto über den Netzentwicklungsplan zu geben. Dies entspricht einer Prinzipal-Agenten-Logik – die Länder als Prinzipale wünschten sich ein Mittel, den Agenten BNetzA zu kontrollieren. Beide Vorschläge wurden von der Bundesregierung abgelehnt.

4.5 Die Rolle der Normadressaten im Gesetzgebungsprozess

Bei der Untersuchung von Gesetzgebungsprozessen ist es nicht ausreichend, nur auf die politischen Akteure zu schauen. Stattdessen muss auch der Einfluss von Akteuren untersucht werden, denen im Gesetzgebungsverfahren keine formelle Rolle zukommt, die aber dennoch Einfluss auf Entscheidungen nehmen können. Für das EnWG und NABEG ist es dabei besonders interessant, auf die Akteure zu schauen, die durch die Gesetze mit *Pflichten* belegt wurden, also insbesondere die BNetzA und die ÜNB.

Die *Bundesnetzagentur* sah die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung wie die meisten anderen Beteiligten als Mittel, um Akzeptanz für den Netzausbau zu schaffen: „Die transparente Bedarfsplanung stell[t] für die BNetzA ein zentrales Element für die Akzeptanz des erforderlichen Ausbaubedarfs dar.“²⁶ In den Protokollen findet sich allerdings kein Hinweis darauf, dass die BNetzA als besonderer Treiber für die Festschreibung von Konsultationspflichten – insbesondere für die ÜNB – agierte, wie es die Prinzipal-Agenten-Perspektive nahegelegt hätte. Hingegen wies die BNetzA mehrfach darauf hin, dass die Abwicklung der Konsultationspflichten mehr Personal und größere Haushaltsmittel erfordere.²⁷ Mit dieser Forderung war die BNetzA äußerst erfolgreich, es wurde eine komplette neue Abteilung für den Bereich Netzausbau eingerichtet.

Darüber hinaus brachte die BNetzA auch noch ein Argument vor, das sich der Isomorphismus-Dimension zuordnen ließ. In der Anhörung zum EnWG hieß es: „Die Lösung zur Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Netzentwicklungsplanung stelle eine auf die deutschen Netzbetreiberverhältnisse angepasste Weiterentwicklung der Vorgaben dar.“²⁸ Die Netzentwicklungspläne auf europäischer Ebene, in denen die europäische Energieregulierungsbehörde ACER eine ähnliche Rolle hat wie die BNetzA und in der die BNetzA Mitglied ist, werden ebenfalls von europäischer Behörde und ÜNB konsultiert, in der Praxis beteiligen sich aber nur wenige Akteure an diesen Konsultationen.

Neben der BNetzA sind die *Übertragungsnetzbetreiber* die Akteure, für die sich aus der Einrichtung der Konsultationen die größten Pflichten ergeben. Zudem kann vermutet werden, dass die Interessen dieser wichtigen Akteure auch vom für den Entwurf zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft in Erwägung gezogen wurden. Einer der vier ÜNB – 50Hertz – brachte seine Position explizit in den Gesetzgebungsprozess ein. Im Protokoll der Anhörung zum NABEG heißt es: „Die Beschleunigung der Verfahren müsse mit verbesserten Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit einhergehen.“²⁹ Eine Begründung dafür wird laut Protokoll aber nicht vorgebracht. Von den anderen drei Unternehmen, Amprion, Tennet oder TransnetBW, finden sich keine schriftlichen Positionen im Gesetzgebungsprozess; die Leitfadeninterviews bestätigten zusätzlich, dass keines dieser Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren aktiv eine Position vertreten hat. Die drei Unternehmen befanden sich 2010/2011 allerdings auch noch in der Entstehungsphase. In den Leitfadeninterviews wurde außerdem gefragt, welche Bedeutung die Verankerung der Konsultationspflichten im Gesetz nun für die Unternehmen hat. Auch hier ergab sich ein sehr einheitliches Bild: Alle Unternehmen gaben an, ohnehin deutlich mehr zu konsultieren, als es der Gesetzgeber vorschreibt. Dies deckt sich auch mit den Veranstaltungsankündigungen und Konsultationspapieren auf den Homepages der ÜNB. Die Unternehmen sehen die Notwendigkeit, zu konsultieren, ohnehin, die Verankerung im Gesetz macht daher für ihr tatsächliches Verhalten nur einen geringen Unterschied. Zur Begründung wurden Argumente vorgebracht, die sich auf die Dimension Akzeptanz, Isomorphismus und Input-Legitimität bezogen, wobei die Akzeptanz-Argumente bei weitem überwogen.

Gleichzeitig waren die Erwartungen zur tatsächlichen Erreichbarkeit dieses Ziels sehr bescheiden. So wurde etwa argumentiert, es sei Ziel der Konsultationen, Leute, die bisher keinen Widerstand gegen ein Projekt geleistet haben, davon zu überzeugen, dies auch weiterhin nicht zu tun (Interview #1), und dass es als Erfolg im Bereich Akzeptanz gesehen werden kann, wenn die Zahl der Klagen zurückgehe (Interview #3). Dieser (bescheidene) Akzeptanzzuwachs wird auch als Grund gesehen, warum die Unternehmen überhaupt Geld für Öffentlichkeitsbeteiligung ausgeben (Interview #1 & #2), ein Akzeptanzzuwachs gilt intern als Argument, um die kostspieligen Abteilungen für Öffentlichkeitsbeteiligung zur rechtfertigen (Interview #2).

Auch Argumente, die der Isomorphismus-Dimension zugeordnet werden können, wurden vorgebracht. So wurde etwa gesagt: „Ohne Bürgerbeteiligung können Sie heute gar keine Leitungen mehr bauen, das ist vorbei“ (Interview #2) und, dass die Öffentlichkeit das einfach erwarte (Interview #2). In einem Interview wurde darüber hinaus die Ansicht geäußert, dass die Konsultation von Netzentwicklungsplänen durchaus zur demokratischen Legitimität von Leitungsbauentscheidungen beitragen könne, grundsätzlich die Verantwortung für die demokratische Legitimität aber von der Politik zu tragen sei (Interview #3).

Alles in allem lässt sich sagen, dass die ÜNB genau wie die BNetzA keine Treiber der gesetzlichen Verankerung von Konsultationspflichten waren, aber sie waren auch nicht dagegen. Anders ausgedrückt: Die Konsultationspflichten mussten nicht gegen ihren politischen Widerstand verankert werden, sondern es gab eher eine Art stille Zustimmung.

5 Diskussion

Ziel des Artikels war es, die Frage zu klären, welche Ziele die Akteure im Gesetzgebungsverfahren mit der Einführung von Beteiligungspflichten beim Stromnetzausbau verbanden. Dabei zeigte sich, dass praktisch alle Akteure mit der Einführung von Konsultationspflichten die Hoffnung auf eine stärkere Akzeptanz des Stromnetzausbaus verbanden. Wie diese Wirkung allerdings erreicht werden sollte, war weit weniger klar. Vor allen Dingen FDP, SPD und Grüne verbanden mit Konsultationen auch eine Stärkung der Input-Legitimität. Es kann daher angenommen werden, dass Akzeptanz *durch* eine Verbesserung der demokratischen Legitimität von Entscheidungen erreicht werden soll. Dies würde bedeuten, dass mit einer erhöhten Akzeptanz des Netzausbaus nur dann zu rechnen ist, wenn das Verfahren so ausgestaltet wurde, dass es auch tatsächlich zu einer Steigerung der Input-Legitimität führt. Dies wird in der Zukunft anhand konkreter Verfahrensdurchläufe zu untersuchen sein.

Eine große Anzahl von Stellungnahmen verband allerdings keine expliziten Ziele mit der Einführung der Konsultationspflichten. Diese Stellungnahmen können bis zu einem gewissen Grad der Dimension des institutionellen Isomorphismus zugerechnet werden: Die Akteure sahen keine Notwendigkeit, die Verankerung eines „state of the art“-Verfahrens zu begründen. Gerade die Netzbetreiber betonten darüber hinaus, dass Konsultationen notwendig sind, weil sie von den Bürgern als Standard eines guten Verfahrens angesehen werden.

Insgesamt scheint die Akzeptanz des Netzausbaus das stärkste Motiv bei der Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung zu sein. Im Lichte unserer theoretischen Diskussion wurde somit von den politischen Akteuren zwar oft ein *letztenliches Ziel* der Einführung

von Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert, ohne dabei aber zu konkretisieren, *welcher Legitimationsmechanismus* zu diesem Ziel führt. Sehr häufig wurde die Einführung von Öffentlichkeitsbeteiligung ohne nähere Angabe von Gründen gefordert. Damit geht einher, dass kaum diskutiert wurde, wie eine „gute“ institutionelle Ausgestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung aussehen könnte. Diese Frage wurde an die konsultierenden Stellen – die ÜNB und die BNetzA – delegiert.

Als vorsichtige Folgerung muss daher eine pessimistische Prognose stehen. Wenn die politischen Akteure sich zwar darüber im Klaren sind, was der Effekt von Konsultationen sein sollte – Akzeptanz –, sie aber keine Vermutungen darüber haben, warum dieser Effekt eintreten sollte, ist es wahrscheinlich, dass das Institutionendesign nicht optimal für den gewünschten Zweck ist. Im ungünstigsten Fall sind die Konsultationen nur „myth and ceremony“, und wecken hohe Erwartungen an die Einflussmöglichkeiten von Bürgern, die sie dann enttäuschen.

Dieses Ergebnis ist aus zwei Gründen von Bedeutung für Verwaltungspraxis und Verfahrenspolitik. Erstens wären es – sollte sich das Verfahren tatsächlich als suboptimal herausstellen – die konsultierenden Akteure, also ÜNB und insbesondere BNetzA, die die „Kosten“ eines suboptimalen Verfahrens tragen und sich mit enttäuschten Erwartungen der Bürger auseinandersetzen müssten. *Zweitens* werden die Konsultationspflichten beim Netzausbau als Blaupause für künftige Modelle der Öffentlichkeitsbeteiligung an Planungsverfahren gesehen. Zumindest für den Bereich der Bundesverkehrswegeplanung, für den die Regelungen aus EnWG und NABEG explizit als Vorbild dienen, kann angenommen werden, dass die politischen Akteure sich ebenfalls von dem beim Netzausbau offenbar an erster Stelle stehenden Ziel der Akzeptanzbeschaffung leiten ließen. Das Standortauswahlgesetz für Atomendlager gibt selbst Auskunft darüber, dass auch hier Akzeptanz ein wichtiges Ziel von Öffentlichkeitsbeteiligung ist, wenn es in Art. 10 (4) heißt: „Über die Ergebnisse jeder Bürgerversammlung und das Gesamtergebnis nach Abschluss der mündlichen Erörterung ist eine Niederschrift anzufertigen. Hierbei ist unter anderem darzulegen, ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht.“

Am bedeutsamsten ist wahrscheinlich die Verankerung der so genannten „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Art. 25 (3) des 2013 novellierten Verwaltungsverfahrensgesetzes: „Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung).“

Das Gesetz sieht nun für private Vorhabenträger grundsätzlich die Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vor und nimmt damit einen zentralen Aspekt des EnWG auf. Alles in allem lässt sich vermuten, dass die zunehmende Verankerung von Beteiligungspflichten in Verwaltungsverfahren auf der Nachahmung eines Verfahrens basiert, von dem die Akteure sich zwar eine Zunahme an Akzeptanz erhoffen, sich aber unklar darüber sind, *wie*, durch welchen Wirkmechanismus, dieses Ergebnis erzielt werden soll. Die Ausbreitung solcher Beteiligungspflichten ist dann nicht das Ergebnis von Verwaltungspolitik, die über Wirkzusammenhänge zwischen Legitimationsmechanismen und Akzeptanzeffekten reflektiert, sondern eine Konsequenz isomorpher Prozesse.

Anmerkungen

- 1 Gutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: Bessere Planung mit mehr Bürgerbeteiligung, August 2012.
- 2 Die Bezeichnung dieses methodischen Prinzips wurde von einer Sherlock-Holmes-Geschichte inspiriert.
- 3 So heißt es etwa in einer Stellungnahme der Linken: „Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der Akzeptanz und der Entscheidungsqualität bereits im Vorfeld zu gewährleisten.“ (BT-Drucksache 17/6366, S.16). Dieses Argument würde sowohl auf die Dimension Output-Legitimität als auch auf die Dimension Akzeptanz kodiert werden.
- 4 <http://www.dena.de/presse-medien/studien/2005/dena-netzstudie-i.html>
<http://www.dena.de/en/press-releases/studien/2010/netzstudie-ii.html> (abgerufen am 1.9.2015)
- 5 Interessanterweise wurde die Frage der Akzeptanz des Netzausbaus in diesen Dokumenten gar nicht erörtert, siehe Krämer, Marcel: Energieversorgung von morgen, Frankfurter Rundschau, 11.5.2005
- 6 § 12b und 12c EnWG
- 7 FDP, „Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm 2009“, S.38.
- 8 Bündnis 90/Die Grünen, „Der grüne neue Gesellschaftsvertrag“, S.132
- 9 Siehe für eine Übersicht über das EnLAG-Verfahren und alle dazugehörigen Dokumente <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/154/15422.html> (abgerufen am 1.9.2015)
- 10 Peter Hintze (CDU) in der ersten Lesung des EnLAG, BT-Drucksache 16/183.
- 11 Siehe die Beiträge von Hans-Josef Fell (Grüne) oder Marko Mühlstein (SPD) in der ersten Lesung des Gesetzes, BT-Drucksache 16/183.
- 12 Siehe z.B. die Beiträge von Gudrun Kopp (FDP) oder Rolf Hempelmann (SPD) in der ersten und zweiten Lesung des Gesetzes im Bundestag, BT-Drucksache 16/183 und 16/220.
- 13 Siehe für eine Übersicht über das NABEG-Verfahren und alle dazugehörigen Dokumente <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP17/362/36235.html> (abgerufen am 1.9.2015)
- 14 BT-Drucksache 17/114.
- 15 http://www.spd.de/presse/Pressemitteilungen/10828/20110321_mehr_demokratie_leben.html (abgerufen am 1.9.2015)
- 16 „Beteiligung und Erneuerung: 16 Punkte zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung bei privaten und öffentlichen Investitionen“
- 17 Die Grüne Position: „Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert“
- 18 Positionspapier „Beteiligung und Erneuerung“, S.3
- 19 Für die Bundes-CDU dagegen hatte Bürgerbeteiligung kaum Priorität – ein Indiz dafür ist beispielsweise das große Interview zur Energiewende mit Angela Merkel, in dem sie nicht einmal die Begriffe „Bürger“ oder „Beteiligung“ verwendet, sondern vor allem über technische Notwendigkeiten argumentiert. (siehe „Die Zeit“, 12.5.2011)
Auch der Koalitionspartner CSU zeigte sich wenig beteiligungsfreundlich. So sagte Markus Söder im Interview mit „Die Welt“ (18.5.2011): „Die Energiewende muss schnell beschlossen werden, um Investitionsanreize für die Wirtschaft zu setzen. Ich halte es für unpraktikabel und wenig glaubwürdig, wenn wir zwar vor der Sommerpause die Gesetze beschließen, aber dann noch monatelang Befragungen durchführen. Glaubwürdig sein, heißt zu diskutieren und dann mutig zu entscheiden.“
- 20 Erhältlich unter <https://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-enwg-novelle,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (abgerufen am 1.9.2015)
Die Beschneidung der Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger im EnLAG hatte 2009 noch unter dem von der CSU kommenden Wirtschaftsminister Karl-Theodor zu Guttenberg stattgefunden.
- 21 BT-Drucksache 17/6366
- 22 BT-Drucksache 17/6366
- 23 Hinweise finden sich in Ausschlussdokumenten des Deutschen Bundestages: „Zunächst zu Osterath und den Start- und Endpunkten: Da hat sich ja in den öffentlichen Konsultationen gezeigt, dass das ein großer Konfliktpunkt ist.“, Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, Protokoll 17/101. Vgl. auch BT-Drucksache 17/10696: „Abgeordneter Klaus Brandner (SPD): Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Kritik des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), dass im Netzentwicklungsplan, der auch dem Netzausbau Wehrendorf-Gütersloh zugrunde liegt, eine teilweise viel zu hohe Auslastung der Kohlekraftwerke angenommen wird? [SF/ER: Diese Kritik wurde in der Eingabe zum NEP gemacht]

- 24 „Die Beschleunigung des Netzausbaus ist sinnvoll und kann gesellschaftliche Akzeptanz finden, wenn parallel die Bürgermitbestimmung ausgebaut und das gesamte Verfahren transparent wird.“ (Die Grünen, BT Drucksache 17/6366)
 „Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zur Verbesserung der Akzeptanz [...] bereits im Vorfeld zu gewährleisten“ (Die Linke, BT Drucksache 17/6366)
 „Die schönsten Programme zur Offshore-Windenergie nützen gar nichts, wenn es in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein einen organisierten Bürgerprotest gegen einen Netzausbau gibt und der Bund gesetzgeberisch keine Maßgaben und keine Vorschläge macht, wie Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung zusammengebracht werden können“ (Patrick Döring, FDP, BT-Drucksache 17/117)
- 25 BT-Drucksache 17/6248
 26 BT-Drucksache 17/6366
 27 BT-Drucksachen 17/6365 und 17/6366.
 28 BT-Drucksache 17/6365
 29 BT-Drucksache 17/6366, S. 14

Literatur

- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun*, 2013: *Process-tracing Methods*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- Bouwen, Pieter*, 2004: *Exchanging Access Goods for Access: A comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions*, in: *European Journal of Political Research*, 43, S. 337-369.
- Broscheid, Andreas/Coen, David*, 2007: *Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically exploring the Nature of the Policy Good*, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 346-365.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea, et al.* (Hrsg.), 2001: *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*, Oxford
- Bull, Hans Peter*, 2014: *Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer. Eine kritische Analyse des Standortwahlgesetzes.*, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 67, S. 897-907.
- DiMaggio, Paul/Powell, Walter*, 1983: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in: *American Sociological Review*, 48, S. 147-160.
- Döhler, Marian*, 2014: *Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse*, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: De Gruyter Oldenbourg, S. 75-94.
- Fink, Simon*, 2011: *A contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector*, in: *Governance*, 24, S. 111-139.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn*, 1998: *International Norm Dynamics and Political Change*, in: *International Organization*, 52, S. 887-917.
- Fung, Archon*, 2006: *Varieties of Participation in Complex Governance*, in: *Public Administration Review*, 66, S. 66-75.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew*, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Mass. [u.a.]: MIT Press
- Heinrichs, Harald* 2013: *Dezentral und partizipativ? Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung zur Umsetzung der Energiewende.*, in *Radtke, Jörg/Hennig, Bettina* (Hrsg.), *Die deutsche „Energiewende“ nach Fukushima. Der wissenschaftliche Diskurs zwischen Atomausstieg und Wachstumsdebatte.*, Marburg: Metropolis-Verlag, S.
- Hutter, Swen/Teune, Simon*, 2012: *Politik auf der Straße: Deutschlands Protestprofil im Wandel*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 62, S. 9-17.
- Klüver, Heike*, 2013: *Lobbying as a Collective Enterprise: Winners and Losers of Policy Formulation in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, 20, S. 59-76.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold*, 2007: *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers
- Leggewie, Claus*, 2013: *Neue Formen der Teilhabe am Beispiel der Zukunftskammern*, in *Töpfer, Klaus/Volkert, Dolores/Mans, Ulrich* (Hrsg.), *Verändern durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende*, München: oekom, S. 41-52.

- Marg, Stine/Geiges, Lars/Butzlaff, Felix, et al.*, 2013: Die neue Macht der Bürger, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt
- Mayntz, Renate*, 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung, Frankfurt/M: Campus
- Mayntz, Renate*, 2010: Governance im modernen Staat, in: *Benz, Arthur/Dose, Nicolai* (Hrsg.), Governance in komplexen Regelungssystemen, Wiesbaden: VS Verlag, S. 37-48.
- McCubbins, Mathew D./Schwartz, Thomas*, 1984: Congressional Oversight overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: *American Journal of Political Science*, S. 165-179.
- Meyer, John W./Boli, John/Thomas, George M., et al.*, 1997: World Society and the Nation-State, in: *American Journal of Sociology*, 103, S. 144-181.
- Meyer, John W./Rowan, Brian*, 1977: Institutionalized Organizations. Formal Structures as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83, S. 341-361.
- Pogrebinski, Thamy/Samuels, David*, 2014: The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences, in: *Comparative Politics*, 46, S. 313-332.
- Radulova, Elissaveta*, 2011: Europeanization through Framing?: An Inquiry into the Influence of the Open Method of Coordination on Childcare Policy in the Netherlands, Maastricht: Maastricht University
- Ruffing, Eva*, 2014: How to Become an Independent Agency: The Creation of the German Federal Network Agency, in: *German Politics*, 23, S. 43-58.
- Sack, Detlef*, 2001: Jobs, Lärm und Medation. Zur demokratischen Partizipation bei globalen Großprojekten, in *Sack, Detlef/Berndt, Michael* (Hrsg.), *Glocal Governance?*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 219-237.
- Töller, Annette*, 2012: Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie, Baden-Baden: Nomos
- Tosun, Jale/Fleig, Andreas/Debus, Marc*, 2015: Bürger, Parteien und die Energiewende: Eine Analyse am Beispiel des hessischen Energiegipfels, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8, S. 153-171.
- Wesselink, Anna/Paavola, Jouni/Fritsch, Oliver, et al.*, 2011: Rationales for Public Participation in Environmental Policy and Governance: Practitioners' Perspectives, in: *Environment and Planning A*, 43, S. 2688-2704.
- Weyer, Hartmut*, 2011: Netzausbau in Deutschland – Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf, in: *Arbeitspapiere des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 05/2011.

Anschrift der Autorin/des Autors:

Dr. Eva Ruffing, Institut für Politische Wissenschaft, Leibniz Universität Hannover,
Schneiderberg 50, 30167 Hannover
E-Mail: e.ruffing@ipw.uni-hannover.de

PD Dr. Simon Fink, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft, Otto-Friedrich-
Universität Bamberg, Feldkirchenstr. 21, 96045 Bamberg
E-Mail: simon.fink@uni-bamberg.de

Christian Bauer

Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfalle

Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht mögliche Auswirkungen der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze. Die Ausgangshypothese ist, dass die zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten nicht zur erhofften Legitimierung der Planungs- und Zulassungsverfahren beitragen, sondern im Gegenteil zu Enttäuschung und Frustration bei den Teilnehmern führen, da Beteiligungserwartungen und -möglichkeiten auseinanderfallen. Ein solcher Zustand kann als Partizipationsverflechtungsfalle bezeichnet werden.

Schlagerworte: Partizipation, Legitimation, Energiewende, Netzausbau, NABEG

Abstract

Legitimization or Civic Participation Trap: Which Consequences do the new Planning Procedures for the Electricity Transmission System have?

The paper analyzes possible outcomes of the multi-level civic participation system in the new planning procedures for Germany's electricity transmission system. The basic assumption is that the different participation opportunities do not improve the legitimacy of the planning procedures. Instead they lead to frustration and anger on the side of the citizens because there is a huge gap between their expectations on participation and the limitations of participation opportunities. This might lead to a scenario which can be described as a civic participation trap.

Key words: Participation, Legitimacy, Energy Transition, Electricity Grid Expansion

1 Einleitung

Dieser Beitrag steht in enger Beziehung zum Beitrag von *Fink* und *Ruffing* im selben Band und betrachtet die möglichen Auswirkungen der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze.

In ihrer Regierungserklärung zum beschleunigten Kernenergieausstieg vom 09.06.2011 merkte die Bundeskanzlerin an, dass an der Umsetzung der Energiewende kein Weg vorbeiführe, diese aber häufig an örtlichen Widerständen scheitere, weshalb man nicht nur eine erhebliche Beschleunigung von Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsleitungen anstreben, sondern gleichzeitig auch die Akzeptanz für diese Vorhaben verbessern müsse: „*Es kann nicht angehen, auf der einen Seite den Ausstieg aus der Kernenergie gar nicht schnell genug bekommen zu wollen, auf der anderen Seite aber eine Protestaktion nach der anderen gegen den Netzausbau zu starten, ohne den der*

Umstieg in die erneuerbaren Energien aber schlichtweg nicht funktionieren wird.“ (Bundestag 2011, S. 12961) In der Folge wurde das Planungs- und Zulassungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze durch die Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), die Einführung eines Netzausbaubeschleunigungsgesetzes (NABEG) und die Planfeststellungszuweisungsverordnung (PlfZV) neu geregelt, um einerseits durch die Zentralisierung von Planungs- und Zulassungsverfahren den Netzausbau zu beschleunigen und andererseits durch die Einführung zahlreicher Partizipationsmöglichkeiten für unterschiedliche Interessenträger auf den unterschiedlichen Planungs- und Zulassungsstufen die allgemeine Akzeptanz des Netzausbaus zu verbessern. Die dahinterstehende Erwartung ist, dass die zahlreichen Partizipationsmöglichkeiten die Legitimation von Planungs- und Zulassungsentscheidungen erhöhen (Bull 2014, S. 897). Grundsätzlich dienen solche Beteiligungsmöglichkeiten der Gewährleistung eines transparenten und neutralen Verfahrens, indem sie den Teilnehmern die Möglichkeit einräumen, alle entscheidungsrelevanten Informationen in den Abwägungsprozess einzuspeisen. Die Teilnehmer können die Abwägungsentscheidung weder unmittelbar beeinflussen, noch ist die zuständige Behörde auf ihre Zustimmung angewiesen. Insofern kann die Akzeptanz des Entscheidungsverfahrens nur dadurch entstehen, dass sowohl für die Teilnehmer an Teilnahmeverfahren als auch Nicht-Teilnehmer erkennbar ist, dass alle entscheidungsrelevanten Aspekte in der Abwägungsentscheidung berücksichtigt wurden und eine Abwägungsentscheidung im Interesse des Gemeinwohls getroffen wurde. Die Ausgangsfrage dieses Beitrags ist: Führen die zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten im Planungs- und Zulassungsrecht für Hoch- und Höchstspannungsnetze für die unterschiedlichen Interessenträger tatsächlich zu einer höheren Legitimation von Netzausbauentscheidungen?

Die Ausgangshypothese zur Beantwortung dieser Frage ist, dass die Bereitstellung von Partizipationsmöglichkeiten nicht automatisch zur Verbesserung der Legitimation von Entscheidungen beiträgt, sondern auch unter teilweise erheblichen Beteiligungsproblemen leiden kann. Deshalb kann Beteiligung sogar eine gegenteilige Wirkung entfalten, wenn sie von den teilnehmenden Interessenträgern als symbolischer Akt ohne Wirkung empfunden wird. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn für Interessierte und Teilnehmer an Teilnahmeverfahren nicht erkennbar ist, welche Beteiligungsmöglichkeiten sie überhaupt haben oder inwieweit ihre Beteiligungsbeiträge im Verfahren Berücksichtigung finden. Hinzu können Zuständigkeitskonflikte des Mehrebenensystems kommen, die sich aus der Zentralisierung der Planungs- und Zulassungsverfahren auf der Bundesebene ergeben und die Einfluss- und Beteiligungsmöglichkeiten von nachgeordneten Ebenen wie Bundesländern und Kommunen beschränken, so dass auch bei diesen Akteuren der Eindruck entstehen kann, dass ihre Interessen im zentralisierten Planungs- und Zulassungsverfahren keine Berücksichtigung finden.

Sollten Betroffene, Interessierte und Teilnehmer an Teilnahmeverfahren von Planungs- und Zulassungsverfahren das Gefühl haben, dass nicht alle entscheidungsrelevanten Aspekte im Verfahren berücksichtigt werden, kann es dazu kommen, dass sie das Verfahren und die Entscheidung als „illegitim“ und „undemokratisch“ empfinden. Die erhoffte Akzeptanzsteigerung durch Teilnahmeverfahren verkehrt sich dann in ihr Gegenteil. Eine solche Situation wird im Rahmen dieses Beitrags als Partizipationsverflechtungsfalle bezeichnet.

2 Theoretischer Bezugsrahmen

2.1 Legitimation durch Partizipation

Gemeinhin wird Partizipation in Planungs- und Genehmigungsverfahren eine legitimationsstiftende Wirkung zugeschrieben (vgl. u.a. *Hauck/Schadtle* 2014, S. 272; *Holtkamp/Bogumil/Kißler* 2006, S. 50; *Holtkamp/Stach* 1995, S. 118; *Dollinger* 1986, S. 41). Hinter dem Begriff Legitimation können unterschiedliche Konzepte zur Rechtfertigung staatlichen Handelns stehen.

Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive kann zwischen In- und Output-Legitimation staatlichen Handelns unterschieden werden, die auf die Formeln „Herrschaft durch das Volk“ und „Herrschaft für das Volk“ reduziert werden können (*Scharpf* 1999, S. 16). Die Input-Legitimation staatlichen Handelns speist sich aus der Möglichkeit des Staatsvolks, die eigenen Präferenzen in den Entscheidungsprozess einzuspeisen und auf das staatliche Entscheidungsverhalten Einfluss zu nehmen. Dies impliziert im Fall von Interessenkonflikten, dass es Minderheiten gibt, die sich nicht durchsetzen können und Entscheidungen gegen ihre Interessen akzeptieren müssen. Die Output-Legitimation speist sich aus der sachlich-inhaltlichen Rechtfertigung von Entscheidungen im Interesse des Gemeinwohls. Durch eine solche Rechtfertigung soll gewährleistet werden, dass in Interessenkonflikten unterlegene Minderheiten Entscheidungen gegen ihre Interessen mittragen oder zumindest hinnehmen. In- und Output-Legitimation staatlichen Handelns stehen nebeneinander und können sich gegenseitig verstärken, ergänzen oder ersetzen (*Scharpf* 1999: 21). Partizipation in Planungs- und Genehmigungsverfahren bewegt sich zwischen den Polen der In- und Output-Legitimation, je nachdem, welche Einflussmöglichkeiten den Beteiligten zugestanden werden und inwieweit ihre Beitragsbeiträge in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden müssen.

Aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive bedarf staatliches Handeln der „demokratischen Legitimation“, die durch das Staatsvolk in Form von Wahlen oder Abstimmungen erzeugt wird. Dahinter steht die Vorstellung, dass vom Staatsvolk über Parlament und Regierung eine ununterbrochene Legitimationskette bis zur handelnden Behörde reicht. Diese wurde durch das Parlament auf der Grundlage von Gesetzen ermächtigt, eine inhaltlich unbestimmte Entscheidung auf der Grundlage gesetzlicher Vorgaben zu treffen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren hat nach traditioneller Auffassung keine eigene legitimationsstiftende Wirkung, sondern dient der Transparenz des Verfahrens, der Kontrolle der Verwaltung, der Kanalisierung von Konflikten und dem Rechtsschutz der Betroffenen sowie der sachlich-inhaltlichen Legitimation der Behördenentscheidung durch die Ermittlung aller entscheidungsrelevanten Informationen (vgl. u.a. *Ziekow* 2012, S. 14ff.; *Gurlit* 2012, S. 835; *Frenz* 2012; S. 814). Allerdings findet sich im Schrifttum vermehrt die Auffassung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung einen „eigenständigen demokratischen Gehalt“ (*Groß* 2011, S. 511) und einen legitimationsstiftenden „Eigenwert“ besitzt (*Haug/Schadtle* 2014, S. 272). Dies gilt insbesondere für komplexe Planungs- und Zulassungsverfahren, die den zuständigen Behörden erhebliche Ermessensspielräume einräumen.

2.2 Die Partizipationsverflechtungsfälle

Mehrstufige und unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren werden im Kontext dieses Beitrags als Ausdruck einer „Partizipationsverflechtung“ (Bauer 2015) verstanden.

Der Begriff lehnt sich an *Scharpfs* (vgl. u.a. 1978; 1985) Konzept der „Politikverflechtung“ an. Dieses bezeichnet Entscheidungsstrukturen in Mehrebenensystemen, bei denen weder auf der zentralen noch auf der dezentralen Ebene eine Entscheidungsautonomie besteht, sondern die betroffenen Entscheidungseinheiten in einem Entscheidungskollektiv miteinander verbunden sind. Politikverflechtung kann zur so genannten „Politikverflechtungsfälle“ führen, wenn ein Konsens aufgrund von divergierenden Interessenlagen und tiefgreifenden Konflikten zwischen den beteiligten Entscheidungseinheiten nicht erzielt werden kann und es dadurch zu Selbstblockaden der Koordinations- und Kooperationsmechanismen kommt (Kropp 2010, S. 23; Benz 2009, S. 57).

Im Gegensatz zur Politikverflechtung und Politikverflechtungsfälle sind Entscheidungsstrukturen mit Partizipationsverflechtung nicht auf die Zustimmung der teilnehmenden Interessenvertreter angewiesen und diese verfügen auch über keine Vetoposition. Dies bedeutet, dass wenn kein Konsens gefunden werden kann, nicht wie bei der Politikverflechtung eine Selbstblockade des gestuften Planungs- und Zulassungssystems entsteht. Insofern besteht die „Partizipationsverflechtungsfälle“ (Bauer 2015) nicht darin, dass keine Planungs- oder Zulassungsentscheidung zustande kommt, sondern dass Verfahren und Entscheidung von teilnehmenden Interessenvertretern als „undemokratisch“ und „illegitim“ empfunden werden. Es gelingt nicht, die legitimationsstiftende Wirkung offener und transparenter Verfahren zu entfalten. Stattdessen erhöhen sich Frustration und Enttäuschung im gestuften Planungs- und Zulassungsverfahren von Beteiligungsrunde zu Beteiligungsrunde. Der Fallencharakter entsteht dadurch, dass man – obwohl das Beteiligungsverfahren nicht die beabsichtigte Wirkung entfaltet – dieses nicht ohne weiteres abschaffen kann, wenn man sich nicht dem Vorwurf aussetzen möchte, dass man Beteiligungsrechte einschränkt.

Öffentlichkeitsbeteiligung besitzt keinen Selbstzweck, weshalb sie in der demokratietheoretischen Debatte nicht unumstritten ist, da sie als „Pseudobeteiligung“ oder als „pseudo-religiöse“ Beteiligung um der Beteiligung willen (Überblick bei Kersting 2008, S. 13ff.) auch Frustration und Enttäuschung bei den Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung erzeugen kann, wenn die Beteiligungserwartungen und Beteiligungsmöglichkeiten auseinander fallen. Münkler (2010, S. 52) prangert in diesem Zusammenhang an, dass die umfassende Verrechtlichung von Anhörungs- und Beteiligungsverfahren dazu geführt habe, dass die „kognitiven, prozeduralen und habituellen Kompetenzen“, die für eine zielgerichtete Beteiligung erforderlich sind, nur noch von wenigen Bürgerinnen und Bürgern erfüllt würden. Diese Situation wird verschärft, wenn ein Großteil der Teilnehmer „nicht nur zu berücksichtigende Interessen, sondern Werthaltungen“ einbringt, die nicht vom „sachlichen Entscheidungsprogramm“ der zuständigen Behörde verarbeitet werden können (Gurlit 2012, S. 835). In solchen Fällen trägt die Beteiligung nicht zur Legitimation des Verfahrens und der daraus hervorgehenden Entscheidung bei, sondern entfaltet eine gegenteilige Wirkung, da sie nur als symbolisch empfunden wird.

Hinzu können Mehrebenenprobleme kommen, die sich daraus ergeben, dass im zentralisierten Planungs- und Zulassungssystem auf Bundesebene Entscheidungen getroffen werden, die sich auf Länder- und Kommunalebene auswirken und unter Umständen

von den betroffenen örtlichen Akteuren nicht mitgetragen werden, weil diese ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt sehen. Denn Proteste gegen Großprojekte sind zunächst lokale oder regionale Phänomene (Jung 2014: 263), die sich unter Umständen zu großräumigeren Protesten ausweiten können.

3 Akteurzentrierter Institutionalismus als Ordnungsrahmen

Zur Beantwortung der Ausgangsfrage wird im Folgenden das Planungs- und Zulassungssystem für Hoch- und Höchstspannungsnetze mit Hilfe des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 39ff.; Scharpf 2000) beschrieben und die unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Gruppen von Interessenträgern analysiert.

Der akteurzentrierte Institutionalismus liefert keine geschlossenen Erklärungsmodelle, sondern lediglich einen analytischen Ordnungsrahmen zur Beschreibung und Erklärung von Entscheidungsproblemen und -situationen. Hierdurch soll eine Verknüpfung unterschiedlicher Theorieansätze und Erklärungsmodelle zur Problemanalyse ermöglicht werden. Die Grundannahme des akteurzentrierten Institutionalismus ist, dass Institutionen, also geschriebene und ungeschriebene Regeln, die Handlungsoptionen und Interaktionen von Akteuren vorstrukturieren, aber nicht das Handeln der Akteure determinieren, da diese sich auch über Institutionen hinwegsetzen können, wenn sie sich davon einen größeren Nutzen als einen zu erwartenden Schaden versprechen.

Mit Blick auf die Ausgangsfrage soll – zumindest in Ansätzen – plausibilisiert werden, ob und inwieweit die zur Verfügung stehenden Beteiligungsmöglichkeiten von den teilnehmenden Interessenträgern als ausreichend empfunden werden. Es wird vermutet, dass sich Merkmale einer Partizipationsverflechtungsfälle abzeichnen. Die Untersuchung beschränkt sich aufgrund der laufenden Verfahren und der zur Verfügung stehenden Daten auf die stichprobenartige Auswertung von Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan.

3.1 Interaktionssystem zur Planung und Zulassung von Netzausbauvorhaben

Der Ordnungsrahmen des akteurzentrierten Institutionalismus setzt sich aus den folgenden Bausteinen zusammen, um Interaktionsergebnisse vor einem bestimmten Problemhintergrund zu beschreiben und zu erklären: dem institutionellen Kontext, den Akteuren, der Akteurskonstellation und den Interaktionsformen (Scharpf 2000, S. 85).

3.1.1 Institutioneller Kontext

Der institutionelle Kontext ist das Regelsystem, das die Akteure und ihr Handeln beeinflusst und Aktionsmöglichkeiten der Akteure beschränkt. Der institutionelle Kontext umfasst sowohl formale Regelungen, die sich aus Rechtsvorschriften, Verträgen oder anderen verbindlichen Dokumenten ergeben, als auch informale Regelungen, die sich aus ungeschriebenen Regelungen ergeben, die das Verhalten von Akteuren koordinieren.

Der institutionelle Kontext des formalen Planungs- und Zulassungsverfahrens für Hoch- und Höchstspannungsnetze ergibt sich aus dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG), dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) und der Planfeststellungszuweisungsverordnung (PlfZV). Das Verfahren ist in fünf Stufen aufgeteilt. Die Entscheidungen auf den vorgelagerten Stufen engen den Entscheidungsspielraum in den Verfahren der nachgelagerten Stufen schrittweise ein, bis zum Planfeststellungsbeschluss über den zukünftigen Trassenverlauf. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Art der Entscheidung, den Entscheidungsgegenstand, den entscheidenden Akteur und den Turnus der einzelnen Stufen.

Tabelle 1: Verfahrensstufen des Planungs- und Zulassungssystems

	Art	Gegenstand	Akteur	Turnus
a) Szenariorahmen	Genehmigung (§ 12a Abs. 3 EnWG)	Ermittlung des Optimierungs-, Verstärkungs- und Ausbaubedarfs für die nächsten zehn Jahre	BNetzA	jährlich
b) Netzentwicklungsplan	Bestätigung (§ 12c Abs. 4 EnWG)	Ermittlung von Optimierungs-, Verstärkungs- und Ausbauvorhaben auf der Grundlage des Szenariorahmens	BNetzA	jährlich
c) Bundesbedarfsplan	Bundesbedarfsplangesetz (§ 12e Abs. 4 EnWG)	Bestätigung der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit und des vordringlichen Bedarfs von Vorhaben Zuweisung von Vorhaben in die Bundesfachplanung	Gesetzgeber	mindestens alle drei Jahre
d) Bundesfachplanung	Entscheidung (§ 12 Abs. 2 NABEG)	Festlegung eines Trassenkorridors	BNetzA	vorhabenbezogen
e) Planfeststellung	Planfeststellungsbeschluss (§ 24 Abs. 1 NABEG)	Festlegung des Trassenverlaufs	BNetzA	vorhabenbezogen

Quelle: Eigene Darstellung

In den folgenden Abschnitten werden die wesentlichen Regelungen zum Planungs- und Zulassungssystem kurz dargestellt. Die unterschiedlichen Beteiligungsmöglichkeiten werden im Hinblick auf die Ausgangshypothese im Abschnitt zur Akteurskonstellation und den Interaktionsformen beleuchtet.

a) Szenariorahmen

Die erste Stufe des Planungs- und Zulassungssystems ist die jährliche Erstellung eines gemeinsamen Szenariorahmens durch die Übertragungsnetzbetreiber, der in mindestens drei Szenarien die Bandbreite der möglichen Entwicklung des Netzausbaubedarfs vor dem Hintergrund der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung für die nächsten zehn Jahre abdecken soll. Der Entwurf des Szenariorahmens wird durch die Bundesnetzagentur zur Konsultation gestellt, das bedeutet, dass sie der Öffentlichkeit die Möglichkeit gibt, sich zum Entwurf zu äußern. Der Szenariorahmen wird durch die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt und bildet die Grundlage für die Erstellung des Netzentwicklungsplans. Die Rahmenregelungen zur Erstellung und Genehmigung des Szenariorahmens ergeben sich aus § 12a EnWG.

b) Netzentwicklungsplan

Die zweite Stufe des Planungs- und Zulassungssystems ist die jährliche Erstellung eines gemeinsamen Netzentwicklungsplans durch die Übertragungsnetzbetreiber, der Start- und Endpunkte von Optimierungs-, Verstärkungs- und Ausbauprojekten benennt. Bei der Planung ist das so genannte NOVA-Prinzip (Netzoptimierung vor -verstärkung vor -ausbau) zu beachten, um die Planung unnötiger Ausbaumaßnahmen zu verhindern (*Bundesnetzagentur* 2012, S. 18). Die Übertragungsnetzbetreiber müssen ihren Entwurf zunächst zur Konsultation stellen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung überarbeiten, bevor sie ihn der Bundesnetzagentur zur Bestätigung vorlegen. Der Netzentwicklungsplan dient mindestens alle drei Jahre als Grundlage für die Erstellung des Bundesbedarfsplans. Ist dies der Fall, dann erstellt die Bundesnetzagentur noch einen Umweltbericht zu den möglichen Umweltauswirkungen der Vorhaben des Netzentwicklungsplans. Die Bundesnetzagentur stellt den überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplans zur Konsultation. Der Netzentwicklungsplan wird durch die Bundesnetzagentur unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung bestätigt. Die Rahmenregelungen zur Erstellung und Bestätigung des Netzentwicklungsplans ergeben sich aus §§ 12b und 12c EnWG.

c) Bundesbedarfsplan

Mindestens alle drei Jahre übermittelt die Bundesnetzagentur der Bundesregierung den bestätigten Netzentwicklungsplan als Entwurf für einen Bundesbedarfsplan. Der Bundesbedarfsplan wird vom Bundesgesetzgeber als Bundesgesetz erlassen. Durch den Erlass werden für die im Bedarfsplan enthaltenen Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt. Die Rahmenregelungen zum Erlass des Bundesbedarfsplans ergeben sich aus § 12e EnWG.

Am 23.7.2013 trat das erste Bundesbedarfsplangesetz (BBPlG) in Kraft. Durch das Gesetz werden für 36 Vorhaben die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt. Durch die Benennung von Netzverknüpfungspunkten werden die Anfangs- und Endpunkte der Vorhaben für die nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren verbindlich definiert, aber noch kein konkreter Standort für Anlagen und Betriebseinrichtungen festgelegt (*Bundesregierung* 2011, S. 16). Darüber hinaus wird der Rechtsweg für entsprechende Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse zu diesen Vorhaben auf das Bundesverwaltungsgericht als erste und letzte Instanz verkürzt. 16 der 36 Vorhaben fallen unter die Bundesfachplanung nach dem NABEG, der Rest unter die Fachplanung der nach Landesrecht zuständigen Behörden. Hier gelten die Regelungen der §§ 43ff. EnWG.

d) Bundesfachplanung

Die Bundesfachplanung für die 16 Vorhaben aus dem Bundesbedarfsplan wird durch die Bundesnetzagentur durchgeführt. Grundlage ist ein Antrag des Übertragungsnetzbetreibers zur Durchführung der Bundesfachplanung, der einen Vorschlag für einen Trassenkorridor und mögliche Alternativen benennt.

Dieser Antrag dient als Grundlage für eine öffentliche Antragskonferenz, um den Untersuchungsrahmen für eine strategische Umweltprüfung des Vorschlags und möglicher Alternativen festzulegen. Zur Antragskonferenz geladen werden der Vorhabenträger, die betroffenen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt ist, insbesondere

die für die Landesplanung zuständigen Behörden, sowie anerkannte Umweltvereinigungen. Die Länder, auf deren Gebiet ein Trassenkorridor voraussichtlich verlaufen wird, dürfen im Rahmen der Antragskonferenz Vorschläge zum Verlauf des für das Vorhaben erforderlichen Korridors machen. Allerdings ist die Bundesnetzagentur nicht an diese Vorschläge gebunden. Die Bundesnetzagentur legt nach Abschluss der Antragskonferenz einen Untersuchungsrahmen für die Bundesfachplanung fest und bestimmt den erforderlichen Inhalt der hierfür vom Vorhabenträger noch einzureichenden Unterlagen.

Der Vorhabenträger legt die überarbeiteten Antragsunterlagen innerhalb einer angemessenen Frist vor. Die Unterlagen müssen so ausführlich erläutert sein, dass Dritte abschätzen können, ob und wie sie von den raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens betroffen sein können. Spätestens zwei Wochen nach Vorlage vollständiger Unterlagen beginnt die Bundesnetzagentur mit einer umfassenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Unterlagen müssen von der Bundesnetzagentur für einen Monat im Internet veröffentlicht und am Sitz der Bundesnetzagentur sowie den dem beantragten Vorhaben am nächsten gelegenen Außenstellen ausgelegt werden. Die Bundesnetzagentur gewährt den Trägern öffentlicher Belange (Länder, Gemeinden, Planungsbehörden etc.) eine Frist von maximal drei Monaten zur Abgabe von Stellungnahmen. Nach Fristablauf eingegangene Stellungnahmen müssen nicht mehr berücksichtigt werden, sofern sie nicht für die Rechtmäßigkeit der Bundesfachplanung von Bedeutung sind. Alle anderen Interessenträger können innerhalb eines Monats nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist Einwendungen¹ erheben. Stellungnahmen und Einwendungen begründen keine Rechtsansprüche. Der Gesetzgeber erhofft sich von den engen Fristen eine Beschleunigung des Verfahrens (*Bundesregierung* 2011, S. 25).

Nach Abschluss der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung führt die Bundesnetzagentur einen öffentlichen Erörterungstermin durch, bei dem alle eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen mündlich erörtert werden.

Spätestens sechs Monate nach Eingang der vollständigen Unterlagen muss die Bundesnetzagentur die Bundesfachplanung abschließen. Die Entscheidung enthält: (1.) den Verlauf eines raumverträglichen Trassenkorridors, (2.) eine Bewertung und Erklärung der Umweltauswirkungen dieses Trassenkorridors sowie (3.) das Ergebnis der Prüfung alternativer Trassenverläufe. Die Entscheidung ist für anschließende Planfeststellungsverfahren verbindlich. Allerdings hat sie keine unmittelbare Außenwirkung, so dass sie nicht im Rahmen von Rechtsbehelfsverfahren überprüft werden kann. Dies ist lediglich im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen die endgültige Zulassungsentscheidung möglich.

Die von der Entscheidung betroffenen Länder verfügen als einziger Interessenträger über ein Instrument des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Entscheidung der Bundesfachplanung. Sie können innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung gegen diese Einwendungen erheben. Die Bundesnetzagentur muss innerhalb eines Monats nach Eingang der Einwendung Stellung nehmen. Durch die Möglichkeit der Einwendung soll „den Interessen der Länder und ihrer Planungshoheit Rechnung“ getragen werden, da die „Bundesnetzagentur ihre Entscheidung im Lichte etwaiger Einwendungen erneut prüfen und rechtfertigen“ muss (*Bundesregierung* 2011, S. 27).

Die rechtlichen Rahmenregelungen zur Bundesfachplanung ergeben sich aus den §§ 4 bis 17 NABEG.

e) Planfeststellung

Die letzte Stufe des Planungs- und Zulassungssystems ist die Planfeststellung. Ursprünglich war zwischen Bund und Ländern abgesprochen worden, dass die Planfeststellungsverfahren zum Netzausbau von Landesbehörden durchgeführt werden sollen (*Bundesrat* 2011, S. 326). Allerdings wurde der Bundesnetzagentur im Rahmen der Planfeststellungszuweisungsverordnung auch das Planfeststellungsverfahren für Vorhaben aus der Bundesfachplanung übertragen, um Synergien zwischen den Verfahren zu erzeugen, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren und die Transparenz der Verfahren zu verbessern (*Bundesregierung* 2013, S. 3). Somit ist für die entsprechenden Vorhaben in allen Planungsstufen die BNetzA die zuständige Behörde. Das Planfeststellungsverfahren weist die gleichen Verfahrensschritte wie die Bundesfachplanung auf: (1.) Antrag des Vorhabenträger, (2.) Antragskonferenz zur Festlegung eines Untersuchungsrahmens für die Umweltverträglichkeitsprüfung, (3.) Anhörungsverfahren, (4.) Erörterungstermin und (5.) Planfeststellungsbeschluss.

Der Unterschied ist, dass die Beteiligungsverfahren nach der öffentlichen Antragskonferenz dem Rechtsschutz der vom Vorhaben betroffenen Interessenträger dienen, weshalb sich im Anhörungsverfahren nur noch Einwendungen von juristischen und natürlichen Personen zu berücksichtigen sind, die durch das Vorhaben berührt werden. Den betroffenen Trägern öffentlicher Belange kann wie bei der Bundesfachplanung eine Frist von bis zu drei Monaten zur Abgabe von Stellungnahmen eingeräumt werden. Für die übrigen Interessenträger gilt eine Einwendungsfrist von zwei Wochen nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist für die Antragsunterlagen.

Die Bundesnetzagentur muss zu den Einwendungen einen Erörterungstermin in Form einer mündlichen Verhandlung durchführen, bevor sie das Verfahren durch einen Planfeststellungsbeschluss beendet. Durch den Planfeststellungsbeschluss wird das beantragte Vorhaben genehmigt und seine Zulässigkeit rechtsverbindlich festgestellt. Der Beschluss wird dem Vorhabenträger, den bekannten Betroffenen sowie denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, mit Rechtsbehelfsbelehrung zugestellt. Darüber hinaus werden Beschluss und Rechtsbehelfsbelehrung im Internet veröffentlicht und an den Auslegungsstellen ausgelegt.

Der Rechtsrahmen zum Planfeststellungsverfahren ergibt sich aus den §§ 18 bis 28 NABEG. Das NABEG enthält keine Regelungen zum Rechtsschutz, so dass hier die Regelungen des § 43e EnWG zu Anfechtungsklagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse anwendbar sein dürften, die sich eigentlich auf die gerichtliche Überprüfung von Planfeststellungsverfahren außerhalb des NABEG beziehen (vgl. *Bauer* 2015, S. 141f.). Im Rahmen einer solchen Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluss kann auch die dem Beschluss vorgelagerte Bundesfachplanungsentscheidung überprüft werden. Abweichend von den Regelungen des § 43e EnWG ist der Rechtsweg für entsprechende Anfechtungsklagen durch das Bundesbedarfsplangesetz auf das BVerwG als erste und letzte Instanz verkürzt. Nach § 43e Abs. 4 Satz 1 EnWG sind Abwägungsmängel für das Rechtsbehelfsverfahren gegen den Beschluss nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Außerdem führen erhebliche Abwägungsmängel oder Verletzungen von Verfahrens- und Formvorschriften nach § 43e Abs. 4 Satz 2 EnWG nur dann zur Aufhebung des Beschlusses, wenn sie nicht durch Planergänzungen oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Nach § 15 Abs. 3 NABEG gilt der Grundsatz der Planerhaltung auch für die gerichtliche Überprüfung von

Bundesfachplanungsentscheidungen durch Anfechtung der darauf aufbauenden Planfeststellung.

3.1.2 Akteure

Der akteurzentrierte Institutionalismus geht davon aus, dass Akteure sich durch ihre individuellen Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen auszeichnen und eigene Ziele und Interessen in ihren Interaktionsbeziehungen mit anderen verfolgen. Dies gilt auch für komplexe Akteure wie Landesregierungen, Behörden, Unternehmen oder Verbände. Das im vorigen Abschnitt vorgestellte formale Planungs- und Zulassungssystem weist den Akteuren in den unterschiedlichen Stufen bestimmte Rollen zu und stattet sie mit unterschiedlichen Interaktionsmöglichkeiten aus, die in den folgenden Abschnitten beleuchtet werden sollen. Mit Blick auf die Akteure selbst bestehen zwei Faktoren, die zur Entstehung einer Partizipationsverflechtungsfalle beitragen können: a) Unkenntnis über die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung und b) das Einbringen von Werthaltungen, die nicht durch Rechtspositionen gedeckt sind.

a) Unkenntnis über Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung

Das gestufte Planungs- und Zulassungssystem eröffnet den unterschiedlichen Interessenträgern auf den unterschiedlichen Stufen unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten. Bestimmte Akteure – insbesondere die Länder – verfügen über privilegierte Beteiligungsrechte, während die Beteiligungsrechte anderer Akteure – insbesondere der nicht vom Vorhaben betroffenen Öffentlichkeit – auf die ersten Planungs- und Zulassungsstufen beschränkt sind. Eine stichprobenartige Analyse von Stellungnahmen zu den Netzentwicklungsplänen der Netzbetreiber zeigt, dass zahlreichen Akteuren – auch Trägern öffentlicher Belange – nicht klar war, was der Gegenstand des Beteiligungsverfahrens war und welche Folgen mit ihrer Äußerung verbunden bzw. nicht verbunden sind (*Bauer* 2015, S. 144ff.). Diese Unkenntnis kann dazu führen, dass bestehende Beteiligungsmöglichkeiten nicht gesehen werden oder fälschlicherweise davon ausgegangen wird, dass bestimmte Beteiligungsmöglichkeiten bestehen. Ein Beispiel hierfür ist, dass zahlreiche Akteure in ihren Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan Begriffe wie „Ablehnung“, „Widerspruch“ oder „Einwand“ verwenden (*Bauer* 2015, S. 149), die auf den Versuch des Ergreifens von Rechtsmitteln hinweisen, obwohl ihnen diese in dieser Phase des Planungs- und Zulassungsprozesses nicht zur Verfügung stehen.

b) Werthaltungen

Eine zentrale Herausforderung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren ist, dass diese häufig mit Werthaltungen konfrontiert wird, die vom formalen Verfahren nicht verarbeitet werden können. Ein Beispiel hierfür sind „NIMBY“- (not in my backyard) oder „BANANA“-Forderungen (build absolutely nothing anywhere near anything) von Interessenträgern, die nicht durch Rechtsansprüche gedeckt sind. Solche Forderungen werden im Regelfall mit dem Bestreiten des Ausbaubedarfs und/oder der energiewirtschaftlichen Notwendigkeit entsprechender Vorhaben verknüpft. Erste empirische Untersuchungen zu Planungs- und Zulassungsverfahren zum Netzausbau zeigen, dass betroffene Interessenträger häufig das Gefühl haben, dass durch „undemokratische“ Planungs- und Zulassungsprozesse eigene Rechte und/oder der Naturschutz ausge-

hebelt werden, weshalb sie das Verfahren und die Entscheidung ablehnen (vgl. *Bauer* 2015, S. 150; *Marg* u.a. 2013, S. 118).

Zu einer besonderen Herausforderung wird es, wenn Landesregierungen – wie die bayerische Staatsregierung – das Planungs- und Zulassungssystem mit Werthaltungen konfrontieren, die es nicht verarbeiten kann, da diese über größere formale und informale Interaktionsmöglichkeiten verfügen, um Entscheidungsprozesse zu beeinflussen (s.u. 3.1.4 Interaktionsformen).

3.1.3 Akteurskonstellation

Die Akteurskonstellation kann mit Blick auf das Planungs- und Zulassungssystem in den ersten beiden und letzten beiden Stufen als hierarchisch bezeichnet werden, da die BNetzA als Planungs- und Zulassungsbehörde nicht auf die Zustimmung anderer Akteure bei ihren Planungs- und Zulassungsentscheidungen angewiesen ist. Allerdings verfügen die Übertragungsnetzbetreiber über eine privilegierte Stellung, da sie die Entwürfe von Szenariorahmen und Netzentwicklungsplänen erstellen und Trassenkorridore und -verläufe vorschlagen. Natürlich ist zu vermuten, dass es grundsätzlich zu Vorabstimmungen von Unterlagen und Entscheidungen zwischen BNetzA und Übertragungsnetzbetreibern und Trägern öffentlicher Belange – insbesondere den Ländern – im „Schatten der Hierarchie“² kommt, um mögliche Konflikte – soweit wie möglich – im Vorfeld zu entschärfen.

Die Akteurskonstellation bei der Verabschiedung des Bundesbedarfsplans durch den Gesetzgeber ergibt sich aus der politischen Zusammensetzung von Bundestag und Bundesrat und erfordert im Regelfall Kooperation und Koordination zwischen unterschiedlichen Fraktionen. Die Abstimmung des ersten Bundesbedarfsplans erfolgte mit großer politischer Zustimmung und ohne Änderungen am Entwurf der BNetzA. Angesichts der bayerischen Netzausbaupolitik erscheint es fraglich, ob der zweite Bundesbedarfsplan ebenfalls ohne größere Änderung und mit großer Zustimmung verabschiedet wird. Stattdessen scheint es derzeit darauf hinauszulaufen, dass man Bayern von Seiten der Bundesregierung entgegen kommen wird (*Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie* 2015b).

3.1.4 Interaktionsformen

Den unterschiedlichen Akteuren des Planungs- und Zulassungssystems stehen unterschiedliche formale und informale Interaktionsformen zur Verfügung, um sich in Planungs- und Zulassungsentscheidungen einzubringen.

a) Formale Interaktionsformen

Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen formalen Beteiligungsmöglichkeiten auf den ersten drei Planungsstufen.

Tabelle 2: Partizipationsmöglichkeiten auf den ersten drei Planungsstufen

	Szenariorahmen	Netzentwicklungsplan	Bundesbedarfsplan
Länder		Stellungnahme zum Entwurf der ÜNB (§ 12b Abs. 3 EnWG)	Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren über den Bundesrat
	Stellungnahme (§ 12a Abs. 2 EnWG)	Stellungnahme zum Entwurf der BNetzA (§ 12c Abs. 3 EnWG)	
Träger öffentlicher Belange; nachgelagerte Netzbetreiber; Öffentlichkeit		Stellungnahme zum Entwurf der ÜNB (§ 12b Abs. 3 EnWG)	
	Stellungnahme (§ 12a Abs. 2 EnWG)	Stellungnahme zum Entwurf der BNetzA (§ 12c Abs. 3 EnWG)	

Quelle: Eigene Darstellung.

In den ersten beiden Planungsstufen – Szenariorahmen und Netzentwicklungsplan – verfügen alle Interessenträger nur über die Möglichkeit, Stellungnahmen abzugeben. Es findet keine Differenzierung zwischen den Akteursgruppen statt. Mit Blick auf den Erlass des Bundesbedarfsplangesetzes verfügen nur die Länder über die Möglichkeit, sich über den Bundesrat ins Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

In der Bundesfachplanung und im Planfeststellungsverfahren differenzieren sich die Beteiligungsrechte je nach Interessenträgergruppe. Die Tabellen 3 und 4 geben hierzu einen entsprechenden Überblick.

Tabelle 3: Partizipationsmöglichkeiten in der Bundesfachplanung

	Antragskonferenz	Unterlagen	Erörterungstermin	Entscheidung
Länder	Aktive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 9 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	Einwendung (§ 14 NABEG)
Träger öffentlicher Belange	Aktive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 9 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	
Umweltverbände	Aktive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Äußerung (§ 9 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	
Öffentlichkeit	Passive Teilnahme (§ 7 Abs. 2 NABEG)	Äußerung (§ 9 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 10 NABEG)	

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 4: Partizipationsmöglichkeiten in der Planfeststellung

	Antragskonferenz	Unterlagen	Erörterungstermin	Entscheidung
Länder	Aktive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 22 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)
Träger öffentlicher Belange	Aktive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Stellungnahme (§ 22 Abs. 2 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)
Umweltverbände	Aktive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Einwendung (§ 22 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)
Öffentlichkeit	Passive Teilnahme (§ 20 Abs. 2 NABEG)	Einwendung (§ 22 Abs. 6 NABEG)	Teilnahme (§ 22 Abs. 7 NABEG)	Anfechtungsklage (§ 43e EnWG)

Quelle: Eigene Darstellung

Die Träger öffentlicher Belange und die Umweltvereinigungen verfügen gegenüber der Öffentlichkeit über besondere Beteiligungsrechte, indem sie an den Antragskonferenzen als Teilnehmer geladen und in die damit verbundene Fachdiskussion eingebunden werden. Allerdings werden zur Antragskonferenz in der Planfeststellung nur die betroffenen Träger öffentlicher Belange geladen. Die Öffentlichkeit kann an den Antragskonferenzen zwar teilnehmen, was sicherlich zur Verfahrenstransparenz beiträgt, aber sie ist nicht aktiv in die Antragskonferenz eingebunden.

Die Träger öffentlicher Belange verfügen in der Bundesfachplanung und im Planfeststellungsverfahren über ein gesondertes Recht zur Stellungnahme, das mit längeren Fristen versehen werden kann als die Beteiligungsmöglichkeiten von Umweltvereinigungen und der Öffentlichkeit. Außerdem sind nach Fristablauf eingegangene Stellungnahmen zu berücksichtigen, wenn sie für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung von Bedeutung sind. Darüber hinaus verfügen allein die Länder über die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Entscheidung zum Abschluss der Bundesbedarfsplanung zu erheben. Allerdings folgt daraus nur, dass die BNetzA Stellungnahmen zu diesen Einwendungen abgeben muss.

Umweltvereinigungen und die Öffentlichkeit können in der Bundesfachplanung Äußerungen und in der Planfeststellung – sofern sie Betroffene sind – Einwendungen erheben. Die Fristen für Äußerungen und Einwendungen sind deutlich kürzer als die Fristen für Stellungnahmen. Äußerungen in der Bundesfachplanung haben noch keine Rechtsschutzfunktion, während Einwendungen in der Planfeststellung das Recht auf rechtliches Gehör gewährleisten.

Alle Akteursgruppen können – sofern sie Betroffene sind – den Planfeststellungsbeschluss und die vorangegangene Bundesfachplanung im Rahmen einer Anfechtungsklage gerichtlich überprüfen lassen. Vorher besteht keine Möglichkeit, gegen geplante Vorhaben rechtlich vorzugehen.

b) Informale Interaktionsformen

Neben der Beteiligung am förmlichen Regulierungsverfahren verfügen die Akteure noch über unterschiedliche informale Beteiligungsmöglichkeiten, die durch die BNetzA, Übertragungsnetzbetreiber und die Länder als Alternative oder Ergänzung zum förmlichen Verfahren bereitgestellt werden.

aa) Bundesnetzagentur

Neben den im formalen Verfahren vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten bietet die Bundesnetzagentur weitere Beteiligungs- und Informationsangebote in Form von Informationsveranstaltungen, Workshops und bi- und multilateralen Treffen als Ergänzung zum formalen Verfahren an, um die unterschiedlichen Akteursgruppen in das Verfahren einzubinden bzw. über das Verfahren und Entscheidungen zu informieren (Paulus/Noske 2014, S. 227). Solche Beteiligungsmöglichkeiten bieten die Möglichkeit, Missverständnissen vorzubeugen und generelle Fragen zum Ablauf von Planungs- und Zulassungsverfahren zu beantworten, weshalb die Bundesnetzagentur ihnen große Bedeutung beimisst, das Angebot in den letzten Jahren erheblich ausgebaut hat und regelmäßig Workshops in den voraussichtlich vom Netzausbau betroffenen Regionen durchführt (Bundesnetzagentur 2014, S. 51).

bb) Übertragungsnetzbetreiber

Einige Übertragungsnetzbetreiber – insbesondere TenneT – haben sich dazu entschieden, neben den formalen Beteiligungsmöglichkeiten auch informale Teilnehmungsangebote zur Bundesfachplanung als Ergänzung zum formalen Verfahren einzurichten, indem sie den Entwurf ihres Antrags – ohne gesetzliche Verpflichtung – bereits im Vorfeld der Antragstellung veröffentlichen und die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen geben.

TenneT hat beispielsweise einen umfassenden Projektdialog zu seinem Antragsentwurf für einen Trassenkorridor für die SuedLink-Verbindung Wilster – Grafenrheinfeld durchgeführt.³ Im Dialogprozess wurden von Gemeinden, Bürgerinitiativen, Naturschutzverbänden und anderen privaten Akteuren 112 alternative Trassenkorridore vorgeschlagen, von denen TenneT 98 Korridorverläufe als mögliche Alternativen zum eigenen Vorschlag in den Antrag aufgenommen hat. Fraglich ist, ob die BNetzA den Antrag so in die Bundesfachplanung gibt und wie sie mit den Alternativvorschlägen umgehen wird.

cc) Länder

Neben den Übertragungsnetzbetreibern führen auch die Länder Dialogprozesse als Ergänzung zum formalen Verfahren durch. Beispiele hier sind der „Energiedialog“⁴ der bayerischen Staatsregierung und der „Dialog zum SuedLink“⁵ der baden-württembergischen Landesregierung.

Problematisch an diesen Dialogprozessen ist, dass sie – wie der formale Planungs- und Zulassungsprozess – möglicherweise Beteiligungsauswirkungen auf das formale Verfahren suggerieren, die nicht vorhanden sind. Die bayerische Wirtschaftsministerin Aigner (2014, S. 29) merkte in ihrer Regierungserklärung vom 23.10.2014 zum Energiedialog an, dass die Ergebnisse des Dialogs durch die „Staatsregierung auf Bundesebene“ eingebracht würden. Dies bedeutet mit Blick auf den aktuellen Verfahrensstand und die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder im formalen Planungs- und Zulassungsverfahren, dass sich dieses Einbringen auf die Abgabe von Stellungnahmen beschränkt.

Trotzdem heißt es in den Schlussfolgerungen aus dem Energiedialog (*Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie* 2015a, S. 13), dass Bayern einem „Ausbau der Übertragungsnetze nur zustimmen“ wird, wenn die Dimensionierung der Deckung des Strombedarfs in Bayern dient, weitgehend Bestandstrassen genutzt, ökologische und ökonomische Ausgleichsmaßnahmen für die Betroffenen getroffen sowie schlanke und kleine Masttypen verwendet würden. Mit Blick auf ein fehlendes Zustimmungserfordernis der Länder im formalen Planungs- und Zulassungsverfahren wird hier auf die Einflussmöglichkeiten der Länder durch Politikverflechtung abgestellt (Bauer 2015, S. 124). Problematisch ist, dass ein solches Vorgehen der Länder die Transparenz und möglicherweise auch die Akzeptanz des formalen Verfahrens torpediert.

Das Beispiel des bayerischen Energiedialogs zeigt auch, dass sich größere Planungs- und Zulassungsverfahren nicht entpolitisieren lassen, da ein möglicher Trassenverlauf das Wahlverhalten bei Landtags- und Kommunalwahlen beeinflussen kann, auch wenn Kommunen und Landesregierungen nur einen begrenzten Einfluss auf die Planungs- und Zulassungsprozesse ausüben können. Bayern ist es dadurch sogar gelungen, einen Kompromiss mit der Bundesregierung zu erzielen, der voraussichtlich zu einer Anpassung des Bundesbedarfsplans führen und die Bundesfachplanung beeinflussen wird (*Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie* 2015b). Fraglich ist, wie sich ein solcher Kompromiss auf das im Vorfeld gelaufene formale Planungsver-

fahren der BNetzA auswirkt. Denn die *Bundesregierung* (2015, S. 6) hatte zuvor erklärt, dass sie der Entscheidungen der BNetzA eigentlich nicht „vorgreifen“ wolle.

4 Zwischenfazit

Das Planungs- und Zulassungssystem erscheint aufgrund seiner Komplexität besonders anfällig für Beteiligungskonflikte, die sich aus parallel laufenden Beteiligungsverfahren, Unklarheiten über Beteiligungsmöglichkeiten und dem Umgang mit Beteiligungsbeiträgen ergeben können. Hinzu können Beteiligungskonflikte kommen, die sich aus dem Mehrebenensystem ergeben, weil sich Länder und Kommunen im formalen Beteiligungsverfahren nicht angemessen repräsentiert fühlen. Diese Problematik steht im Mittelpunkt des nächsten Abschnitts.

5 Analyse von Interaktionsergebnissen: Netzentwicklungspläne

Das komplexe und mehrstufige Planungs- und Zulassungssystem zum Ausbau der Hoch- und Höchstspannungsnetze scheint besonders anfällig für Beteiligungskonflikte zu sein, die möglicherweise zu einer Partizipationsverflechtungsfälle führen, da es einerseits unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Planungsstufen vorsieht und andererseits zahlreiche Beteiligungsverfahren parallel durchgeführt werden. Denn jedes Jahr werden ein neuer Szenariorahmen und ein neuer Netzentwicklungsplan aufgestellt. Hinzu kommen zukünftig Bundesbedarfsplan- und Planfeststellungsverfahren, sodass Teilnehmer und Interessierte schnell den Überblick darüber verlieren können, was gerade verhandelt wird und welche Beteiligungsmöglichkeiten überhaupt auf dieser Verhandlungsstufe bestehen. Hinzu kommt, dass Rechtsmittel erst nach Abschluss des mehrjährigen formalen Verfahrens ergriffen werden können, was unter Umständen das Gefühl der Wehrlosigkeit bei den Teilnehmern von Beteiligungsverfahren auslösen kann. Das tatsächliche Ausmaß des Widerstands gegen einzelne Vorhaben wird sich erst im Planfeststellungsverfahren zeigen, wenn Betroffenen Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Insofern kann im jetzigen Stadium allenfalls eine Plausibilisierung von Indikatoren einer Partizipationsverflechtungsfälle vorgenommen werden. Solche Indikatoren sind unter anderem Kritik an Beteiligungsmöglichkeiten, Kritik an der Verfahrenstransparenz sowie das Bezweifeln der Rechtmäßigkeit des Verfahrens und der Entscheidung.

Im Hinblick auf mögliche Indikatoren für Beteiligungskonflikte wurden Stellungnahmen zu den Netzentwicklungsplänen der Übertragungsnetzbetreiber ausgewertet. Grundsätzlich wird von der Möglichkeit, Stellungnahmen zu Bedarfsplänen und Netzentwicklungsplänen abzugeben, rege Gebrauch gemacht. Zum Netzentwicklungsplan 2014 wurden allein 26.066 Stellungnahmen abgegeben, von denen 10.593 veröffentlicht wurden.⁶ Allerdings stammt der Großteil dieser Stellungnahmen von Privatpersonen und beruht auf Formularen, die von Bürgerinitiativen entworfen wurden (*Bauer* 2015, S. 148). Dies führt dazu, dass tausende von Stellungnahmen identischer Natur sind. Dahinter scheint die Erwartung zu stehen, dass allein die Masse von abgegebenen Stellungnahmen in der Lage ist, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Ein Grundproblem dieser Stellungnahmen ist aber, dass sie das Entscheidungsprogramm mit Werthaltungen und Erwartungen kon-

frontieren, die von ihm nicht bedient werden können, weshalb in diesen Stellungnahmen regelmäßig der Kommentar zu finden ist, dass Stellungnahmen von den Netzbetreibern und der Bundesnetzagentur nicht ernst genommen würden. Solche Kommentare lassen sich nicht nur in den Stellungnahmen von Privatpersonen und Bürgerinitiativen finden, sondern auch in Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange, wie eine erste Auswertung einer Stichprobe von Stellungnahmen zu den Entwürfen der Netzentwicklungspläne der Netzbetreiber aus 2012, 2013 und 2014 gezeigt hat (Bauer 2015, S. 151ff.).

Mit Blick auf die besondere Rolle der Träger öffentlicher Belange im späteren Verfahrensverlauf sind für den vorliegenden Beitrag Stichproben der veröffentlichten Stellungnahmen von Landesregierungen, Ministerien, Landkreise und Gemeinden zu den Netzentwicklungsplänen 2013 und 2014 ausgewertet worden, da für diese beiden Konsultationsphasen die Stellungnahmen entsprechend gefiltert werden konnten.⁷ Berücksichtigt wurden alle veröffentlichten Stellungnahmen von Landesregierungen und Landesministerien. Hinsichtlich der Landkreise und Gemeinden wurden Zufallsstichproben aus den veröffentlichten Stellungnahmen gezogen. Tabelle 5 gibt hierzu einen Überblick.

Tabelle 5: Überblick über die Stichprobe

	Stellungnahmen insgesamt	Stellungnahmen veröffentlicht	Landesregierungen	Landesministerien	Landkreise (Stichprobe)	Gemeinden (Stichprobe)
2013	502	352	0	6	10	4
2014	26.066	10.593	1	5	6	18

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Gegensatz zu den Stellungnahmen von Privatpersonen und Bürgerinitiativen weisen Stellungnahmen von Ministerien, Landkreisen und Gemeinden häufig auf mögliche Raumwiderstände hin, die in der Bundesfachplanung und Planfeststellung zu berücksichtigen seien. Eine pauschale Ablehnung von Vorhaben aufgrund von allgemeinen Natur- und Gesundheitsschutzbedenken ist bei den Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan 2013 noch die Ausnahme. Dies ändert sich bei den Stellungnahmen zum Netzentwicklungsplan 2014. Dies liegt mit Blick auf die Stichprobe daran, dass sich anscheinend ein Großteil der bayerischen Landkreise und Gemeinden der Haltung der Landesregierung angeschlossen hat und die großen Nord-Süd-Trassen mit der pauschalen Begründung ablehnt, dass der Bedarf nicht hinreichend im Netzentwicklungsplan belegt sei. Insofern ist hier ein ähnliches Verhalten wie bei den Stellungnahmen von Privatpersonen und Bürgerinitiativen zu beobachten. Dies gilt auch für die Wortwahl, da die betreffenden Stellungnahmen häufig Begriffe wie „Einwendung“, „Ablehnung“ oder „Widerspruch“ verwenden, die nahelegen, dass man Rechtsmittel geltend machen möchte, obwohl solche auf dieser Verfahrensstufe gar nicht vorhanden sind. Auffällig ist, dass das Beteiligungsverfahren in den untersuchten Stellungnahmen nur selten thematisiert wird. Gleiches gilt für den Verweis auf bereits im Vorjahr abgegebene Stellungnahmen. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Auswertung der Stichprobe.

Tabelle 6: Auswertung der Stichprobe der Träger öffentlicher Belange

	Ablehnung	Zustimmung	Keine Aussage	Bezug auf konkrete Maßnahmen	Äußerung zum Verfahren	Berufung auf Stellungnahme aus dem Vorjahr
Landesregierung 2014; n=1	1	0	0	1	1	1
Ministerien 2013; n=6		3	3	4	4	0
Ministerien 2014; n=5	2	2	1	4	1	0
Landkreise 2013; n=10	3	0	7	9	4	2
Landkreise 2014; n=6	4	0	2	5	0	1
Gemeinden 2013; n=4	2	0	2	3	3	2
Gemeinden 2014; n=18	18	0	0	18	1	0

Quelle: Eigene Darstellung

Eine ausdrückliche Zustimmung zu den Planungen der Netzbetreiber stellt bei den untersuchten Stellungnahmen die Ausnahme dar und ist nur in Stellungnahmen einzelner Ministerien zu finden. Ironischerweise wird der Entwurf des Netzentwicklungsplans 2013 in der Stellungnahme des bayerischen Wirtschaftsministeriums „ausdrücklich begrüßt“, während in der Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan 2014 die Gleichstrompassage Süd-Ost – die auch Teil des Netzentwicklungsplans 2013 war – entsprechend der neuen Haltung der Staatsregierung zum Netzausbau „abgelehnt“ wird.⁸ Insofern zeigt sich auch an diesen beiden Stellungnahmen, dass eine Entpolitisierung und Versachlichung des Verfahrens nur bedingt möglich ist.

Mit Blick auf mögliche Beteiligungskonflikte sind auf der Ebene der obersten Landesbehörden die Stellungnahmen des Niedersächsischen Umweltministeriums bemerkenswert, da sie die „pauschalierte Bearbeitung“ von Stellungnahmen kritisieren und eine „nachvollziehbare Bearbeitung und Bewertung“ von Stellungnahmen durch die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur zum Netzentwicklungsplan 2013 und 2014 verlangen.⁹ In die gleiche Richtung geht die Forderung des Thüringer Bauministeriums, den Netzentwicklungsplan 2013 zu überarbeiten und darzulegen, inwieweit die „Anregungen und Bedenken Thüringens“ dabei berücksichtigt wurden.¹⁰ Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen merkt zum Netzentwicklungsplan 2014 an, dass Stellungnahmen der Landesregierungen aus vorangegangenen Verfahren bei der Planung nicht berücksichtigt worden seien, weshalb man erheblichen Korrekturbedarf sehe.¹¹ Aus den kritischen Stellungnahmen der Landesregierung und der Ministerien lässt sich der Wunsch ablesen, dass die Länder stärker in die Planung eingebunden werden möchten und ihre Interessen durch das derzeitige Verfahren nicht ausreichend berücksichtigt sehen.

Auf der Ebene Landkreise und Gemeinden ist die Kritik am Verfahren zum Teil drastischer: In einer Stellungnahme des Landratsamtes Ilm-Kreis wird die Öffentlichkeitsbeteiligung als „Feigenblatt“ und in einer Stellungnahme der Stadt Grob-Reitenbach als „Alibiveranstaltung“ bezeichnet.¹² In den untersuchten Stellungnahmen wird mehrfach kritisiert, dass der Eingang von Stellungnahmen nicht bestätigt würde und es keine individuelle Reaktion auf Stellungnahmen geben würde. Häufig wird der Wunsch geäußert, dass man in Zukunft direkt in die Planung einbezogen wird.

6 Fazit

Die Frage, ob die Bürgerbeteiligung im Rahmen des neuen Planungs- und Zulassungssystems für Hoch- und Höchstspannungsleitungen zur Legitimation des Verfahrens beiträgt oder in eine Partizipationsverflechtungsfalle führt, kann hier noch nicht beantwortet werden. Allerdings zeigt die Betrachtung des Planungs- und Zulassungssystems (3.1) und die Auswertung von Stellungnahmen (5), dass Beteiligungskonflikte vorprogrammiert sind und sich bereits abzeichnen. Diese ergeben sich unter anderem aus der Komplexität des Beteiligungsverfahrens, der Intransparenz über den Umgang mit Beteiligungsbeiträgen und Mehrebenenkonflikten zwischen Bund und Ländern.

Das Vorgehen Bayerns gegen das formale Planungs- und Zulassungsverfahren und das Entgegenkommen der Bundesregierung zeigen, dass sich die Hoffnung, komplexe Planungs- und Zulassungsverfahren zum Netzausbau entpolitisieren zu können, nicht erfüllen wird. Es zeigt sich auch – mit Blick auf die ausgewerteten Stellungnahmen –, dass die schwach ausgeprägten Beteiligungsmöglichkeiten auf den ersten Planungs- und Zulassungsstufen nicht die erhoffte Legitimationswirkung entfalten. Stattdessen scheinen Ablehnung und Misstrauen bei den Teilnehmern – auch den Trägern öffentlicher Belange – zu überwiegen.

Diese Ablehnung und dieses Misstrauen können nur bedingt über das formale Verfahren abgebaut werden, da die Erwartung, dass die Übertragungsnetzbetreiber oder die Bundesnetzagentur auf einzelne Stellungnahmen eingehen, nicht erfüllt werden können. Insofern erscheint auch die Bezeichnung des Konsultationsverfahrens von Seiten der Netzbetreiber als „Dialog“¹³ unglücklich.

Eine zentrale Rolle bei der Abschwächung unerwünschter Folgen beschränkter Beteiligungsmöglichkeiten im formalen Verfahren scheinen informale Verfahren und Angebote von Seiten der Netzbetreiber und der Bundesnetzagentur zu spielen, die in Veranstaltungen vor Ort Verfahren und Planungsstand erläutern und Diskussionen ermöglichen. Vermutlich tragen solche Veranstaltungen stärker zur Legitimation des Verfahrens bei als die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme.

Grundsätzlich sollten Netzbetreiber und Bundesnetzagentur darauf achten, auch auf Beschränkungen der Beteiligungsmöglichkeiten in laufenden Verfahren zu verweisen, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Darüber hinaus sollte – auch wenn es selbstverständlich erscheinen mag – betont werden, dass in konkreten Planungsprozessen natur- und gesundheitsschutzrechtlichen Bedenken Rechnung getragen wird. Daneben sollte das Angebot von Informationsveranstaltungen in den betroffenen Regionen aufrechterhalten und ausgebaut werden. Dadurch ließe sich sicherlich ein Teil des Misstrauens gegenüber den Planungs- und Zulassungsprozessen abbauen. Ob sich dadurch auch der örtliche Widerstand gegen eine mögliche Entscheidung reduzieren lässt, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

- 1 Die Verwendung des Begriffs „Einwendung“ in § 9 Abs. 3 NABEG suggeriert, dass hier die aus Spezialgesetzen zur Fachplanung bekannte Einwendung gemeint sein könnte. Eine solche Einwendung stellt eine sachliche Gegenvorbringung dar, die der Wahrung der Rechte und Interessen Betroffener dient und auf die Verhinderung oder Änderung des Vorhabens abzielt. Aufgrund der Tatsache, dass durch die Bundesfachplanung nach § 15 Abs. 3 Satz 1 NABEG die Rechte Dritter nicht berührt werden, ist davon auszugehen, dass man sich beim Begriff „Einwendungsfrist“ in § 9 Abs. 4 NABEG auf das allgemeine Äußerungsrecht nach § 9 Abs. 6 NABEG bezieht (vgl. Bauer 2015, S. 135).

- 2 Siehe zu Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ Scharpf (2000, S. 334ff.).
- 3 Siehe: <http://suedlink.tennet.eu/bundesfachplanung/antrag-6/dialogprozess.html> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 4 Siehe: <http://www.energie-innovativ.de/energiedialog/nc/> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 5 Siehe: <http://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/versorgungssicherheit/netzausbau/dialogverfahren-suedlink/> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 6 Siehe: <http://www.netzentwicklungsplan.de/stellungnahmen-2014> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 7 Abrufbar im Konsultationsarchiv unter: <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/dialog> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).
- 8 Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, Stellungnahme vom 12.04.2013; Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie, Stellungnahme vom 28.05.2014.
- 9 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Stellungnahmen vom 09.04.2013 und vom 27.05.2014.
- 10 Vgl. Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, Stellungnahme vom 12.04.2013.
- 11 Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme vom 27.05.2014.
- 12 Vgl. Landratsamt Ilm-Kreis, Stellungnahme vom 10.04.2013; Stadt Großenreuth, Stellungnahme vom 12.04.2013.
- 13 Vgl. <http://www.netzentwicklungsplan.de/content/dialog> (zuletzt abgerufen am 11.08.15).

Literatur

- Aigner, Ilse*, 2014: Regierungserklärung: Energie für Bayern – sicher, bezahlbar, sauber, 23.10.14, online verfügbar unter: http://www.stmwi.bayern.de/uploads/media/2014-10-23-Energie-sicher-bezahlbar-sauber-StM-Aigner_01.pdf, Stand 11.08.2015.
- Bauer, Christian* 2015: Die Energiewende in der Politik- und Partizipationsverflechtungsfälle. Das Beispiel des Stromnetzausbaus, in: Verwaltungsarchiv, Heft 1, S. 112-154.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie*, 2015a: Energiedialog: Schlussfolgerungen, 02.02.2015, online verfügbar unter: http://www.energie-innovativ.de/fileadmin/user_upload/energie_innovativ/Energiedialog/Dokumente/2015-02-02-Schlussfolgerungen-Energiedialog.pdf, Stand 11.08.15.
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie*, 2015b: Pressemitteilung. Ergebnisse des energiepolitischen Spitzengesprächs, 02.07.2015, online verfügbar unter: <http://www.stmwi.bayern.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pm/140-2015/>, Stand 11.08.15.
- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Blümel, Willi*, 1972: „Demokratisierung der Planung“ oder rechtsstaatliche Planung, in: *Schur, Roman* (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München: C.H. Beck, S. 9-35.
- Bull, Hans Peter* 2014: Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 21, S. 897-907.
- Bundesnetzagentur*, 2012: Bestätigung Netzentwicklungsplan Strom 2022, 25.11.2012.
- Bundesnetzagentur*, 2014: Genehmigung des Szenari Rahmens 2025, 19.12.2014.
- Bundesrat*, 2011: Plenarprotokoll der Sitzung des Bundesrats vom 08.07.2011, Plenarprotokoll 885.
- Bundesregierung*, 2008: Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Ausbaus der Höchstspannungsnetze, BT-Drucks. 16/10491 vom 07.10.2008.
- Bundesregierung*, 2011: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften, BT-Drucks. 17/6072 vom 06.06.2011.
- Bundesregierung*, 2013: Verordnung über die Zuweisung der Planfeststellung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen auf die Bundesnetzagentur, BR-Drucks. 333/13 vom 25.04.2013.
- Bundesregierung*, 2014: Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Grüne zur energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungs-Korridors D, BT-Drucks. 18/1177 vom 15.04.2014.

- Bundesregierung*, 2015: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 1. Juni 2015 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, BT-Drucks. 18/5062 vom 05.06.2015.
- Bundestag*, 2011: Stenografischer Bericht 114. Sitzung vom 09.06.2011, Plenarprotokoll 17/114.
- Bundestag*, 2014: Plenarprotokoll zur Aktuellen Stunde zur „Haltung der Bundesregierung zur Forderung der bayerischen Staatsregierung nach einem Moratorium für den Ausbau der Stromnetze“, BT-Plenarprotokoll 18/14 vom 13.02.14.
- Burgi, Martin/Durner, Wolfgang*, 2012: Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, Baden-Baden: Nomos.
- Dollinger, Walter* 1986: Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren von Großprojekte, Spardorf: René F. Wilfer.
- Fest, Phillip*, 2013: Der Netzausbau im Recht der Energiewende, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 13, S. 824-830.
- Frenz, Walter*, 2012: Individuelle Klagebefugnis zwischen Bürgerprotest und Umweltverbandsklage, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 13, S. 811-816.
- Groß, Thomas*, 2011: Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 13, S. 510-515.
- Gurlit, Elke*, 2012: Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in: Juristenzeitung, Heft 17, S. 833-841.
- Haug, Volker M./Schadtke, Kai*, 2014: Der Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des § 46 VwVfG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Heft 5, S. 271-275.
- Holtkamp, Lars/Stach, Birgit* 1995: Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik, Marburg/Berlin: Schüren.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo*, 2006: Kooperative Demokratie. Das demokratische Potenzial von Bürgerbeteiligung, Frankfurt: Campus.
- Jung, Ottmar*, 2014: Gefahren im „Frühling der direkten Demokratie“. Anmerkungen zu Stuttgart, Berlin und anderen Fällen, in: Münch, Ursula/Hornig, Eike-Christian/Kranepohl, Uwe, Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos, S. 259-274.
- Kersting, Norbert*, 2008: Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation, in: ders. (Hrsg.), Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-39.
- Kment, Martin*, 2011: Vorbote der Energiewende in der Bundesrepublik Deutschland: das Netzausbaubeschleunigungsgesetz, in: Recht der Energiewirtschaft, Heft 10-11, S. 341-347.
- Kment, Martin*, 2014: Das Planungsrecht der Energiewende, in: Die Verwaltung, Heft 3, S. 377-406.
- Kropp, Sabine*, 2010: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Lippert, André*, 2013: Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, in: Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 4, S. 203-2011.
- Marg, Stine* u.a., 2013: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende, in: Franz, Walter u.a. (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen, Berlin: Rowolth, S. 94-138.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt: Campus, S. 39-72.
- Montag, Tobias*, 2014: Bürgerbeteiligung föderal – Vetospieler oder Motor der Energiewende, in: Die politische Meinung, 527, S. 65-68.
- Münkler, Herfried*, 2010: Regierungsversagen, Staatsversagen und die Krise der Demokratie, in: Berliner Republik, 11, (5), S. 48-55.
- Paulus, Kim/Noske, Sonja*, 2014: Erfahrungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung beim Netzausbau, in: Ziekow, Jan (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2013, 2014, Berlin: Duncker & Humblot, S. 225-232.
- Scharpf, Fritz W.*, 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefasster Leitfaden, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden: Nomos, S. 21-31.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4, S. 323-356.

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

Steinbach, Armin, 2013: Keine Energiewende ohne Netze: Die Umsetzung des Bedarfsplangesetzes im reformierten Rechtsrahmen, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 23, S. 921-929.

Ziekow, Jan, 2012: Neue Formen der Bürgerbeteiligung, Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, München: C.H. Beck.

Anschrift des Autors:

Dr. Christian Bauer, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer

E-Mail: cbauer@foev-speyer.de

Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Göttrik Wewer

Legitimation staatlichen Handelns durch Transparenz?

Eine Fallstudie für Hamburg

Zusammenfassung

Hamburg ist das erste Bundesland, das sich ein spezielles Transparenzgesetz gegeben hat. Da andere Länder diesem Beispiel folgen wollen, lohnt eine genauere Betrachtung. Schon theoretische Vorüberlegungen wecken Zweifel, ob durch mehr Transparenz die Legitimation staatlichen Handelns erhöht werden kann, und schon jetzt spricht alles dafür, dass die sechs Ziele, die mit dem Gesetz erreicht werden sollen, nicht zu erreichen sind, da es keinerlei kausale Beziehungen zwischen einem Transparenzregister mit amtlichen Daten und Dokumenten und diesen Zielen gibt. Regierungen sollten also nicht zu große Erwartungen wecken und sich die Freiheit bewahren, selbst über Sinn und Unsinn und Kosten und Nutzen solcher Instrumente zu entscheiden, statt sich durch ein Gesetz unnötig Fesseln anzulegen.

Schlagworte: Transparenz, Legitimität, staatliches Handeln, Informationsregister

Abstract

Legitimation of governance by transparency?

A case study of the transparency law of Hamburg

Hamburg is the first federal state which has given itself a special transparency law. As other federal states want to follow this example it is worth taking a closer look. Theoretical preconsiderations already raise doubts as to the possibility of increase the legitimation of governance by more transparency. In addition to that everything suggests that the six objectives which are to be achieved with this law cannot be reached for the reason that no causal relations between a register of transparency with official data and documents and these objectives exist. Governments should not raise too great expectations and maintain their liberty to decide themselves about sense and nonsense as well as costs and benefits of those instruments instead of tangling chains by a law needlessly.

Key words: transparency, legitimation, governance, register of information

1 Transparenz: Im Großen und Ganzen oder in jedem Detail?

Transparenz hat in der Demokratie- und Staatstheorie immer eine gewisse Rolle gespielt, ohne es jedoch – im Gegensatz zu Legitimation (*Westle 2000a*) bzw. Legitimität (*Mandt 1995; Westle 2000b; Nohlen 2011*) – zu einer eigenständigen Kategorie in den einschlägigen Wörterbüchern zu bringen. Zu demokratischer Willensbildung, soviel steht fest, gehört ein Mindestmaß an Transparenz staatlichen Handelns. Die Bürger sollen wissen, worum in der Politik gestritten wird (Inhalt), in welchen Bahnen das erfolgt (Verfahren), was dabei herauskommt (Ergebnis) und wem das zuzuschreiben ist (Verantwortung) (*Bröhmer 2004*). Es handelte sich nach diesem Modell um Transparenz *en gros*, nicht *en detail*, und

die Aufgabe, für Transparenz zu sorgen, oblag – abgesehen von Regierung und Verwaltung selbst – professionellen Übersetzern: der Opposition, den Medien, der Wissenschaft usw. Sie bereiteten den Sachverhalt so auf, dass man verstehen konnte, was den Streit ausmachte; die Bürgerinnen und Bürger recherchierten nicht selbst, durften aber entscheiden, welche Argumente sie am ehesten überzeugten. Wenn ihnen eine Entscheidung nicht gefiel, konnten sie protestieren oder die Regierung bei nächster Gelegenheit abwählen.

Die richtige Balance zwischen Offenheit und Diskretion, zwischen Transparenz und Geheimhaltung ist selbst Teil der politischen Auseinandersetzung. Für das, was der Staat offenbaren muss und was er geheim halten darf, gibt es Vorschriften und Gesetze (vgl. *Wewer 2012*) und auch das eine oder andere Urteil von Gerichten. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit darf zum Beispiel nicht so weit gehen, dass sie den politischen Wettbewerb beeinflusst. Wenn der Bürger mehr wissen will, als ihm die Verwaltung sagen möchte, kann er sich im Bund und in den meisten Ländern auf die Informationsfreiheit berufen und an Beauftragte wenden, die ihm zu seinem Recht verhelfen sollen.

Wie alles staatliche Handeln unterliegt auch das Offenlegen von Informationen, die in den Akten schlummern, einer sorgfältigen Abwägung von Rechten und Pflichten, von Kosten und Nutzen, von Aufwand und Ertrag. Auch hier gilt das ökonomische Gesetz des abnehmenden Grenznutzens: Wo bereits relativ große Transparenz herrscht, sind weitere Fortschritte nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand zu erreichen. Zu beachten sind also auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und ähnliche Prinzipien, die nicht nur für staatliches Handeln gelten. Neben politischer Klugheit, die immer angeraten ist, und rechtlichen Vorgaben, an die man sich zu halten hat, sind auch praktische Auswirkungen solcher Entscheidungen zu bedenken. „If some transparency is good, more is not necessarily better“ – so haben *Christopher Hood* und *David Heald* einschlägige Erkenntnisse der Wissenschaft zusammengefasst (zitiert bei *Wewer 2014*, S. 89). Sinnvoll sei generell „an optimal level of transparency that is less than maximum transparency“ (zitiert ebenda, S. 86). Ein Optimum an Transparenz liegt demnach irgendwo zwischen einem Mindestmaß an Transparenz, das für Demokratien unverzichtbar ist, und einem Maximum an Transparenz, das die Demokratie gefährdet, weil Freiheit, Individualität und Eigensinn auf der Strecke bleiben.

Im 21. Jahrhundert hat sich, angetrieben von den kommerziellen Datensammlern im *Silicon Valley*, eine globale Bewegung formiert, die für eine maximale Transparenz staatlichen Handelns kämpft (*Wewer 2012*, mit weiteren Nachweisen). Ihr geht es nicht mehr um Transparenz *en gros*, sondern um Kontrolle *en detail*. Sie verlässt sich nicht mehr auf professionelle Übersetzer, die politisches und administratives Handeln erklären, sondern will alle Unterlagen selbst studieren können und fordert deshalb (wie etwa die Piraten) „Akteneinsicht für jedermann“ auf allen staatlichen Ebenen. Der Bürger soll nicht erst Anträge stellen müssen, um staatliche Vorgänge einsehen zu können, sondern die Verwaltung soll von sich aus möglichst viele Daten und Dokumente ins Netz stellen. Und damit das auch geschieht, soll diese Pflicht gesetzlich festgeschrieben werden. Ein Ermessen der Verwaltung gibt es dann nicht mehr, auch keine Abwägung mehr von Kosten und Nutzen oder von Aufwand und Ertrag. Während Blogger wie *Christian Heller* (2011, S. 157) kein Hehl daraus machen, mit der Forderung nach einem „gläsernen Staat“ die Machtfrage stellen zu wollen (vgl. auch *Beckedahl/Lüke 2012*), behaupten andere, (nur) auf diese Weise ließe sich wieder mehr Vertrauen in Staat und Politik aufbauen (siehe aber *Sztompka 2010*).

Vor diesem Hintergrund ist das Fallbeispiel Hamburg, das als erstes Bundesland ein gesondertes Transparenzgesetz beschlossen hat (*Kleindiek 2013*), besonders interessant,

zumal andere Länder diesem Beispiel folgen wollen (*Raab* 2014). Schon deshalb lohnt eine Prüfung der These, mit solchen Gesetzen lasse sich wieder mehr Vertrauen in staatliches Handeln erreichen und damit die Legitimation von Regierung und Verwaltung erhöhen.

In einem ersten Schritt soll geprüft werden, wie das Hamburger Transparenzgesetz seit dem 13. Juni 2012 umgesetzt worden ist (Abschnitt 3), bevor dann in einem zweiten Schritt gefragt wird, ob die Ziele, die mit diesem Gesetz verfolgt werden, auch erreicht werden (können) (Abschnitt 4). Abgesehen von der einschlägigen Literatur beruht die Analyse auf einer systematischen Auswertung von Dokumenten, insbesondere von Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft, dem wiederholten Besuch des Hamburger Transparenzportals – dem Kernstück des Gesetzes – im Netz sowie einigen Auskünften der Leitstelle, die für dessen ordnungsgemäßen Betrieb verantwortlich ist. Es handelt sich mithin um eine qualitative Inhaltsanalyse. Da das Portal erst zum Jahreswechsel 2014/15 in den Regelbetrieb übergegangen ist, schien es sinnvoll, hin und wieder auch die empirischen Erfahrungen einfließen zu lassen, die Bremen mit einem ähnlichen Projekt gemacht hat (*Kubicek* 2011; *Kubicek* 2013; *Kubicek/Lippa* 2010a). Bei der kurzen Zeitspanne seit Inkrafttreten bzw. Umsetzung des Gesetzes können die empirischen Aussagen nur vorläufig sein, als Anstoß für weitere Forschungen.

Zuvor sollen einige theoretische Vorüberlegungen zum Zusammenspiel von Transparenz und Legitimation angestellt werden, um das Potential auszuloten, das Transparenz für staatliches Handeln (*König/Dose* 1993) und für dessen Legitimation überhaupt haben kann (Abschnitt 2). Ist Transparenz ein geeignetes Instrument, die Legitimation staatlichen Handelns zu erhöhen, und wenn ja: ist sie ein starkes oder ein schwaches Instrument? Zum Abschluss sollen aus den Erkenntnissen, die die Analyse erbracht hat, einige Empfehlungen für die politische und administrative Praxis abgeleitet werden (Abschnitt 5).

2 Legitimation durch Transparenz: Theoretische Vorüberlegungen

Die Initiative, die sich für ein Transparenzgesetz in Hamburg einsetzte, kämpfte unter dem Motto „Transparenz schafft Vertrauen“. Auch wenn beides nicht das Gleiche ist (*Sztompka* 2010), so steckt darin doch auch die Behauptung, Transparenz schaffe Legitimation. Menschen, die ihrer Regierung vertrauen, sehen das, was sie treibt, zumeist als legitim an, sonst würden sie ihr nicht vertrauen. Man wolle mit dem Gesetz „die Transparenz und damit die Akzeptanz des Verwaltungshandelns“ erhöhen, heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs. Wenn die Akzeptanz von Entscheidungen der Verwaltung gesteigert werden soll, so zielt auch das darauf ab, mehr Menschen dazu zu bewegen, sie als legitim zu betrachten. Das Instrument, mit dem das erreicht werden soll, ist Transparenz (hier in der Form öffentlich bereitgestellter Daten und Dokumente).

Nun gibt es gute Gründe, daran zu zweifeln, dass diese einfache Gleichung aufgeht, ob also mehr Transparenz wirklich das geeignete Instrument ist, mehr Vertrauen, mehr Akzeptanz oder eine höhere Legitimation staatlichen Handelns zu erreichen. *Onora O’Neill* hat darauf hingewiesen, dass wir nicht das Geheimnis bekämpfen müssen, um Vertrauen zu gewinnen, sondern die Unehrllichkeit, den Schwindel, die Irreführung. Je

mehr Informationen allgemein zur Verfügung stünden, desto stärker sei das Vertrauen in die Politik gesunken. Das liege aber nicht daran, dass die Bürger jetzt besser informiert seien, sondern daran, dass es immer schwieriger werde, in einem Ozean an Daten und bei der Kakophonie im Internet die Orientierung zu behalten (*O'Neill* 2002). Wer der Regierung misstraut, legt seine Haltung nicht deshalb ab, weil jetzt ein paar amtliche Dokumente im Netz stehen, sondern dürfte vermuten, dass die wirklich wichtigen Dinge weiterhin verheimlicht werden.

Auch *Max-Otto Baumann* weist darauf hin, dass das Vertrauen in die Politik bei wachsender Transparenz in den letzten Dekaden eher gesunken ist. Er hält die Ansicht, wenn alles immer transparenter werde, werde auch alles gut, für eine politische Utopie, die der Realität nicht standhalten kann, und geht davon aus, ein Übermaß an Transparenz transformiere die Politik nicht zum Besseren, sondern verstärke ihre als undemokratisch (miss)verstandenen Mechanismen, was gerade nicht zu mehr Vertrauen, mehr Akzeptanz oder mehr Legitimität führe. Gegen die „aktuelle Transparenz-Hypertrophie“ wendet er ein: Was der Staat an Macht verliere, müsse der Bürger an Vernunft gewinnen, aber mit der Rolle als Ersatzpolitiker sei er überfordert; die Politik werde durch Beobachtung nicht diszipliniert und damit vertrauenswürdiger, denn auch demokratische Politik beruhe auf dem Streben nach Macht; ein Übermaß an Information führe dazu, dass Politik den Gesetzen des Marketing unterworfen werde, wodurch sich die Ebenen von Vernunft und Macht auf gefährliche Weise entkoppeln würden (*Baumann* 2014). Die Aktivisten übersähen, welche paradoxen Effekte ihr „illusorisches Politikmodell“ auslösen könne, und arbeiteten sich an der Regierung ab, obwohl ihre politische Energie eigentlich dem Elektorat gelten müsste.

Man muss die Position, dass eine übersteigerte Transparenz kein Vertrauen schafft, weil das an der falschen Stelle ansetzt, weil sie Risiken birgt, die unterschätzt werden, und weil sie Nebeneffekte auslösen kann, die noch niemand ahnt, nicht teilen, sondern kann immer noch meinen: „more transparency is needed, not less“ (*Bass/Brian/Eisen* 2014, S. 2). Zu konstatieren ist jedoch, dass die Gleichung „mehr Transparenz = mehr Vertrauen“ zu simpel ist, um aufgehen zu können, und dass die kausalen Beziehungen zwischen Transparenz und Vertrauen bzw. Transparenz und Legitimität völlig unklar sind (*Westle* 1989; *Suchman* 1995; *Heidorn* 1982).

Die Verfügbarkeit von Informationen ist jedenfalls keine Garantie, dass Menschen größeres Vertrauen in Politik, Regierung und Verwaltung haben, weil diese Informationen immer interpretiert werden müssen und immer interpretiert werden. Sie sprechen nicht für sich, sondern müssen in einen Kontext eingeordnet werden, um richtig verstanden werden zu können (*Kubicek* 2012), aber niemand ist gezwungen, sich diesen Kontext zu erarbeiten.

Legitimität steht für Rechtmäßigkeit; Legitimation meint hingegen den Prozess, das Verfahren, in dem Entscheidungen zustande kommen (*Luhmann* 1989), oder das Ergebnis, das dabei erzielt wird. Das Handeln der Verwaltung ist legitim, wenn es erstens begründet, ordnungsgemäß, rechtmäßig erfolgt (Rechtmäßigkeit des Handelns) und wenn es zweitens als solches von den Bürgern auch wahrgenommen wird (Anerkennungswürdigkeit des Handelns). Beide Aspekte haben eine subjektive und eine objektive Komponente: Die Verwaltung kann meinen, rechtmäßig zu handeln, ohne dass das wirklich so sein muss; die Bürger können den Eindruck haben, es laufe nicht alles korrekt ab, obwohl das durchaus der Fall sein kann. Die Anzahl der Dokumente, die im Netz stehen, hat damit nichts zu tun.

Legitimes Handeln hat eine formale und eine materielle Komponente: Wenn es in geordneten, rechtmäßigen Bahnen erfolgt (Legitimation durch Verfahren) und wenn es mehrheitlich gewünschte Ergebnisse produziert (Legitimation durch Ergebnisse). Manche sprechen auch von *Input*-Legitimation und *Output*-Legitimation (Kraus 2004). Beide stehen in einer Wechselbeziehung zueinander. Wenn das Verfahren überwiegend als korrekt und fair angesehen wird, dann *kann* das dazu führen, dass auch „schlechte“ Ergebnisse eher akzeptiert werden; Verfahren können als ungerecht und unsauber betrachtet und dennoch hingenommen werden, wenn die Ergebnisse (aus Sicht der Bürger) „stimmen“. Entscheidend für die Legitimität der Exekutive ist nicht die einzelne Entscheidung, die jeweils umstritten sein kann, sondern eine Art Gesamtbilanz.

Wenn das Ergebnis überwiegend begrüßt wird, dann interessiert es kaum jemanden, wie es zustande gekommen ist (nur die unterlegene Minderheit); wird das Ergebnis überwiegend für falsch gehalten, dann hilft der Hinweis auf ein korrektes, transparentes Verfahren relativ wenig. Die Wechselwirkungen zwischen beiden Komponenten und der Gesamteindruck, der daraus entstehen kann, lassen sich in einer Vier-Felder-Matrix darstellen:

Abbildung 1: Verfahren und Ergebnis: Wechselwirkungen und Gesamteindruck

	„gutes“ Ergebnis	„schlechtes“ Ergebnis
„gutes“ Verfahren	++	+ -
„schlechtes“ Verfahren	+ -	--

Quelle: Eigene Darstellung

Eindeutig positiv ist das Handeln der Verwaltung, wenn in Ordnung ist, wie sie vorgeht, und auch das „richtige“ Ergebnis dabei herauskommt. Eindeutig negativ zu bewerten wäre, wenn sowohl das Vorgehen angezweifelt als auch das Ergebnis abgelehnt wird. Theoretisch und praktisch interessanter sind jedoch die Fälle, die nicht so eindeutig sind: Wenn also ein „gutes“ Ergebnis trotz „schlechtem“ Verfahren herauskommt oder ein „schlechtes“ Ergebnis in einem „guten“ Verfahren. Im Zweifel dürfte für die meisten das Ergebnis wichtiger sein als das Verfahren. Ein überzeugendes Ergebnis hat also, auch wenn es auf fragwürdige Weise entstanden sein sollte, größere Chancen, auf Zustimmung zu stoßen,

als ein Ergebnis, das massiv abgelehnt wird, auch wenn es völlig korrekt zustande gekommen ist. Zugespitzt könnte man sagen: Gute Politik erhöht die Legitimation staatlichen Handelns (*Offe* 2015; *Krastev* 2014), schlechte Politik lässt sich auch durch ein staatliches Transparenzportal nicht retten.

Transparenz ist ein Instrument formaler Legitimation, bezieht sich primär auf das Verfahren, eher selten auf die materiellen Ergebnisse („*cui bono*“) und noch seltener auf ein besseres Verständnis von Staat, Politik und Demokratie. Nach dem oben Gesagten ist es ein relativ schwaches Instrument, eine höhere Legitimation staatlichen Handelns zu erzeugen. Wenn die Menschen mit der Politik, die gemacht wird, nicht zufrieden sind, dann dürften sie sich auch nicht mit dem Hinweis besänftigen lassen, man könne doch jetzt alles in einem Transparenzregister nachlesen.

Die Befürworter von Transparenzgesetzen suggerieren, diese würden politische und administrative Prozesse tatsächlich transparent machen. Das trifft aber nur bedingt zu. Man kann einen Haushalt graphisch aufbereiten und ins Netz stellen, ohne dass jemand daran ablesen könnte, welche Argumente sich in nächtlichen Bereinigungssitzungen durchgesetzt haben, wer von bestimmten Entscheidungen profitiert und wer dafür etwas abgeben muss. Wenn dieses Instrument aber gar nicht geeignet sein sollte, Transparenz zu schaffen, dann wäre auch fraglich, wie das zu mehr Vertrauen, mehr Akzeptanz oder einer höheren Legitimation staatlichen Handelns führen soll. Man kann darauf hoffen, dass schon der Eindruck, man habe nichts zu verbergen, eine positive Wirkung entfaltet, muss aber auch damit rechnen, dass das Gegenteil eintritt, wenn sich herausstellt, dass Transparenzgesetze an der Undurchschaubarkeit des Regierens und Verwaltens überhaupt nichts ändern. Hier sind noch viele Fragen offen.

3 Zeit und Geld: Die Umsetzung des Gesetzes

Nach Ansicht der Initiatoren, des Senats und wohl auch der Bürgerschaft ist das Vorhaben ein voller Erfolg. Man habe gemeinsam „ein wirksames Transparenzgesetz für Hamburg“ erarbeitet und der Kompromiss, den die Bürgerschaft am 13. Juni 2012 beschlossen habe, entspreche „weitestgehend unseren Forderungen“, stellten die Aktivisten in ihrem *Wiki* zufrieden fest (siehe auch die Pressemitteilung vom 12. Juni 2012: Hamburg wird Transparenz-Hauptstadt). Zwei Jahre später sagte *Gregor Hackmack*, einer ihrer Sprecher, man sei „von der vorzeitigen Freischaltung des Portals positiv überrascht“ und „sehr angetan von der hochprofessionellen Umsetzung und der einfachen Bedienbarkeit des Transparenzportals“ (zitiert bei *Meyer-Wellmann* 2014).

Seit das Gesetz in Kraft getreten sei, könne sich Hamburg „mit Fug und Recht als das transparenteste Bundesland Deutschlands“ bezeichnen, schrieb die SPD-Fraktion in der Bürgerschaft in einem Antrag an den Senat, weiterhin die organisatorischen und technischen Voraussetzungen dafür offenzuhalten und sukzessive zu schaffen, auch die mittelbare Verwaltung in das geplante Informationsregister einpflegen zu können (Drucksache 20/9677 vom 22. Oktober 2013). Zu diesem Zeitpunkt liefen die Vorbereitungen für dieses Register (<http://transparenz.hamburg.de>) zwar auf Hochtouren, gab es praktisch aber noch gar keine Ergebnisse.

Als Kriterien für den Erfolg benannten die Befürworter die fristgerechte Umsetzung des Gesetzes und die Einhaltung des Kostenrahmens bei der Realisierung des Informationsregisters. Das Portal konnte sogar schon etwas früher freigeschaltet werden, als das ur-

sprünglich vorgesehen war. In den ersten 24 Stunden wurden die Seiten mehr als 50.000 mal angeklickt, in nur wenigen Tagen erfolgten schon 190.000 Seitenaufrufe (*Meyer-Wellmann* 2014). Eine gewisse Neugier, wie dieses Portal aussieht, war also durchaus vorhanden. Was man in Hamburg mache, sei bundesweit einmalig, erklärte der Staatsrat der Justizbehörde, und könne „für viele andere Bundesländer ein Vorbild“ sein (zitiert bei *Meyer-Wellmann* 2014).

Zum offiziellen Starttermin am 1. Oktober 2014 erfolgte – was bei staatlichen Maßnahmen eher selten der Fall ist – eine stadtweite Plakatierung (400 City-Light-Poster sowie 215 Plakate in U- und S-Bahnhöfen), um die Bürger auf das neue Transparenzportal aufmerksam zu machen (Drucksache 20/13270 vom 7. Oktober 2014, S. 4). Das Vorhaben wurde zudem intensiv von den Medien begleitet, so dass es in der Hansestadt kaum möglich gewesen sein dürfte, nichts davon gehört zu haben.

Die Bürgerschaft hatte den Senat verpflichtet, alle halbe Jahre über den Fortgang des Projekts zu berichten. Diese Pflicht hat er mit den Drucksachen 20/7441 vom 2. April 2013, 20/9512 vom 1. Oktober 2013 und 20/11352 vom 1. April 2014 erfüllt. Mit der Drucksache 20/13270 vom 7. Oktober 2014 berichtete der Senat „abschließend“, wie es gelingen konnte, das Portal sogar noch vor dem geplanten Termin freizuschalten.

Hinsichtlich der Kosten hätten sich keine Umstände ergeben, die Anlass zu einer abweichenden Einschätzung von der mit Drucksache 20/9512 vom 1. Oktober 2013 übermittelten Schätzung geben würden, teilte der Senat in seiner abschließenden Stellungnahme mit. Dort waren die Gesamtkosten für den Aufbau des Informationsregisters mit knapp 5,2 Mio. Euro veranschlagt worden, davon rund 1,5 Mio. Euro für die zehn Mitarbeiter des Projekts, knapp 2 Mio. Euro für software-unterstützte Geschäftsprozesse, jeweils rund eine halbe Million Euro für externe Unterstützung und interne Schulungen sowie 650.000 Euro für das Register selbst, d.h. für technische Anpassungen des bereits bestehenden Hamburg-Portals. Die Umsetzung des Gesetzes „konnte nur in Kooperation mit allen Behörden und insbesondere bei der technischen Umsetzung nur durch enge Zusammenarbeit von Projekt, Dataport, Hitec e.V., dem Fraunhofer-Institut und weiterer Dienstleister gelingen.“

Nach Abschluss der Projektphase zum 31. Dezember 2014 ging die Verantwortung für den Betrieb des Transparenzportals einschließlich seiner strategischen und technischen Weiterentwicklung auf das Staatsarchiv über, das zur Kulturbehörde gehört, während die ministerielle Zuständigkeit für das Gesetz weiterhin bei der Behörde für Justiz und Gleichstellung verbleibt. Die Finanzierung der Fachlichen Leitstelle im Staatsarchiv, die als dauerhaftes Kompetenz- und Kommunikationszentrum für alle Belange des Portals nach innen wie nach außen dienen soll, erfolgt aus dem Einzelplan 3.3 der Kulturbehörde. Da das Portal von den einzelnen Behörden dezentral befüllt werden soll, hofft man, mit drei Stellen für die Leitstelle auszukommen. An laufenden Kosten, einschließlich des Personals, geht man von knapp 1,4 Mio. Euro jährlich aus (Drucksache 20/9512, S. 8).

Bei der Freigabe der Beta-Version des Registers Mitte September konnte man bereits Schriftstücke im Umfang von rund 33 Millionen DIN A4-Seiten einsehen (*Meyer-Wellmann* 2014). Insgesamt wurden 57 Liefersysteme und Datenbestände gemäß den gesetzlichen Vorgaben sukzessive in das Portal integriert, für die manchmal individuelle Schnittstellen programmiert werden mussten. Zum Jahreswechsel 2014/15, als das Projekt offiziell abgeschlossen wurde und das Transparenzportal in den Regelbetrieb gegangen ist, waren dort nach Auskunft der Leitstelle 22.324 Dokumente und Datensätze zugänglich. Da das Portal nicht nur Zugang zu den Informationen gewährt, die nach dem Gesetz

dort zu finden sein müssen, sondern auch zu *Open Data*, zu Geodaten, zu Umweltmessdaten, zum Behördenfinder, zur Behördennummer 115 sowie zu weiteren „transparenten“ Angeboten der Stadt führt, ist eine Abgrenzung zwischen dem Transparenzportal im engeren Sinne und einem Stadtportal im weiteren Sinne schwierig. Daten, die nicht in das Portal eingestellt wurden, können in Hamburg weiterhin auf Antrag zugänglich gemacht werden. Eine frühzeitige Kostenschätzung soll dabei vor überraschenden Forderungen schützen.

Um einschätzen zu können, ob das viele oder wenige Dokumente und Datensätze sind, müsste man wissen, wie viele Dokumente sich insgesamt in Hamburger Akten befinden und über welche Datensätze die Verwaltung verfügt, die nicht in das Portal eingespeist worden sind. Genaue Zahlen kennt wohl niemand. In das Portal geht primär das ein, was gesetzlich gefordert ist und wohl auch allgemein als besonders relevant angesehen wird.

Da das regelmäßige Befüllen des Portals jetzt erst richtig beginnt, entsteht über die Jahre eine riesige Datenbank. Je mehr Daten und Dokumente zentral bereitgestellt werden, desto besser muss die Suchfunktion sein, damit man in diesem Heuhaufen schnell die Stecknadeln findet, die einen interessieren. Dennoch dürfte es schwerer werden, den Überblick zu behalten, je mehr Informationen die Datenbank enthält. Alle Informationen im Register „müssen mindestens zehn Jahre nach ihrer letzten Änderung vorgehalten werden“ (§ 10 Abs. 6 HmTG). Welcher Datenberg hier in zehn Jahren entsteht und wie gut sich die Bürger darin zurechtfinden werden, lässt sich derzeit schwer einschätzen.

Für September 2014 meldete das Portal fast 1,1 Millionen Zugriffe, für Oktober dann 1,8 Millionen, für November knapp 1,9 Millionen und für Dezember rund 2 Millionen. Die Zugriffe werden nach Auskunft der Leitstelle nicht seit dem Start addiert, sondern jeden Monat neu gezählt. Wenn sich die letzte Zahl stabilisiert, dann wären für 2015 also insgesamt rund 24 Millionen Zugriffe zu erwarten. Zwei Millionen Zugriffe pro Monat sind durchaus beachtlich. Gezählt werden Seitenaufrufe, nicht die Anzahl der Besucher. Gemäß § 10 Abs. 4 des Hamburgischen Transparenzgesetzes ist der Zugang zum Informationsregister kostenlos und anonym, so dass die IP-Adressen der Nutzer nicht erhoben werden. Deshalb wissen wir nicht, wie viele Seiten ein Besucher des Portals durchschnittlich aufruft. Da niemand die Nutzer(gruppen) kennt, weiß auch niemand, wie intensiv der „normale“ Bürger dieses Instrument nutzt oder ob es hauptsächlich *special interests* dient, die sich ohnehin professionell mit Politik und Verwaltung beschäftigen.

Die am häufigsten gewählten Suchbegriffe waren im ersten Monat Elbphilharmonie, Baumkataster, Polizei, Gehalt, Baugenehmigung, Bebauungsplan und Hochbahn, im zweiten Monat Elbphilharmonie, Gehalt, Baumkataster und Gehälter. Nach Versuchen, sich zu munitionieren, um politisch mitreden zu können, klingt das eher nicht. Dabei macht der Stadtstaat ein breites Spektrum an Daten und Dokumenten zugänglich, „um über die bestehenden Informationsmöglichkeiten hinaus die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und eine Kontrolle des staatlichen Handelns zu ermöglichen“ (§ 1 Abs. 1 HmTG). Man unterwirft sich also einer stärkeren Kontrolle in der Hoffnung auf mehr Akzeptanz und Vertrauen, ohne dass diese zwingend zu einer höheren Legitimation staatlichen Handelns führen muss. Im November waren die am häufigsten gewählten Suchbegriffe ähnlich wie in den Vormonaten, allerdings kamen einige neu hinzu: Schuldnerberatung, Olympia, Geodaten und ALKIS. Abgesehen von Baumkatastern und Bebauungsplänen, die das eigene Umfeld betreffen, korrespondiert die Suche also mit aktuellen Diskussionen in der Stadt. Das lässt sich auch an den Themen ablesen, die im

Dezember am meisten angeklickt wurden: Elbphilharmonie, Schuldnerberatung, Olympia, Baugenehmigung, Vergütung, Osterstraße.

Da man nicht nur aus Hamburg, sondern von überall her auf das Portal zugreifen kann, ist unklar, wie viele Hamburger es wirklich nutzen und wie hoch der Anteil derjenigen ist, die nur aus Neugier mal gucken. Wenn sich Touristen vorab über das aktuelle Geschehen in der Hansestadt informieren wollten, dann wäre ein solches Portal sicher hilfreich, aber kein Instrument der Demokratie und höherer Legitimität. Würde man die Anzahl der Zugriffe auf die Hamburger Bevölkerung beziehen, dann wäre sie durchaus beachtlich; würde man sie in Relation zur Gesamtbevölkerung Deutschlands sehen, erschiene sie eher klein. Die Wahrheit dürfte – wie so oft – irgendwo in der Mitte liegen: Interesse wecken kann das Portal nicht nur bei Hamburgern, sondern auch bei Menschen, die dort arbeiten, im Umland wohnen oder eine Reise an die Elbe planen, bei allgemein politisch Interessierten und bei Aktivisten, die ähnliche Projekte verfolgen. All' das trifft aber nicht auf alle zu, die in den bayerischen Alpen oder im Thüringer Wald leben. Insofern ist der Kreis der *potentiellen* Nutzer sicher größer als die Hamburger Einwohnerzahl, aber deutlich kleiner als die deutsche Bevölkerung insgesamt, selbst wenn man Zugriffe aus dem Ausland einbeziehen würde.

Da die Nutzer nicht individuell registriert werden, wissen wir auch nicht, wie hoch der Anteil der „Wiederholungstäter“ ist, also derjenigen, die häufig oder ganz oft auf das Portal zugreifen. Umgekehrt wissen wir nicht, wie viele Hamburger das Portal bisher noch gar nicht genutzt haben. Ohne solche Zahlen ist eine Diskussion über Kosten und Nutzen jedoch schwierig. Es ist zwar bekannt, wie hoch die Steuerzahler in Hamburg eine Opernkarte subventionieren, aber die Durchschnittskosten einer Portalauskunft kann niemand berechnen, weil dazu etliche Parameter fehlen. Zum Vergleich: In Bremen wussten 77 % der Bürger noch Jahre nach der Verabschiedung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht, dass sie ein zentrales elektronisches Register nutzen konnten, um an Informationen der Verwaltung zu kommen, und selbst von denen, die das wussten, gaben zwei Drittel an, dort noch nie nach Informationen gesucht zu haben (*Kubicek/Lippa* 2010b, o.S. [20]). Ob das in Hamburg nach der staatlichen Werbekampagne und der intensiven Begleitung durch die Medien anders aussieht, ist unklar.

Da Zugriffe anonymisiert und pseudonymisiert werden können, ist theoretisch sogar denkbar und praktisch relativ einfach machbar, sie maschinell zu erzeugen. Wer Interesse daran hat, kann „Klicks“ im Internet auch preisgünstig einkaufen. Natürlich können auch Aktivisten immer mal wieder, ohne ein echtes Anliegen zu haben, auf das Portal gehen, um ein starkes Interesse zu simulieren.

Die Anzahl der Dokumente und Datensätze, die die Behörden in das Portal einstellen, könnte man als ihren *Output* bezeichnen, die Anzahl der Zugriffe auf das Portal hingegen schon zum *Outcome* des Gesetzes bzw. des Registers zählen. Was die Bereitstellung der Informationen und deren Nutzung kurz-, mittel- und längerfristig in Gesellschaft und Wirtschaft, in Politik und Verwaltung bewirkt, wäre der *Impact* des Ganzen. Messlatte für die Wirkungen von Gesetz oder Portal sind zunächst die angestrebten Ziele, wobei mit politischen Maßnahmen bekanntlich immer auch Risiken und unbeabsichtigte Nebenfolgen einhergehen. Nur ein Beispiel: „Verträge, die nach Maßgabe dieses Gesetzes bei Vertragsabschluss zu veröffentlichen sind, sind so zu schließen, dass sie frühestens einen Monat nach der Veröffentlichung wirksam werden und die Behörde innerhalb dieser Frist vom Vertrag zurücktreten kann“ (§ 10 Abs. 2 Satz 1 HmTG), wenn der Schwarm (oder ein Konkurrent) dagegen im Netz seine Stimme erhebt. Wie sich das auf die Bereitschaft

von Anbietern auswirkt, über Wochen Verträge mit der Freien und Hansestadt Hamburg auszuhandeln, die plötzlich Makulatur sein können, lässt sich derzeit noch nicht sagen.

Klar sein sollte, dass weder der bloße *Output* noch der erkennbare *Outcome* (im Sinne von Zugriffen) für sich allein für eine höhere Legitimität des staatlichen Handelns sorgen können. Ähnlich wie bei der Beteiligung an Wahlen können relativ wenige Besuche des Portals ein Indiz dafür sein, dass von den meisten der Regierung und der Verwaltung eine hinreichende Legitimität zugesprochen wird, wie auch sehr hohe Zugriffszahlen gerade keine große Zustimmung signalisieren müssen, sondern auf eine misslungene Kommunikation hindeuten können („Fieberkurve“). Die kausalen Beziehungen zwischen Informationsbereitstellung, Nutzungsverhalten und staatlicher Legitimität sind noch ungeklärt. Da für Wahlen, die schon viel länger beforscht werden, bisher kein Konsens erzielt werden konnte, ob eine niedrige Beteiligung undramatisch oder gefährlich ist, ist ein solcher Konsens für die Interpretation der Zugriffszahlen bei Transparenzportalen so schnell nicht zu erwarten. Anzahl der Informationen + intensive Nutzung = höhere Legitimität? Ganz so einfach ist die Sache sicherlich nicht (*Beetham* 1991; *Suchman* 1995).

4 Mehr als Vertrauen? Die Ziele des Gesetzes

Ein Gesetz formal fristgerecht umzusetzen, muss noch nicht heißen, auch die materiellen Ziele zu erreichen, die damit angestrebt wurden. Die Aktivisten, die sich für das Transparenzgesetz eingesetzt haben, haben immer nicht weniger als sechs Ziele genannt, die mit diesem Gesetz und einem Informationsregister erreicht werden sollten. Man wolle mit diesen Instrumenten: (a) Korruption erschweren, (b) Steuerverschwendung vorbeugen, (c) Misstrauen abbauen, (d) Vertrauen in Politik und Verwaltung stärken, (e) Verwaltungsabläufe vereinfachen und (f) Mitbestimmung erleichtern (siehe etwa die Präsentation „Transparenz schafft Vertrauen“ auf der Homepage der Initiative). Um das alles zu bewirken, wolle man, dass Verträge, Gutachten, Statistiken und Verwaltungsvorschriften aufgeführt und im Internet verfügbar gemacht werden. „Wir haben ein Recht zu erfahren, was mit unseren Steuergeldern passiert“, betonten die Aktivisten, und: „Demokratie braucht Transparenz und Vertrauen.“

Die Politik hat diese Ziele übernommen, wie aus der Begründung des Gesetzentwurfs hervorgeht. Der Entwurf verfolge das Anliegen, „die Transparenz und damit die Akzeptanz des Verwaltungshandelns zu erhöhen“, heißt es dort zum Anlass des Gesetzes. Stärker als das alte Recht solle es den Bürgern ermöglichen, „sich im Vorfeld politischer Entscheidungen die notwendigen Informationen zu verschaffen, um sich eine alle maßgeblichen Umstände berücksichtigende Meinung zu bilden und entsprechend qualifizierte Vorschläge einbringen zu können.“ Durch die proaktive Veröffentlichungspflicht werde „die demokratische Meinungs- und Willensbildung gefördert, eine Kontrolle staatlichen Handelns sowie Korruptionsprävention ermöglicht und das Kostenbewusstsein der Verwaltung noch weiter geschärft, weil potentielle Nachfragen einen Rechtfertigungsdruck erzeugen.“ Zunehmend setze sich die Erkenntnis durch, „dass Transparenz der öffentlichen Verwaltung nicht nur die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärkt und damit der Politik- und Staatsverdrossenheit entgegenwirkt, sondern auch Manipulation und Korruption erschwert.“ Außerdem seien im Zuge der Beratungen noch Änderungen eingeflossen, die eine ressourcenschonende Umsetzung des Gesetzes zum Ziel hätten, um möglichst wenig zusätzlichen Verwaltungsaufwand hervorzurufen. „Durch das

breit angelegte Informationsregister wird ein Ansteigen von Informationensuchen nachhaltig verhindert, indem Informationen frei zugänglich gemacht werden und somit auf viele individuelle, bürokratische Anfragen verzichtet werden kann.“

Eine inhaltliche Diskussion darüber, ob alle diese Ziele mit einem einzigen Gesetz erreichbar sind oder ob ein solches Portal überhaupt das geeignete Instrument ist, diese Ziele zu erreichen, fand allerdings nicht statt. Stattdessen wird in der Begründung zum ersten Paragraphen, wo der Zweck des Gesetzes beschrieben wird, proklamiert, es solle „durch Transparenz das Vertrauen in das Handeln von Politik und Verwaltung fördern, ohne deren Handlungsfähigkeit einzuschränken. Gleichzeitig soll das Kostenbewusstsein bei Politik und Verwaltung erhöht werden.“

Da durch dieses Gesetz ausdrücklich ein Paradigmenwechsel staatlichen Handelns – weg vom Prinzip der Verschwiegenheit, hin zum Prinzip der Öffentlichkeit – und der „Abschied vom Amtsgeheimnis“ (vgl. *Wewer* 2012) eingeläutet werden sollte, hätte man erwarten können, dass vorab eine Folgenabschätzung dieses Vorhabens vorgenommen worden wäre, wie sie für grundlegende Regelwerke immer wieder gefordert wird (*Böhret* 2006). Das war aber nicht der Fall. Wenn die Bürgerschaft ihre Forderungen nicht schnell übernehmen würde, hatten die Befürworter damit gedroht, das Volk zu mobilisieren. Einen Gesetzentwurf hatten sie vorsorglich schon ausarbeiten lassen.

Schon die Anhörung im Ausschuss für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung am 28. Februar 2012 geriet zur „Farce“. Gleich zu Beginn wies der Vorsitzende darauf hin, dass man „aufgrund der mangelnden Zeit“ bis zur nächsten Sitzung der Bürgerschaft keinen weiteren Termin für eine gemeinsame Auswertung der Anhörung mehr hinbekommen würde, so dass diese getrennt in den Fraktionen erfolgen solle. Während die Initiatoren des Gesetzes ihr Anliegen ausführlich darlegen konnten, stritten die geladenen Sachverständigen darüber, ob sie jeweils nun zehn, fünf oder nur drei Minuten hatten, ihre Position zu begründen. Als Sachverständiger zählte auch *Manfred Redelfs* vom Netzwerk Recherche e.V., seit Jahren einer der Aktivisten für einen „gläsernen Staat“ (*Redelfs* 2003; *Redelfs* 2006), der immerhin berichten konnte, im Vorfeld einfach mal eine (!) Kommune in den USA angerufen zu haben, wo man ihm erklärt habe, das örtliche Informationsregister habe sogar zu einer Entlastung der Verwaltung geführt, weil es jetzt nicht mehr so viele Anfragen gebe. Er habe in Bosnien-Herzegowina und in Irland an Informationsfreiheitsgesetzen mitgewirkt, berichtete hingegen *Klaus Karpen*. „In all diesen Fällen hat sich das, was man sich vorstellte, die Journalisten werden sich auf diese Kataloge, auf diese Informationsregister stürzen, nicht bewahrheitet. Das heißt, der Run auf die Vielfalt der veröffentlichten Dokumente hat nicht stattgefunden.“ Man könne nur sagen, hier werde „mit dem neuen Gesetz ziemlich viel Wind mit einem kurzen Hemde gemacht“ (Wortprotokoll, S. 14). Am Ende wurde das Gesetz in zwei Lesungen hintereinander ohne große Diskussion verabschiedet.

Ein Gesetz, das alle Ziele, die immer wieder genannt wurden, gleichermaßen realisieren würde, wäre so etwas wie eine eierlegende Wollmilchsau. Es würde schon viel bedeuten, wenn sich ein, zwei oder gar die Hälfte der genannten Ziele erreichen ließen. Dass ein bloßes Register dazu führt, sowohl Korruption einzudämmen als auch die Verschwendung von Steuergeldern zu vermeiden, und außerdem noch die Politikverdrossenheit verringert und die Verwaltungsabläufe verschlankt, ist von vornherein nicht zu erwarten. Korruption steht schon lange gesetzlich unter Strafe, ohne dass es deshalb keine mehr geben würde. Warum ein Transparenzportal größere Wirkung haben sollte als die Strafan drohung, ist unklar. Kausale Beziehungen zwischen den angestrebten Zielen und dem

Transparenzgesetz samt Transparenzportal sind nicht zu erkennen. Wie etwa das Kostenbewusstsein der Verwaltungsmitarbeiter ausgeprägter werden soll, nur weil sie jetzt bestimmte Daten und Dokumente in ein Register einstellen müssen, bleibt ebenfalls unklar. Zurück bleibt die Unterstellung, sie (alle) hätten bisher – trotz einschlägiger Vorschriften – ein zu geringes Kostenbewusstsein gehabt. Unterstellt wurde praktisch auch, dass Manipulation und Korruption gravierende Probleme der Hamburgischen Verwaltung seien.

Wenn Gesetz und Portal Korruption erschweren sollen, dann wird suggeriert, dass das die geeigneten Instrumente dafür sind. Es gibt aber keinerlei logische oder empirische Evidenz dafür, dass dies der Fall ist. Das gilt auch für die Behauptung, Transparenz (in Form dieses Portals) sei die Grundlage dafür, dass überhaupt wieder Vertrauen in Politik und Verwaltung entstehen kann oder wieder mehr Vertrauen gegenüber staatlichem Handeln. Das würde nicht nur voraussetzen, dass amtliche Dokumente und Daten, die auf einem solchen Portal für jedermann zugänglich sind, politische und administrative Prozesse tatsächlich transparent machen, sondern auch, dass die Veröffentlichung von Informationen der zentrale Mechanismus ist, der Vertrauen generiert. Beides ist jedoch offenkundig nicht der Fall. *Herbert Kubicek* hat aus seinen Evaluationen des Bremer Beispiels den Schluss gezogen, bisher fehle jeder Nachweis, dass durch die Bereitstellung von Rohdaten politische Entscheidungen und Entscheidungsprozesse wirklich transparent geworden seien. Aus seiner Sicht werde das auch so bleiben, weil dieser Ansatz dafür ungeeignet sei. „Transparenz ist kontextabhängig. Rohdaten sind dekontextualisierte Informationen mit unvollständiger Semantik und weitgehend ohne Pragmatik.“ Sie müssten erst wieder rekontextualisiert werden, um zu mehr Transparenz beitragen zu können, was technisches Wissen und inhaltliches Kontextwissen gleichermaßen erfordere. „Oder einfach ausgedrückt: Rohdaten sind keine gebrauchsfertigen Produkte!“ (*Kubicek* 2012, S. 5).

Open Data-Initiativen täten so, als hätten sie die erste und einzige Strategie zur Schaffung von mehr Transparenz, moniert *Kubicek*, würden aber nicht an bestehende rechtliche, organisatorische und technische Regelungen und Bedingungen anknüpfen, weswegen diese Strategie „nicht alltagstauglich“ sei und „ihre Ziele nicht erreichen“ werde (*Kubicek* 2012, S. 6). Bereitgestellte Rohdaten würden fast ausschließlich von technisch versierten Menschen nachgefragt, und zwar „selten mit dem Ziel von mehr Transparenz und noch seltener mit einem entsprechenden Effekt.“ Haushaltsposten beispielsweise graphisch aufzubereiten, erhöhe möglicherweise die Verständlichkeit, bringe jedoch keine Erweiterung des Informationsgehalts (ebenda, S. 10). Solche Darstellungen machten jedenfalls nicht transparent, wie Haushaltsberatungen abliefen und wie der Haushaltsvollzug funktioniere.

Nach seiner Ansicht sollte man nicht bei den beschaffbaren Rohdaten ansetzen, sondern bei den Dokumenten, die politischen Entscheidungen zugrunde liegen. Wenn diese regelmäßig veröffentlicht würden, sollten auch Rohdaten angefügt werden, damit Behauptungen überprüft werden könnten. Der Entstehungskontext von Daten werde in den Dokumenten meistens besser beschrieben als in Metadaten (*Kubicek* 2012, S. 14). Dokumente, wie z.B. Verträge zur Daseinsvorsorge, sollten weiterverbreitet, aber nicht weiterverarbeitet werden. Und eine Volltextsuche sei in der Regel effektiver als eine indexbasierte Suche (ebenda, S. 13).

Ähnlich wie Daten nicht für sich selbst sprechen, sondern interpretiert werden müssen, wenn man sie richtig verstehen will, sind jedoch auch Dokumente selten selbsterklärend. Sie müssen nicht nur gelesen, sondern auch verstanden, d.h. richtig interpretiert und in einen Kontext eingeordnet werden. Insofern dürfte die Hoffnung trügen, mit immer

mehr Dokumenten, die im Netz bereitgestellt werden, ließe sich wirklich transparent machen, wie Politik, Regierung und Verwaltung funktionieren.

Noch schwieriger ist es häufig, aus einem Dokument abzulesen, wer von einer politischen Entscheidung profitiert und wer dadurch womöglich etwas verliert. Um das einschätzen zu können, muss man schon sehr genau wissen, was eine bestimmte Formel praktisch bedeutet, was ein Prozentsatz alles verändert und wie ein Verweis auf eine andere Regelung zu verstehen ist. Selbst in den Parlamenten verlassen sich die meisten Abgeordneten darauf, dass es Kollegen gibt, die sich in dieses Fachgebiet eingearbeitet haben und begründen können, warum die Fraktion so und nicht anders abstimmen soll. Und da soll der normale Bürger, der im Transparenzportal herumsucht, besser einschätzen können, wem eine bestimmte Vorlage nützt und wem sie schadet? Politisches und administratives Kontextwissen ist auch hier, bei der Cui-bono-Frage, unverzichtbar, um staatliches Handeln wirklich verstehen zu können. Ein besseres Verständnis von Staat, Demokratie und Politik, was für eine höhere Legitimation staatlichen Handelns wichtig sein könnte, vermitteln Transparenzportale schon gar nicht.

5 Legitimation durch Transparenz? Skepsis ist angebracht

Für einen umfassenden Nachweis, dass das Hamburgische Transparenzgesetz nicht das bewirken wird, was uns seine Initiatoren versprochen haben, ist es noch zu früh. Zum 1. Januar 2015 ist es erst aus der Probephase in den Echtbetrieb übergegangen. Aber aufgeschoben ist nicht aufgehoben. In wenigen Jahren schon wird man evaluieren können, ob die Korruption in Hamburg zurückgegangen ist, ob dort weniger Steuern verschwendet werden, ob das Misstrauen gegenüber der Politik geringer geworden und das Vertrauen in Regierung und Verwaltung gewachsen ist, ob die Abläufe einfacher geworden sind und ob die Bürger intensiver mitbestimmen – und ob das alles, wenn es denn zutreffen sollte, einzig und allein daran liegt, dass es im Stadtstaat jetzt ein Transparenzportal gibt. Auf die Ergebnisse einer solchen nachvollziehbaren, transparenten Evaluation, die spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes, also im Herbst 2016, vorliegen soll (§ 18 Abs. 2 Satz 3 HmTG), dürfen wir gespannt sein. Meine These ist übrigens, dass das Portal selbst dann nicht wieder abgeschafft wird, wenn sich herausstellen sollte, dass keine dieser Verheißungen eingetreten ist. Was aber lässt sich aus der Hamburger Fallstudie schon heute lernen?

Aktivisten können den Menschen alles Mögliche versprechen, um ihr Anliegen durchzusetzen, aber der Gesetzgeber sollte bescheiden bleiben. Nichts spricht dagegen, das *Web 2.0* zu nutzen, um die Bürger besser zu informieren, aber man sollte sich davor hüten, Transparenz als Allheilmittel gegen alle Übel der Politik (Baumann 2014) oder alle Schwächen der Verwaltung zu verkaufen. Wer etwas verspricht, das er gar nicht halten kann, stärkt die Legitimation staatlichen Handelns nicht, sondern schwächt sie letzten Endes.

Statt sich gesetzlich zu binden, was ins Netz gestellt werden muss, sollte die Exekutive ihre Freiheit bewahren, selbst zu entscheiden, was sinnvoll und nützlich ist. Das enthebt sie nicht der Pflicht, das öffentlich zu begründen und zu vertreten, gibt ihr aber auch die Chance, etwas nicht mehr zu tun, was sich als unnützlich oder zu kostspielig erwiesen hat.

Transparenzportale, wie sie Aktivisten gerne hätten, bringen eine asymmetrische Transparenz: Alles, was der Staat macht, soll möglichst transparent sein; alles, was die

Nutzer machen, soll möglichst niemand wissen. Wenn man Sinn und Unsinn, Kosten und Nutzen, Aufwand und Ertrag vernünftig diskutieren will, dann ist eine halbierte Transparenz nicht hilfreich. Um erkennen zu können, wie die Angebote angenommen werden, muss man den einzelnen Nutzer nicht „gläsern“ machen; aber ohne eine detaillierte Nutzungsstatistik ist eine sinnvolle staatliche Steuerung nicht möglich. Wenn der Staat schon ein Transparenzportal betreibt, sollte er sich selbst keine Augenbinde anlegen lassen.

Instrumente wie Transparenzportale können gute Politik nicht ersetzen. Schlecht zu regieren oder zu verwalten schwächt die Legitimation staatlichen Handelns weitaus stärker, als das ein solches Portal je ausgleichen könnte. Insofern darf man einen solchen Hebel, der die ganze Kultur der Verwaltung verändern soll, auch nicht überschätzen. Wenn die Menschen die Legitimität staatlichen Handelns bewerten, sind andere Faktoren weit aus wichtiger.

Man sollte das Ausmaß der Veränderungen aber auch nicht unterschätzen. Zu wissen, dass bestimmte Dokumente jetzt ins Netz gestellt werden müssen, dürfte den Arbeitsprozess verändern, in dem sie entstehen, und auch das, was aufgeschrieben wird. Es macht einen Unterschied, ob bestimmte Dokumente nur diejenigen zu Gesicht bekommen, die professionell mit dem Vorgang befasst sind, oder ob sie für eine allgemeine Öffentlichkeit gedacht sind. Die Verwaltung wird sich auf die veränderten Rahmenbedingungen einstellen, wie sie schon vieles ausgehalten hat. *Wie* sie darauf reagiert, lässt sich heute noch nicht mit Sicherheit sagen. Schon deshalb geht der Verwaltungswissenschaft die Arbeit nicht aus.

Literatur

- Abgeordnetenhaus Berlin*, 2014: Online-Angebote der Berliner Verwaltung darstellen und ausbauen. Drucksachen 17/1299 und 17/1537 – Schlussbericht. Drucksache 17/1968 vom 10. November.
- Aust, Stefan/Amman, Thomas*, 2014: Digitale Diktatur. Totalüberwachung, Datenmissbrauch, Cyberkrieg, Berlin: Econ.
- Bass, Gary D./Brian, Danielle/Eisen, Norman*, 2014: Why Critics of Transparency Are Wrong, Washington, DC: Center for Effective Public Management at Brookings.
- Baumann, Max-Otto*, 2014: Die schöne Transparenz-Norm und das Biest des Politischen: Paradoxe Folgen einer neuen Ideologie der Öffentlichkeit, in: *Leviathan*, 42 (3), S. 398-419.
- Beckedahl, Markus/Lüke, Falk*, 2012: Die digitale Gesellschaft. Netzpolitik, Bürgerrechte und die Machtfrage, München: dtv.
- Beetham, David*, 1991: The Legitimation of Power, Houndsmills u.a.: Macmillan.
- Beisheim, Marianne*, 2005: NGOs und die (politische) Frage nach ihrer Legitimation. Das Beispiel Klimapolitik, in: *Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike* (Hrsg.), NGOs im Prozess der Globalisierung, S. 242-265.
- Berger, Sven*, 2015: Zur Entwicklung der Informationsfreiheit in Deutschland seit 2009, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), Informationsfreiheit, S. 65-72.
- Beyerlein, Andrea*, 2013: Lob für E-Government, in: *Berliner Zeitung* vom 1. Januar (online).
- Beyes, Timon/Pias, Claus*, 2014: Transparenz und Geheimnis, in: *Zeitschrift für Kulturwissenschaften*, 2, S. 111-117.
- Bieber, Christoph*, 2013: Partizipation und Transparenz: Ab wann haben Schlagworte Substanz?, in: *Eumann, Marc Jan/Gerlach, Frank/Rößner, Tabea/Stadelmaier, Martin* (Hrsg.), Medien, Netz und Öffentlichkeit: Impulse für die digitale Gesellschaft, Exxen: Klartext, S. 55-60.
- Böhret, Carl*, 2006: Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Ein Uralt-Thema, in: *Verwaltung & Management*, 12(6), S. 284-292.
- Bröhmer, Josef*, 2004: Transparenz als Verfassungsprinzip, Tübingen: Mohr Siebeck.

- Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike*, 2005 (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2010: Wortprotokoll/Protokoll der öffentlichen Sitzung des Ausschusses für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung vom 28. Februar, 20. Wahlperiode, Nr. 20/10.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2011a: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Rolf Niedmers (CDU). Betr.: Hamburgisches Informationsfreiheitsgesetz, Drucksache 20/1126 vom 27. Juli.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2011b: Antrag der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion. Betr.: Rechte der Hamburger auf Informationszugang stärken, Drucksache 20/1971 vom 26. Oktober.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2011c: Unterrichtung durch die Präsidentin der Bürgerschaft. Betr.: Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/2741 vom 20. Dezember.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012a: Feststellung des Senats über das Zustandekommen der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/2720 vom 3. Januar.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012b: Bericht des Ausschusses für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung über die Drucksachen 20/2720: Feststellung des Senats über das Zustandekommen der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ (Senatsmitteilung), und 20/2741: Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“ (Unterrichtung durch die Präsidentin der Bürgerschaft), Drucksache 20/3436 vom 2. März.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012c: Antrag der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion. Betr.: Bericht des Ausschusses für Justiz, Datenschutz und Gleichstellung über die Drucksachen 20/2720 und 20/2741, Drucksache 20/3649 vom 27. März.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012d: Antrag der Abgeordneten Farid Müller ..., Dr. Till Steffen (GAL) und Fraktion zu Drucksache 20/3436. Betr.: Volksinitiative für ein Hamburger Transparenzgesetz, Drucksache 20/3676 vom 28. März.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012e: Antrag der Abgeordneten Urs Tabbert, Carola Veit (SPD) und Fraktion. Betr.: Weiterentwicklung des Hamburger Informationsfreiheitsrechts – Schaffung eines Transparenzgesetzes, Drucksache 20/4268 vom 23. Mai.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012f: Antrag der Abgeordneten Dr. Andreas Dressel, Carola Veit (SPD) und Fraktion, der Abgeordneten Viviane Spethmann, André Trepoll (CDU) und Fraktion, der Abgeordneten Antje Möller, Jens Kerstan (GAL) und Fraktion, der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion, der Abgeordneten Christiane Schneider, Cansu Özdemir (DIE LINKE) und Fraktion zu Drucksache 20/4268. Betr.: Erlass eines Hamburger Transparenzgesetzes (HmTG), Drucksache 20/4466 vom 12. Juni.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012g: Feststellung des Senats über die Rücknahme der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/4929 vom 14. August.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2012h: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus-Peter Hesse und Karin Brien (CDU). Betr.: Wie transparent ist der Senat?, Drucksache 20/5276 vom 13. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014i: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Tim Golke (Fraktion DIE LINKE). Betr.: Neues Transparenzgesetz und Auswirkungen für Baugenehmigungen und Vorbescheide, Drucksache 20/5928 vom 22. November.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013a: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012 „Erlass eines Hamburgischen Transparenzgesetzes“ (Ziffer 2 der Drucksache 20/4466), Drucksache 20/7441 vom 2. April.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013b: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012, Drucksache 20/9512 vom 1. Oktober.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013c: Antrag der Abgeordneten Urs Tabbert, Sabine Steppat (SPD) und Fraktion. Betr.: Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes – Möglichkeiten für mehr Transparenz in der mittelbaren Staatsverwaltung, Drucksache 20/9677 vom 22. Oktober.

- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2013d: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Finn-Ole Ritter und Robert Bläsing (FDP). Betr.: Staatsverträge und Hamburgisches Transparenzgesetz (HmTG), Drucksache 20/9719 vom 24. Oktober.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014a: Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Roland Heinze und Thilo Kleibauer (CDU). Betr.: Wollen sich öffentliche Unternehmen der Transparenz entziehen?, Drucksache 20/10952 vom 20. Februar.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014b: Stellungnahme des Senats zu den Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012 und vom 23. Oktober 2013 „Umsetzung des Hamburgischen Transparenzgesetzes – Möglichkeiten für mehr Transparenz auch in der mittelbaren Senatsverwaltung“ (Drucksache 20/9677), Drucksache 20/11352 vom 1. April.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014c: Gesetzentwurf der Abgeordneten Finn-Ole Ritter, Robert Bläsing (FDP) und Fraktion. Betr.: Fortentwicklung des Transparenzgesetzes – Recht auf Einblick in die eigene Steuerakte schaffen, Drucksache 20/11602 vom 6. Mai.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014d: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Finn-Ole Ritter (FDP). Betr.: Bearbeitung der Auskunftsansprüche nach dem Transparenzgesetz, Drucksache 20/12716 vom 15. August.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014e: Schriftliche Kleine Anfrage des Abgeordneten Finn-Ole Ritter (FDP). Betr.: Auskunftsansprüche nach dem Transparenzgesetz, Bearbeitung und Bearbeitungsdauer, Drucksache 20/12914 vom 3. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014f: Feststellung des Senats über die Rücknahme der Volksinitiative „Transparenz schafft Vertrauen“, Drucksache 20/4929 vom 3. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014g: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 27. März 2013 „Transparenz als Daueraufgabe – regelmäßige Berichterstattung über die Vergütung der Vorstände und Geschäftsführungen Hamburger Beteiligungen“, Drucksache 20/11657 vom 29. April. Anlage: Bericht über die Jahre 2000 – 2012 (Drucksache 20/7236).
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014h: Antrag der Abgeordneten Andrea Rugbarth, Dr. Monika Schaal (SPD) und Fraktion. Betr.: Vorgaben des Hamburger Corporate Governance Kodex und des Transparenzgesetzes Schritt für Schritt im Bereich der öffentlichen Unternehmen umsetzen und durchsetzen, Drucksache 20/13123 vom 23. September.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2014i: Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 13. Juni 2012, Drucksache 20/4466 vom 7. Oktober.
- Bull, Hans-Peter*, 2014: Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer. Eine kritische Analyse des Standortauswahlgesetzes, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 67 (21), S. 897-907.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per/Rykkja, Lise H.*, 2014: *Chrisis Management Organization: Building Governance Capacity and Legitimacy*, Bergen: Uni Research Rokkan Centre (Working Paper 11-2014).
- Claus, Frank u.a.*, 2013: *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Broschüre).
- Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit*, 2012: Stellungnahme des HmBfDI zum Transparenzgesetz, Schreiben vom 27. Februar.
- Dix, Alexander u.a.* (Hrsg.): *Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2014*, Berlin: lexixion Verlag.
- Forssbeck, Jens/Oxelheim, Lars*, 2014: *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford: University Press.
- Fuchs, Dieter*, 1989: *Die Unterstützung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Greiffenhagen, Martin*, 1997: *Politische Legitimität in Deutschland*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Groß, Maria Helene*, 2014: GovData – Das Datenportal für Deutschland, in: *Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar* (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, S. 109-116.
- Gusy, Christoph*, 2014: Der transparente Staat, in: *Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar* (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, S. 81-93.
- Hart, Thomas/Welzel, Caolin/Garstka, Hansjürgen*, 2004: *Informationsfreiheit: Die „gläserne Bürokratie“ als Bürgerrecht?*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

- Heidorn, Joachim*, 1982: Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Heins, Volker*, 2005: Mächtige Zwerge, umstrittene Riesen. NGOs als Partner und Gegenspieler transnationaler Unternehmen und internationaler Organisationen, in: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike (Hrsg.), NGOs im Prozess der Globalisierung, S. 172-211.
- Heller, Christian*, 2011: Post-Privacy. Prima leben ohne Privatsphäre, München: C.H. Beck.
- Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar*, 2014 (Hrsg.): Transparenz, Partizipation, Kollaboration. Die digitale Verwaltung neu denken, Baden-Baden: Nomos.
- Hofmann, Hans*, 2015: (Fast) neun Jahre IFG – Ein Erfahrungsbericht aus Anwendersicht, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), Informationsfreiheit, S. 149-160.
- Initiative D 21/ipima*, 2014 (Hrsg.): eGovernment Monitor 2014: Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich, Berlin: Broschüre.
- Initiative D 21/TNS Infratest*, 2014 (Hrsg.): D21-Digital-Index 2014: Die Entwicklung der digitalen Gesellschaft in Deutschland, Berlin: Broschüre.
- Jarvis, Jeff*, 2012: Mehr Transparenz wagen! Wie Facebook, Twitter & Co. die Welt erneuern, Berlin: Quadriga.
- Keen, Andrew*, 2015: Das digitale Debakel. Warum das Internet gescheitert ist – und wie wir es retten können, München: DVA.
- Khagram, Sanjeev/de Renzio, Paolo/Fung, Archon*, 2013: Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World, in: *dies.: Open Budget: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation and Accountability*, Washington: Brookings, S. 1-50.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 1976 (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen: Westdeutscher Verlag (= PVS-Sonderheft 7).
- Kielmansegg, Peter Graf*, 1997: Legitimität als analytische Kategorie (1971), in: *Seibel, Wolfgang/Medick-Krakau, Monika/Münkler, Herfried/Greven, Michael Th.* (Hrsg.), Demokratische Politik – Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 62-96.
- Kleindiek, Ralf*, 2013: Machen Volksgesetzgebung und Transparenz unsere Demokratie besser?, in: *Bäuerle, Michael/Dann, Philipp/Wallrabenstein, Astrid* (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven. Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 175-198.
- König, Klaus/Dose, Nicolai*, 1993 (Hrsg.): Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln u.a.: Carl Heymanns Verlag.
- Krastev, Ivan*, 2013: In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?, TED Conferences (Kindle Edition).
- Krastev, Ivan*, 2014: Der Transparenzwahn, in: Eurozine vom 20. Februar. Online verfügbar unter: <http://www.eurozine.com/articles/2014-02-20-krastev-de.html>.
- Krastev, Ivan*, 2015: Die große Illusion. Transparenz schafft Vertrauen, ist aber kein Garant für demokratische Teilhabe, in: *Le Monde diplomatique*, 16, S. 88-93.
- Kraus, Peter A.*, 2004: Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf, in: *Leviathan*, 32 (4), S. 558-567.
- Krell, Christian/Mörschel, Tobias*, 2015 (Hrsg.): Werte und Politik, Wiesbaden: Springer VS.
- Kubicek, Herbert*, 2011: Machbarkeit von Open Government Data in Bremen. Sachstandsbericht und Empfehlungen für die Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Bremen: Institut für Informationsmanagement.
- Kubicek, Herbert*, 2012: Open Government Data und Informationsfreiheit: Zwei Wege zum selben Ziel?, Bremen: Präsentation.
- Kubicek, Herbert*, 2013: Die Umsetzung der Veröffentlichungspflicht nach § 11 BremIFG. Defizite, gestiegene Erwartungen und Empfehlungen für Verbesserungen, Bremen: ifib consult GmbH.
- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara*, 2010a: Evaluation des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes (BremIFG). Bericht über die Umsetzung des BremIFG sowie seine Auswirkungen im Zeitraum 1. August 2006 bis 31.12.2009, Bremen: Institut für Informationsmanagement.

- Kubicek, Herbert/Lippa, Barbara*, 2010b: Die Evaluierung des Informationsfreiheitsgesetzes Bremen. Ein Erfahrungsbericht, Bremen: Präsentation.
- Leidhold, Wolfgang*, 2014: Wege und Abwege in die transparente Gesellschaft: Von der Geschichte und Gegenwart der digitalen Kultur, in: *Die Politische Meinung*, 59 (526), S. 12-18.
- Linnert, Karoline* u.a., 2011: Bremer Empfehlung zu Open Government Data. Ein elektronischer Weg zu besserem Informationszugang und mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung, Bremen: vielf. Manuskript.
- Lobe, Adrian*, 2015: Brauchen wir noch Gesetze, wenn Rechner herrschen?, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 7. Januar, S. 13.
- Luhmann, Niklas*, 1989: Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Maier-Rigaud, Remi*, 2014: Zwischen Transparenz und Geheimhaltung: Was bedeutet TTIP für die Veröffentlichungspraxis klinischer Studien im Arzneimittelbereich?, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Malet, Jean-Baptiste*, 2015: Big Jeff is watching you. Der Erfolg des weltweit größten Onlinehändlers Amazon basiert auf einem gigantischen Kontrollsystem, in: *Le Monde diplomatique*, 16, S. 80-83.
- Mandt, Hella*, 1995: Legitimität, in: *Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf* (Hrsg.), *Lexikon der Politik*, Bd. 1: Politische Theorien, München: C.H. Beck, S. 284-298.
- Meyer-Wellmann, Jens*, 2014: Ansturm auf das Hamburger Transparenzregister, in: *Die Welt* vom 15. September. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article132270299/Ansturm-auf-Hamburger-Transparenzregister.html>.
- Nohlen, Dieter*, 2011: Legitimität, in: *Nohlen, Dieter/Grotz, Florian* (Hrsg.), *Kleines Lexikon der Politik*, Fünfte, überarb. und erw. Aufl., München: C.H. Beck, S. 340-341.
- Offe, Claus*, 2015: „Gutes Regieren“. Die Wiedergewinnung politischer Handlungsfähigkeit, in: *Krell, Christian/Mörschel, Tobias* (Hrsg.), *Werte und Politik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 157-168.
- O'Neill, Onora*, 2002: Reith Lectures 2002: A Question of Trust. Lecture 4: Trust and Transparency, BBC. Online verfügbar unter: <http://www.bbc.co.uk/programmes/p00ghvd8>.
- Raab, Heike*, 2014: Das Rheinland-Pfalz-Portal, in: *Hill, Hermann/Martini, Mario/Wagner, Edgar* (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration*, Baden-Baden: Nomos, S. 117-122.
- Redelfs, Manfred*, 2003: Informationsfreiheitsgesetz in Deutschland. Der langsame Abschied vom „Amtsgeheimnis“, in: *Schulzki-Hadouti, Christiane* (Hrsg.), *Bürgerrechte im Netz*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 190-209.
- Redelfs, Manfred*, 2006: Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten, in: *Leif, Thomas/Speth, Rudolf* (Hrsg.), *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 333-350.
- Renkamp, Anna*, 2015: Mehr Information, Transparenz und Kommunikation mit dem Bürger. Was wir vom Bürgerdialog A 33 Nord lernen können, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Broschüre).
- Scharpf, Fritz W.*, 2004: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (= MPIfG Working Paper 04/6).
- Schmedes, Hans-Jörg/Ruhose, Fedor*, 2015: Vertrauen, Teilhabe und Transparenz. Werte und Legitimation von Politik, in: *Krell, Christian/Mörschel, Tobias* (Hrsg.), *Werte und Politik*, S. 169-192.
- Schnabel, Christoph*, 2015: Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 7 Hamburgisches Transparenzgesetz, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), *Informationsfreiheit*, S. 175-200.
- Schoch, Friedrich*, 2015: Informationszugang im parlamentarischen Bereich, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), *Informationsfreiheit*, S. 175-200.
- Schürmann, Frank*, 1992: Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, Berlin.
- Senatsverwaltung für Inneres und Sport*, 2014: Staatssekretär Statzkowski: Online-Angebote der Berliner Verwaltung werden stark nachgefragt, Pressemitteilung Nr. 84 vom 27. November.
- Soldt, Rüdiger*, 2015: Das Volk weiß es nicht besser, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 17. Februar, S. 8.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches in: *The Academy of Management Review*, 20(3), S. 571-610.
- Sztompka, Piotr*, 2010: Does Democracy Need Trust, or Distrust, or Both?, in: *Jansen, Stephan A./Schröter, Eckhard/Stehr, Nico* (Hrsg.), *Transparenz. Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*, Wiesbaden: VS Springer, S. 248-291.

- Westle, Bettina*, 1989: Politische Legitimität. Theorien, Konzepte, empirische Befunde, Baden-Baden: Nomos.
- Westle, Bettina*, 2000: Legitimität, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.), Politik-Lexikon. 3., völlig überarb. und erw. Aufl., München: Oldenbourg, S. 346-350.
- Wewer, Göttrik*, 2012: Auf dem Weg zum gläsernen Staat? Privatsphäre und Geheimnis im digitalen Zeitalter, in: *der moderne Staat*, 5(2), S. 247-262.
- Wewer, Göttrik*, 2014: Open Government, Staat und Demokratie. Aufsätze zu Transparenz, Partizipation und Kollaboration, Berlin: edition sigma.
- Wewer, Göttrik*, 2015a: Wundermittel Transparenz? Über Informationsfreiheit und Transparenzgesetze, in: *Dix u.a.* (Hrsg.), Informationsfreiheit, S. 161-174.
- Wewer, Göttrik*, 2015b: Die Lobby des Guten. Interesse und Gemeinwohl im digitalen Zeitalter, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut.
- Wind, Martin/Kubicek, Herbert*, 2011: Vom Informationsregister zu Apps4Bremen, in: *dataport*, S. 14-16.

Anschrift des Autors:

Göttrik Wewer c/o DIVSI, Mittelweg 110 b, 20149 Hamburg
E-Mail: Goettrik.Wewer@deutschepost.de

Julia Fleischer

Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturpolitische Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht die Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene von 1966 bis 2013 und deren Konsequenzen für die Legitimation von Verwaltungshandeln. In theoretischer Hinsicht werden eine pfadabhängige und eine strukturpolitische Erklärungsperspektive kontrastiert, um die Neugründungen und Abschaffungen bzw. daraus resultierende Laufzeit der Beratungsgremien zu erklären. Der Beitrag basiert auf einer Auswertung verschiedener öffentlicher Quellen und berücksichtigt insgesamt 137 permanente Beiräte und Sachverständigenräte. In der empirischen Analyse zeigen sich die Relevanz sektoraler und machtpolitischer Erklärungsfaktoren, die Überlebensanalyse verweist insbesondere auf die Erklärungskraft strukturpolitischer Determinanten. Daraus ergibt sich ein gemischtes Bild für die legitimationsstiftende Rolle von Beratungsgremien, denn sie werden nicht nur zur kontinuierlichen Sicherstellung der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen und der gemeinwohlorientierten Einbindung wissenschaftlicher Expertise genutzt, sondern dienen auch als Ausdruck parteipolitischer Erwägungen.

Schlagworte: Beratungsgremien, Ministerialverwaltung, Legitimation, Pfadabhängigkeit, Politikberatung

Abstract

Organized expertise and the legitimacy of bureaucracy: Sectoral and structural choice dynamics of advisory councils at federal level

This paper examines the dynamics of advisory councils at the federal level from 1966 to 2013 as well as their implications for the legitimacy of government decisions. Theoretically, it contrasts a path-dependent and a structural choice perspective in order to explain the creations and abolitions as well as duration of advisory councils. This article is based on an analysis of various public sources and covers a total of 137 permanent advisory boards and expert councils. In the empirical analysis, the relevance of sectoral and party-political features becomes evident; the survival analysis draws particular attention to the explanatory power of structural choice. This provides a mixed picture for the legitimizing role of advisory councils because they are used for representing organized interests and involving scientific expertise in executive decision-making but also for expressing party-political motives.

Key words: advisory councils, ministerial bureaucracy, legitimacy, path dependency, policy advice

1 Einleitung¹

Die externe Politikberatung der Bundesverwaltung ist immer wieder Gegenstand sozialwissenschaftlicher und medialer Debatten. In jüngerer Zeit wird dabei zumeist die Externalisierung der Gesetzesformulierung an temporäre Expertenkommissionen (Siefken 2007),

externe Mitarbeiter² in der Bundesverwaltung oder Anwaltskanzleien thematisiert (Kloepfer 2011; Döhler 2012). Im Vergleich dazu bleibt die Bedeutung der permanenten Beiräte und Sachverständigenräte für exekutive Entscheidungsprozesse eher unterbelichtet.

Grundsätzlich wird die Rolle wissenschaftlicher Politikberatung in der Gesetzesformulierung seit langem diskutiert (vgl. Rupp 1958; Loviscach 1968; Krevert 1993). Als eine zentrale Funktion wird diesen wissenschaftlichen Beratungsakteuren zugesprochen, Ansprüche an die rationale Handlungsfähigkeit des modernen Rechtsstaats zu befrieden (Voßkuhle 2008), da sie „Steuerungswissen“ bereitstellen, über welches die Ministerialverwaltung nicht (mehr) verfüge (Mayntz 2009, S. 6; Murswieck 1994; Birkhofer 2001). Daneben leistet die wissenschaftliche Politikberatung aber auch einen wichtigen Beitrag zur Legitimation der exekutiven Entscheidungsfindung (Di Fabio 1990; Groß 2001; Unkelmann 2001a, 2001b): Einerseits kann die Einbindung organisierter Expertise getroffene Entscheidungen begründen und insbesondere bei einer pluralen Zusammensetzung legitimieren helfen, andererseits können permanente Beratungsgremien die Legitimation des Entscheidungsprozesses stärken.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Rolle der permanenten Beiräte und Sachverständigenkommissionen auf Bundesebene für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Es wird argumentiert, dass die strukturellen Dynamiken innerhalb der Gremienlandschaft, mithin die Gründung und Abschaffung bzw. Laufzeit dieser Beratungsakteure, Auswirkungen auf die Legitimation exekutiver Entscheidungsfindung zeitigen. Aus einer organisationstheoretischen Sicht lassen sich zwei Erklärungsperspektiven für diese Dynamiken kontrastieren, die Rückschlüsse auf die Bedeutung der Beratungsgremien für die Legitimation von Verwaltungshandeln eröffnen. Das Konzept der Pfadabhängigkeit argumentiert, dass dereinst eingeschlagene Pfade starken Verharrungstendenzen unterworfen sind und nur nach größeren externen Umbrüchen neue strukturelle Lösungen ermöglichen. Entsprechend sollten die strukturelle Dynamiken der Beiräte und Sachverständigenräte sektoralen Grenzen folgen, welche die *funktionale* Bedeutung von Beratungsgremien für die Informationsgewinnung und -verarbeitung für exekutive Entscheidungen betonen und ihnen zugleich primär diese Rolle für die Legitimation von Verwaltungshandeln zuweisen. Die Theorie der „strukturellen Wahl“ hingegen argumentiert, dass formale Strukturen einer Regierungsorganisation strategische Aushandlungsprozesse widerspiegeln (Moe 1995, 2012). Entsprechend rücken die ideologische Ausrichtung der Regierungsparteien, insbesondere aber Regierungswechsel in den Vordergrund: Politische Akteure verändern die formale Regierungsorganisation, um ihre parteipolitischen Präferenzen zu signalisieren und die bürokratische Expertise optimal zu nutzen, aber auch um ihren Nachfolgern politische Eingriffe gegenüber der Ministerialverwaltung zu erschweren. Wenngleich dieses Argument bisher vor allem für das präsidentielle System der USA Anwendung findet (vgl. Lewis 2003), ließe sich in ähnlicher Weise für die Dynamiken des Gremienwesens auf Bundesebene annehmen, dass neue Regierungen eher motiviert sind, neue Beratungsgremien zu gründen und gleichzeitig jene Beiräte und Sachverständigenräte eher abzuschaffen, die von ihren parteipolitisch konkurrierenden Amtsvorgängern etabliert wurden. Diese *machtpolitische* Orientierung von Beratungsgremien unterstreicht ihre Bedeutung für den Prozess der Entscheidungsfindung und ihre korrespondierende Rolle für die Legitimation von Verwaltungshandeln.

Empirisch basiert der Beitrag auf einer Analyse unterschiedlicher Datenquellen zu den permanenten Beiräten und Sachverständigenräten der Bundesverwaltung von 1966 bis 2013. Neben einer deskriptiven Auswertung der zentralen Entwicklungstendenzen der

letzten Jahrzehnte wird eine Untersuchung der Laufzeit dieser Beratungsgremien durchgeführt. Die empirische Analyse zeigt die Relevanz beider skizzierter Erklärungsperspektiven: Die Zahl der neu gegründeten und abgeschafften Gremien im Zeitverlauf und im Vergleich der Geschäftsbereiche verweist auf pfadabhängige Entwicklungen, gleichzeitig werden insbesondere Regierungswechsel dazu genutzt, das Gremienwesen umzugestalten. Diese Befunde bestätigen nicht nur die Relevanz funktionaler und machtpolitischer Logiken in der Gestaltung und Nutzung organisierter Expertise auf Bundesebene sondern offensibaren ebenso deren Konsequenzen für die Legitimation exekutiver Entscheidungsfindung.

Im Folgenden werden zunächst die Rolle von Expertengremien und die Effekte der Dynamiken der Gremienlandschaft für die Legitimation von Verwaltungshandeln erörtert. Anschließend werden zwei kontrastierende theoretische Erklärungsperspektiven für diese strukturellen Veränderungen der permanenten Beratungsakteure auf Bundesebene skizziert. Im darauffolgenden Teil werden die Datengrundlage sowie die methodische Herangehensweise der Untersuchung erläutert. Die empirische Analyse stellt die zentralen Erkenntnisse zu den Entwicklungstendenzen des Gremienwesens sowie der Laufzeit von Beiräten und Sachverständigenräten auf Bundesebene während der letzten Jahrzehnte dar. In den Schlussfolgerungen werden diese Ergebnisse theoretisch diskutiert und Perspektiven für die weiterführende Debatte diskutiert.

2 Expertengremien und die Legitimation von Verwaltungshandeln

Die bestehende Forschung zur wissenschaftlichen Politikberatung konzentriert sich häufig auf die Frage der Einflussnahme dieser Akteure auf exekutive Entscheidungen. Dabei werden temporären Expertenkommissionen und Anwaltskanzleien ein vergleichsweise starker Einfluss auf die Gesetzgebung zugesprochen, während die permanenten Beiräte und Sachverständigenräte der Bundesverwaltung als eher einflussarm gelten (vgl. *Siefken* 2007; *Döhler* 2012). Dennoch kommt auch diesen Beratungsakteuren Bedeutung im exekutiven Entscheidungsprozess zu, auch wenn ihre Rolle kaum kodifiziert ist und die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) die in früheren Fassungen vorgeschriebene Beteiligung von wissenschaftlichen Beiräten und Fachbeiräten (§§ 61 und 62 GGO) heutzutage nicht mehr enthält (vgl. *Döhler* 2012, S. 201). Es sind nicht zuletzt die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe, Ziel- und Zweckvorgaben sowie die technischen Verweisungen in Verwaltungsverfahren, die die Einbindung einer solchen organisierten Expertise erfordern – und in unverbindlicher Beratung bis zu verbindlichen Sachentscheidungen münden (*Di Fabio* 1990, S. 194, 196; *Vofßkuhle* 2009).

Für demokratische Systeme werden zwei Formen der Legitimation unterschieden (*Scharpf* 1970; *Rothstein* 2009): Die input-orientierte Legitimation betont die „Herrschaft durch das Volk“, d.h. politische Entscheidungen werden als legitim angesehen, wenn und weil sie die Präferenzen der Wähler vertreten. Dagegen bezieht sich die output-orientierte Legitimation auf die „Herrschaft für das Volk“, d.h. politische Entscheidungen werden als legitim erachtet, wenn und weil sie das Allgemeinwohl steigern. Gemeinhin wird die öffentliche Verwaltung als zentraler Akteur zur Herstellung der Output-Legitimation erachtet (vgl. *Rothstein* 2009), der Einbindung von Beratungsgremien in exekutive Entschei-

dungsprozesse lässt sich allerdings auch eine Bedeutung für die Input-Legitimation zusprechen.

Wenngleich sich die Debatte zur wissenschaftlichen Politikberatung eher mittelbar mit deren Bedeutung für die Input- und Output-Legitimation von Verwaltungshandeln beschäftigt (vgl. *Rupp* 1958; *Loviscach* 1968; *Lompe* 1969; *Dietzel* 1978, *Weingart/Lentsch* 2008), lassen sich die bisherigen Forschungsbefunde in dieser Hinsicht erörtern. Zum einen sind Beratungsgremien für die Input-Legitimation des exekutiven Entscheidungsverfahrens relevant. Sie dienen als Arenen zur Repräsentation gesellschaftlicher Präferenzen. Die wissenschaftlichen Mitglieder gelten als Garanten einer neutralen Befassung bzw. Vermittlung dieser Interessen (vgl. *Weingarten/Lentsch* 2008; *Sommermann* 2001; *Grosskettler* 2005), insbesondere bei plural zusammengesetzten Beratungsgremien können aber auch direkt organisierte Interessen vertreten werden (*Di Fabio* 1990, S. 215-6). Dabei bieten vor allem diese Interessenvertreter einen relevanten Beitrag zum Transfer der Präferenzen in den exekutiven Entscheidungsprozess (*Friedrich* 1970, S. 15; *Süllow* 1981). Die Verbändeforschung weist zudem darauf hin, dass über die Kopplung der Verbandsvertreter an die Verbandsmitglieder gemeinwohlorientierte Entscheidungen begünstigt werden (vgl. *Gobert* 2014).

Die Einordnung von Beiräten und Sachverständigenräten der Bundesverwaltung als bewährte Akteure wissenschaftlicher Politikberatung (*Weingart/Lentsch* 2008) zeigt zunächst, dass es sich bei der Mehrzahl ihrer Mitglieder um Wissenschaftler handelt. Die beiden öffentlich zugänglichen Quellen mit einer genaueren Aufschlüsselung des Hintergrunds der Mitglieder der Beratungsgremien aus den Jahren 1969 und 1994 verdeutlichen aber auch den erheblichen Anteil an Verbandsvertretern (BT-Drs. 5/4585; BT-Drs. 12/8378). In 1969 waren in ca. 48,1% der Beratungsgremien organisierte Interessen vertreten, in 1994 fiel dieser Anteil auf ca. 40,4%. Allerdings stieg innerhalb der Gruppe jener Expertengremien mit Beteiligung von Interessenvertretern ihr durchschnittlicher Anteil von ca. 36,4% auf ca. 59,3%, d.h. organisierte Interessen bilden häufig auch die Mehrheit der Mitglieder eines Beratungsgremiums. In 1994 bestand etwa der Außenwirtschaftsbeirat beim Bundeswirtschaftsministerium ausschließlich aus Vertretern der Privatwirtschaft, Verbänden und Kammern, inklusive Gewerkschaften. Wenngleich die Vergleichbarkeit dieser Daten beschränkt bleibt (siehe unten), ist es plausibel zu vermuten, dass die Beteiligung organisierter Interessen über die letzten Jahrzehnte zumindest nicht radikal rückläufig ist.

Zum anderen bietet die Beteiligung permanenter Beiräte und Sachverständigenräte in exekutive Entscheidungsprozesse die Anbindung an aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse. Dabei sollen sie nicht nur als „zweites Gehirn“ fungieren, welches den mangelnden Sachverstand und die fehlenden Arbeitskapazitäten der Ministerialverwaltung kompensiert, sondern sich ebenso als „kritischer Gegenpol zur administrativen Alltäglichkeit“ behaupten (*Ritter* 1982, S. 460). Damit tragen Beratungsgremien zur Output-Legitimation der exekutiven Entscheidungsfindung bei, indem sie ihre Fachkompetenz und Reputation zur Sicherung des Allgemeinwohls einsetzen – allerdings nur, „wenn sie weisungsfrei agieren“, weshalb „die Herausnahme (...) aus der Behördenhierarchie gerade das Wesenselement intensiver Expertenbeteiligung im Verwaltungsverfahren“ darstellt (*Di Fabio* 1990, S. 217; *Groß* 2001, S. 28). Demnach tragen die Fachautorität und Autonomie von Beratungsgremien zu ihrer Rolle als legitime Akteure im Prozess (*Renn* 2006, S. 58), aber auch zur Output-Legitimation von Verwaltungshandeln bei.

Aus dieser Betrachtung lassen sich für die strukturellen Dynamiken der Gremienlandschaft Konsequenzen für die Input- und Output-Legitimation von Verwaltungshandeln

ableiten. Einerseits spiegelt die Anzahl dieser Beiräte und Sachverständigenräte deren Nutzung zur Herstellung von Legitimation wider, mithin die Möglichkeiten, gesellschaftliche Präferenzen und eine gemeinwohlorientierte Fachautorität über diese Arenen in die Gesetzgebung einzubringen. Andererseits trägt die Laufzeit der Beratungsgremien zu deren Akzeptanz als legitime Akteure im exekutiven Entscheidungsprozess und der Bereitstellung von Legitimation des Verwaltungshandelns bei. Der vorliegende Beitrag will vornehmlich *strukturellen* Dynamiken nachspüren und alternative Wege zur Beeinflussung von Beratungsgremien, etwa über eine veränderte Mandatierung oder eine neuartige Zusammensetzung, werden aus der Analyse ausgeschlossen – auch wenn selbige ebenfalls die Rolle von Beratungsgremien (*Di Fabio* 1990; *Sommermann* 2001; *Vofßkuhle* 2009) und deren Bedeutung für die Legitimation von Verwaltungshandeln beeinflussen können.

2.1 Theoretische Erklärungen für die Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene

Dass Beiräte und Sachverständigenräte „in der Regel nicht nach einem durchdachten und systematischen Schema eingerichtet worden sind“ und stattdessen „in vielen Fällen ad hoc entstanden“ (*Weingart/Jensch* 2008, S. 58-9), gilt als Allgemeinplatz in der bisherigen, eher einzelfallorientierten akademischen Betrachtung der Beratungsgremien auf Bundesebene (*Lompe* 1969; *Grossekettler* 2005; *Hascher* 2006; *Thoroe* 2007). Ein grundlegendes institutionelles Design dieser ressortgebundenen Akteure wissenschaftlicher Politikberatung wird aber im deutschen Fall auch dahingehend limitiert, als dass ihre Errichtung der Ministerverantwortlichkeit unterliegt und sich damit einer ressortübergreifenden Behandlung verschließt (*Böckenförde* 1964, S. 147f., S. 249f.). Dennoch kommt dieser Beobachtung Gewicht zu – indem sie die Notwendigkeit einer Analyse der Laufzeiten der Beratungsgremien bestärkt: Wenn die Gründung von Beratungsgremien keiner übergeordneten Logik zu folgen vermag, kann deren Abschaffung bzw. der daraus resultierenden Laufzeit eine stärkere Erklärungskraft zukommen.

Zunächst erscheint es plausibel, dass politische Akteure Beratungsgremien abschaffen, wenn selbige ihrer Beratungsnachfrage nicht mehr oder nur unzureichend entsprechen. Zum einen kann diese Veränderung des Beratungsbedarfs *extern* begründet sein, etwa wenn zur Änderung des Ressortzuschnitts Beratungsgremien gemeinsam mit ihrem Ressort abgeschafft werden, so geschehen bei den Beiräten und Sachverständigenräten des Bundespostministeriums. Ähnlich können sich bestimmte Beratungsgegenstände als nicht mehr relevant erweisen, sichtbar etwa in der Abschaffung des Sportbeirats beim Bundesinnenministerium oder des Beirats für den Wiedergutmachungs-Dispositions-Fonds beim Bundesfinanzministerium. Zum anderen kann eine solche Änderung des Beratungsbedarfs *intern* motiviert sein, worauf die vorliegende Analyse ihren Fokus legt. Hierzu zählen politikfeldspezifische Dynamiken und partei- bzw. strukturpolitische Motive, die den Bedarf an organisierter Expertise im Zeitverlauf beeinflussen.

Zur Erklärung der strukturellen Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene werden für die vorliegende Untersuchung zwei theoretische Perspektiven kontrastiert. Die erste theoretische Perspektive folgt der Grundannahme vieler organisationstheoretischer Konzepte, wonach Organisationen nur dann überleben, wenn sie sich „angemessen“ gegenüber den Anforderungen ihrer organisationalen Umwelt verhalten (*March/Olsen* 1989).

Eine Form dieser angemessenen Verhaltensorientierung ist die Pfadabhängigkeit formaler Organisationsstrukturen. In enger Anlehnung an die Grundprämissen des historischen Institutionalismus wird argumentiert, dass Akteure in Entscheidungssituationen auf vorherige Erfahrungen zurückgreifen und Weiterentwicklungen favorisieren, die mit positiven Rückkopplungseffekten einhergehen. Mittelfristig führt dieses Verhalten zu einer Stabilisierung entlang des gewählten Pfades, selbst wenn die daran ausgerichteten Entscheidungen suboptimal oder gar schädlich sein mögen, sind die Akteure „eingeschlossen“ (North 1990; Arthur 1994; Pierson 2004). Stärkere Veränderungen im institutionellen Kontext oder der Akteurskonstellation können allerdings einen Pfadbruch herbeiführen (Pierson 2004).

Aus pfadabhängiger Sicht sollten die Dynamiken des Gremienwesens sektoralen Pfaden folgen und vergleichsweise langlebige Beiräte und Sachverständigenräte hervorbringen. Die Einrichtung bzw. Abschaffung der Beratungsgremien dient demnach der Input-Legitimation von Verwaltungshandeln durch ihre beständige Interaktion mit weiteren Akteuren, vor allem der repräsentierten Politikadressaten, aber auch der Output-Legitimation von Verwaltungshandeln durch die Bereitstellung dauerhafter Expertise. Bei größeren Umbrüchen, wie etwa der funktionalen Neueinteilung der Geschäftsbereiche im Ressortzuschnitt, lassen sich strukturelle Reaktionen in der Gremienlandschaft erwarten.

Im deutschen Kontext kann der zuständige Geschäftsbereich als Indikator für die Untersuchung pfadabhängiger Entwicklungen dienen. Dabei sollten vor allem jene Bundesministerien starke pfadabhängige Dynamiken bezüglich ihrer Beratungsgremien aufweisen, die in regelmäßiger Interaktion mit sektoralen Adressaten ihrer Ressortpolitik stehen. Bereits Gulick (1937, S. 15f.) unterschied zwischen „horizontalen“ Geschäftsbereichen, die vornehmlich prozessorientiert sind, etwa Inneres, Finanzen oder Justiz, und „vertikalen“ Ministerien, die aufgaben- bzw. zweckgebunden organisiert sind, etwa Gesundheit oder Arbeit. Ähnlich charakterisierte Ellwein (1976) für den deutschen Fall die klassischen Ministerien als „Ordnungsministerien“, darunter fielen Inneres, Finanzen, Justiz, Auswärtiges und Verteidigung, und die weiteren Ministerien als „Daseinsvorsorgeministerien“. Die stärker pfadabhängigen Beiräte und Sachverständigenräte mit einer durchschnittlich längeren Laufzeit sollten demnach bei den vertikalen bzw. Daseinsvorsorgeministerien zu finden sein.

Die zweite theoretische Perspektive der „Theorie struktureller Wahlhandlungen“ (*structural choice*) argumentiert, dass formaler Wandel in Regierungsorganisationen aus strategischen Wahlhandlungen politischer Entscheidungsträger resultiert. Den Prämissen des Rational Choice-Institutionalismus folgend werden politische Akteure als nutzenmaximierend aufgefasst, die Organisationsstrukturen strategisch auswählen, um die Ministerialverwaltung optimal zu kontrollieren und zu nutzen sowie ggfs. den Zugriff durch nachfolgende politische Entscheidungsträger zu erschweren (Moe 1995, 2012). Diese strategischen Motive sind Ausdruck ideologischer Präferenzen und Ziele, werden aber auch durch organisierte Interessen informiert: „(s)tructural politics is interest group politics“ (Moe 1995, S. 129). Daraus folgt die zentrale Bedeutung der ideologischen Zusammensetzung von Regierungen aber auch von Regierungswechseln zur Erklärung der Stabilität und des Wandels der formalen Strukturen in Regierungsorganisationen (vgl. Lewis 2003).

Aus einer solchen strukturpolitischen Sicht bieten permanente Beratungsgremien aufgrund ihrer wissenschaftlichen Beratungsfunktion eine Art strukturelle Wahl „zweiter

Ordnung“: Sie stellen einen wissenschaftlichen Konsens bezüglich bestimmter Probleme bereit und verringern somit die Möglichkeiten für politische Akteure, die vorgebrachten wissenschaftlichen Erkenntnisse ausschließlich zur Wahrnehmung ihrer Eigeninteressen zu verwenden. Mit anderen Worten: Die Problemdefinition sowie potentielle Lösungen werden an die wissenschaftlichen Politikberatungsakteure externalisiert und somit dem politischen Zugriff (auch nachfolgender Regierungen) entzogen. Oftmals werden Beiräte hierfür auch schlicht umbenannt, wie etwa der „Beirat für die Rehabilitation der Behinderten“, der zum „Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen“ umgewandelt wurde. Eine Umbenennung kann aber auch eine politische Neuorientierung nachvollziehen, z.B. die Umwandlung des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeslandwirtschaftsministerium in den „Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung“ (vgl. *Thoroe* 2007). Aus einer strukturpolitischen Perspektive beeinflussen die Errichtung und Auflösung von Beratungsgremien die Legitimation von Verwaltungshandeln, weil durch deren plurale Zusammensetzung im Sinne der Input-Legitimation bestimmte Politikadressaten repräsentiert werden, aber auch die Fachautorität der Gremienmitglieder und deren Einsatz von Expertise die Output-Legitimation von Verwaltungshandeln (parteipolitisch) beeinflussen.

Folgerichtig sind die Dynamiken in der Gremienlandschaft durch eine parteipolitische Logik geprägt und politische Akteure sollten nach ihrer Amtsübernahme ein stärkeres Interesse an Änderungen in der Gremienlandschaft ausdrücken. Ebenso sollten sich diese Veränderungen zwischen Bundesregierungen und darin beteiligten Regierungsparteien unterscheiden, wobei die größten Unterschiede bei den ideologisch am weitesten voneinander entfernten Bundesregierungen zu erwarten wären.

Daneben kann im deutschen Fall die Rechtsgrundlage als weiterer Indikator für die Analyse strukturpolitischer Dynamiken herangezogen werden. Grundsätzlich fällt die Errichtung und Auflösung von Beiräten und Sachverständigenräten unter die Ministerverantwortlichkeit (*Böckenförde* 1964, S. 147f., S. 249f.) und kann zwar auch per Kabinettsbeschluss erfolgen, allerdings nicht gegen den Willen der Ressortleitung, bei der das Gremium angesiedelt werden soll (ebd., S. 255). Allerdings werden Beratungsgremien nicht nur per Ministererlass oder Kabinettsbeschluss, sondern auch auf Basis eines Bundesgesetzes oder aber per Bundestagsbeschluss eingerichtet. Es ist plausibel, zu vermuten, dass die Gründung von Beratungsgremien auf Grundlage einer solchen legislativen Entscheidung häufiger mit parteipolitischen Auseinandersetzungen verbunden ist als Ministererlasse, auch da sie ein substantielles Regelungsinteresse ausdrücken und selten das Beratungsgremium als alleinigen Regelungsgegenstand haben. Die Beiräte und Sachverständigenräte mit einer durchschnittlich längeren Laufzeit sollten demnach per Ministererlass errichtet worden sein.

3 Forschungsdesign und Datengrundlage

Die vorliegende Analyse konzentriert sich auf die Beiräte und Sachverständigenräte auf Bundesebene von 1966 bis 2013. Der Beginn des Untersuchungszeitraums folgt den Befunden der empirischen Forschung, wonach die Nachfrage nach wissenschaftlicher Politikberatung Mitte der 1960er-Jahre sprunghaft anstieg (*Dreitzel* 1966; *Friedrich* 1970, S. 17). Gleichzeitig ermöglicht der gewählte longitudinale Ausschnitt, systematische Muster zu erkennen und genügend empirische Informationen heranzuziehen.

Zur Analyse der permanenten Beratungsgremien der Bundesverwaltung wurden mehrere Quellen genutzt. Zunächst wurde eine Auswertung des Staatshandbuches der Bundesrepublik vorgenommen, welches zumeist jährlich erscheint und für das Bundeskanzleramt sowie die Bundesministerien Beiräte, Ausschüsse und sonstige Gremien ausweist. Ferner wurden die Gremienberichte der Bundesregierung analysiert, welche die Bundesregierung aufgrund des Gleichberechtigungsgesetzes und des Bundesgremienbesetzungsgesetzes veröffentlicht. Der erste Gremienbericht erschien 1991 und begann mit einer Erfassung unterschiedlicher Gremientypen für das Jahr 1990 (sowie rückwirkend das Jahr 1987). Seitdem hat die Bundesregierung in (fast) jeder Legislaturperiode dem Bundestag einen Gremienbericht vorgelegt, dessen primäres Ziel in der Darstellung des Anteils von Frauen in diesen Gremien liegt (BT-Drs. 12/594, 13/10791, 14/9210; BT-Drs. 16/4385, 17/4308). Zuvor haben Bundesregierungen bereits für die Jahre 1969 und 1977 Darstellungen der Kosten, Anzahl und Größe der Beratungsgremien der Ressorts veröffentlicht (BT-Drs. V/4585, 8/484, 12/8378). Daneben wurden weitere Antworten auf parlamentarische Anfragen verwendet, die sich mit der wissenschaftlichen Politikberatung in einzelnen Geschäftsbereichen beschäftigen, teilweise aber auch Gesamtdarstellungen enthalten (insb. BT-Drs. 12/8378; siehe auch: BT-Drs. 14/483, 14/7404, 16/3550, 16/3559, 16/3968). Schließlich wurden die Bundeshaushaltspläne untersucht, in denen ein eigener Haushaltstitel die „Ausgaben für Mitglieder von Fachbeiräten und ähnlichen Ausschüssen“ darstellt. Da allerdings nicht alle Beratungsgremien derartige Kosten verursachen, kann diese Quelle ebenfalls kein vollumfängliches Bild über die Gremienlandschaft bieten (vgl. *Döhler* 2012, S. 188-9). Allen Quellen ist gemein, dass sie Selbstauskünfte der Bundesverwaltung wiedergeben. An anderer Stelle ist bereits überzeugend dargelegt worden, welche Datenschwächen sich daraus ergeben, insbesondere für die bislang häufig im Vordergrund stehende Frage nach der Gesamtzahl sowie den Kosten der Beratungsarrangements auf Bundesebene (*Siefken* 2007, S. 23-4).

Zur Erhöhung der Vergleichbarkeit der Daten beschränkt sich diese Analyse auf die permanenten Beiräte und Sachverständigenräte der obersten Bundesbehörden, somit sind temporäre Beratungsgremien wie Expertenkommissionen ebenso ausgeschlossen wie Organe und Aufsichtsgremien, internationale Beratungsgremien, Ausschüsse auf Grundlage einzelner Verordnungen, Auswahl- und Prüfungskommissionen sowie Gremien im nachgeordneten Bereich. Die ausgewählten Beiräte und Sachverständigenräte der Bundesverwaltung wurden in einen Datensatz überführt, in den weitere fallspezifische Informationen eingefügt wurden, etwa der Geschäftsbereich bei Einsetzung, das Jahr der Gründung und ggfs. Abschaffung sowie die rechtliche Grundlage. Neben den oben genannten Datenquellen wurden vor allem für die Informationen zu Einrichtungs- und Abschaffungszeitpunkten sowie zur rechtlichen Grundlage weitere parlamentarische Dokumente, Publikationen und Pressemitteilungen der Bundesministerien bzw. Beiräte und Sachverständigenräte sowie digitalisierte Archivalien ausgewertet. Insgesamt wurden 137 permanente Beratungsgremien der Bundesverwaltung zwischen 1966 und 2013 analysiert.

Neben einer deskriptiven Untersuchung der Gremienlandschaft, insbesondere mit Blick auf die Anzahl der Beratungsgremien im Zeitverlauf und im Vergleich der Geschäftsbereiche, wird im Folgenden eine Überlebensanalyse durchgeführt (*Cox* 1972; *Box-Steffensmeier/Zorn* 2001). Ziel einer solchen Analyse ist die Erklärung der Wahrscheinlichkeit, dass ein Beirat abgeschafft wird, mithin das Risiko zu kalkulieren, dass dieses Ereignis eintritt. Dabei wird zunächst unterstellt, dass die betrachteten Erklärungsvariablen zeitinvariant sind, sich also auf die Gesamtheit aller betrachteten Fälle und des

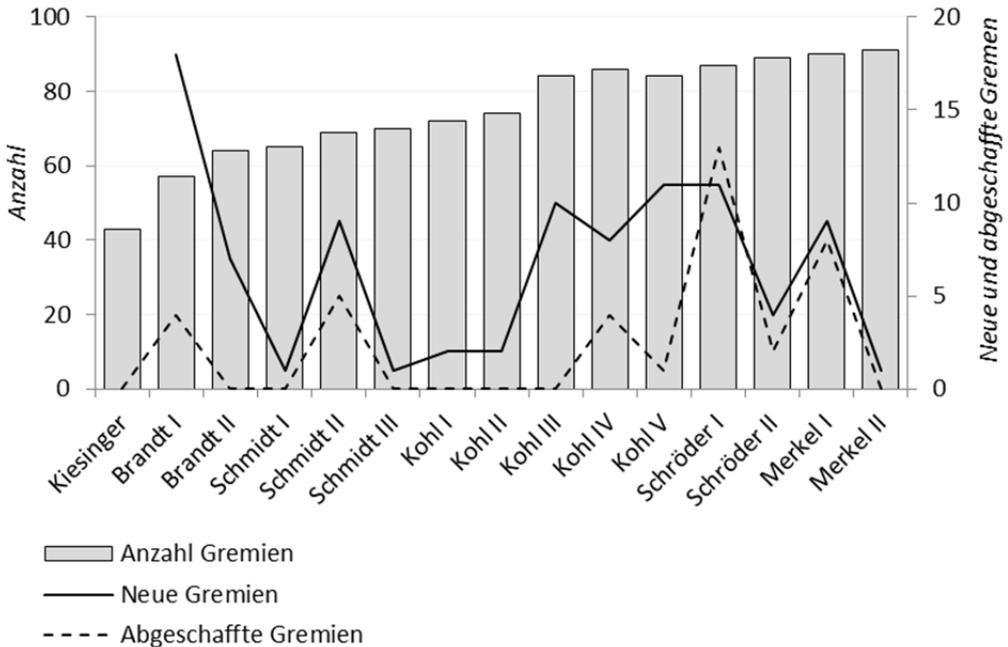
gesamten Zeitverlaufs in gleicher Weise auswirken. Konkret werden Kaplan-Meier-Schätzer berechnet, die die Wahrscheinlichkeit wiedergeben, dass ein Beratungsgremium innerhalb des Analysezeitraums abgeschafft wird, in der Lingua der häufigsten Anwendung dieses Schätzverfahrens: dass es innerhalb des Analysezeitraums „überlebt“. Zur Berechnung dieser Schätzer und deren Darstellung in Kaplan-Meier-Kurven wurde in einer Dummyvariable kodiert, ob es sich um einen horizontalen oder vertikalen Geschäftsbereich handelt. Zu den horizontalen Geschäftsbereichen zählen das Bundeskanzleramt, das Bundesfinanzministerium, das Bundesinnenministerium, das Bundesjustizministerium und das Bundesverteidigungsministerium, alle weiteren Bundesministerien wurden als vertikal kodiert. Ebenso wurde als weiteres Merkmal per Dummyvariable kodiert, ob das Beratungsgremium in einer Legislaturperiode nach einem Regierungswechsel gegründet wurde, definiert als Wechsel der Kanzlerpartei, oder aber während Legislaturperioden mit kontinuierlicher Regierungsbeteiligung der entsprechenden politischen Parteien.

Für die empirische Analyse wird zunächst eine deskriptive Auswertung der Gründung und Abschaffung von Beratungsgremien sowie der daraus resultierenden Laufzeit vorgenommen. Daran anschließend wird die Relevanz der pfadabhängigen und strukturpolitischen Erklärungsmerkmale für die Laufzeit von Beiräten und Sachverständigenräten mithilfe einer Ereignisdatenanalyse untersucht. Aufgrund der Zusammenführung verschiedener Quellen und den aus der Selbstauskunft resultierenden potentiellen Datenschwächen wird dabei auf die Durchführung einer Regressionsanalyse verzichtet. Stattdessen werden Kaplan-Meier-Kurven skizziert, die die Wahrscheinlichkeiten der Abschaffung von Beratungsgremien graphisch wiedergeben und dabei, den Erklärungsfaktoren folgend, verschiedene Gruppen vergleichen. Zwar verdeutlichen diese Darstellungen nur die Relevanz eines Erklärungsfaktors, sie sind allerdings für die explorative Anlage der vorliegenden Untersuchung sehr geeignet und aufschlussreich.

4 Empirische Analyse

Im Verlauf der letzten knapp fünf Jahrzehnte hat sich das Gremienwesen auf Bundesebene verändert (vgl. Abb. 1). Insbesondere das erste Kabinett Brandt fällt durch eine Vielzahl von Neugründungen auf, ebenso wurden nach der deutschen Einheit besonders viele neue Beratungsgremien auf Bundesebene etabliert. Dennoch sind die absoluten Zahlen überschaubar: Während der ersten Brandt-Regierung wurden 18 Beratungsgremien neu gegründet, unter Bundeskanzler Kohl wurden nach den beiden Bundestagswahlen der 1990er-Jahre jeweils acht bzw. elf neue Beratungsgremien geschaffen. Interessant für die vorliegende Analyse sind auch die Dynamiken der Abschaffung von Beiräten und Sachverständigenräten. Hier wird deutlich, dass vornehmlich neu gewählte Bundesregierungen Beratungsgremien auflösen, der Höchststand wurde während der ersten rot-grünen Bundesregierung erreicht. Entscheidend ist aber vielmehr, dass abgeschaffte Beiräte und Sachverständigenräte nicht zwangsläufig durch neue Beratungsgremien ersetzt werden. Stattdessen scheinen Gründung und Abschaffung erst seit Ende der 1990-er Jahre kontinuierlicher direkt zusammenzuhängen.

Abb. 1: Anzahl der Beratungsgremien nach Bundeskabinetten, 1966-2013



Quelle: Eigener Datensatz.)

Eine nähere sektorale Betrachtung zeigt, dass bei den Geschäftsbereichen Inneres, Umwelt, Gesundheit sowie Ernährung und Verbraucherschutz überproportional viele Beratungsgremien eingerichtet wurden, während bei den Geschäftsbereichen wirtschaftliche Zusammenarbeit, Justiz sowie Post und Telekommunikation deutlich weniger Beratungsgremien etabliert wurden (vgl. Abb. 2). Unter den Bundesministerien mit den meisten Neugründungen sind auch jene mit den meisten abgeschafften Beiräten und Sachverständigenräten im Untersuchungszeitraum, nämlich bei den Geschäftsbereichen Inneres, Gesundheit sowie Ernährung und Verbraucherschutz. Die Mehrzahl der Bundesministerien haben allerdings nur maximal ein bis zwei Beratungsgremien abgeschafft.

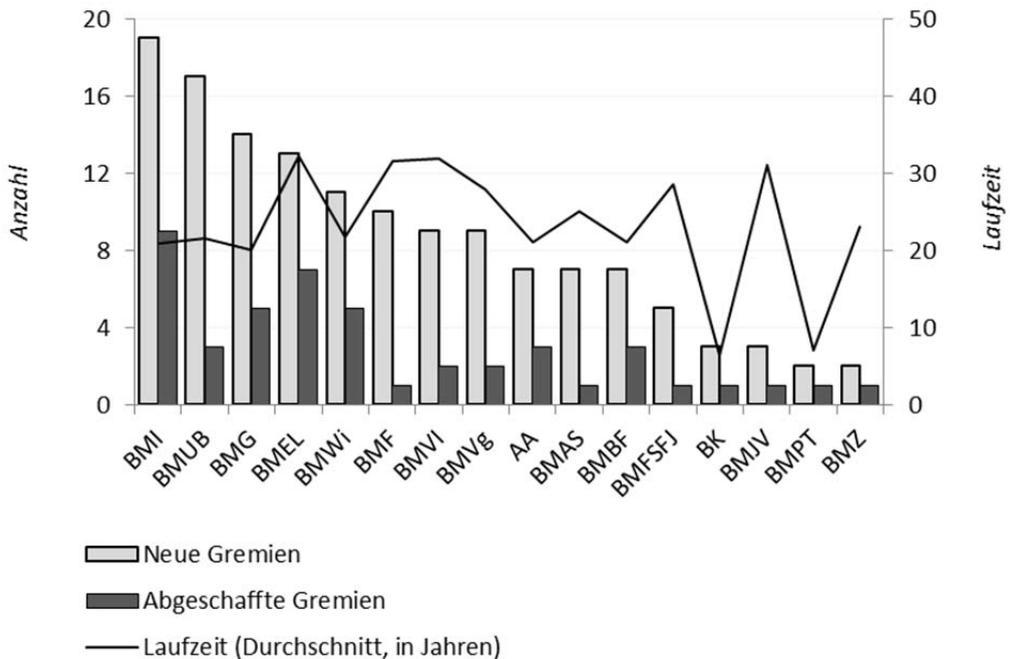
Zudem variiert die durchschnittliche Laufzeit der Gremien zwischen den Geschäftsbereichen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die vorliegende Untersuchung mit der Bundestagswahl 2013 endet und somit sämtliche deskriptiven Aussagen zur Laufzeit der Beratungsgremien als „rechtsverzerrt“ interpretiert werden müssen, d.h. die Laufzeit der erst kurz vor Ende der Untersuchungsperiode eingerichteten Beratungsgremien ist zwangsläufig kürzer als die von Beratungsgremien, die unter früheren Bundesregierungen errichtet wurden.

Eine erste deskriptive Analyse zeigt, dass im Gesamtdurchschnitt die Beratungsgremien der Bundesverwaltung ca. 23,2 Jahre existieren, die Beiräte und Sachverständigenräte beim Bundeskanzleramt und dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT) sind kurzlebiger, auch weil es bei der Regierungszentrale erst seit Anfang der 2000er-Jahre derartige permanente Expertengremien gibt und das BMPT in 1997 aufgelöst wurde. Im Vergleich sind die Beratungsgremien in den Geschäftsbereichen Ernährung und Verbraucherschutz, Verkehr, Finanzen sowie Justiz besonders lang-

lebig, im Durchschnitt existieren selbige länger als 30 Jahre. Allerdings verfügen diese Geschäftsbereiche mit relativ dauerhaften Beratungsgremien nicht über einen abweichenden Fall, der die durchschnittliche Laufzeit der Beratungsgremien dieser Ressorts überproportional verlängern würde, sondern haben schlicht vergleichsweise langlebige Beiräte und Sachverständigenräte. Mit anderen Worten: Die vorliegende Verteilung der Laufzeiten innerhalb und zwischen den Geschäftsbereichen ist nicht durch einzelne Ausreißer geprägt, die entweder durch besonders lange oder aber sehr kurze Laufzeiten entstehen könnten.

Dennoch ist die Streuung der Laufzeiten der Beratungsgremien zwischen den Geschäftsbereichen unterschiedlich und insbesondere bei den Portfolios Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz, Umwelt, Bildung und Verteidigung vergleichsweise hoch. Entsprechend lässt sich folgern, dass Beratungsgremien „in ressortierter Koexistenz“ langlebiger sind, d.h. Beiräte und Sachverständigenräte werden weniger häufig abgeschafft, wenn in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich vergleichsweise viele Beratungsgremien bestehen.

Abb. 2: Anzahl und durchschnittliche Laufzeit der Beratungsgremien nach Geschäftsbereichen, 1966-2013



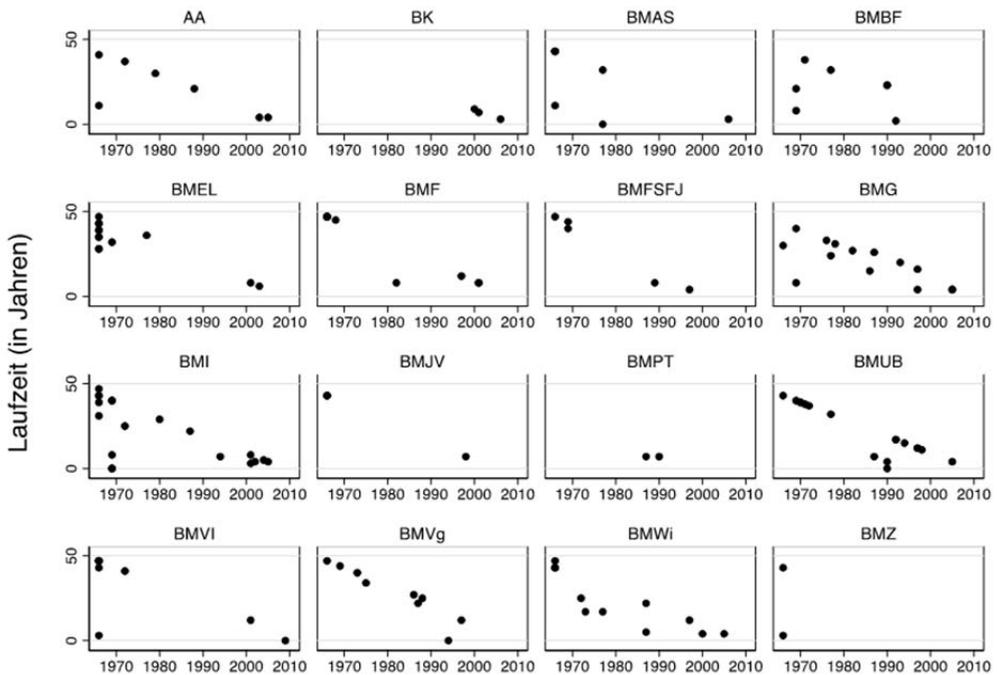
Quelle: Eigener Datensatz.

Bemerkung: Die Zuordnung erfolgte nach dem aktuellen Geschäftsbereich, einige Beiräte wurden im Zeitverlauf umressortiert.

Grundsätzlich ist es nicht verwunderlich, dass die Laufzeit der Gremien über die Untersuchungsperiode hinweg abnimmt, denn später gegründete Beratungsgremien haben zwangsläufig eine vergleichsweise kürzere Laufzeit als jene Beiräte und Sachverständigenräte.

genräte, die zu Beginn des Untersuchungszeitraums existierten. Dennoch lassen sich interessante Abweichungen von diesem methodisch bedingten Trend identifizieren. Zum einen sind in den Geschäftsbereichen Bildung und Forschung sowie Inneres mehrere der Mitte der 1960er-Jahre bestehenden Beratungsgremien nach dem Regierungswechsel 1969 abgeschafft worden. Ähnlich wurden diverse Gremien im Geschäftsbereich Umwelt nach der Bundestagswahl 1990 abgeschafft. Zum anderen zeichnen die Geschäftsbereiche Gesundheit sowie Wirtschaft ein vergleichsweise volatiles Bild ihrer jeweiligen Gremien und folgen nicht dem Trend des linearen Rückgangs der Gremienlaufzeit im Untersuchungszeitraum.

Abb. 3: Laufzeit der Beratungsgremien nach Geschäftsbereichen, 1966-2013



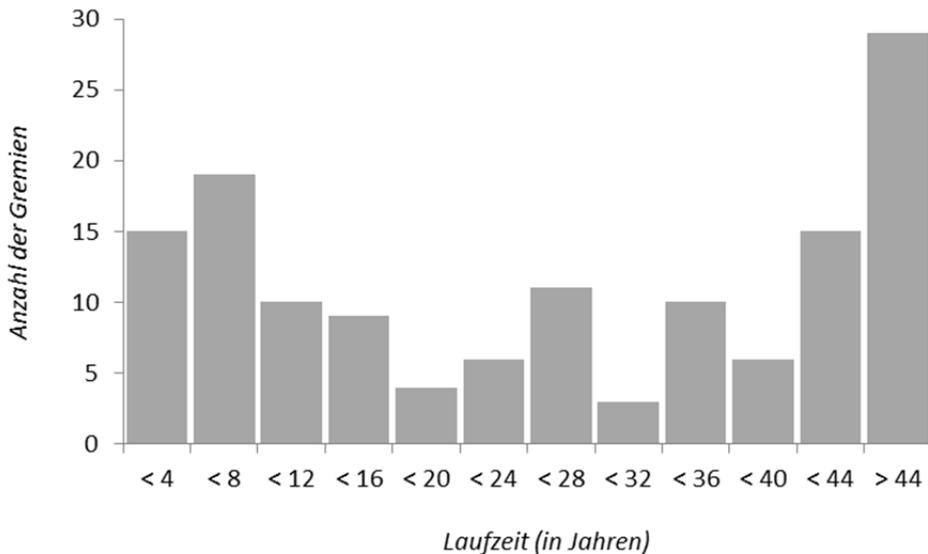
Quelle: Eigener Datensatz.

Bemerkung: Die letzte Neugründung erfolgte 2009 mit dem Beirat Nationaler Radverkehrsplan beim Bundesverkehrsministerium, dementsprechend ist die x-Achse formatiert. Diese erste deskriptive Betrachtung legt sektorale und strukturpolitische Logiken für die Erklärung der Dynamiken der Gremienlandschaft nahe. Allerdings zeigen sich bei der genaueren Analyse nicht die vermuteten Muster zwischen den beiden Gruppen von Geschäftsbereichen. Stattdessen werden Neugründungen und Abschaffungen von Beiräten und Sachverständigenräten in gleicher Intensität bei horizontalen und vertikalen Ministerien vorgenommen, ebenso sind die besonders langlebigen Beratungsgremien bei beiden Arten von Ministerien zu finden. Auch die nachweisbare längere Laufzeit der Beratungsgremien „in ressortierter Koexistenz“ mit besonders vielen weiteren Beiräten und Sachverständigenräten im Geschäftsbereich lässt sich für horizontale und vertikale Ministerien

beobachten. Einzig die jeweilige Streuung in der Laufzeit scheint dem angenommenen Zusammenhang zu folgen und es sind eher sektoral ausgerichtete bzw. vertikale Ministerien, deren Beiräte und Sachverständigenräte für eine unterschiedlich lange Dauer existieren, während die horizontalen Ministerien vergleichsweise weniger Streuung in der Laufzeit ihrer Beratungsgremien aufweisen, mithin eine beständigere organisierte Expertise nutzen. Gleichzeitig zeigen aber insbesondere auch die Muster der Abschaffung von Beratungsgremien die Relevanz von Regierungswechseln und können somit als parteipolitisch motivierte strategische Wahlhandlungen gelten.

Eine nähere Untersuchung der Laufzeit der Beiräte und Sachverständigenräte auf Bundesebene zeigt eine dynamische Verteilung, wenngleich diese rechtsverzerrt sein muss (vgl. Abb. 4). Demnach sind fast ein Viertel aller Beratungsgremien in der vorliegenden Untersuchung weniger als zwei Legislaturperioden existent, diese Zahl beinhaltet aber auch viele jener Beiräte und Sachverständigenräte, die in den 2000er-Jahren gegründet wurden. Ein weiteres Drittel der Beratungsgremien auf Bundesebene existiert länger als 40 Jahre, was die Kontinuität der organisierten Expertise der Bundesverwaltung demonstriert.

Abb. 4: Verteilung der Laufzeit der Beratungsgremien (N = 137)

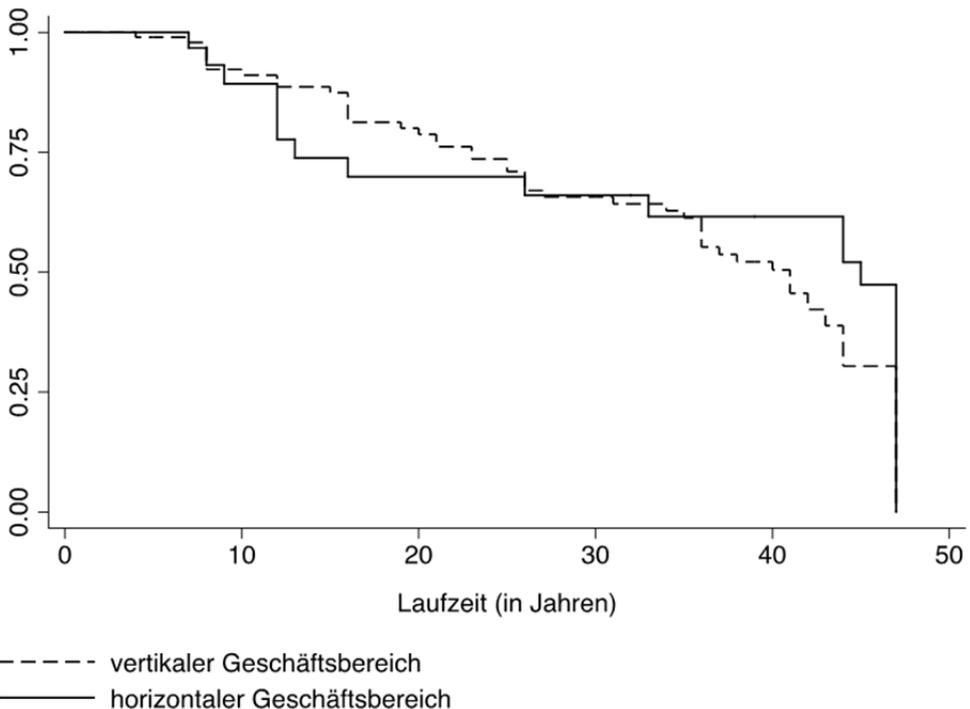


Quelle: Eigener Datensatz.

Die Überlebensanalyse zur Laufzeit der Beratungsgremien ermöglicht eine weiterführende Analyse der pfadabhängigen und strukturpolitischen Erklärungsdeterminanten. Zur Untersuchung der Relevanz sektoraler Pfade wurden die Beratungsgremien in zwei Gruppen unterteilt; in jene, die bei horizontalen Geschäftsbereichen eingerichtet wurden, und jene, die bei vertikalen Geschäftsbereichen gegründet wurden. Bereits die vorangegangene deskriptive Analyse hat die Varianz der Laufzeit der Beiräte und Sachverständigenräte über beide Gruppen beleuchtet und keinen klaren Trend aufgezeigt. Die Überlebenskurve dieser beiden Gruppen von Beratungsgremien zeigt allerdings Unterschiede (vgl. Abb. 5). Demnach sind die Beratungsgremien bei vertikalen Ministerien zunächst einem geringe-

ren Risiko ihrer Abschaffung ausgesetzt. Diese Risikobewertung kehrt sich allerdings nach ca. 26 Jahren um, d.h. sie erfahren ein höheres Risiko ihrer eigenen Abschaffung als Beratungsgremien bei horizontalen Ministerien, wenn selbige länger als ca. 26 Jahre existieren. Umgekehrt sind Beratungsgremien bei horizontalen Ministerien zunächst einem höheren Risiko ihrer Auflösung ausgesetzt als Beratungsgremien bei vertikalen Ministerien, aber wenn sie dieses Risiko mehr als ca. 26 Jahre „überleben“, sinkt dieses Risiko einer Abschaffung unter das Auflösungsrisiko für Beratungsgremien bei vertikalen Ministerien. Dieser Befund entspricht der theoretischen Erwartung und lässt sich auch empirisch nachvollziehen: Beiräte und Sachverständigenräte bei vertikalen und stark sektororientierten Ministerien befrieden die Nachfrage nach wissenschaftlicher Expertise und Autorität, gleichzeitig sind hier besonders häufig Vertreter organisierter Interessen anzutreffen, die die Ergebnisse an ihre Verbände rückkoppeln. Im Gegensatz dazu sollten Beiräte und Sachverständigenräte bei horizontalen Ministerien häufiger ressortübergreifende Expertise bereitstellen, etwa der Normenkontrollrat beim Bundeskanzleramt oder der Beirat für Verwaltungsverfahrenrecht beim Bundesinnenministerium, welche sich erst als dauerhaft nützlich erweisen müssen.

Abb. 5: Kaplan-Meier Überlebenszeitkurve nach Art des Geschäftsbereichs (N=137)

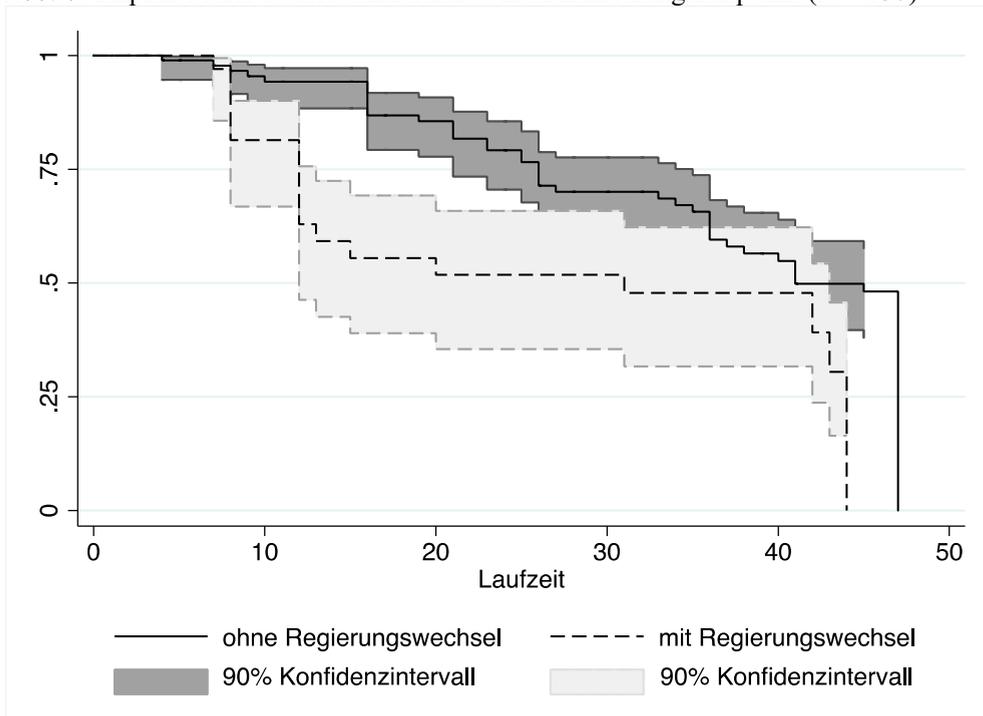


Quelle: Eigener Datensatz.

Zur Analyse der Relevanz strukturpolitischer Erklärungsfaktoren wurden in der vorliegenden Analyse zwei Faktoren herangezogen, der Zeitpunkt sowie die Rechtsgrundlage der Einsetzung. Die Überlebensanalyse zeigt deutlich den vermuteten Zusammenhang für den Gründungszeitpunkt (vgl. Abb. 6): Jene Beratungsgremien, die in Legislaturperioden

nach Regierungswechseln gegründet wurden, sind einem höheren Risiko der Abschaffung ausgesetzt und somit auch kurzlebiger als solche, die in weiteren Legislaturperioden errichtet werden. Diese unterschiedliche Risikobewertung gleicht sich allerdings nach einer Laufzeit über ca. 28 Jahren an, d.h. wenn Beiräte und Sachverständigenräte über diesen langen Zeitraum existieren, besteht kaum noch ein Unterschied im Abschaffungsrisiko und es nivelliert sich, ob sie direkt nach einem Regierungswechsel errichtet wurden oder nicht. Dabei sind die Konfidenzintervalle beider Gruppen unterschiedlich und jene Beratungsgremien, die direkt nach Regierungswechseln eingesetzt werden, zeitigen eine etwas stärkere Streuung ihres Überlebensrisikos als jene, die im Laufe weiterer Legislaturperioden eingerichtet wurden. Demnach ließe sich die Gründung von Beratungsgremien direkt nach Regierungswechseln als stärker parteipolitisch motiviert begreifen, nicht nur zur Repräsentation bestimmter gesellschaftlicher Interessen und der Rückkopplung der Entscheidungen an selbige, sondern auch zur intentionalen Nutzung wissenschaftlicher Expertise und Autorität. Bei einer stärker parteipolitischen Errichtung der Beiräte und Sachverständigenräte dürfte auch deren Rolle deutlicher an parteipolitischen Agenden ausgerichtet sein, ein Wandel dieser Agenden wiederum führt zu ihrer schnelleren Auflösung. Im Gegensatz dazu ließen sich die Beratungsgremien, die nicht direkt nach Regierungswechseln installiert werden, als vergleichsweise weniger parteipolitische strukturelle Wahlhandlungen auffassen und bieten dafür eine langlebigere Einbringung gesellschaftlicher Präferenzen sowie wissenschaftlicher Fachautorität – und sind mutmaßlich stärker funktional mandatiert.

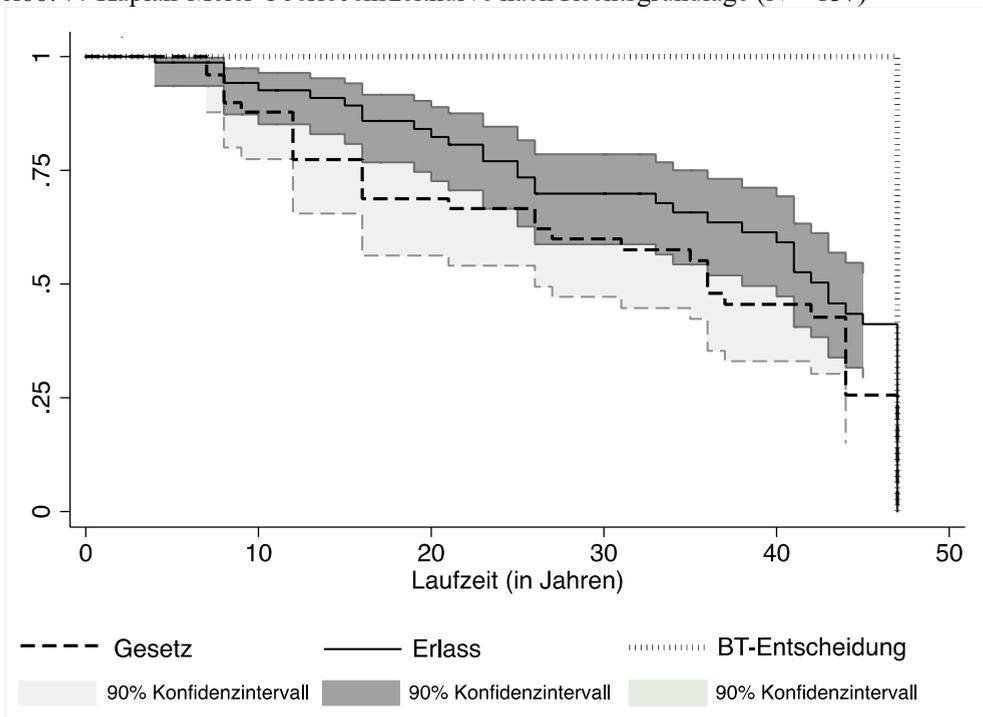
Abb. 6: Kaplan-Meier Überlebenszeitkurve nach Einsetzungszeitpunkt (N = 137)



Quelle: Eigener Datensatz.

In ähnlicher Weise bestätigt die Überlebensanalyse die Effekte der Rechtsgrundlage für die Laufzeiten von Beratungsgremien (vgl. Abb. 7): Jene Beiräte, die auf Grundlage eines Gesetzes gegründet werden, erfahren im Vergleich zu Beiräten auf Basis eines Erlasses ein größeres Risiko ihrer Auflösung. Diese Risikobewertung bleibt über den kompletten Untersuchungszeitraum bzw. die maximal mögliche Laufzeit erhalten. Da nur ein Beratungsgremium in der untersuchten Menge per Bundestagsbeschluss gegründet wurde, kann deren Überlebenskurve nicht sinnvoll mit den anderen verglichen werden. Es zeigt sich allerdings für die erstgenannten beiden Gruppen, dass Beiräte und Sachverständigenräte mit Gesetzesgrundlage eher Gegenstand parlamentarischer und somit parteipolitischer Auseinandersetzungen werden und sich daher die oben genannten Motivlagen für strukturpolitische Wahlhandlungen als Replik auf sich wandelnde politische Agenden auffassen lassen.

Abb. 7: Kaplan-Meier Überlebenszeitkurve nach Rechtsgrundlage (N = 137)



Quelle: Eigener Datensatz.

Zusammengefasst hat die hier vorgenommene quantitative Analyse die Relevanz pfadabhängiger *und* machtpolitischer Logiken für die Dynamiken der Beratungslandschaft auf Bundesebene aufgezeigt. Im Vergleich zeigen die strukturpolitischen Erklärungsfaktoren deutlichere Effekte auf die Laufzeiten von Beiräten und Sachverständigenräten bzw. deren Abschaffungsrisiko als die pfadabhängigen Erklärungsdeterminanten, obschon dies auch mit der Auswahl des Untersuchungszeitraums sowie der Definition der Erklärungsvariablen, genauer der Definition von horizontalen und vertikalen Ministerien, zusammenhängen kann.

Ferner eröffnet die Analyse weiterführende Schlüsse zur Bedeutung von Beratungsgremien für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Die Beiräte und Sachverständigenräte auf Bundesebene ermöglichen die Repräsentation und Rückkopplung gesell-

schaftlicher Interessen in den exekutiven Entscheidungsprozess und tragen somit zur Input-Legitimation bei, gleichzeitig beeinflusst die Nutzung ihrer *autonomen* wissenschaftlichen Expertise die Output-Legitimation staatlichen Handelns. Aus pfadabhängiger Sicht sollten Beratungsgremien eher langlebig sein und sektoralen Pfaden folgen. Die Analyse der Relevanz pfadabhängiger Faktoren für die Laufzeit von Beratungsgremien bestätigt dabei die Unterschiede zwischen weniger und stärker sektoral ausgerichteten Geschäftsbereichen: Insbesondere die vertikalen Ministerien mit ihrer starken sektoralen Orientierung etablieren demnach vergleichsweise langlebige Beratungsgremien, die letztlich auch die Legitimation des Verwaltungshandelns unterstützen.

Aus strukturpolitischer Sicht sollten Beratungsgremien eher kurzlebig sein bzw. nur solange überleben, wie die jeweilige Regierungsmehrheit regiert. Insbesondere Regierungswechsel sowie Gesetze als Errichtungsgrundlage bieten demnach Möglichkeiten zur parteipolitischen Auseinandersetzung, die in der vorzeitigen Abschaffung von Beratungsgremien münden können. Die Untersuchung der Relevanz strukturpolitischer Faktoren bestätigt diese Unterschiede zwischen Gremien, die direkt nach Regierungswechseln eingesetzt werden und solchen, die im weiteren Zeitverlauf entstehen. Dabei wird auch die Rolle für die Legitimation von Verwaltungshandeln offenbar: Beiräte und Sachverständigenräte, deren Errichtung eher machtpolitisch motiviert ist, werden auch zur Stärkung der Input-Legitimation durch die Repräsentanz ausgewählter gesellschaftlicher Interessen in den exekutiven Entscheidungsprozess gegründet und sollen gleichzeitig ihre wissenschaftliche Fachautorität zur Output-Legitimation des Verwaltungshandelns einsetzen. Dabei wird diese legitimationsstiftende Funktion von Beratungsgremien besonders dann benötigt, wenn politische Akteure nach einem Regierungswechsel einen Wandel in den jeweiligen Politikfeldern bewirken wollen.

Schließlich macht die empirische Analyse deutlich, dass die beiden Erklärungsperspektiven zwar unterschiedliche Erwartungen an die Dynamiken der Gremienlandschaft befördern, in der empirischen Praxis aber auch kombiniert auftreten. Mit anderen Worten: Zu den externen Entwicklungen, die zum Bruch eines sektoralen Pfades führen, zählen auch ein Regierungswechsel bzw. der damit potentiell einhergehende Wandel der sektoralen Agenda einer Regierung – und somit ist die pfadabhängigen Logik auch ein mögliches Gegenstück zur machtpolitischen Logik und Wechselwirkungen zwischen beiden Logiken sind wahrscheinlich.

5 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Beitrag untersucht die Dynamiken in der Gremienlandschaft der Bundesverwaltung und deren Konsequenzen für die Legitimation von Verwaltungshandeln. Zunächst wurde argumentiert, dass Beiräte und Sachverständigenräte zur input- und output-orientierten Legitimation staatlichen Handelns beitragen: Sie dienen als Aushandlungsarenen zur Repräsentation gesellschaftlicher Interessen, die entweder in „neutralisierender“ Weise von wissenschaftlichen Mitgliedern oder aber in plural zusammengesetzten Gremien direkt über die Vertreter organisierter Interessen übermittelt werden. Gleichzeitig wirkt die Einbindung wissenschaftlicher Expertise und ihre Autonomie legitimationsstiftend für den Entscheidungsprozess und dessen Ergebnis. Entsprechend haben die Errichtung und Abschaffung bzw. die Laufzeit der Beratungsgremien Implikationen für die Legitimation von Verwaltungshandeln.

Die vorgenommene organisationstheoretische Vermessung und Erklärung der Gremienlandschaft auf Bundesebene zeigt die Relevanz zweier konkurrierender theoretischer Perspektiven: Einerseits folgen die beschriebenen Dynamiken in der Errichtung und Abschaffung von Beratungsgremien einer sektoralen Pfadlogik, andererseits werden politische Akteure immer dann besonders aktiv in der Umgestaltung des Gremienwesens, wenn sie ihre neu gewonnene Regierungsverantwortung nutzen können und wollen. Für die legitimationsstiftende bzw. -verringemde Bedeutung von Beiräten und Sachverständigenräten bedeuten diese Erkenntnisse zweierlei. Das Gremienwesen ist von genügend Stabilität und Kontinuität geprägt, um mithilfe der wissenschaftlichen bzw. verbandlichen Mitgliederorientierung gesellschaftliche Präferenzen in die exekutive Entscheidungsfindung zu übermitteln und gleichzeitig mit wissenschaftlicher Expertise Entscheidungsgrundlagen anzubieten – und damit einen entscheidenden Anteil an der Sicherstellung der Input- und Output-Legitimation von Verwaltungshandeln zu leisten. Die Varianz in der Laufzeit der Beratungsgremien und die Relevanz der strukturpolitischen Erklärungsfaktoren zeigt vor allem, dass sich gerade die eher kurzfristigen Änderungen des Gremienwesens auf machtpolitische Kalküle zurückführen lassen, die zwar ebenso legitimationsorientiert sein mögen, aber sehr wahrscheinlich eher klientelistische Interessen berücksichtigen bzw. das Gemeinwohl in parteipolitischer Weise auffassen.

Die vorliegende Analyse bleibt insofern limitiert, als dass sie einen eher technisch anmutenden Aspekt der wissenschaftlichen Politikberatung und deren Bedeutung für die Legitimation von Verwaltungshandeln betrachtet. Eine quantitative Analyse der Anzahl sowie Laufzeit von Beiräten und Sachverständigenräten auf Bundesebene, die zudem auf Selbstauskünften basieren muss, steht zwangsläufig in der Kritik, das empirische Phänomen nur holzschnittartig zu erfassen. Dennoch kommt den Erkenntnissen der vorliegenden Untersuchung praktische Relevanz zu. Einerseits zeigen die Ergebnisse erstmalig für den deutschen Fall auch in quantitativer Hinsicht die erstaunliche Konstanz der Gremienlandschaft sowie die im Ländervergleich geringere Relevanz sektoraler Charakteristika für die strukturellen Dynamiken in der Gremienlandschaft. Andererseits macht sie auf die Bedeutung machtpolitischer Motive für die Gründung und Abschaffung solcher Gremien aufmerksam, die im deutschen Fall aber womöglich besonders hervortreten, weil komplette Regierungswechsel selten eintreten und die stärksten strukturellen Dynamiken in der Gremienlandschaft selbigen zuzurechnen sind. Die weiterführende Forschung sollte nicht nur die Gesamtheit der untersuchten Beratungsgremien erweitern, etwa durch die frühen Jahre der Bundesrepublik oder die Hinzunahme weiterer Beratungsformen wie temporärer Expertenkommissionen, Ausschüsse etc. Ebenso wäre eine stärkere Verknüpfung der hier präsentierten Erkenntnisse mit qualitativen Forschungsmethoden wünschenswert, etwa um die Pfadbrüche in einzelnen Geschäftsbereichen genauer daraufhin zu untersuchen, welche Effekte sich für das Risiko zur Abschaffung existierender Beiräte und Sachverständigenräte ergeben oder aber welche Bedeutung dem bestehenden Gremienwesen nach einem Regierungswechsel für neue Regierungsmitglieder zukommt. Gleichmaßen kann die Hinzunahme der Erkenntnisse aus Debatten zur Dynamik von Policy-Agenden künftige Forschung anleiten, sich genauer mit der Wechselwirkung zwischen der Aufmerksamkeit für politische Themen und dem Einsatz bzw. der Abschaffung unterschiedlicher Beratungsformen zu befassen (vgl. Baumgartner *et al.* 2008). Ferner sollte künftige Forschung nach weiteren Funktionen von Beratungsgremien fragen, nicht nur hinsichtlich ihres originären Mandats in der policy-orientierten Beratung, mithin den substantiellen Fragen eines Politikfeldes, sondern auch hinsichtlich

der strukturellen Organisation eines Geschäftsbereiches. Dass ein Mitglied des ressorteigenen Wissenschaftlichen Beirats nach Ausbruch der BSE-Krise im Jahr 2000 die organisatorische Neuausrichtung des Bundeslandwirtschaftsministeriums öffentlich als „eine schlechte Konstruktion“ kritisierte (SZ 2000, S. 26), kann zwar als vergleichsweise einmalig gelten, es mag aber sehr ähnliche wenngleich weniger öffentliche Fälle von Einflussnahme durch Beiräte geben.

Anmerkungen

- 1 Ich bedanke mich herzlich bei Marcella Ladenthin und Rick Nagelschmidt für die Unterstützung bei der Datenrecherche sowie bei den Herausgebern und den anonymen Gutachtern für deren hilfreiche kritische Anmerkungen.
- 2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet.

Literatur

- Arthur, W. Brian, 1994: Increasing returns and path dependence in the economy. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Baumgartner, Frank R./Green-Pedersen, Christopher/Jones, Bryan D. (Hrsg.), 2008: Comparative Studies of Policy Agendas. New York: Routledge.
- Birkhofer, Adolf, 2001: Was kann ein Beratungsgremium bewirken? Der Umgang der Exekutive mit Gremienentscheidungen, in: *Sommernann, Karl-Peter* (Hrsg.), Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Box-Steffensmeier, Janet M./Zorn, Christopher, 2001: Duration Models and Proportional Hazards in Political Science. *American Journal of Political Science*, 45(4), S. 972-988.
- Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) (V/4585): Zusammenstellung der bei den Bundesministerien und Bundesoberbehörden bestehenden Beiräte, Ausschüsse, Arbeitskreise, Kommissionen und ähnlichen Gremien, 14. Juli 1969, Bonn.
- (8/484): Umfang und Kosten der Beirats- und Gutachtertätigkeit, 26. Mai 1977, Bonn.
 - (12/594): Bericht der Bundesregierung über die Berufung von Frauen in wesentlichen Gremien, Ämtern und Funktionen, auf deren Besetzung die Bundesregierung Einfluß hat, 21. Mai 1991, Bonn.
 - (12/8378): Wissenschaftliche Beratung und Information in der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland, 17. August 1994, Bonn.
 - (13/10761): Zweiter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, 20. Mai 1998, Bonn.
 - (14/483): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der PDS „Beiräte des Bundesministeriums für Bildung und Forschung“, 04. März 1999, Berlin.
 - (14/7404): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Übersicht über Aktionsbündnisse, Netzwerke, Kooperationen, Runde Tische, Kommissionen, Zukunftsinitiativen, Offensiven und Allianzen (Nachfrage)“, 04. Dezember 2001, Berlin.
 - (14/9210): Dritter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes, 30. Mai 2002, Berlin.
 - (16/3550): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Politikberatung beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales“, 22. Dezember 2006, Berlin.
 - (16/3559): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Politikberatung beim Bundesministerium für Bildung und Forschung“, 22. Dezember 2006, Berlin.
 - (16/3968): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE „Politikberatung beim Bundesministerium des Innern“, 09. November 2006, Berlin.
 - (16/4385): Vierter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes (Vierter Gremienbericht), 16. Februar 2007, Berlin.

- (17/4308): Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung zum Bundesgremienbesetzungsgesetz (Berichtszeitraum: 30. Juni 2005 bis 30. Juni 2009), 16. Dezember 2010, Berlin.
- Cox, D.R., 1972: Regression Models and Life-tables. *Journal of the Royal Statistical Society*, 34(2), S. 187-220.
- Dietzel, Gottfried T.W., 1978: Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung. Rechts- und Organisationsprobleme der wissenschaftlichen Politikberatung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Di Fabio, Udo, 1990: Verwaltungsentscheidung durch externen Sachverstand. *Verwaltungsarchiv*, 81, S. 193-227.
- Dreizel, Doris, 1966: Die Bundesregierung und ihre Wissenschaftler. *atomzeitalter. Information und Meinung*, 10, S. 295-299.
- Döhler, Marian, 2012: Gesetzgebung auf Honorarbasis – Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), S. 181-210.
- Ellwein, Thomas, 1976: Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Friedrich, Hannes, 1970: Staatliche Verwaltung und Wissenschaft: Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt/Main: Europäische Verlagsanstalt.
- Gobert, Jonas, 2014: Verbände in staatsnahen Gremien. Die politische Soziologie der funktionalen Repräsentation, Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Grosseckler, Heinz, 2005: Wissenschaftliche Politikberatung. Beiräte von Ministerien als politikberatende Institutionen, in: *Leschke, Martin/Pies, Ingo* (Hrsg.), *Wissenschaftliche Politikberatung. Theorien, Konzepte, Institutionen*, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 101-130.
- Groß, Thomas, 2001: Gremienwesen und demokratische Legitimation, in: *Sommermann, Karl-Peter* (ebd.), *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 17-33.
- Gulick, Luther, 1937: Notes on the Theory of Organization, in: *Gulick, Luther/Urwick, Lyndall* (Hrsg.), *Papers on the Science of Administration*, New York: Columbia University, Institute of Public Administration, S. 1-45.
- Hascher, Michael, 2006: Politikberatung durch Experten: Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main: Campus.
- Kloepfer, Klaus, 2011: Gesetzgebungsoutsourcing. Die Erstellung von Gesetzesentwürfen durch Rechtsanwälte. *Neue Juristische Wochenschrift*, 64, S. 131-134.
- Krevert, P., 1993: Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Probleme und Perspektiven im Kooperationsfeld von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, Münster.
- Lewis, David E., 2003: Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lompe, Klaus, 1969: Die Rolle von Sachverständigenräten im Prozeß der politischen Willensbildung. Entwicklungslinien und Probleme im Verhältnis Wissenschaft, Politik und Regierungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, *Zeitschrift für Politik*, 16(2), S. 223-260.
- Loviscach, Peter, 1968: Beiräte bei Verwaltungsbehörden: Eine Untersuchung über die in Beiräten institutionalisierten Beziehungen zwischen Verwaltungsbehörden und Interessenten und Sachverständigen, Berlin: FU Berlin.
- March, J.G./Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate, 2006: Die Organisation wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 115-122.
- (2009): Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung. *dms – der moderne staat*, 2(1), S. 5-16.
- Moe, Terry M., 1995: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: *Williams, O.E.* (Hg.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. Expanded edition, Oxford: Oxford University Press, S. 116-153.
- (2012): Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy, *The Forum*, 10(2), Article 4.

- Murswieck, Axel*, (Hrsg.), 1994: *Regieren und Politikberatung*, Opladen: Leske + Budrich.
- North, Douglass C.*, 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul*, 2004: *Politics in time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Renn, Ortwin*, 2006: *Möglichkeiten und Grenzen sozialwissenschaftlicher Politikberatung*, in: *Heidelberger Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), *Politikberatung in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-70.
- Ritter, Ernst-Hasso*, 1982: *Perspektiven für die wissenschaftliche Politikberatung? Beobachtungen aus der Sicht der Praxis*, in: *Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 13*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 458-464.
- Rothstein, Bo*, 2009: *Creating Political Legitimacy. Electoral Democracy Versus Quality of Government*, *American Behavioral Scientist*, 53(3), S. 311-330.
- Rupp, Hans Heinrich*, 1958: *Bericht: Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, S. 374-377.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Siefken, Sven T.*, 2003: *Expertengremien der Bundesregierung – Fakten, Fiktionen, Forschungsbedarf*, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34, S. 482-504.
- (2007): *Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), 2001: *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Süllow, Bernd*, 1981: *Die gewerkschaftliche Repräsentation in öffentlichen Gremien: Ein Beispiel für institutionalisierte korporative Interessenvermittlung*, *Soziale Welt*, 32(1), S. 39-56.
- Thoro, Carsten*, 2007: *Wissenschaftliche Politikberatung am Beispiel des wissenschaftlichen Beirats beim BML bzw. BMVEL/BMELV*, in: *Krott, Max/Suda, Michael* (Hrsg.), *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*, Wiesbaden: Springer, S. 107-123.
- Unkelbach, Alexandra*, 2001a: *Die Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien*, in: *Sommermann, Karl-Peter* (ebd.), *Gremienwesen und staatliche Gemeinwohlverantwortung. Beiträge zu einem Forschungssymposium des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung am 27. und 28. April 2000 in Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot, 55-68.
- (2001b): *Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene*, *Speyerer Forschungsbericht Nr. 216*, Speyer: FÖV Speyer.
- Vofßkuhle, Andreas*, 2008: *Das Konzept des rationalen Staats*, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Vofßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, Baden-Baden: Nomos, S. 13-32.
- (2009): *Sachverständige Beratung des Staates als Governanceproblem*, in: *Botzem, Sebastian/Hoffmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger* (Hrsg.), *Governance als Prozess: Koordinationsformen im Wandel*, Baden-Baden: Nomos, S. 547-571.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus*, 2008: *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*, Göttingen: Velbrück Wissenschaft.
- Wilhelm, Wendelin*, 1968: *Wissenschaftliche Beratung der Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Probleme wissenschaftlicher Beiräte bei Bundesministerien unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundeswohnungsbauministerium*, Berlin: RKW Beuth-Vertriebs-GmbH.
- (1970): *Zur optimalen Gestaltung wissenschaftlicher Beiräte der Bundesministerien*. *Wirtschaftsdienst*, 50(1), S. 428-432.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Julia Fleischer, Universität Bergen, PF 7800, N-5007 Bergen, Norwegen
E-Mail: julia.fleischer@uib.no

Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln

Gisela Färber/Dirk Zeitz

Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns

Zusammenfassung

Gesetzesfolgenabschätzungen werden auch in Deutschland in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt, um staatliche Eingriffe und ihre rechtliche Kodifizierung für Normadressaten, vollziehende Verwaltungen und Drittbetroffene zielführender und weniger belastend zu gestalten. Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, inwieweit die derzeit von der Bundesregierung angewendeten Instrumente der besseren Rechtsetzung, insbesondere die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für die Normadressaten und für die vollziehenden Verwaltungen, geeignet sind, die Legitimation von Verwaltungshandeln zu erhöhen. Dabei wird sowohl die konzeptionelle Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzung auf ihre Zielführung und ggf. vorhandene Lücken untersucht wie auch der Frage nachgegangen, wie die im deutschen Föderalismus angelegte Unvollständigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung für den Vollzugsbereich, der den selbständig vollziehenden Ländern untersteht und damit nicht im Kompetenzbereich des Bundes liegt, behoben werden kann.

Schlagworte: Gesetzesfolgenabschätzung, Erfüllungsaufwand, Legitimation, Exekutivföderalismus

Abstract

Legitimation through Regulatory Impact Analysis? Possibilities and limitations for the legitimation of administrative activities

Over the last years regulatory impact analysis is increasingly used also in Germany to create better targeted and less burdensome state interventions and regulations for the addressees, executing public authorities and concerned third parties. In the center of this contribution is the question, to what extent the current instruments of better regulations used by the federal government, in particular the quantification of compliance costs of regulations for addressees and executing public authorities, are adequate in order to increase the legitimation of administrative activities. The authors investigate the conceptual design of the regulatory impact analysis in terms of adequateness and existing gaps. Moreover the contribution develops suggestions how the incompleteness of the regulatory impact analysis for the area of law execution, which is due to the German federal model delegating the competence for law execution to the Länder, could be overcome.

Key words: Regulatory impact analysis, compliance costs, legitimation, Executive federalism

1 Einleitung

Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) werden auch in Deutschland in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt, um staatliche Eingriffe und ihre rechtliche Kodifizierung für Normadressaten, vollziehende Verwaltungen und Drittbetroffene zielführender und weniger belastend zu gestalten. Neben einigen Länderkonzepten (z.B. dem von Rheinland-Pfalz¹) ist

vor allem das auf der Schätzung des Erfüllungsaufwands zentrierte Modell der Bundesregierung hervorzuheben. Gesetzesfolgenabschätzungen sind geeignet, die Legitimität von Staatshandeln insbesondere dadurch zu erhöhen, weil mehr Transparenz über die Folgen von Gesetzen ein besseres, zielgenaueres und weniger belastendes Staatshandeln ermöglicht. Inwieweit dies gelingt, hängt jedoch von der Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzungen und ihrer Implementierung in ein institutionell komplexes Verwaltungssystem ab. In Deutschland weist dieses System als Mehrebenensystem zudem noch mehr Akteure auf als z.B. in unitarischen Staaten.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, inwieweit die derzeit von der Bundesregierung angewendeten Instrumente der besseren Rechtsetzung, insbesondere die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für die Normadressaten und für die vollziehenden Verwaltungen, geeignet sind, die Legitimation von Verwaltungshandeln zu erhöhen. Dabei wird sowohl die konzeptionelle Ausgestaltung der Gesetzesfolgenabschätzung auf ihre Zielführung und ggf. vorhandene Lücken untersucht wie auch der Frage nachgegangen, wie die im deutschen Föderalismus angelegte Unvollständigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung für den Vollzugsbereich, der den selbstständig vollziehenden Ländern untersteht und damit nicht im Kompetenzbereich des Bundes liegt, behoben werden kann.

Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes wird vor diesem Hintergrund in Bezug auf die Erfüllung ihrer Legitimationsfunktion für das Verwaltungshandeln aus zwei Perspektiven analysiert:

1. Zum einen werden die angewendeten Instrumente der Gesetzesfolgenabschätzung, insbesondere das praktizierte Konzept der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands, auf Zielgerechtigkeit und Lücken in Bezug auf ihre Legitimationsfunktion hin analysiert.
2. Zum anderen wird das Problem der systematischen Trennung von Gesetzgebung durch den Bund und Vollzug durch die Länder und ihre Kommunen im Hinblick auf Legitimationsdefizite und mögliche Verbesserungsmöglichkeiten hin untersucht.

Dabei dominiert die volkswirtschaftliche Perspektive, die die methodischen und konzeptionellen Aspekte der Ausgestaltung der GFA stärker betont als z.B. die Anwendungsrestriktionen bei einem politikwissenschaftlichen Zugang.

Der Beitrag beleuchtet im nächsten Abschnitt zunächst die verschiedenen disziplinären Zugänge zur Legitimation von Staats- und Verwaltungshandeln und ordnet Systeme der Gesetzesfolgenabschätzung diesbezüglich ein. Auch wird das konzeptionelle Problem eines vollständigen Kreislaufes der Gesetzesfolgenabschätzung bei Trennung von Gesetzgebung und Vollzug im Mehrebenensystem analysiert. Der dritte Abschnitt widmet sich dem Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung und diskutiert an verschiedenen Beispielen insbesondere Probleme der Legitimationsfunktion als Folge von „Lücken“ des Konzeptes. Abschnitt vier zeigt verschiedene Ansätze auf, die zu einer vollständigeren Gesetzesfolgenabschätzung und einer Behebung der „Lücken“ beitragen könnten. Der abschließende Abschnitt fasst die wesentlichen Ergebnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

2 Erhöhung der Legitimation von Staats- und Verwaltungshandeln durch Gesetzesfolgenabschätzung

2.1 Legitimation und GFA

Die Legitimation für staatliche Eingriffe und die Verwendung von Steuermitteln für wohlfahrtserhöhende öffentliche Güter, Dienstleistungen und Transfers erfolgt in demokratischen Staaten durch Wahlen und Parlamentsbeschlüsse. Die Rechts-, Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften haben dabei disziplinar unterschiedliche Zugänge zur Legitimation von Staatshandeln:

- In rechtswissenschaftlicher Perspektive spielen insbesondere die Verfahren eine Rolle, mit denen staatliches Verwaltungshandeln legitimiert wird. Es geht hierbei um das rechtswirksame Zustandekommen von Gesetzen und dabei um die Beachtung von Rechtsstaatsprinzipien sowie um die Gesetzes-/Rechtsförmlichkeit des staatlichen Verwaltungshandelns.²
- Im politikwissenschaftlichen Verständnis differenziert man traditionell nach einer Input-Legitimation (personal-organisatorisch im Sinne einer Zustimmung durch das Volk z.B. durch den in Wahlen zum Ausdruck gebrachten Volkswillen, der durch Regierungsinitiativen verwirklicht wird) und einer Output-Legitimation („erfolgreiches“ Staatshandeln, „Nützlichkeit“). Danach entsteht Legitimation nicht allein durch öffentliche Kommunikation und durch die Verantwortlichkeit der Regierung (Inputdimension), sondern auch durch die Effektivität einer auf das Gemeinwohl verpflichteten Politik (Outputdimension).³
- In der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive steht der Legitimationsbegriff für Prozesse und Entscheidungen in den Verwaltungsabläufen, die auf Rechtsförmlichkeit, Einsicht, Plausibilität und Transparenz für alle Beteiligten und Betroffenen beruhen.⁴
- In der volkswirtschaftlichen Perspektive sind staatliche Interventionen dann legitimiert, wenn sie einen Wohlfahrtsgewinn, einen „net social benefit“ gegenüber dem Fall der Nicht-Intervention mit sich bringen. Dies ist dann der Fall, wenn durch staatliche Interventionen ein Marktversagen behoben werden soll. Staatliche Intervention ist diesem Verständnis nach also dann sachlich legitimiert, wenn ein positives Verhältnis von Nutzen und Kosten des staatlichen Eingriffs vorliegt. Auf dieser Grundidee fußt das Konzept der Kosten-Nutzen-Analyse, das in der 1960er-Jahren entwickelt wurde.⁵

Bei den Instrumenten der Gesetzesfolgenabschätzung wird das Spannungsverhältnis zwischen Effektivität und Legitimation (*Scharpf* 1993) besonders deutlich. Das „Dilemma“ zwischen sachlich gebotenen und demokratisch legitimierten Entscheidungen stellt dabei den Kern eines systemtheoretischen Grundkonflikts zwischen Wissen und Macht dar (*Weingart* 2006) und ist nicht auflösbar. Es kann aber durch die Gesetzesfolgenabschätzung abgemildert werden. Wenn Regelungsentwürfe verschiedenen Legitimationsanforderungen genügen müssen, führt dies im Idealfall insgesamt zu einer besseren Rechtsetzung.

Systeme der Gesetzesfolgenabschätzung, die die Auswirkungen von in rechtlichen Normen zu kodifizierenden bzw. kodifizierten staatlichen Interventionen systematisch ex

ante und ex post aufarbeiten, stehen damit konzeptionell im Dienste der Legitimationsfunktion staatlichen Handelns. Für die Einführung von GFA gibt es gleichwohl unterschiedliche Gründe, die nicht ausschließlich einer Legitimationsperspektive zuzuordnen sind. In funktionalistischer Perspektive geht es neben der Rationalisierung des Prozesses der Rechtsetzung (Veit 2008), die einer Entpolitisierung und Verwissenschaftlichung regulativer Entscheidungsprozesse (Döhler/Wegrich 2010) dient sowie der Verbreiterung der Informations- und Wissensbasis und somit letztlich zur Erhöhung des Zielerreichungsgrades regulativer Maßnahmen (Wegrich 2009), auch um die Steuerung und Kontrolle der Gesetzesvorbereitenden Einheiten, in der Regel der Ministerialverwaltung durch die Kern-exekutive bzw. das Parlament (Radaelli 2009; Turnpenny u.a. 2009). Weiterhin kann es sich bei der Einführung der GFA um eine symbolpolitische Maßnahme handeln, die Modernität suggerieren soll (Lodge 2005) oder aber als Signal an die Wirtschaft, dass Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität verbessert werden sollen (De Francesco u.a. 2012), verstanden werden kann.

In diesem Beitrag wird nachfolgender Bewertungsmaßstab für das bundesdeutsche System der Gesetzesfolgenabschätzung angelegt:

Gesetzesfolgenabschätzungen zielen auf eine bessere Zielführung staatlicher Interventionen, geringere Belastungen für Normadressaten und andere Betroffene bei gleichem angenommenem Nutzen und einen möglichst hohen Nutzen bei gleichen Belastungen – also ein optimiertes Kosten-Nutzen-Verhältnis – sowie die Schaffung von mehr Transparenz über die Folgen von Regelungsentwürfen ab. Die Gesetzesfolgenschätzung schafft für die Entscheidungsvorbereiter in den Ministerien, die politisch legitimierten Entscheidungsträger in Regierungen und Parlamenten sowie die Betroffenen, die sog. Stakeholder, eine auch prozedural koordinierte Informationsbasis für eine optimierte Entscheidungsfindung. Sie ist damit immer auch ein Instrument der Koordinierung verschiedener Akteure im Prozess staatlichen Handelns. Die Gesetzesfolgenabschätzung richtet sich somit an die politischen Entscheidungsträger (Parlament und Regierung) und soll damit zu einer Rationalisierung der Rechtsetzung durch eine bessere Entscheidungs- und Informationsgrundlage beitragen. Sie richtet sich aber auch an die Öffentlichkeit und Wählerinnen und Wähler, da sie Transparenz über das Für und Wider staatlicher Interventionen schaffen soll. Sie richtet sich zumindest grundsätzlich auch an vollziehende Verwaltungen, deren Handeln durch die Rechtsetzung „programmiert“ wird.

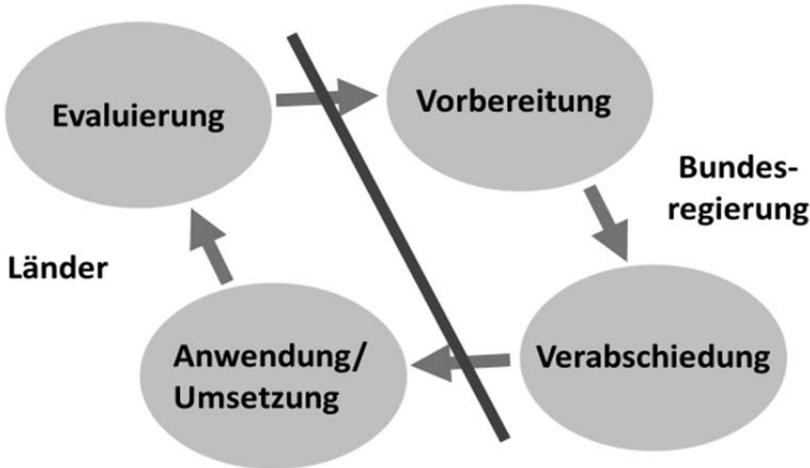
Gesetzesfolgenabschätzung ist grundsätzlich als Qualitäts-Regelkreis konzipiert und kann somit als ein Qualitätssicherungssystem, das sich über den „Lebenslauf“ einer Regelung erstreckt, aufgefasst werden. Dieser wird in verschiedene Phasen differenziert: Vorbereitung, Verabschiedung, Umsetzung und Anwendung sowie Evaluierung. Die Gesetzesfolgenabschätzung kann ex ante, d.h. im Prozess der Vorbereitung und Verabschiedung des Regelungsentwurfs, und ex post zur Evaluierung einer umgesetzten Regelung eingesetzt werden⁶. Sie kann ex post auch zur Nachhaltung der in der ex ante getroffenen Annahmen und Wirkungshypothesen genutzt werden.

2.2 Besonderheiten von Gesetzesfolgenabschätzungen im Mehrebenensystem

In einem Mehrebenensystem mit zwei bzw. drei selbstständigen Akteuren (Bund und Länder, Bund – Länder – Kommunen) gibt es weitere unabhängige Akteure im Regel-

kreislauf der Rechtsetzung, die nicht auf das System der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes und dessen Transparenz verpflichtet sind.

Abbildung 1: Phasen bzw. Lebenslauf einer rechtlichen Regelung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Verteilung von Kompetenzen in Mehrebenensystemen hat indes wesentliche Bedeutung für die Legitimation staatlichen Handelns⁷ und damit für die Gesetzesfolgenabschätzung. Die Frage der Verantwortung und Legitimation ist in verbundföderalistischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland relativ schwierig zu beantworten (Münch 2013), da hier Gesetzgebungs- und Vollzugszuständigkeit selten übereinstimmen. Im Regelkreislauf fallen die Phasen der Vorbereitung und der Verabschiedung in die Kompetenz des Bundes, während die Phasen der Umsetzung und Anwendung bzw. des Vollzugs im Regelfall den Ländern zufallen (Abbildung 1).

Im Exekutivföderalismus nehmen zudem die Exekutiven deutlich mehr Einfluss auf die informelle Politikgestaltung als die Parlamente, sodass viele dieser politischen Entscheidungen mit eingeschränkter demokratischer Legitimation ohne ausreichende Beteiligung der Öffentlichkeit zustande kommen. Dabei wird die „prekäre Balance“ (von Beyme 2007) zwischen „shared-rule“ (Mitwirkungsrechten und Einflussmöglichkeiten subnationaler Akteure auf zentralstaatliche Entscheidungsprozesse) und „self-rule“ (eigenständige subnationale oder zentralstaatliche Entscheidungskompetenzen) besonders deutlich und macht eine eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeiten schwierig.

Die Trennung von Rechtsetzung und Vollzug als eigenständige Kompetenzen zweier föderaler Ebenen hat indes in jedem Fall zur Folge, dass die von subnationalen Akteuren umgesetzten Vollzugslösungen Unterschiede aufweisen, die sich in den Bürokratiekosten oder dem weiteren Erfüllungsaufwand einzelner Länder niederschlagen. Ohne weitere Analyse bleibt aber unklar, welcher Anteil der Bürokratiekosten auf die eigentliche Rechtsetzung und welcher Anteil auf den Vollzug zurückgeht und damit auch, welchem der Akteure die Verantwortung für die Belastungen obliegt. Soweit keine systematische Rückkoppelung erfolgt, fehlen der rechtsetzenden Ebene Informationen darüber, wie die von ihr verabschiedeten rechtlichen Regelungen tatsächlich vollzogen werden. Außerdem fehlen der rechtsetzenden Ebene bei derart unvollständigem Regelkreis Informationen

darüber, ob die ex ante abgeschätzten Gesetzesfolgen und die von ihnen ausgelösten Be- und Entlastungen der Umsetzungs- und Anwendungspraxis gerecht werden. Insoweit können sich aus den fehlenden Informationen systematische Legitimationsdefizite ergeben.

3 Das Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung

Gesetzesfolgenabschätzung hat eine lange Tradition in der Bundesrepublik. Die Ausrichtung und Instrumente haben sich aber über Jahrzehnte entsprechend den Anforderungen an eine gute Gesetzgebung bzw. bessere Rechtsetzung gewandelt. In der Bundesrepublik Deutschland markieren Instrumente wie das Handbuch der Rechtsförmlichkeit, die blauen Prüffragen, die Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates und die Einführung der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands von neuen Regelungsentwürfen entscheidende Wegmarken auf dem Weg zum derzeitigen System.⁸ Das System der Gesetzesfolgenabschätzung war und ist dabei auch durch Einflüsse von außen wie Entwicklungen auf europäischer Ebene⁹ und Initiativen im Rahmen der OECD¹⁰ bestimmt worden.

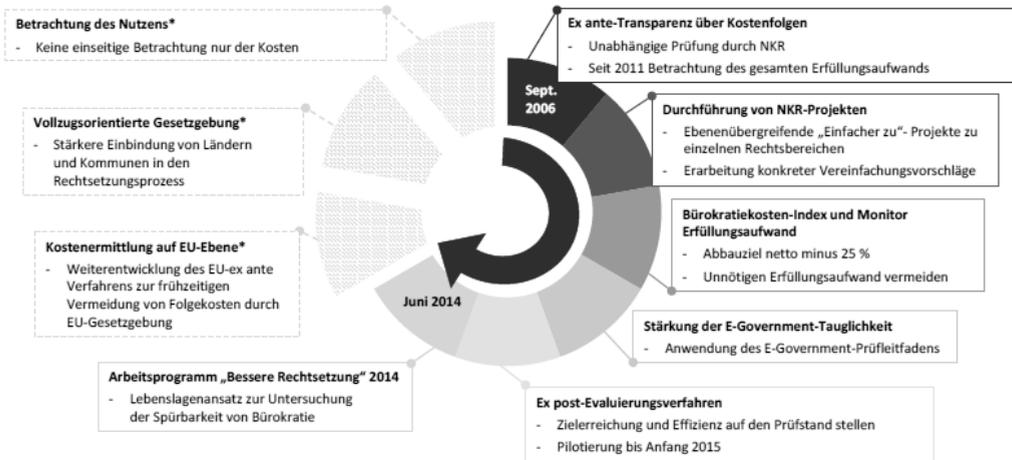
Seit dem Jahr 2006 gibt es das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Dieses konzentrierte sich auf die Quantifizierung und Reduzierung von Bürokratiekosten. Es handelt sich hierbei um Kosten, die Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und den Verwaltungen durch die Befolgung der durch Bundesrecht verursachten Informationspflichten entstehen. Mit Wirkung vom 1.9.2011 wurde das Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung erweitert.

3.1 Konzept und Arbeitsweise

Die Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung umfasst

- die Prüfung und Darlegung des Ziels und Notwendigkeit der Regelung,
- die Ermittlung des Erfüllungsaufwands für BürgerInnen, Wirtschaft und Verwaltungen, darunter die Bürokratiekosten aus Informationspflichten gesondert ausgewiesen,
- die Prüfung, ob es bessere und weniger belastende Alternativen gibt,
- Angaben, ob die Regelung befristet werden kann und ob und wann eine Evaluierung erforderlich ist,
- die Prüfung, ob eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung möglich ist,
- die Information, ob im Falle einer Umsetzung einer EU-Richtlinie diese 1:1 umgesetzt wurde,
- Angaben, ob Auswirkungen auf Preise und Preisniveau zu erwarten sind.

Abbildung 2: Ganzheitlicher Ansatz für effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung



* Noch in der Diskussion

Quelle: Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 4).

Nicht erst seit dem 1.9.2011 sind zudem die Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf Einnahmen und Ausgaben des Bundes und bei steuerrechtlichen Vorlagen auf alle öffentlichen Haushalte auszuweisen und unter den Gender-Mainstreaming-Kriterien zu überprüfen.

Kern der erweiterten Gesetzesfolgenabschätzung seit dem 1.9.2011 ist die Abschätzung des Erfüllungsaufwands. Gemäß Legaldefinition umfasst der Erfüllungsaufwand „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (§ 2 Abs. 1 NKRG). Auszuweisen sind als Teil des Erfüllungsaufwands – wie bereits zuvor im ex ante-Verfahren – die Bürokratiekosten aus der Befolgung von Informationspflichten¹¹. Zum Erfüllungsaufwand von Bundesrecht gehören auch die Kosten des Verwaltungsvollzugs (Vollzugskosten) sowohl bei bundeseigener Verwaltung als auch – nach dem Grundgesetz häufiger der Fall – bei ländereigener Verwaltung oder der Delegation des Vollzugs auf die Kommunen.

Der Erfüllungsaufwand ist entsprechend eines hierfür konzipierten Leitfadens mit dem Standardkosten-Modell zu ermitteln.¹² Beim Standardkosten-Modell handelt es sich um eine Teilkostenrechnung, die ursprünglich für den Bereich der Unternehmensberatung entwickelt wurde. Die Standardkosten eines durch Recht verursachten Prozesses werden empirisch für die Annahme eines/r durchschnittlich effizienten Unternehmens/Verwaltung ermittelt und mit der Fallzahl der betroffenen Normadressaten und der angeordneten Häufigkeit multipliziert. Hierbei werden verschiedene Arbeitsschritte (standardisierte Teilaktivitäten) und anderer Aufwand für die Befolgung von Rechtsvorschriften ermittelt und mit dem erforderlichen Zeitaufwand sowie den durchschnittlichen Arbeitskosten gewichtet.

- (1) Aufwand für die standardisierte Befolgung der Rechtsvorschrift
 =
 Zeitaufwand * Arbeitskosten + anderer Aufwand
- (2) Erfüllungsaufwand
 =
 Fallzahl * Aufwand für standardisierte Befolgung * Periodizität

Da rechtliche Vorgaben von den Normadressaten auf unterschiedlichen Wegen erfüllt werden könnten, werden Fallgruppen gebildet, soweit für die verschiedenen Vollzugsprozesse, auf denen eine Erfüllung der Vorgaben möglich ist, wesentliche Unterschiede zu erwarten sind. Der Erfüllungsaufwand wird für jede Fallgruppe separat ermittelt und dargestellt.

Die Ressorts müssen den Erfüllungsaufwand ihrer Regelungsvorhaben ex ante quantifizieren und prüfen, ob dieser so gering wie möglich ausfällt. Die Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung werden vor Kabinettsbeschluss dem Nationalen Normenkontrollrat zur Prüfung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit vorgelegt. Die Koordinierung der Aktivitäten im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ erfolgt zudem durch die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt. Ein Staatssekretärsausschuss führt die politischen Entscheidungen bei der Durchführung des Programms herbei.

3.2 Probleme der Legitimationsfunktion als Folge von „Lücken“ des Konzepts

Die Einführung des Standardkosten-Modells im Jahr 2006 kann in mehrfacher Hinsicht als erfolgreich bewertet werden. Mit Hilfe von SKM können insb. die Bürokratiekosten für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger sachgerecht ermittelt werden. Es erfüllt damit die Ziele des NKR-Gesetzes für die ex post- und die ex ante-Gesetzesfolgenabschätzung. SKM hat die Bürokratiekosten derart objektiviert, dass die Vermeidung und der Abbau unnötiger Bürokratie aus dem Spekulativen gelöst und mit konkreten Zahlen verbunden wurden. Für die Ressorts, die die Gesetzesfolgenabschätzung durchführen, gibt es nunmehr Orientierungspunkte für die diesbezügliche Gestaltung von Rechtsvorschriften, da vor allem unnötige Bürokratie die Legitimation staatlicher Eingriffe systematisch unterminiert.

Trotz der insgesamt guten Erfahrungen bei der Quantifizierung von Bürokratiekosten auf Basis des Standardkosten-Modells gibt es mit Blick auf die Legitimationsfunktion Lücken im GFA-Konzept der Bundesregierung. Hierzu zählen auch einige konzeptionelle Probleme bei Abgrenzung und Quantifizierung des Erfüllungsaufwands, von denen einige mittlerweile verbessert wurden.¹³ Gemäß der Definition umfasst der Erfüllungsaufwand die Kosten und den Zeitaufwand aus der Befolgung bundesrechtlicher Vorgaben. Vorgaben „...veranlassen die Normadressaten, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen Verpflichtungen zur Kooperation mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Zuständen, Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen. Informationspflichten bilden eine Teilmenge von Vorgaben.“¹⁴ Es handelt sich damit um einen reinen Kostenbegriff, die damit korrespondierenden Nutzen werden nicht erfasst.

Weiterhin ist eine unterschiedliche Qualität und Intensität der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands durch die Ressorts zu beobachten. Dies liegt einerseits an der Komplexität der jeweiligen Materie, andererseits an der Zugänglichkeit der Fachministerien zu den Quantifizierungstechniken¹⁵.

Die nach § 44 Abs. 5 S. 2 GGO vorgesehene Gender-Mainstreaming-Prüfung wird ebenfalls nicht synchron mit der Erfassung des Erfüllungsaufwands durchgeführt. Eine Differenzierung des Erfüllungsaufwands nach Geschlecht ist jedoch methodisch möglich und kann zusätzliche wichtige Informationen liefern.¹⁶

Eine weitere Lücke im GFA-System stellen die Gesetzentwürfe aus Bundestag und Bundesrat dar, die keine verpflichtende Gesetzesfolgenabschätzung durchlaufen müssen. Das Recht zur Anrufung des NKR und zur Bitte der Quantifizierung des Erfüllungsaufwands ist bislang nur in einem Fall erfolgt.¹⁷ Diese Lücke im System bietet ein Schlupfloch für die Einbringung konfliktträchtiger und eilbedürftiger Gesetze der Bundesregierung ins Parlament über die Fraktionen, für die dann keine Gesetzesfolgenabschätzung erfolgen muss.¹⁸

Von besonderer Bedeutung für die Legitimation der GFA der Bundesregierung aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind indes erstens Transparenzprobleme, zweitens die völlig fehlende Quantifizierung des zu erwartenden Nutzens einer neuen Regelung bzw. der veränderten Rechtslage sowie drittens die geringe Belastbarkeit der Schätzungen des Erfüllungsaufwands des Vollzugs von Ländern und Gemeinden.

3.2.1 Transparenzprobleme

Transparenzprobleme ergeben sich im derzeitigen GFA-Ansatz in mehrfacher Hinsicht. Sie resultieren erstens aus Methodenbrüchen innerhalb der GFA-Ermittlung, zweitens aus der für Dritte nicht nachvollziehbaren Dokumentation des geschätzten Erfüllungsaufwands und drittens aus der Verwendung eines dimensionslosen Bürokratiekosten-Indexes.

Ad 1: In den Regelungsvorhaben der Bundesregierung werden Erfüllungsaufwand und haushaltswirtschaftliche Folgen getrennt voneinander ausgewiesen. Da letztere methodisch anders gefasst sind, erschwert dies eine Gesamtbeurteilung der Folgen eines Regelungsentwurfs. Besser wäre es, auch die haushaltswirtschaftlichen Folgen über die beim Erfüllungsaufwand verwendeten Fallzahlen und die dann jeweils geschätzten durchschnittlichen Mehrausgaben oder Mindereinnahmen transparent darzustellen.

Ad 2: Der Erfüllungsaufwand von Regelungsvorhaben wird nicht (mehr) transparent dargestellt. In den Bundestags- und Bundesratsdrucksachen werden der geschätzte Erfüllungsaufwand sowie der besondere Erfüllungsaufwand aus Informationspflichten mit zwei lapidaren Zahlen angegeben, die niemand nachvollziehen kann. Die verschiedenen Faktoren der Standardkosten, also Fallzahlen, verschiedene – grob zu gliedernde – Kostenkomponenten sowie die Periodizität werden nicht angegeben. Dass dem NKR für seine Prüfung detailliertere Parameter vorgelegt werden, hilft insofern nicht weiter, als dass auch der Gesetz- oder Verordnungsgeber bei seiner Beratung eine detailliertere Datenbasis benötigen dürfte, vor allem dann, wenn er den Erfüllungsaufwand von Änderungsanträgen im Beratungsverfahren abschätzen sollte. Auch die Öffentlichkeit benötigt genauere Angaben über die Kostenfolgen von Bundesrecht.

Selbst wenn man berücksichtigt, dass es ex ante in vielen Fällen recht schwierig ist, den Erfüllungsaufwand auch nur halbwegs präzise abzuschätzen, so erscheint es doch ge-

rade für die Legitimationsfunktion unverzichtbar, die Entscheidungsbasis nachvollziehbar zu dokumentieren. Denn größere Abweichungen der Schätzungen von den später, nach der Implementierung, realisierten Compliance Costs könnten dann zu frühen Korrekturen führen, lange bevor die Routine-Evaluierung drei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung durchgeführt wird.¹⁹

Ad 3: Seit 2012 gibt es außerdem nur noch einen Bürokratiekosten-Index, der mit einem Indexwert von 100,00 für den 1.1.2012 die Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft aus Informationspflichten nachverfolgt, aber kein Reduktionsziel mehr. Der Indexwert wird vom Statistischen Bundesamt für den Dezember 2014 mit 100,13 angegeben.²⁰ Die Bundesregierung hatte seinerseits auf die erneute Formulierung eines Reduktionsziels für die Bürokratiekosten verzichtet, nachdem das im Jahr 2007 gesetzte Abbauziel erreicht worden war. Der Index basiert aber immer noch auf den Fallzahlen und den Standardfallkosten des Jahres 2006 und ist nie aktualisiert worden. Niemand weiß, ob sich der Erfüllungsaufwand für den Bestand der alten Informationspflichten zwischenzeitlich verändert hat. Die Fallzahlen dürften sich in vielen Fällen verändert haben. Die Standardkosten sind sicherlich von der Entwicklung der Lohnkosten betroffen, neue Technik könnte Kostensenkungen bewirkt haben. Insofern indexiert der verwendete Index eine Fiktion, die mit der Realität wenig zu tun hat. Eine Aktualisierung der Bestandsmessung, die dann auch manche Kardinalfehler der ursprünglichen Messung z.B. im Steuerrecht korrigiert²¹, ist spätestens nach 10 Jahren erforderlich.

3.2.2 Keine Quantifizierung des Nutzens

Die Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung quantifiziert mit dem Erfüllungsaufwand lediglich die Kostenseite der durch die Rechtsetzung ausgelösten Folgen. Sie ist damit eine „halbe“ Kosten-Nutzen-Analyse und arbeitet zwangsläufig mit der Annahme, dass der Nutzen „extern“ feststeht und die (Summe der) Kosten für Normadressaten und weitere Betroffene so gering wie möglich ausfallen sollen. Diese methodische Vereinfachung ist allerdings auch unter Legitimationsaspekten nur unter bestimmten Bedingungen zulässig:

- Durch das rechtsförmliche Verfahren, an dessen Ende der Beschluss des Parlaments steht, wird ein positiver Nettonutzen unterstellt, der dadurch vergrößert werden kann, dass die Kosten so gering wie möglich gehalten werden.
- Unterhalb der Nettonutzenebene findet keine Saldierung der Be- und Entlastungen verschiedener Gruppen statt. Insb. bei Maßnahmen, die Umverteilungen ohne „Umwege über öffentliche Haushalte“ implizieren oder auch direkt anstreben, bilden Kosten aber wirklich nur die **eine** Seite der Transaktion ab, weil das, was für die Wirtschaft oder einen Teil der Bevölkerung Kosten darstellt, mehr oder weniger unmittelbare „Erträge“/Mehreinkommen von anderen sind.
- Weiter wird unterstellt, dass auch im Verwaltungsbereich nur Aufwand und kein Minderaufwand entsteht. Der ausschließliche Ausweis von (Standard-)Kosten eines Regelungsvorhabens bildet dann nur die Hälfte der Gesetzesfolgen ab, wenn sie bei öffentlichen Verwaltungen nicht nur Mehraufwendungen, also Erfüllungsaufwand, zur Folge haben, sondern auch unmittelbare Einsparungen. Ähnlich wie bei umverteilenden Maßnahmen müssen Aufwendungen und Erträge nicht bei den gleichen Verwaltungen auftreten, sondern können höchst unterschiedliche Behörden und Gebietskörperschaften oder föderale Ebenen treffen.

In all den Fällen, in denen die drei Grundannahmen nicht vorliegen, führt die Verkürzung der Gesetzesfolgenabschätzung auf die Kostenseite, den Erfüllungsaufwand, dazu, dass – unter ansonsten gleichen Rahmenbedingungen – die Interventionen mit den tatsächlich geringsten Belastungen ins Rechtssetzungsverfahren gehen.

Zudem verzerrt der alleinige Ausweis der Kostenseite – unter Ausblendung unmittelbarer (Standard-)Erträge – dazu, dass das federführende Ressort dann, wenn die gewählte politische Maßnahme einen extrem hohen Erfüllungsaufwand aufweist, vor dessen Ausweisung zurückschreckt und die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands nicht vorgenommen wird. So wurde 2014 in einigen Fällen der Erfüllungsaufwand entgegen der gesetzlichen Pflicht seitens der Ressorts nicht oder nur höchst unvollständig ausgewiesen, was dann eine kritische Stellungnahme des NKR zur Folge hatte. Offensichtlich haben die Ressorts den Rechtfertigungszwang des extrem hohen Erfüllungsaufwands nicht ausgehalten.²² Beispiele sind das Mindestlohngesetz und die Neuregelung des EEG. Bei ersterem wurde im weiteren Verfahren die Zahl der betroffenen Personen auf 3,7 Mio. und ein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft von 9,6 Mrd. Euro sowie von 80 Mio. Euro für die Verwaltung durch einen zusätzlichen Personalaufwand für 1.600 Stellen bei der Zollverwaltung geschätzt.²³ Beim EEG wurde nachträglich ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand von 13 Mio. Euro sowie ein Umstellungsaufwand in Höhe von 14 Mio. Euro ermittelt.²⁴ Der Erfüllungsaufwand durch die Neuregelungen bei Lebensversicherungen wurden später auf 250 Mio. bis zu 1,2 Mrd. Euro geschätzt.²⁵

3.2.3 Keine Belastbarkeit des Vollzugs-EA durch Länder und Gemeinden

Eine weitere Lücke des derzeitigen GFA-Ansatzes sind die weitgehend unbekanntes Vollzugskosten in all den Fällen, in denen Bundesrecht von den Ländern und ihren Kommunen vollzogen wird. Da der Vollzug von Bundesrecht nach Art. 84 GG eigene Angelegenheit der Länder ist, sind diese nicht verpflichtet dem Bund Angaben über Verwaltungsweg und -prozesse zu machen; zudem sind sie frei, diese selbstständig zu wählen, soweit nicht durch Bundesrecht konkrete Vorgaben vorliegen. Selbst im Falle der Bundesauftragsverwaltung, dem Regulierungstyp, bei dem der Bund sehr konkrete Verwaltungsvorschriften vorgibt – und im Übrigen auch die Programmkosten, nicht aber die Verwaltungskosten trägt –, können die Länder die mit dem Vollzug beauftragten Institutionen und weitere Details des Vollzugs selbst bestimmen. So wird das Elterngeld in zwölf Flächenländern von den Kommunen verwaltet, nur in Bayern ist mit dem *Zentrum Bayern für Soziales und Familie* eine Landesbehörde zuständig.

Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes folgt zudem der Fiktion eines bundeseinheitlichen Vollzugs, obwohl einige wenige Studien eine große Unterschiedlichkeit des Vollzugs von Bundesrecht und demzufolge auch deutliche Unterschiede beim Erfüllungsaufwand nicht nur für die Verwaltungen, sondern vermutlich auch für die regionale Wirtschaft und die BürgerInnen dieser Länder nahelegen.²⁶ Dementsprechend erfolgt auch keine Differenzierung des Erfüllungsaufwands nach den Ländern. Verfahren, mit deren Hilfe man routinemäßig eine durchschnittliche effiziente Verwaltung feststellen und deren Vollzugskosten standardisiert messen könnte, gibt es ebenfalls nicht.

Hier liegt damit nicht nur eine empirische, sondern auch eine klare konzeptionelle Lücke vor. Der Leitfaden der Bundesregierung zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands enthält hier nur wenige zielführende Angaben.²⁷ Zudem geht der Leitfaden von einer recht einseitigen Struktur von Vollzugsprozessen durch Länder und Kommunen aus; er

definiert nämlich: „Erfüllungsaufwand entsteht der Verwaltung insbesondere durch die Bearbeitung von Anträgen oder durch Überwachungsaufgaben sowie durch die Bereitstellung von Informationen und Materialien (z.B. Antragsformulare) für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft oder für andere Teile der Verwaltung.“²⁸ Damit kommen Tätigkeiten wie Kinderbetreuung, Untersuchungen durch Gesundheitsämter, im Katastrophenschutz oder auch bei Polizei und Feuerwehr, soweit sie bundesrechtlich veranlasst sind, in der Konzeption der Messung von Erfüllungsaufwand öffentlicher Verwaltungen nicht vor. Hier ergibt sich konzeptioneller Entwicklungsbedarf auch im Hinblick auf die Frage, welcher Ebene die verschiedenen Komponenten des gesamten Erfüllungsaufwands denn zuzurechnen seien.

Um zumindest einige Basisinformationen über die Höhe des Erfüllungsaufwands von Ländern und Kommunen zu erhalten, ist Kooperationsbereitschaft bei den für den Vollzug zuständigen Ländern erforderlich. Diese geben aber bislang wenig davon zu erkennen. Dabei hätte eine stärkere Einbindung durchaus Vorteile für die Länder, weil sie ein höheres Maß an Transparenz über die durch Bundesrecht verursachten Kostenfolgen erreichen könnten. Sie müssen allerdings damit rechnen, dass auch die Kostenfolgen ihrer Umsetzung von Bundesrecht transparent werden.

4 Ansätze zu einer „vollständig(er)en“ GFA

Die im vorangegangenen Abschnitt festgestellten Lücken im Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung könnten insb. mit dem Ziel einer besseren Legitimation der Rechtssetzungsakte unschwer geschlossen werden. In Entsprechung der kritischen Punkte lassen sich die Verbesserungsmöglichkeiten in Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit, zur Quantifizierung des unmittelbaren Nutzens sowie ein Benchmarking des Vollzugs von Ländern und Gemeinden einteilen.

4.1 Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Gesetzesfolgenabschätzung

Transparenzprobleme hatten sich bei der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung in mehrfacher Hinsicht ergeben und können unschwer behoben werden:

- Die Standardkosten des Erfüllungsaufwands sollten so dargestellt werden, dass die wichtigsten spezifizierten Kostentreiber erkennbar sind; dabei sollten Fallzahl, Standardkosten je Fall und Periodizität für Teilprozesse und unterschiedliche Betroffengruppen tabellarisch ausgewiesen werden. Die Dokumentation muss nicht in den Bundestags- und Bundesratsdrucksachen abgedruckt werden, was bei komplexerem Erfüllungsaufwand auch die Lesbarkeit beeinträchtigen dürfte, sondern könnte in der SKM-Datenbank des Statistischen Bundesamts unter einer leicht abrufbaren www-Adresse hinterlegt werden. Eine tabellarische Aufbereitung würde die Nachvollziehbarkeit der Schätzungen erhöhen.
- Die Alternativenprüfung sollte ebenfalls quantitativ auf- und ausgebaut werden. Gerade bei teureren Regelungsvorhaben gibt es immer Alternativen. Der Erfüllungsaufwand wird indes nur für die gewählte Alternative ausgewiesen. Eine erhöhte Legiti-

mation ergibt sich aber gerade daraus, dass erkennbar wird, welche Gesetzesfolgen von den nicht gewählten Alternativen ausgegangen wären. Beim Mindestlohn dürfte sich z.B. aus alternativen Stundenlöhnen in Höhe von 6,00, 8,50 und 10,00 Euro die Zielführung der gewählten Höhe von 8,50 Euro ergeben. Auch die Auswirkungen der Unterlassung – als Spiegelbild der Zielformulierung – könnten die Alternativenprüfung legitimationserhöhend ergänzen.

- Die derzeit pauschal als Gesamtsummen ausgewiesenen haushaltswirtschaftlichen Folgen könnten ähnlich wie der Erfüllungsaufwand ebenfalls mit Fallzahlen und den je Fall erwarteten durchschnittlichen Mehr- und Minderausgaben und -einnahmen in der o.a. Datenbank ausgewiesen werden.
- Auch die Gender-Mainstreaming-Prüfung kann methodisch unschwer und mit sehr geringem Aufwand präzisiert werden, indem routinemäßig die Zahl der betroffenen BürgerInnen nicht als Gesamtzahl angegeben wird, sondern eine geschlechterspezifische Schätzung erfolgt. Bei vielen Regelungsvorhaben wird diese Prüfung keine wesentlichen Unterschiede bei den Fallzahlen für Männer und Frauen feststellen. Eine deutlich ungleiche Fallzahl ist allerdings dann als Kriterium zu werten, dass eine intendierte oder auch nicht intendierte Ungleichbehandlung vorliegt, die dann die derzeit schon vorgesehene erweiterte Prüfung auslöst.

Mit diesen vier Maßnahmen, die keinen wesentlichen Mehraufwand gegenüber dem derzeitigen Verfahren bedeuten, sondern im Wesentlichen eine bessere und für die Öffentlichkeit zugängliche Dokumentation mit elektronischer Infrastruktur implizieren, wären die derzeitigen Transparenzprobleme der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes weitgehend behoben.

4.2 Quantifizierung unmittelbarer Standard-Nutzen mit SKM

Der Gesetzesfolgenabschätzung liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Einführung einer gesetzlichen Regelung die Folge einer Abwägung von Nutzen und Kosten ist.²⁹ Da der Nutzen und die Kosten von Regulierung jedoch sehr vielschichtig sind, bedarf es für deren Ermittlung unterschiedlicher Methoden und Verfahren. Ist bereits die Erfassung von Kosten der Regulierung sehr anspruchsvoll – beim Blick in verschiedene Länder mit entsprechenden Systemen hat sich bislang kein einheitliches System etabliert – so ist die Erfassung von Nutzen noch anspruchsvoller und methodisch schwieriger, wie die Varianz in den Ansätzen anderer Länder zeigt.³⁰ Nutzen im Sinne von ‚social benefit‘ der Nutzen-Kosten-Analyse sind vor diesem Hintergrund kaum präzise ermittelbar.

Bei der Analyse der Benefit-Seite sind verschiedene Stufen von mehr oder weniger gut quantifizierbaren Nutzen zu unterscheiden:

- **Unmittelbare monetäre Nutzen** oder auch „Rückflüsse“ bestehen in Minderaufwendungen bzw. Mehreinkommen für die Normadressaten. Ebenfalls zu den unmittelbaren Wirkungen zählen Minderaufwendungen bzw. Mehreinkommen für andere öffentliche Haushalte (neben „haushaltswirtschaftlichen Auswirkungen“) sowie andere Unternehmen und/oder BürgerInnen, die nicht unmittelbar Normadressaten des untersuchten Regelungsentwurfs sind. Diese Kategorie ist im Regelfall relativ gut zu quantifizieren, denn es liegen ähnliche Probleme ihrer Schätzung vor wie beim eigentlichen Erfüllungsaufwand.

In all den Fällen, wo durch das Gesetz unmittelbare Umverteilungsmaßnahmen vorgenommen werden, stehen dem Erfüllungsaufwand der einen Gruppe entsprechende Mehreinkommen einer anderen Gruppe gegenüber. Steuer- oder Beitragseinnahmen, die unter den haushaltswirtschaftlichen Folgen der Rechtsetzung erfasst werden, stehen nicht mehr als optisch neutralisierende „Puffer“ zwischen Belasteten und Begünstigten. Hier „neutralisieren“ quantifizierte unmittelbare Nutzen die einseitige Dimension der Kosten.

- **Mittelbare Nutzen** entstehen indirekt über die Veränderung ökonomischer Aggregate. Dazu zählen „konkrete“ Veränderungen bei Beschäftigung, Investitionen, Konsum und Preisniveau sowie davon ausgehende Multiplikatoreffekte. Darüber hinaus sind individuelle längerfristige Nutzen bei Normadressaten und ggf. weiteren Begünstigten zu berücksichtigen sowie weitere und ggf. längerfristige Entlastungseffekte für öffentliche Haushalte. Diese Nutzen sind schwer quantifizierbar und auch nicht mit einem Standard-Nutzen-Konzept erfassbar. Sie sind häufig nicht im Detail nachvollziehbar und entziehen sich somit einer praktikablen routinemäßigen Gesetzesfolgenabschätzung mit Ausnahme einer allgemein gehaltenen Prüfung in Form von Rahmenbedingungen, wie dies bei der Prüfung auf Preise und Inflationsrate erfolgt.

Beispiel Mindestlohngesetz (MiloG)³¹

Am Beispiel des Mindestlohngesetzes lassen sich verschiedene Probleme der einseitigen Fokussierung der Kostenseite und die Möglichkeiten der Quantifizierung des Erfüllungsnutzens deutlich machen.

Bei diesem Gesetzentwurf wurde der Erfüllungsaufwand in der ursprünglichen Version nicht ausgewiesen, was nicht nur vom Nationalen Normenkontrollrat³² kritisch kommentiert wurde, sondern auch von verschiedenen Seiten aus der Wirtschaft und der Öffentlichkeit. Das Vorblatt zum Gesetzentwurf enthält bzgl. des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft (E.2) nur die Aussage „Bürokratiekosten entstehen für die Wirtschaft nur in geringem Maße“. Zum Erfüllungsaufwand der Wirtschaft wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt: „Durch die in § 2 geregelte Fälligkeit des Mindestlohns entsteht der Wirtschaft kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da bei allen bestehenden Arbeitsverhältnissen bereits seine Fälligkeit besteht, entweder durch tarifvertragliche bzw. einzelvertragliche Festlegung oder für den Fall, dass keine Vereinbarung getroffen worden ist, über § 614 des Bürgerlichen Gesetzbuches. Ein möglicher Mehraufwand für die Umstellung bestehender Regelungen lässt sich nicht quantifizieren“.³³ Auf Drängen des NKR schob das Ressort eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwands nach und bezifferte diesen auf einen Mehraufwand der Wirtschaft infolge der Lohnsteigerungen auf Grund des Mindestlohns in Höhe von 9,6 Mrd. Euro sowie Erfüllungsaufwand bei der Zollverwaltung von zusätzlich erforderlichen 1.600 Mitarbeiterkapazitäten mit einem Kostenvolumen von 80 Mio. Euro.

Dem ausgewiesenen Erfüllungsaufwand stehen jedoch unmittelbare Nutzen/Erträge gegenüber. Nach einem Gutachten des DIW sind von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 4,5 Mio. Personen betroffen, davon 1,6 Mio. Vollzeit- und 1,3 Mio. Teilzeitbeschäftigte sowie eine hohe Zahl von Minijobbern und Schülern, Studierenden, Rentnern und Arbeitslosen.³⁴ Insb. die Voll- und Teilzeitbeschäftigten erhalten über den Mindestlohn ein höheres Bruttoeinkommen, das nach den Berechnungen des DIW im Mittel bei 1,98 bzw. 1,90 Euro liegt.³⁵ Die zusätzlichen Einkommen dürften größtenteils steuer- und sozialabgabepflichtig sein,³⁶ sodass der Nettoeinkommenseffekt um 1,34

Mrd. Euro Sozialversicherungsbeiträge und 1,24 Mrd. Euro Lohnsteuer geringer ausfällt. Zudem stehen den höheren Bruttoeinkommen in vielen Fällen geringere Ansprüche auf bestimmte Sozialleistungen wie bspw. das Wohngeld gegenüber, was wiederum als Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern beim Erfüllungsaufwand für die Beantragung von Sozialleistungen verbucht werden kann, da für einige der Weg zum zuständigen Amt und die Beantragung entsprechender Leistungen mit den dafür nötigen Aufwendungen nicht mehr erforderlich sein dürfte.³⁷

Für die öffentlichen Haushalte ergeben sich korrespondierend als Folgen der Einführung des Mindestlohns unmittelbare Rückflüsse, Minderaufwendungen bzw. Mehreinnahmen:

- Die Sozialversicherungen sollten Mehreinnahmen in einer Größenordnung von 2,6 Mrd. Euro (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile) verzeichnen, die Finanzämter 1,24 Mrd. Euro Lohnsteuermehreinnahmen.
- Weiter dürfte es zu einer geringeren Zahl von Aufstockungen und KdU-Fällen kommen, die somit zu Entlastungen bei der Bundesagentur für Arbeit und den Kommunen führen. Denn geringere Fallzahlen sind gleichbedeutend mit weniger Aufwand für die Bearbeitung von Aufstockungen. Der Erfüllungsaufwand für die gesetzliche Grundlage zur Gewährung ergänzender Leistungen zum SGB II dürfte sinken. Die Zahl des Minderbedarfs an Stellen für die Bearbeitung dieser Fälle wäre somit in Relation zum Stellenmehrbedarf in der Zollverwaltung zu setzen. Weitere unmittelbare monetäre Effekte ergeben sich durch Minderausgaben im Bereich des Wohngeldes und des Kindergeldes auf Grund reduzierter Ansprüche als Folge der Aufstockung der Einkommen der betroffenen Beschäftigten.

Weitere Quantifizierungen der mittelbaren Nutzen sind nicht empfehlenswert, da sich die Wirkkanäle, über welche sich die Einführung des Mindestlohns auswirkt, zwar qualitativ beschreiben und auflisten lassen, nicht aber halbwegs präzise beziffern. So gehen von der Einführung des Mindestlohns gesamtwirtschaftliche Einkommens- und Nachfrageeffekte aus sowie Multiplikatoreffekte mit regional unterschiedlichen Ausprägungen. Die Einführung eines Mindestlohns als eine Untergrenze für die Entlohnung von Arbeit reduziert das Maß an Ungleichheit von Stundenlöhnen. Das dürfte zu einem geringeren Gini-Koeffizienten führen, die Ungleichheit also reduziert werden. Weiterhin entstehen durch die höhere Entlohnung u.U. größere Anreize zur Arbeitsaufnahme anstelle eines Sozialleistungsbezuges. Als ein Grund für die Einführung des Mindestlohns wird außerdem die Eindämmung eines Lohnunterbietungswettbewerbs zu Lasten sozialer Sicherungssysteme ins Feld geführt, zu dem es durch die staatliche Finanzierung von Aufstockern kommt. Hierdurch wird für Unternehmen ein Anreiz gesetzt, Arbeit zu Löhnen nachzufragen, die bei einer Vollzeitbeschäftigung unterhalb eines existenzsichernden Niveaus liegen. Die Arbeitsaufnahme anstelle des Sozialleistungsbezuges ermöglicht den betroffenen Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen eine bessere eigene Alterssicherung.

Auch wenn damit äußerst wichtige positive Effekte des Mindestlohns für die Bruttowertschöpfung nicht quantifiziert werden können – eine umfassende Evaluierung zu einem späteren Zeitpunkt auf verlässlicheren Daten sollte ohnehin unternommen werden –, so reduziert sich der geschätzte Bruttoerfüllungsaufwand nach den dargestellten Berechnungen von rd. 11,08 Mrd. Euro durch die Verrechnung unmittelbarer Rückflüsse auf weniger als 80 Mio. Euro für die Überwachung der Vorschriften. Diese wären wiederum um die geringeren Aufwendungen für die nicht mehr erforderlichen Sozialleistungen, de-

ren Verwaltungskosten und die geringeren bürokratischen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger zu vermindern. Die derzeit vorgebrachten Kritikpunkte der Arbeitgeber hinsichtlich des bürokratischen Aufwands der geforderten Arbeitszeitaufschreibungen³⁸ sind nicht ernsthaft zu berücksichtigen, denn diese Pflicht besteht seit mehr als 20 Jahren und kann nicht dem Mindestlohn zugerechnet werden.

Dass mit dem Mindestlohn eine zumindest zu Beginn deutliche Umverteilung zugunsten gering verdienender Beschäftigter einhergeht, kann und sollte bei einer vollständigen Gegenüberstellung von Erfüllungsaufwand – hier für die Arbeitgeber – und standardisierten Nutzen – für die höher entlohnnten Beschäftigten – nicht übersehen werden. Da aber der Mindestlohn gerade ein eklatantes Marktversagen heilen soll und langfristig zu stabileren Arbeitsmärkten im demografischen Wandel beitragen kann, könnte genau diese „Ehrlichkeit“ die Legitimation dieses Markteingriffes noch erhöhen.

4.3 Benchmarking des Erfüllungsaufwands bei Vollzug durch Länder und Gemeinden

Die Grundstruktur des deutschen Föderalismus, die durch die Zentralisierung der Gesetzgebung und die Dezentralisierung des Vollzugs gekennzeichnet ist, bedingt Vollzugsunterschiede zwischen den vollziehenden Akteuren, die durchaus die Effizienz staatlichen Handelns fördern können.³⁹ Systematische Erkenntnisse über unterschiedliche Vollzugswege einzelner Gesetze gibt es kaum, es gibt lediglich anlassbezogene Vergleiche über Unterschiede in der institutionellen Verortung von administrativen Aufgabenverantwortungen.⁴⁰ Zu den wenigen Studien, die sich mit unterschiedlichen Bürokratiekosten im Vollzug auseinandergesetzt haben, zählen die „Einfacher-zu“-Projekte aus den Jahren 2009 und 2010 und einige Projekte zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands.⁴¹ Die dort festgestellten Unterschiede beim Erfüllungsaufwand von Bürgerinnen und Bürgern einerseits und vollziehenden Behörden andererseits auf Basis von SKM-Messungen waren jedoch selbst im Fall der Bundesauftragsverwaltung (Wohngeld, Elterngeld) erheblich. Dass der Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung z.B. im Fall des Wohngeldes in einer Wohngeldbehörde bis zu fünfmal höher war als in der Verwaltung mit dem geringsten ermittelten Zeitaufwand, deutet eventuell auf große nicht ausgeschöpfte Effizienzreserven hin, die mit der unterschiedlichen Wahrnehmung der Vollzugskompetenzen in einem Zusammenhang stehen könnten. Es liegt nahe zu vermuten, dass die Art und Weise des Vollzugs danach nicht nur Auswirkungen auf eine effektive und effiziente Erfüllung haben, sondern auch auf den Erfüllungsaufwand der anderen Normadressaten oder auch betroffener Dritter.

Beispiel Wohngeldgesetz

Am Vollzug des Wohngeldgesetzes (WoGG) lassen sich verschiedene Auswirkungen der Trennung von Gesetzgebung und Vollzug auf die Gesetzesfolgen empirisch nachvollziehen. Das Wohngeldgesetz wird in Bundesauftragsverwaltung vollzogen und regelt den Bezug vom Wohngeld für Haushalte, deren Einkommen unter bestimmten Grenzen liegt.

In der Praxis zeigen sich 16 verschiedene Vollzugsgestaltungen, die u.a. an den Antragsformularen und an der Organisation der Arbeitsprozesse zur Antragsbearbeitung in den zuständigen Behörden festgemacht werden können. Die Länge und Gestaltung eines Antragsformulars, die Anzahl an Fragen, der Umfang an Hinweisen und die Informationsangaben und -verlangen haben einen Effekt auf den Zeitaufwand und damit den Erfül-

lungsaufwand der Antragstellerinnen und Antragsteller und der Verwaltung.⁴² Im Sinne der Ziele einer besseren Rechtsetzung wären die Unterschiede zwischen den Antragsformularen – ein Zuviel oder Zuwenig an abgefragten Informationen im Vergleich zu den nach dem Wohngeldgesetz erforderlichen Angaben⁴³ – und daraus resultierende Unterschiede im Erfüllungsaufwand zu legitimieren.

Als ein konkretes Beispiel kann die Umsetzung des Informationsverlangens über das Vorliegen eines erheblichen Vermögens, das zu einem Ausschluss des Wohngeldanspruchs führt, aufgeführt werden. § 21 Abs. 1 Nr. 3 WoGG bestimmt: „Ein Wohngeldanspruch besteht nicht soweit die Inanspruchnahme missbräuchlich wäre, insbesondere wegen erheblichen Vermögens“. Die Ausgestaltung zwischen den Ländern variiert hierbei deutlich und reicht in der Umsetzung von der Frage, ob bestimmte Grenzwerte eingehalten werden, über das Verlangen einer Angabe des Vermögenswertes bis hin zu einer geforderten Differenzierung des Vermögens nach unterschiedlichen Vermögensarten und für die einzelnen Haushaltsmitglieder (vgl. Tabelle 1). In einem Land fehlt die Frage nach dem Vermögen im Antragsformular sogar gänzlich. In all diesen Fällen dürfte der mit der Beantwortung und Bearbeitung der entsprechenden Fragen verbundene Aufwand sowohl für die Antragstellerinnen und Antragsteller als auch für die Verwaltung deutlich zwischen den Länder variieren.

Tabelle 1: Beispiele für die Umsetzung des § 21 Abs. 1 Nr. 3 WoGG (Ausschluss des Wohngeldes)

Land	Frage
BB, SH, TH	Verfügen Sie oder eines der weiteren Haushaltsmitglieder über verwertbares Vermögen, das in der Summe den Wert von 60.000 Euro für das erste und 30.000 Euro je weiteres Haushaltsmitglied übersteigt? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
HE, NI	Verfügen Sie oder ein anderes Haushaltsmitglied über Vermögen? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
RP	Verfügen Sie und Ihre wohngeldrechtlich zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder über Vermögen? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein; Wenn ja, wie hoch ist der Wert des Vermögens? (Fügen Sie ggf. die Nachweise über das Vermögen bei).
BY	Haben Sie oder die anderen Haushaltsmitglieder Vermögenswerte? <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein; Falls ja, ergänzen Sie je bitte die folgenden Angaben: <input type="checkbox"/> Immobilien (Wertangabe in Euro); <input type="checkbox"/> Geldvermögen, Forderungen und sonstige Rechte (Wertangabe in Euro); <input type="checkbox"/> Wertgegenstände, bewegliche Sachen (z.B. Auto, Schmuck) (Wertangabe in Euro); <input type="checkbox"/> Sonstige Vermögenswerte (z.B. Bausparvertrag, Lebensversicherung) (Wertangabe in Euro);
SN	Verfügen Sie und Ihre bei der Berechnung des Wohngeldes zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder über erhebliches Vermögen, das in der Summe 60.000 für Sie als erstes zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied sowie 30.000 für jedes weitere zu berücksichtigende Haushaltsmitglied übersteigt? <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ja; Wenn ja, wie hoch ist der Gesamtwert? (Euro); Wenn ja, geben Sie bitte gesondert an, wer über welche Vermögensanteile verfügt.
HH	k.A.

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 1 zeigt, dass die Informationsverlangen im Zusammenhang mit § 21 Abs. 1 Nr. 3 WoGG in den Antragsformularen deutlich zwischen den Ländern differieren. Wird in einigen Ländern nur die Beantwortung einer Ja/Nein-Frage mit Bezug auf den Vermögenswert verlangt, erfordern andere Länder eine detaillierte Aufschlüsselung der Vermögensverhältnisse mit Angabe des Vermögens. Die Formulierung der Frage in den Formularen

Hessens (HE) und Niedersachsens (NI) nach dem Vorhandensein eines Vermögens, müsste allerdings seitens der Wohngeldbehörden zu Nachfragen und damit zu Interaktionsnotwendigkeiten zwischen den Normadressaten führen, da nicht das Vorhandensein eines Vermögens bereits eine missbräuchliche Inanspruchnahme bedeuten würde, sondern erst „wegen erheblichen Vermögens“.

Diese in dem Beispiel festgestellten, derzeit noch nicht systematisch gemessenen Unterschiede in der Vollzugsgestaltung und ihre Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand erfordern eine konkrete Ursachenanalyse, auf welche Faktoren und Gründe ggf. Unterschiede im Erfüllungsaufwand zurückgeführt werden können. Liegen die Ursachen in der bundesrechtlichen Grundlage oder sind sie auf die gewählte Vollzugsgestaltung der Länder und ihrer Kommunen zurückzuführen? Welche Rolle spielen organisatorische Spezifika für die Unterschiede? Welche Unterschiede resultieren aus der Verortung der zuständigen Behörden und den Erfordernissen persönlichen Erscheinens z.B. bei den Wegekosten der Antragstellerinnen und Antragsteller?

Um diese Fragen beantworten zu können und damit auch ein weiteres Feld des Qualitätsregelkreises der Gesetzesfolgenabschätzung zu belegen, wird ein Benchmarking der Vollzugsprozesse vorgeschlagen. Die Zielsetzung von Vollzugs-Benchmarking umfasst die Identifizierung von innovativen und kosteneffizienten Vollzugslösungen auf der vollziehenden Ebene (horizontal), eine Rückkopplung der Erfahrungen des Vollzugs von der vollziehenden Ebene auf die rechtsetzende Ebene (vertikal) und die Erreichung einer höheren Transparenz über die gesetzgeberischen Ursachen des Erfüllungsaufwands und seine Zurechnung auf die verschiedenen Ebenen.

Die Entwicklung eines die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung deutlich erhöhen den Vollzugs-Benchmarkings muss sich insb. zwei Komplexen zuwenden:

- Die zu lösenden methodischen Fragen betreffen insbesondere die Wahl der dem Benchmarking zugrundeliegenden qualitativen und quantitativen Indikatoren. Aus Sicht der Theorie des Fiskalföderalismus gibt es eine Reihe von Gründen, die Vollzugsunterschiede zur Erreichung von Effizienz erforderlich machen. Das Konzept des Erfüllungsaufwands eröffnet eine empirische Erfassung nicht nur der (Standard-)Verwaltungskosten, sondern auch der mit der Behördenlösung und den technischen Implikationen verbundenen Wegekosten von Antragstellern. Räumliche Unterschiede und Unterschiede in der Siedlungsstruktur der Bundesländer können ebenfalls den Erfüllungsaufwand des Vollzugs beeinflussen. Als Ansatz zur Messung von Effektivität und Effizienz bietet sich – ggf. mit Anpassungen – das bereits in der ex ante-Ab-schätzung verwendete Konzept des Erfüllungsaufwands auf der Basis des Standardkosten-Modells an. Ergänzt werden könnte dies durch die Einbeziehung von Indikatoren, die eine Differenzierung der Qualität des Vollzugs ermöglichen. Perspektivisch könnte sich auch eine Erweiterung auf den hier im Beitrag diskutierten Erfüllungsnutzen anbieten. Ebenso könnten Erhebungen bspw. zu verschiedenen qualitativen Merkmalen des Vollzugs wie Verfahrensprozesse und Vollzugslösungen erfolgen.
- Eine stärkere Einbeziehung der Länder und Kommunen als vollziehende Akteure ist zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Anwendung des Vollzugs-Benchmarking. Die Kooperation der Länder und Kommunen zur Erfassung des Erfüllungsaufwands und ggf. weiterer (Vollzugs-)Indikatoren ist notwendig. Es ist daher eine Institutionalisierungsform zu finden, in denen die Mitwirkungsbereitschaft der Länder und Kommunen entsprechend hoch ist. Somit kommen für die Durchführung von Voll-

zugs-Benchmarking Institutionen in Frage, die ein großes Vertrauen bei Ländern und Kommunen genießen.

Können für beide Komplexe Lösungen gefunden werden, könnten die Effekte aus der Trennung von Gesetzgebung auf Bundes- und Vollzug auf Landesebene und der daraus resultierenden Zweiteilung des Regelkreises nicht nur abgemildert werden, sondern die Vorteile eines föderalen Mehrebenensystems, dass mehrere Akteure auf einer föderalen Ebene das gleiche Recht anwenden und vollziehen, für eine bessere Rechtsetzung genutzt werden. Die Integration eines Vollzugs-Benchmarking als ein standardisiertes und systematisches Evaluierungsinstrument könnte als Komplement zur ex ante-Schätzung den Qualitätsregelkreis von Rechtsetzung und Vollzug schließen.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Durch Gesetzesfolgenabschätzung wird die Legitimation von Rechtsetzung erhöht. Gesetzesfolgenabschätzungen dienen unter anderem und unzweifelhaft der Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns, indem sie dafür sorgen, dass Maßnahmen und Programme der Regierung, die sich in Gesetzen und anderen Rechtsetzungsakten niederschlagen, auch nach außen besser begründet werden müssen. Über eine sorgfältige Folgenabschätzung werden sie auch zielführender. Je nach Konzeption wird dadurch ein höherer Grad an Nutzenstiftung bzw. eine geringere Belastung mit Erfüllungsaufwand erreicht.

Die Umsetzung der Gesetzesfolgenabschätzung der deutschen Bundesregierung weist aus der hier eingenommenen Perspektive einige Lücken auf, von denen drei besonders hervorstechen: Die geringe Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Schätzungen sowie die Uneinheitlichkeit der methodischen Zugänge (haushaltswirtschaftliche Folgen und Erfüllungsaufwand) innerhalb der Gesetzesfolgenabschätzung, die vollständige Ausblendung von unmittelbaren Nutzen und die fehlende Betrachtung der Vollzugsunterschiede, die aus den dezentralen Vollzugskompetenzen von Ländern und ihren Gemeinden resultieren.

Es konnte gezeigt werden, dass sich die legitimationsvermindernden Probleme unschwer, praktikabel und mit geringem Mehraufwand lösen lassen. Eine einheitliche Basis auf SKM-Methodik auch für die haushaltswirtschaftlichen Folgen sowie die Differenzierung der Fallzahlen nach Bürgerinnen und Bürgern sowie die Hinterlegung der detaillierten Daten in einer den Rechtsetzungsvorlagen hinterlegten Datenbank würden die Transparenz erhöhen. Unmittelbare „Deckungs-Nutzen“ sowie die Gegenrechnung von Einkommenssteigerungen, die unmittelbar aus Befolgungskosten resultieren, dürften ein deutlich besseres und vollständigeres Bild der Gesetzesfolgen abgeben, ohne dass diese zu sehr ins Spekulative abgleiten. Ein Vollzugs-Benchmarking für all die Fälle, in denen nicht der Bund, sondern die Länder und ihre Gemeinden Bundesrecht vollziehen, würde schließlich den Qualitätsregelkreis der Gesetzesfolgenabschätzung vervollständigen und eine systematische „Zulieferung“ zu den in Zukunft routinemäßig durchgeführten Evaluierungen implizieren.

Für die Umsetzung dieser Vorschläge stellt sich allerdings die Frage, ob auch aus Sicht der Politik das Mehr an Transparenz über die Folgen der zu verabschiedenden Gesetze so willkommen ist. Immerhin würden noch deutlich mehr Folgen, als dies das derzeitige Konzept der Bundesregierung vorsieht, abgebildet, geschätzt und später evaluiert. Für die Fachressorts wäre es wahrscheinlich nicht sehr erfreulich, wenn die Differenzen

ihrer ex ante-Schätzungen zur später festgestellten Realität schwarz auf weiß festgestellt würden. Regierungen vermeiden die Diskussion politisch umstrittener Folgen durch zu viel Klarheit der Folgen. Und auch die Bundesländer, die über den Bundesrat an der Rechtsetzung des Bundes beteiligt sind, haben bislang wenig Eifer gezeigt, den bei ihnen und ihren Kommunen entstehenden Verwaltungsaufwand transparent zu machen, und erst recht nicht, ihre Vollzugsunterschiede miteinander zu vergleichen. Eine enger werdende Ressourcenbasis für den öffentlichen Sektor als Folge des demografischen Wandels und der Einführung der Schuldenbremse könnte allerdings schon bald einen weiteren Kulturwandel hin zu mehr auch finanzpolitischer Transparenz bewirken. Dies gilt es dann auch für die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung zu nutzen.

Anmerkungen

- 1 Vgl. § 26 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien, die Staatskanzlei und die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union (Gemeinsame Geschäftsordnung – GGO) vom 21. April 2004.
- 2 Vgl. hierzu z.B. die Legitimationskettentheorie nach Böckenförde (2004).
- 3 Vgl. Scharpf (1970).
- 4 Vgl. Trute (2012).
- 5 Zur Methode der Kosten-Nutzen-Analyse vgl. z.B. Mühlenkamp (1994) oder Mishan/Quah (2007), im Zusammenhang mit Verwaltungsentscheidungen vgl. Fehling (2004).
- 6 Böhret/Konzendorf (2000) unterscheiden daneben die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung.
- 7 Vgl. Benz (2009).
- 8 Für Übersichten über die Entwicklungspfade vgl. z.B. Veit (2010) und Wegrich (2011).
- 9 Wie bspw. dem Mankelkern-Bericht (2001): „Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report.“
- 10 So bereits Mitte der 1990er-Jahre: vgl. Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, 9 March 1995 – C(95)21/FINAL.
- 11 Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln (§ 2 Abs. 2 NKRKG).
- 12 Vgl. Bundesregierung (2012).
- 13 Hierzu zählen bspw. die Erfahrungen bei der Quantifizierung der Bürokratiekosten im Steuerrecht. Dort wurde bspw. nicht der durchschnittliche (Zeit-) Aufwand für einzelne Vorgaben ermittelt sondern für die Abgabe der Steuererklärung als Ganzes.
- 14 Vgl. Bundesregierung (2012, S. 8).
- 15 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 57).
- 16 Vgl. Färber/Salm (2013) sowie grundsätzlicher Färber (2013).
- 17 Bsp. Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen (Korruptionsregister-Gesetz) der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Drs. 17/11415 vom 07.11.2012.
- 18 Bsp. Erbschaftssteuerreform.
- 19 Im Januar 2013 hatte der Staatssekretärsausschuss „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ den Beschluss gefasst, grundsätzlich alle wesentlichen Gesetze und Verordnungen – ab einem Schwellenwert von 1 Mio. Euro Erfüllungsaufwand – drei bis fünf Jahre nach deren Inkrafttreten zu evaluieren (vgl. Nationaler Normenkontrollrat: Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen; Jahresbericht 2014 des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin 2014, S. 51).
- 20 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bürokratiekostenindex <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html> [Stand: 31.01.2015]
- 21 Vgl. Färber/Einsiedler (2012).
- 22 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 27 ff.)
- 23 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 29).
- 24 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 31)

- 25 Nationaler Normenkontrollrat (2014, S. 33)
- 26 Zeitz (2013)
- 27 Vgl. Bundesregierung (2012, S. 28ff.)
- 28 Bundesregierung (2012, S. 28.)
- 29 Zur politischen Ökonomie der Gesetzesfolgenabschätzung siehe Radaelli/Meuwese (2009).
- 30 Vgl. Tiessen u.a. (2013): Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates.
- 31 Das Mindestlohngeldgesetz ist Artikel 1 des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz).
- 32 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz). Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG. Der NKR konstatierte: „Im Jahr 2015 ist mit einer Erhöhung des Erfüllungsaufwands zu rechnen, da die Bruttolohnsumme durch die Anhebung der Löhne unter 8,50 Euro (zunächst) erheblich steigen dürfte. Die Prognose des Anstiegs der Bruttolohnsumme ist mit Unsicherheiten behaftet. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung dürfte sich dieser auf etwa 16 Mrd. Euro belaufen. Die Entwicklung in den Folgejahren lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt kaum belastbar prognostizieren.“
- 33 Drs. 147/14 zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), S. 32.
- 34 Vgl. Brenke/Müller (2013, S. 3ff.) und Brenke (2014, S. 71ff.)
- 35 Bei Minijobbern und SchülerInnen sind die Differenzen zum Mindestlohn zwar größer, hier stellt sich aber die Frage, ob die Erhöhung des Stundenlohns nicht über eine Reduzierung der Stundenzahlen gelöst wird. Da diese Arbeitseinkommen für die Beschäftigten steuer- und abgabenfrei sind und weitere Reaktionen der Arbeitgeber nicht valide abgeschätzt werden können, bleiben diese Arbeitsverhältnisse für die weitere Abschätzung der Folgen des Mindestlohns unberücksichtigt.
- 36 Was auch die Arbeitgeber für deren Sozialversicherungsanteil trifft, überschlägig etwa 1,34 Mrd. Euro, die den 9,6 Mrd. Euro Erfüllungsaufwand der Wirtschaft noch zugeschlagen werden müssen.
- 37 Eine Quantifizierung dieser Effekte ist auf der Basis dieser groben Abschätzung, die insb. die Bedeutung einer sorgfältigen Saldierung von unmittelbaren Kosten und Nutzen aufzeigt, nicht möglich, weil zusätzliche Daten vorliegen müssten.
- 38 Vgl. Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur „Stärkung der Tarifautonomie“ der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V. (BDA) vom Juni 2014 unter [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/9EE388B12426853CC1257D4D0031496A/\\$file/Stn_MiLo.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/9EE388B12426853CC1257D4D0031496A/$file/Stn_MiLo.pdf) [Stand: 29.04.2015]
- 39 Vgl. Färber (2001, S. 485ff.)
- 40 Vgl. Färber/ Richter (2007).
- 41 Vgl. z.B. Zeitz (2013).
- 42 Vgl. Zeitz (2015).
- 43 Handelt es sich hierbei bspw. um ein Art „Gold-Plating“ im Antragsformular oder aber um ein Vollzugsdefizit, das im Weglassen bestimmter nach den Vorgaben des Wohngeldgesetzes erforderlicher Informationen besteht?

Literatur

- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Beyme, Klaus von*, 2007: Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich, München: Beck.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, 2004: Demokratie als Verfassungsprinzip (§ 24), in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Auflage, Heidelberg: C.F. Müller, S. 429-496.
- Brenke, Karl/Müller, Kai-Uwe*, 2013: Gesetzlicher Mindestlohn – Kein verteilungspolitisches Allheilmittel; in: DIW Wochenbericht Nr. 39/2013.
- Brenke, Karl*, 2014: Mindestlohn: Zahl der anspruchsberechtigten Arbeitnehmer wird weit unter fünf Millionen liegen; in: DIW Wochenbericht Nr. 5/2014.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2000: Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung.

- Bundesregierung*, 2012: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.
- De Francesco, Fabrizio/Radaelli, Claudio M./Troeger, Vera E.*, 2012: Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment, in: *Journal of European Public Policy*, 19 (4), S. 491-511.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3 (1), S. 31-52.
- Färber, Gisela*, 2001: Effizienzprobleme des Verwaltungsföderalismus; in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 54 (12), S. 485-496.
- Färber, Gisela/Richter, Daniel*, 2007: Aufgabendezentralisierung in NRW; Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Nordrhein-Westfalen; Speyer.
- Färber, Gisela/Einsiedler, Julia*, 2012: Bürokratiekostenabbau im Steuerrecht: Ein Ansatz zur Vereinfachung des Steuerrechts?, *FÖV Discussion Papers*, Nr. 73.
- Färber, Gisela/Salm, Marco*, 2013: Gesetzesfolgenabschätzung unter der Genderperspektive – am Beispiel des Faktorverfahrens nach § 39f EStG; Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), *Speyerer Forschungsberichte* 274.
- Färber, Gisela*, 2013: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung im Steuerrecht; in: *Spangenberg, Ulrike/Wersig, Maria* (Hrsg.), *Geschlechterverhältnisse steuern – Perspektivenwechsel im Steuerrecht*, Berlin: edition sigma, S. 211-228.
- Fehling, Michael*, 2004: Kosten-Nutzen-Analyse als Maßstab für Verwaltungsentscheidungen, in: *Verwaltungsarchiv*, 95, S. 443-467.
- Lodge, Martin*, 2005: The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation, in: *Journal of European Public Policy*, 12(4), S. 649-667.
- Mishan, Edvard J./Quah, Euston*, 2007: *Cost-Benefit Analysis*, Abingdon: Routledge.
- Mühlenkamp, Holger*, 1994: *Kosten-Nutzen Analyse*, München: Oldenbourg.
- Münch, Ursula*, 2013: Effektivität und Legitimation föderaler Regierungssysteme. Bewährungsproben und Perspektiven, in: *Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo* (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 197-205.
- Nationaler Normenkontrollrat*, 2014: Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen.
- Radaelli, Claudio M.*, 2009: Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 16(8), S. 1145-1164.
- Radaelli, Claudio M./Meuwese, Anne C.M.*, 2009: Better regulation in Europe: Between Public Management and Regulatory Reform, in: *Public Administration*, 87, S. 639-654.
- Scharpf, Fritz W.*, 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: *Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.* (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehmbrecht, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25-50.
- Tiessen, Jan/Freudl, Daniel/Ley, Sebastian/Mehlin, Sabine/Wegrich, Kai*, 2013: Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates.
- Trute, Hans-Heinrich*, 2012: Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 1, München: Beck, S. 341-436.
- Turnpenny, John/Radaelli, Claudio M./Jordan, Andrew/Jacob, Klaus*, 2009: The policy and politics of policy appraisal: Emerging trends and new directions, *Journal of European Public Policy*, 16, S. 640-653.
- Veit, Sylvia*, 2010: Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1 (1), S. 73-98.
- Veit, Sylvia*, 2010: *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung. Deutschland und Schweden im Vergleich*, Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung Band 38, Heidelberg: VS Verlag.
- Wegrich, Kai*, 2009: The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanisms of Policy Diffusion, *ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper*, 52, London: LSE, March 2009.

- Wegrich, Kai*, 2011: Das Leitbild „Better Regulation“: Ziele, Instrumente, Wirkungsweise, Modernisierung des öffentlichen Sektors 38, Berlin: edition sigma.
- Weingart, Peter*, 2006: Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chafts)soziologie, in: *Falk, Sonja/Selbmann, Kirsten* (Hrsg.), Wissen in Bewegung, Vielfalt und Hegemonie in der Wissensgesellschaft, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, S. 221-240.
- Zeitz, Dirk*, 2013: Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking, FÖV Discussion Papers, Nr. 76.
- Zeitz, Dirk*, 2015: Der Antrag auf Wohngeld als Beispiel der Konsequenzen des Exekutivföderalismus auf den Erfüllungsaufwand, FÖV Discussion Papers, Nr. 80.

Anschrift der Autorin/des Autors:

Univ.-Prof. Dr. Gisela Färber, Lehrstuhl für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Postfach 1409, 67324 Speyer
E-Mail: faerber@uni-speyer.de

Diplom-Volkswirt Dirk Zeitz, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67346 Speyer
E-Mail: zeitz@foev-speyer.de

Frank Wessel

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften

Zusammenfassung

Die Ko-Produktion von öffentlichen Aufgaben erfährt eine steigende Bedeutung in Deutschland. Diese Entwicklung hat auch Auswirkungen auf die unterschiedlichen Akteure in den Kommunen. In diesem Beitrag wird untersucht, inwiefern Sparkassen und Kreditgenossenschaften im Rahmen ihrer institutionellen Vorgaben auf die Entwicklung der Ko-Produktion mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle reagieren könnten. Aufgrund des genossenschaftlichen Förderauftrags in Kombination mit dem verbandsbedingten Regionalprinzip und des öffentlichen Auftrags der Sparkassen ergeben sich handlungsrelevante Überschneidungen zwischen den Vorgaben der Kreditinstitute und den Motiven der beteiligten Bürger. Anhand der stakeholder-orientierten Handlungsmaxime von Sparkassen und Kreditgenossenschaften wird eine mögliche Positionierung in Bezug auf die finanzielle Bürgerbeteiligung abgeleitet. Ergänzt wird die Untersuchung durch die Berücksichtigung weiterer gesellschaftlicher Veränderungen, die sich auch auf das Verhalten von Sparkassen und Kreditgenossenschaften auswirken werden.

Zu Beginn des Beitrages werden die theoretischen Hintergründe der kommunalen Aufgabenerfüllung durch Ko-Produktion erläutert. Es folgt eine inhaltliche Einführung und Analyse von finanzieller Bürgerbeteiligung aus Sicht der New Public Governance (NPG) Agenda. Anhand der Analyse der institutionellen Vorgaben von Sparkassen und Kreditgenossenschaften wird daran anschließend dargelegt, dass die Institute zukünftig eine Förderung bzw. Begleitung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen anstreben sollten.

Abstract

The co-production of voluntary municipal tasks through citizen financial participation schemes within the scope of German public savings banks and cooperative banks

The co-production of public tasks has become more important in Germany in recent years. This development impacts different stakeholders of a municipality. This paper analyses the institutional background of public savings banks and cooperative banks in the light of their prospective relationship to co-production through citizen financial participation schemes. The duty of cooperative banks to promote their members in combination with their regional focus and the public mission of German savings banks provide several action-theoretical intersections with the motives of citizens participating in such co-production schemes. This paper will derive a possible positioning of the banking institutions in relation to citizen financial participation from their stakeholder-oriented business models. In addition, the research will consider developments of civil society which might have an influence on the behavior of public savings banks and cooperative banks in the future.

The paper begins by presenting the theoretical framework of co-production as part of the provision of public services. Second, the article examines citizen financial participation schemes as part of the New Public Governance (NPG) agenda. The analysis of the institutional background of the public savings banks and the cooperatives banks suggests that such banks should have a positive attitude to citizen financial participation. It is shown that both institutions should promote and support citizen financial participation schemes.

Schlagworte: finanzielle Bürgerbeteiligung, genossenschaftlicher Förderauftrag, Ko-Produktion, öffentlicher Auftrag der Sparkassen

Key words: citizen financial participation, co-production, member promotion, savings banks' public mission

1 Einleitung und Zielsetzung

Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben durch hybride Organisationen aus dem öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor hat in den letzten Jahren eine steigende Bedeutung erfahren. Durch eine verschuldungsbedingte Einschränkung der Handlungsfähigkeit einiger Kommunen in Deutschland und bereits sichtbaren Entwicklungen der New Public Governance (NPG) in der deutschen Gesellschaft wird sich dieser Prozess auch in Zukunft fortsetzen (*Röber/Redlich 2012*). Viele dieser durch Ko-Produktion erfüllten Aufgaben werden partiell durch Bürgerbeteiligungsmodelle finanziert bzw. immer mehr Bürger engagieren sich durch die Überlassung von finanziellen Mitteln in der Zivilgesellschaft. Bei der finanziellen Bürgerbeteiligung handelt es sich um Organisationsformen, deren finanzielle Ausgestaltung durch Bürger aus der Kommune erfolgt. Durch die Beteiligung der Bürger kommt es zu einer Diversifizierung und Demokratisierung des beteiligten Investorenkreises und zu einer Förderung des lokalen Engagements in der jeweiligen Kommune (*National Advisory Board Deutschland 2014*, S. 47).

In diesem Beitrag sollen zwei Forschungsfragen beantwortet werden: Erstens, inwiefern sich Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit ihrem Stakeholder-orientierten Geschäftsmodell in Bezug auf die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben mit Hilfe von finanzieller Bürgerbeteiligung positionieren sollten bzw. wie sie diese unterstützen könnten. In der Literatur werden Sparkassen und Kreditgenossenschaften aufgrund ihres vergleichbaren „impliziten Programmcodes“ auch als „ungleiche Zwillinge“ bezeichnet (*Schulz-Nieswandt/Köstler 2012*). Beide Bankengruppen zeichnet aus, dass sie zahlreiche Berührungspunkte zu den handelnden Akteuren und den Leitgedanken der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle aufweisen. Während bei den Kreditgenossenschaften der genossenschaftliche Förderauftrag in Kombination mit ihrem Regionalprinzip im Vordergrund steht, wird das Handeln der Sparkassen an dem öffentlichen Auftrag ausgerichtet. Aus dieser Fokussierung der beiden Geschäftsziele ist zweitens zu analysieren, inwiefern diese institutionellen Vorgaben, die eine nicht nur ausschließlich auf erwerbswirtschaftliche Zwecke ausgerichtete Geschäftstätigkeit bedingen, den Umgang mit den finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen bestimmen. Ergänzend ist bei der Analyse zu berücksichtigen, welchen Einfluss die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen auf die zukünftige Positionierung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften haben.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird der Status quo der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den deutschen Kommunen und der Einfluss ihrer Verschuldungssituation dargestellt. Anschließend werden die theoretischen Hintergründe der Ko-Produktion und der finanziellen Bürgerbeteiligung erläutert und in Bezug zu den Stakeholder-orientierten Vorgaben der Sparkassen und Kreditgenossenschaften gebracht. Im Forschungsprozess wurden explorative und deskriptive Forschungsmethoden eingesetzt.

Zu Beginn der Untersuchung wurde der aktuelle Forschungsstand in Bezug auf Ko-Produktion und finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle anhand einer breiten Analyse der vorliegenden Literatur identifiziert. Auf Basis einer interdisziplinären Ausrichtung wur-

den einschlägige Publikationen aus dem Bereich der Wirtschafts-/Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaften herangezogen und ausgewertet. Ergänzend konnten eigene Forschungsergebnisse zum Thema Ko-Produktion und finanzielle Bürgerbeteiligung berücksichtigt werden (*Degenhart/Wessel 2015; Wessel 2015*). Im nächsten Schritt wurden die anwendbaren Rechtsquellen in Bezug auf den „Öffentlichen Auftrag“ der Sparkassen und den Förderauftrag bzw. das Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften bestimmt. Die identifizierten Paragraphen finden sich in den einzelnen Sparkassengesetzen der Länder, z.B. im Niedersächsischen Sparkassengesetz (NSpG), und im deutschen Genossenschaftsgesetz (GenG). Mit Hilfe der Gesetzesinterpretation, eine in den Rechtswissenschaften angewendete Forschungsmethode, wurde eine auf den Grundsätzen der systematischen bzw. teleologischen Auslegung basierende Betrachtung der einschlägigen Normen vorgenommen (*Beaucamp/Treder 2011, S. 32-50*). Darauf aufbauend erfolgte eine Analyse und Interpretation der institutionellen Vorgaben der Sparkassen und Kreditgenossenschaften in Bezug auf die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsinstrumenten. Während des Forschungsverlaufs wurde in einem iterativen Prozess bereits vorhandenes empirisches Material aus der Untersuchung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen und Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben berücksichtigt. Durch dieses Vorgehen konnten die deskriptiv-analytisch abgeleiteten Ergebnisse des oben dargestellten Vorgehens durch die Berücksichtigung von Praxiswissen nachvollzogen werden, um eine praxisnahe Basis für die in diesem Beitrag vorgeschlagenen Unterstützungsaktivitäten zu erhalten. Die diesem empirischen Material zugrunde liegende Datenbasis wurde im Jahr 2013 durch insgesamt 29 explorative, leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern von in der Kommunalfinanzierung tätigen Banken und Beschäftigten bzw. Beratern von Kommunen, die alle im operativen Bereich in der Erfüllung kommunaler Aufgaben tätig sind, generiert. Die Gespräche wurden vollständig transkribiert und mit Hilfe der Software ATLAS.ti qualitativ ausgewertet. Die Auswertung erfolgte nach dem von *Gläser/Laudel* vorgegeben Ablauf einer qualitativen Inhaltsanalyse (*Gläser/Laudel 2010, S. 197-260*). Der für diesen Beitrag gewählte explorative und deskriptive Forschungsansatz wurde verwendet, um inhaltliche Zusammenhänge zwischen der finanziellen Bürgerbeteiligung und der Einbeziehung von Sparkassen bzw. Kreditgenossenschaften erkennbar und sichtbar zu machen.

2 Aktuelle Situation in Deutschland

2.1 Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben

In den vergangenen Jahren entwickelten sich wechselnde Funktionsverständnisse des Staats bzw. der staatlichen Aufgabenerfüllung in der Praxis. Wurde der Staat in den 1970er-Jahren noch als Wohlfahrtsstaat bezeichnet, so wird dieser zu Beginn des 21. Jahrhunderts als ein „von Krisen getriebener Staat“ bzw. als „Digitaler Staat“ bezeichnet. Dabei können zwei treibende Ursachen identifiziert werden:

- Aufgrund der zunehmenden Verknappung öffentlicher Ressourcen (Abgaben) und zugleich einem stetigen bzw. steigenden Ressourcenbedarf (der auch nicht durch Erhöhung oder Schaffung von neuen Abgaben gedeckt werden könnte), ergab bzw. ergibt sich eine wachsende Abhängigkeit vom Banken- und Kapitalmarkt mit der Folge ei-

nes eingeschränkten Handlungs- und Gestaltungsspielraums von Politik und Verwaltung (*Budäus* 2012, S. 20-29).

- Die fortschreitende Digitalisierung mit neuen Web 2.0-Anwendungen und sozialen Netzwerken sorgt für eine Neugestaltung der bisher bekannten Einfluss- und Kommunikationsstrukturen und Forderungen nach einer „Open Government“- und „Open Data“-Kultur (*Hilgers* 2012).

Beide Herausforderungen werden die zukünftige interdisziplinäre Forschung stark beherrschen. In Bezug auf diesen Beitrag steht der erstgenannte Aspekt im Vordergrund. Dabei wird eine weitere Eingrenzung auf einen speziellen Bereich der staatlichen Aufgabenerfüllung vorgenommen; die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Bei diesen Aufgaben kann die Kommune selber darüber entscheiden, ob oder welche sie ausführt und wie die Aufgabenerfüllung geschehen soll. Diese Tatsache klassifiziert diese Aufgaben zum Kernstück kommunaler Selbstverwaltung (*Rehm/Matern-Rehm* 2010, S. 80). Die freiwilligen Aufgaben beruhen wesentlich auf der Erbringung von Dienstleistungen und beinhalten nur beim Bau bzw. bei der Instandsetzung der Infrastruktur eine investive Komponente. Zu diesen hier im Vordergrund stehenden freiwilligen Aufgaben zählen z.B. der Betrieb von Sporteinrichtungen (Schwimmbäder, Sporthallen usw.) und Kultureinrichtungen (Museen, Theater usw.), aber auch der Betrieb von sozialen Einrichtungen wie Kitas und Jugendheimen. Auch die öffentlichen Aufgaben, die im Zusammenhang mit der deutschen Energiewende stehen, können teilweise diesem Bereich zugeordnet werden. Welche freiwilligen Aufgaben eine Kommune in Zukunft noch erfüllen wird, hängt wesentlich von der finanziellen Situation der jeweiligen Kommune ab.

Die fiskalische Ausgangssituation vieler Kommunen in Deutschland kann als herausfordernd beschrieben werden, insbesondere die Situation zahlreicher Kommunen in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland (*Junkernheinrich* 2010, S. 182). Die besondere Brisanz der kommunalen Haushaltskrise liegt insbesondere an der Zweckentfremdung der Kassenkredite, die ursprünglich für die Liquiditätssicherung vorgesehen waren, jetzt aber zur Finanzierung struktureller Defizite verwendet werden (*Stolzenberg/Heinel* 2013, S. 466).

Die negativen Folgen von (fast) überschuldeten Kommunen zeigen sich in vielfacher Ausprägung: Ausbleiben von Ersatzinvestitionen, Personalabbau, Kürzungen bei freiwilligen Aufgaben und ein eingeschränkter Handlungsspielraum für zukünftige kommunale Herausforderungen. Ein Verlust von materiellen kommunalen Angeboten führt langfristig zu einem Absinken der Attraktivität der Kommune (Standortnachteil) und damit auch zu einem Bevölkerungsrückgang. Als Folge werden noch weniger Einnahmen erzielt – ein Teufelskreis entsteht bzw. eine Schuldenspirale beginnt sich zu drehen (*Holtkamp/Kuhlmann* 2012, S. 43-44). Um teilweise diese negative Entwicklung in einigen Kommunen zu durchbrechen bzw. Lösungsansätze zu entwickeln, könnten für die Erfüllung von freiwilligen Aufgaben spezielle Kooperationsformen auf Basis der finanziellen Bürgerbeteiligung hinzugezogen werden.

Im Rahmen der finanziellen Bürgerbeteiligung kommt es regelmäßig in der Praxis zur Gründung einer eigenständigen, unabhängigen Institution. Die folgende Diskussion in Bezug auf Ko-Produktion mit Hilfe finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle geht davon aus, dass jeweils eine spezielle kommunale Aufgabe bzw. ein eigenes Projekt finanziert werden soll, die/das als eine eigenständige rechtliche Einheit gesehen wird. Dieses steht im Widerspruch zum traditionellen Vorgehen in der kommunalen Haushaltsführung, in

der die meisten Finanzierungsinstrumente nicht zweckgebunden sind sondern als allgemeine Deckungsmittel in den Haushalt der Kommune einfließen.¹ Das beschriebene Gesamtdeckungsprinzip eines öffentlichen Haushaltsplans und die eher projektorientierte Sichtweise einer Bank, eines Bürgers bzw. eines Investors zeigen nicht nur die rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Unterschiede in Bezug auf Finanzierungslösungen auf, sondern sind neben unterschiedlichen Governance Strukturen immer wieder Auslöser von Missverständnissen zwischen den Parteien. Diese Problematik ist in der zukünftigen Diskussion von möglichen Ko-Produktionsansätzen in Theorie und Praxis zu beachten und muss für mögliche Lösungsvorschläge in der Zukunft berücksichtigt werden (*Salomon* 2006, S. 143; *Lang/Roessl* 2011, S. 726-730).

2.2 Öffentliche Aufgabenerfüllung durch Ko-Produktion in Kombination mit finanzieller Bürgerbeteiligung

Aus der dargestellten Situation lässt sich eine veränderte Rolle der öffentlichen Hand bei der Aufgabenerfüllung beobachten. Nachdem in den vergangenen 30 Jahren das Konzept des New Public Management (NPM) im Fokus stand, hat sich seit Mitte der 1990er-Jahre eine weitere Reformagenda entwickelt, die New Public Governance. Diese Agenda „setzt anstelle der Markt- und Wettbewerbsorientierung des NPM auf partnerschaftliche Koordinationsstrukturen im Interesse einer kooperativen Gemeinwohlverwirklichung“ von öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren (*Greiling* 2014, S. 36). Dabei werden die gesellschaftlichen Akteure aktiv in die kommunale Problembewältigung eingebunden, anstatt sie von oben herab zu steuern bzw. sie zu versorgen (*Bogumil/Jann* 2009, S. 51). Für *Röber/Redlich* gehören die folgenden Punkte zu den Kernelementen der Public Governance (*Röber/Redlich* 2012, S. 172):

- neue Arbeitsteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft,
- Staat als Anreger, Moderator und Gewährleister – anstelle des klassischen Obrigkeitsstaates,
- Ergänzung der Steuerungsmodi „Hierarchie“ und „Markt“ um neue Formen der Steuerung, wie bspw. „Verhandlungen“ und „Selbstkoordination“,
- verschwimmende Grenzen und Verantwortlichkeiten zwischen öffentlichem und privatem Sektor,
- Leistungserbringung in (informalen) öffentlich-privaten Netzwerken,
- Bürger als Mitglied von Solidargemeinschaften und als Ko-Produzent öffentlicher Leistungen,
- Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements durch Schaffung der notwendigen Handlungsspielräume und Beteiligungsmöglichkeiten an Planungs- und Entscheidungsprozessen im öffentlichen Sektor (z.B. durch Bürgerbefragungen, -versammlungen oder -entscheide).

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Bürger stärker partizipativ an Entscheidungsprozessen teilnehmen und eine aktive Rolle als Ko-Produzent anstreben.² In der Literatur werden diese kommunalen Kooperationsformen unter dem Begriff der „Local Governance“ diskutiert. Hierunter werden innovative Verbindungen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verstanden, die mit einer aktiveren Beteiligung von Bürger/innen in Kooperation mit Wirtschaft und öffentlichem Sektor einhergehen (*Walk/*

Dienel 2009, S. 196). Gerade in Bezug auf die Erfüllung der freiwilligen kommunalen Aufgaben bieten sich diese hybriden Partnerschaften an. Insbesondere der Aspekt, dass die Aufgaben lokal in der Kommune auftreten und diese auch in den meisten Fällen lokal erfüllt werden müssen, spricht für die Einbeziehung solcher Local Governance Arrangements. Im Folgenden wird der Fokus daher auf die Einbeziehung der Bürger als Ko-Produzent gelegt.

Unter Ko-Produktion werden Organisationsformen verstanden, in denen Bürger öffentliche Aufgaben autonom oder zusammen mit der öffentlichen Hand erfüllen (*Pestoff et al.* 2006, S. 592-592). Im Rahmen dieser Ko-Produktion kommt es in vielen Fällen auch zu einer Ko-Finanzierung bzw. einer vollständigen Finanzierung durch die Bürger. Die Ko-Finanzierung verstärkt bzw. unterstreicht auf der einen Seite das Engagement der beteiligten Bürger, auf der anderen Seite gibt es auch Bürgern die Möglichkeit der Partizipation, denen es nicht möglich ist, sich ehrenamtlich aktiv an der Ko-Produktion zu beteiligen, aber die gewählte Form der Aufgabenerfüllung durch Überlassung von finanziellen Mitteln unterstützen möchten. Die Identifikation der Bürger mit ihrer finanziellen Beteiligung und auch die Möglichkeit, die Auswirkungen direkt in der lokalen Umgebung beobachten zu können, stellen einen weiteren Anreiz zur Beteiligung der privaten Haushalte dar (*National Advisory Board Deutschland* 2014, S. 38).

Die hier beschriebene Form der Finanzierung könnte als „Finanzielle Bürgerbeteiligung“ bezeichnet werden. „Finanziell“, da Kapital zur Verfügung gestellt wird, und „Bürgerbeteiligung“, da dieses Kapital vom Kapitalgeber „Bürger“ für den Zweck der Ko-Produktion von öffentlichen Aufgaben überlassen wird. Im Mittelpunkt dieser Abhandlung steht die Betrachtung der finanziellen Bürgerbeteiligung aus finanzwirtschaftlicher Sicht. Erste explorative Forschungsarbeiten beschäftigen sich mit einer Begriffsbestimmung (*Holstenkamp/Degenhart* 2013) bzw. stellen empirische Ergebnisse zum Thema finanzielle Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern dar (*Lenk et al.* 2014). Ferner wurde auf Basis einer theoretischen Erläuterung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen als Teilbereich der New Public Governance ein Ansatz verfolgt, die charakteristischen Merkmale der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle für die Erfüllung von freiwilligen kommunalen Aufgaben zu identifizieren (*Wessel* 2015). Danach handelt es sich um eine finanzielle Bürgerbeteiligung, wenn folgende Kriterien zutreffen:

- die öffentliche Aufgabe wird im Rahmen der Ko-Produktion erfüllt,
- finanzielle Beteiligung der lokalen bzw. regionalen Bevölkerung erfolgt durch die Überlassung von Eigenkapital,
- die Möglichkeit der Beteiligung steht allen Bürgern mit einem Wohnsitz in der lokalen bzw. regionalen Umgebung offen,
- eine Renditemaximierung steht nicht im Vordergrund der Beteiligungsentscheidung,
- die rechtliche Organisationsstruktur stellt sicher, dass keine persönliche Haftung des Bürgers entstehen kann („nur die finanzielle Einlage haftet“).

In Bezug auf Unternehmens- bzw. Organisationsformen der finanziellen Bürgerbeteiligung,³ die die oben genannten Kriterien erfüllen, sind folgende Typen geeignet, da sie entweder den demokratisch organisierten Unternehmensformen zuzurechnen sind oder geeignete gesellschaftsrechtliche Gestaltungsmerkmale bieten:

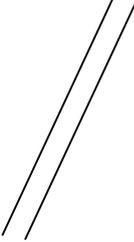
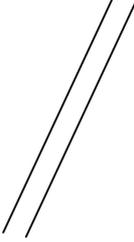
- eingetragene Genossenschaften (e.G.),
- kommunale Stiftungen und Bürgerstiftungen,⁴

- gemeinnützige GmbH (gGmbH),
- GmbH & Co. KG-Modelle,
- Förderorganisationen in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins (e.V.).

Bei der Analyse der genannten Organisationsformen kann festgestellt werden, dass hier unter der finanziellen Bürgerbeteiligung primär Eigenkapitalinvestitionen mit einer Mitbestimmungsfunktion einzuordnen sind. Die demokratische Mitbestimmung ergibt sich entweder aus den speziellen Merkmalen der gewählten Rechtsform oder durch vertragliche Vereinbarung bzw. Berücksichtigung in der zugrunde liegenden Satzung. Dabei umfasst die demokratische Mitbestimmung noch nicht vollständig den Kern der finanziellen Bürgerbeteiligung. Zusätzlich sollte die finanzielle Bürgerbeteiligung auch im Rahmen des Impact Investing-Ansatzes analysiert werden.⁵ Impact Investing, eine Form der nachhaltigen Geldanlage, bedeutet „investieren mit der gezielten Absicht, [eine] positive gesellschaftliche Wirkung (soziale Rendite) sowie finanzielle Renditen zu erzielen“ (Weber/Scheck 2012, S. 8). Insbesondere der Aspekt der sozialen Rendite, gleichzusetzen mit dem sozialen Nutzen, den ein Anleger mit seiner Beteiligung erzielt und der nicht monetär zu bewerten ist, lenkt den Fokus auf das genannte Kriterium der fehlenden Renditemaximierung der finanziellen Bürgerbeteiligung. Hier wird oft von einem double-bottom-line-Ansatz gesprochen, also eine Berücksichtigung von finanzieller und sozialer Rendite (Achleitner et al. 2011, S. 269-270). Ferner bezieht sich Impact Investment auf privates Investmentkapital, das in Form von Fremd- oder Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird (Schäfer/Mayer 2013, S. 148).

Die Einteilung zwischen Eigenkapitalgeber und Fremdkapitalgeber kann auch als Einordnungskriterium zwischen einer engen bzw. weiten Begriffsbestimmung der finanziellen Bürgerbeteiligungsformen herangezogen werden. Zeichnet der Bürger Anteile, tritt er einem Verein bei oder stiftet er einen Geldbetrag, überlässt er der Organisation (= Kapitalnehmer) Kapital und erhält Eigentümer- bzw. Mitgliedsrechte. In den meisten Fällen hat der Kapitalgeber keinen direkten Anspruch auf eine spätere Rückzahlung seines Geldes, aber eine Rückgabe bzw. Verkauf der Anteile ist möglich. Die dargestellten Vorgänge können als Überlassung von Eigenkapital bezeichnet werden. Eine enge Begriffsbestimmung der finanziellen Bürgerbeteiligung, wie sie in diesem Beitrag verwendet wird, bezieht sich daher auf die Position des Bürgers als Eigenkapitalgeber einhergehend mit den spezifischen Eigenschaften von Eigenkapital, wie z.B. eines möglichen vollständigen Verlust des eingesetzten Kapitals in der Insolvenz (siehe Abbildung 1). In einer weiten Auslegung des Begriffs der finanziellen Bürgerbeteiligung gehören auch Formen dazu, in dem der Bürger sich mit Kapital beteiligt, aber einen direkten Rückzahlungsanspruch besitzt. In diesen Fällen hat er die Position eines Fremdkapitalgebers, er gibt sozusagen der Organisation (= Kapitalnehmer) einen Kredit und wird Gläubiger. Solche Kredite werden als Bürgerkreditmodelle, Bürgeranleihen, Schuldverschreibungen, Inhaberschuldverschreibungen, stille Beteiligungen, Genussrechte/Genussscheine oder nachrangige Darlehen bezeichnet (Lenk et al. 2014, S. 28-30; Hainzer et al. 2014; Degenhart/Schomerus 2013, S. 184).⁶

Abbildung 1: Einordnung der finanziellen Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten

finanzwirtschaftliche Einordnung aus Sicht der Bürger	Position als Eigenkapitalgeber (Organisationsformen)	Position als Gläubiger (Organisationsformen)
<p>enge Begriffsbestimmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • möglicher vollständiger Verlust der eingesetzten finanziellen Mittel in der Insolvenz, aber keine persönliche Haftung • kein Rückzahlungsanspruch, teilweise Rückgabe bzw. Verkauf von Anteilen möglich • Mitbestimmungsrechte 	<ul style="list-style-type: none"> • eingetragene Genossenschaften (e.G.) • kommunale Stiftungen und Bürgerstiftungen • Gemeinnützige GmbH (gGmbH) • GmbH & Co. KG-Modelle • Förderorganisationen in der Rechtsform e.V. 	
<p>weite Begriffsbestimmung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • anteiliger Verlust der eingesetzten finanziellen Mittel in der Insolvenz („Quote“), keine persönliche Haftung • Rückzahlungsanspruch der Kapitalgeber • grds. keine Möglichkeit der Mitbestimmung 		<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerkreditmodelle • Bürgeranleihen • Schuldverschreibungen • Inhaberschuldverschreibungen • Sparbriefe • stille Beteiligung • Genussrechte / Genussscheine • nachrangige Darlehen

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass es in den letzten Jahren zu einer steigenden Bedeutung der finanziellen Bürgerbeteiligung gekommen ist und sich diese Entwicklung, basierend auf den in diesem Beitrag dargestellten Gründen, weiter fortsetzen könnte.⁷ Das Potenzial für die Bürgerbeteiligung durch Genossenschaften für die Erfüllung kommunaler Aufgaben wird grundsätzlich gesehen (Ringle 2010b; S. 18; Karner et al. 2010). Zu beachten ist dabei, dass eine genaue Zukunftsprognose schwierig ist, da es zwar Tendenzen gibt, die aufzeigen, dass gerade im ländlichen Raum neue Selbstorganisationsimpulse vorhanden sind, die zu neuen bürgerschaftlichen Trägerstrukturen führen, gleichwohl aber noch keine aktuellen Zahlen zur Anzahl von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen vorliegen (Priemer et al. 2015, S. 42). Durch die in diesem Beitrag dargestellte zukünftige Entwicklung der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben ist davon auszugehen, dass es zukünftig zu vermehrten Berührungspunkten der Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit finanziellen Bürgerbeteiligungsorganisationen kommen könnte. Somit wird im Folgenden die institutionelle Ausgangslage („impliziter Programmcode“) der beiden Bankgruppen untersucht, um daraus eine zukünftige Positionierung in Bezug auf die finanzielle Bürgerbeteiligung abzuleiten.

3 Ausgangslage Sparkassen und Kreditgenossenschaften

Das deutsche Bankenwesen charakterisiert eine Drei-Säulen-Struktur. Eine Säule bilden die Kreditbanken, eine zweite der Sparkassensektor und die dritte umfasst den Kreditgenossenschaftssektor (*Hartmann-Wendels et al.* 2015, S. 27-42). Sparkassen und Kreditgenossenschaften stehen aufgrund ihres jeweiligen speziellen Auftrages, der besonders kompatibel mit den Entwicklungen der New Public Governance in Deutschland scheint, im Fokus dieses Beitrages. Insbesondere die Berücksichtigung des öffentlichen Auftrags der Sparkassen und, in Bezug auf die Kreditgenossenschaften, die Auswirkungen ihres Mitgliederförderungsauftrags in Kombination mit dem Regionalprinzip, legt nahe, dass neben der Gewinnerzielungsabsicht noch andere Motive im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit existieren. *Schulze-Nieswandt/Köster* stellen dazu fest, dass beide Institutsgruppen sich „aus formgebundener Kultur der Gemeinwohl-Wertschätzung heraus zum sozialen Engagement“ ausrichten (*Schulze-Nieswandt/Köster* 2012, S. 353; auch *Brämer et al.* 2010, S. 325-326). Im nächsten Schritt werden die beiden Handlungsmotive – öffentlicher Auftrag der Sparkassen und Förderauftrag in Kombination mit dem Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften – separat dargestellt und analysiert. Basierend auf den Erkenntnissen wird versucht, Positionierungsmöglichkeiten für beide Bankengruppen in Bezug auf finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle abzuleiten und mögliche Einschränkungen bzw. neue gesellschaftliche Rahmenbedingung zu identifizieren.

3.1 Sparkassen: öffentlicher Auftrag

Der öffentliche Auftrag ist ein vielschichtiger (Sammel-) Begriff. Im Kern sagt dieser aus, dass die Sparkassen mit der Wahrnehmung von öffentlichen Interessen betraut sind. Die Ausgestaltung dieses Auftrages ist nicht statisch zu sehen, sondern die Ausprägungen des Auftrages können sich im Zeitablauf verändern, so wie es auch zu einer Veränderung der öffentlichen Aufgaben kommt (*Degenhart/Wessel* 2015, S. 11; *Seckelmann* 2008, S. 269). Formal findet sich der öffentliche Auftrag in den Sparkassengesetzen der Länder bzw. wird näher in den entsprechenden Sparkassenverordnungen erläutert.⁸ Dem öffentlichen Auftrag liegt das Prinzip der Gemeinnützigkeit zugrunde. Die Gemeinnützigkeit der Sparkassen findet sich explizit in § 40 Abs. 1 (3) KWG: „[...] insbesondere eine am Gemeinwohl orientierte Aufgabenstellung und eine Beschränkung der wesentlichen Geschäftstätigkeit auf den Wirtschaftsraum, in dem das Unternehmen seinen Sitz hat [...]“ und in einer Entscheidung vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) aus dem Jahr 1994: „So sollen [die Sparkassen] insbesondere den Sparsinn der Bevölkerung wecken und fördern, ihr Gelegenheit zur sicheren Geldanlage geben und der Kreditversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes und der wirtschaftlichen Bevölkerungskreise dienen“ (2BvR 1547/85). Im wissenschaftlichen Diskurs haben sich fünf Charakteristika zur Bestimmung des öffentlichen Auftrages herausgebildet (*Brämer et al.* 2010, S. 321-326):

- Gewährleistungsfunktion,
- Förderfunktion,
- Hausbankfunktion,
- Struktursicherungsfunktion,
- Wettbewerbssicherungsfunktion.

Im Folgenden werden die einzelnen Funktionen kurz vorgestellt und erläutert:

Gewährleistungsfunktion

Unter der Gewährleistungsfunktion der Sparkassen wird die Versorgung des Geschäftsgebiets mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen verstanden. Insbesondere das Vorhalten von margenschwachen Bankprodukten und eine Grundversorgung mit Bankdienstleistungen zu angemessenen Preisen, auch in dünn besiedelten oder strukturschwachen Gebieten, wird unter dieser Funktion subsumiert (*Gärtner* 2008, S. 109).

Förderfunktion

Die Förderfunktion hat ihren Ursprung in der historisch bedingten Sparkassenidee, die auch Kleinanlegern eine sichere Anlagemöglichkeit bieten sollte. Im Laufe der Zeit hat sich daraus eine Förderung des Sparens entwickelt, ökonomisch ausgedrückt, „die Förderung der Vermögensbildung eröffnet auch einkommensschwachen Bevölkerungsschichten die Möglichkeit zur intertemporalen Konsumentscheidung und damit zur Maximierung ihrer individuellen Wohlfahrtsfunktion“ (*Brämer et al.* 2010, S. 322).

Hausbankfunktion

Die Hausbankfunktion, einschließlich der Kommunalberatungsfunktion, besagt, dass die Sparkassen sowohl die öffentliche Hand mit Kommunalkrediten und sonstigen kreditwirtschaftlichen Leistungen versorgen sollen, als auch den in ihrem Geschäftsgebiet ansässigen kleinen und mittelständischen Unternehmen eine umfassende Kreditversorgung gewähren sollen (§ 4 Abs. 1 NSpG). Hier zeigt sich das dem öffentlichen Auftrag zugrunde liegende Regionalprinzip, das besagt, dass Kredite im Grundsatz nur an Kreditnehmer wie öffentliche Institutionen, Unternehmen oder Personen im jeweiligen Geschäftsgebiet der Sparkassen zu vergeben sind.

Struktursicherungsfunktion

Unter der Struktursicherungsfunktion wird die flächendeckende Existenz von Sparkassen – insbesondere auch in strukturschwachen Regionen – verstanden. Durch die dezentrale Aufstellung der Sparkassen ist sichergestellt, dass die gesammelten Einlagen zur Finanzierung regionaler Kreditnehmer eingesetzt werden (*Gärtner* 2008, S. 109). Unter der Struktursicherungsfunktion wird auch das Engagement der Sparkassen im Bereich der kulturellen und sozialen Förderung eingeordnet. Dieses sind Fördermaßnahmen im Bereich Kunst und Kultur, Forschung und Wissenschaft, Umwelt, Sport, Soziales usw. (*Haasis* 2009, S. 8).

Wettbewerbssicherungsfunktion

Der Wettbewerbssicherungsauftrag beinhaltet die Annahme, dass Sparkassen aufgrund ihrer flächendeckenden Präsenzen Monopol- bzw. Oligopolstellungen im deutschen Bankenmarkt entgegenwirken und den Wettbewerb stärken. In Bezug auf die Möglichkeit der Ko-Produktion und der Einbeziehung von finanzieller Bürgerbeteiligung haben die Auswirkungen der Wettbewerbssicherungsfunktion insofern Bedeutung, als dass fast jede Kommune in Deutschland in einem Geschäftsgebiet einer Sparkasse liegt und somit lokale Ansprechpartner in der jeweiligen Sparkasse vorhanden sind.

3.2 Kreditgenossenschaften: Förderauftrag und Regionalprinzip

Volks- und Raiffeisenbanken (nachfolgend als Kreditgenossenschaftsbanken bezeichnet) basieren auf tradierten Grundwerten, die den Kern von Genossenschaften bilden. Als oberste Leitmaxime steht die Förderung der Mitglieder. Ferner setzt sich die Genossenschaftsidee aus den Prinzipien von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung (Demokratieprinzip) und dem Identitätsprinzip zusammen (Ringle 2013a). Das bei den Sparkassen vorhandene Regionalprinzip findet sich auch in ähnlicher Form bei den Kreditgenossenschaften wieder. Im Folgenden werden Charakteristika und Prinzipien kurz vorgestellt und erläutert:

Förderauftrag/Genossenschaftsidee

Der Förderauftrag der Kreditgenossenschaften findet sich in § 1 Abs. 1 Genossenschaftsgesetz (GenG), in dem Genossenschaften als „Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern“ definiert werden. Förderung bedeutet dabei, dass eine Besserstellung der Mitglieder gegenüber Dritten erreicht wird. Dabei kann die Förderung in eine ideelle, ökonomische und sozial/kulturelle Förderung eingeteilt werden. Eine ideelle Förderung der Mitglieder von Kreditgenossenschaften kann z.B. in der Erklärungsbedürftigkeit und individueller Anpassung von aktuell am Markt angebotenen Bankdienstleistungen bestehen. Die ökonomische Förderung spiegelt sich in der direkten finanziellen Förderung der Mitglieder, z.B. durch die Vergabe von Krediten, wider. Die soziale/ kulturelle Förderung der Mitglieder zeigt sich oft durch die Sponsoringmaßnahmen der lokalen Kreditgenossenschaft in Bezug auf Kunst-, Kultur- und Sportaktivitäten im Ort.

Prinzipien von Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung (Demokratieprinzip)

Die Mitglieder einer Kreditgenossenschaft verfolgen durch kollektive Selbsthilfe eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der einzelnen Mitglieder. Inwiefern der Grundgedanke der Selbsthilfe und die damit verbundenen Prinzipien einen Einfluss auf die finanzielle Bürgerbeteiligung haben, steht im Fokus der späteren Diskussion. Unter dem Prinzip der Selbstverantwortung wird der Gedanke der Solidarhaftung sichtbar. Die Mitglieder stehen im Umfang ihrer in der Satzung festgelegten Haftungspflicht für die Verbindlichkeiten ihrer Genossenschaft persönlich ein. Der Grundsatz der Selbstverwaltung sagt aus, dass die Mitglieder einer Kreditgenossenschaft ihre Genossenschaft mittels Willensbildung und Kontrolle in Eigenregie leiten. In der Literatur wird dieses Prinzip auch als Demokratieprinzip bezeichnet (Klemisch/Vogt 2012, S. 23).

Identitätsprinzip

Das Identitätsprinzip stellt ein wesentliches Kriterium für eine Genossenschaft dar. Die Mitglieder/Eigentümer einer Kreditgenossenschaft sind auch gleichzeitig Kunden der Bank. Das bedeutet, dass Geschäftspartner und Kapitalgeber im Idealfall die gleichen Personen sein sollen, d.h. eine synchrone Träger- und Nutzerfunktion der genossenschaftlichen Mitglieder ist gegeben (Tschöpel 2013, S. 16). In Bezug auf die Kreditgenossen-

schaften hat das Identitätsprinzip im Laufe der Jahre zunehmend an Bedeutung verloren. Insbesondere die steigende Anzahl der Dienstleistungsgeschäfte mit Nicht-Mitgliedern zeigt diese Entwicklung.

Regionalprinzip

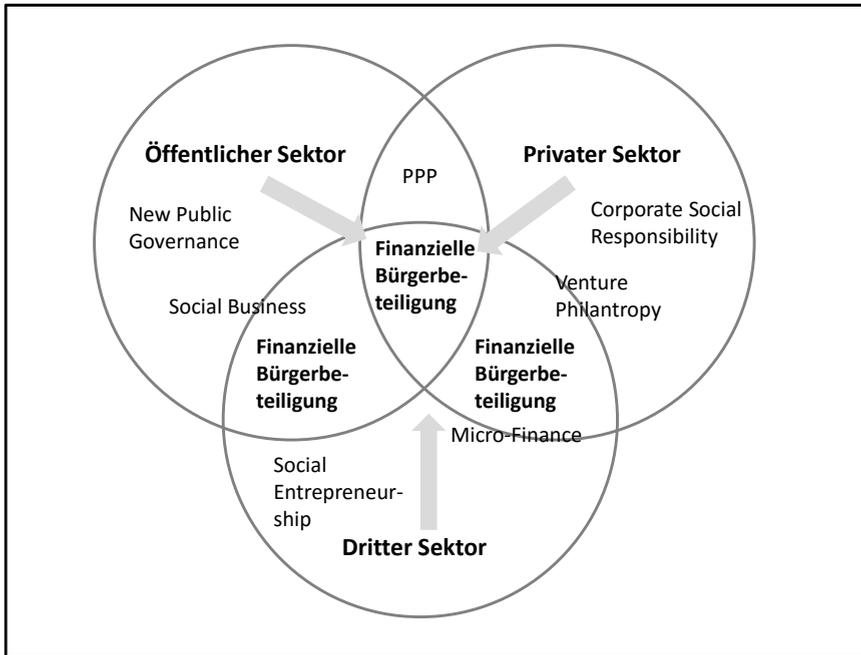
Das Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften besagt, dass jeweils nur eine Kreditgenossenschaft in einer Region tätig ist und stellt mit dem bereits erwähnten Regionalprinzip der Sparkassen eine Gemeinsamkeit beider Bankengruppen dar. Das Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften ist gesetzlich nicht verankert, es ergibt sich aus deren Zugehörigkeit zu einem Verbund und den damit einhergehenden Verpflichtungen (*Aschhoff/Henningsen* 1995, S. 79-88). Durch das Regionalprinzip soll der gegenseitige Wettbewerb der in diesem Verbund zusammengeschlossenen Kreditgenossenschaften auf regionaler Ebene eingeschränkt bzw. ausgeschlossen werden (*Gärtner* 2008, S. 131).

4 Diskussion

Nachdem die zugrundeliegenden Handlungsmaximen von Sparkassen und Kreditgenossenschaften dargestellt wurden, wird in einem nächsten Schritt die Positionierung in Bezug auf finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle diskutiert. Um den Kontext noch einmal aufzuzeigen, wird auf Abbildung 2 verwiesen. Dabei soll verdeutlicht werden, dass Sparkassen als öffentlich-rechtliche Finanzinstitute dem Öffentlichen Sektor zuzurechnen sind und die Kreditgenossenschaften aufgrund ihrer „erkennbar primär privaten (d.h. auf ihre Mitglieder bezogenen) Geschäftsinteressen“ dem privaten Sektor (*Brämer et al.* 2010, S. 312, auch *Theurl* 2004, S. 954). Beiden gemein ist, dass sie aufgrund unterschiedlichster Entwicklungen in ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Sektor und zusätzlich durch verstärkende Veränderungen im Bereich der Zivilgesellschaft eine Rolle in der weiteren Verbreitung der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle spielen können.

Eine theoretische Einordnung dieser Thesen und daraus abgeleitete mögliche Maßnahmen für den zukünftigen Umgang der Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit finanzieller Bürgerbeteiligung steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen:

Abbildung 2: Treiber für die Entwicklung von finanzieller Bürgerbeteiligung



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Nicholls und Pharoah 2008, S. 7

Für die Zukunft bedeuten die beobachtbaren Entwicklungen, dass sich Strukturen einer neuen Verantwortung zeigen, d.h. Kooperationsbeziehungen, in denen sich die Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Bürger zusammenschließen, um kommunale Herausforderungen anzugehen. Dabei wird der Ansicht von *Backhaus-Maul* gefolgt, der „... eine grundlegende Neuausrichtung in der Aufgaben- und Rollenverteilung von Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft sowie den damit verbundenen ‚Spielregeln‘ in einer sich wandelnden Gesellschaft“ identifiziert (*Backhaus-Maul* 2010, S. 79). Pointiert betrachtet bedeutet dieses den Wechsel von einem (sozial-) staatlich basierten Korporatismus mit einem Vorherrschen von Verbänden hin zu einer polyzentrischen Gesellschaft, in der Zivilgesellschaft und Wirtschaft bzw. Unternehmen und Non-profit Organisationen in erheblichem Maße in der Erstellung von (freiwilligen) kommunalen Aufgaben involviert sind (ebenda, S. 79). Was bedeutet diese Entwicklung nun für das Vorgehen von Sparkassen und Kreditgenossenschaften? Aus Sicht einer gesellschaftsorientierten Bankbetriebslehre kann eine gesellschaftliche Verantwortung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften aus unterschiedlichen Theorien und Ansätzen abgeleitet werden. Zuerst wird untersucht, ob sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen Hinweise für den Umgang mit finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen finden. Ergänzend wird geprüft, ob sich noch weitere Handlungszwänge durch gesellschaftliche Verpflichtungen der Sparkassen und Kreditgenossenschaften für den zukünftigen Umgang mit finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen ableiten lassen.

Als erstes werden die Überlegungen in Bezug zu den Kreditgenossenschaften gesetzt, wobei das Prinzip der Mitgliederförderung und die strategische Auswirkungen des Regionalprinzips von Bedeutung für die Förderung der finanziellen Bürgerbeteiligung sein

könnten. Das erstrebenswerte Ziel einer Genossenschaft ist es, den Nutzen und den Vorteil ihrer Mitglieder in den Vordergrund zu stellen. Dazu muss eine Kreditgenossenschaft z.B. allgemeine Bankprodukte und Finanzdienstleistungen bereitstellen, die ihre Mitglieder benötigen bzw. nachfragen (Folz 1997, S. 111). Zu untersuchen ist daher, ob neben der Mitgliederförderung sich auch eine Verantwortung für das Gemeinwesen ergibt. In der genossenschaftlichen Literatur beantworten Wissenschaftler verschiedener Disziplinen diese Frage mit einem klaren Nein: Es gibt keinen bzw. nur einen minimalen gesellschaftlichen Auftrag bei den Genossenschaften, der sich aus der Mitgliederförderung ergeben kann.⁹ Insbesondere weist Göler von Ravensburg darauf hin, dass gerade in der Vergangenheit die Kreditgenossenschaften und der genossenschaftliche Finanzverbund sich explizit von einem gesellschaftlichen Auftrag distanziert haben und nicht in Verbindung zu Gemeinwirtschaft und Gemeinnützigkeit gebracht werden wollten (Göler von Ravensburg 2010, S. 32). Ferner wird in der Literatur festgestellt, dass erwerbswirtschaftlich orientierte Kreditgenossenschaften, entgegen dem sich aus ihrem institutionellen Rahmen ergebenden Mitgliederförderauftrag, sich „ausschließlich oder doch dominant den Interessen der Manager [Vorstände der Kreditgenossenschaften] verpflichtet“ sind (Alich et al. 2010, S. 138). Dieses Verhalten kann aus der besonderen Sozialstruktur der Genossenschaften, die auch auf Kreditgenossenschaften übertragen werden kann, erklärt werden. Dabei spricht Fürstenberg von einem Dualismus der Sozialstruktur, wenn er sagt, dass auf der einen Seite die Mitglieder der Kreditgenossenschaft als Verband oder als Personenvereinigung zu sehen sind und in Bezug auf die Mitarbeiter und Vorstände die Kreditgenossenschaft als leistungsorientiertes Zweckgebilde betrachtet werden kann (Fürstenberg 1995, S. 22). Einhergehend mit diesem Dualismus ergeben sich somit automatisch unterschiedlich Zielvorstellungen und Interessen der beiden Gruppen (Dülfer 1995, S. 201-208). Für die hauptberuflichen Vorstände steht der Markterfolg der Kreditgenossenschaft im Vordergrund und damit auch teilweise ihre erfolgsabhängige Vergütung, für die Mitglieder sollte ihre Förderung das entscheidende Kriterium darstellen. In diesem Beitrag kann nicht weiter darauf eingegangen werden, wie diese divergierenden Ziele generell kompatibel gemacht werden können, sondern es wird dargestellt, wie diese spezielle Situation sich auf die Förderung der finanziellen Bürgerbeteiligungsmodelle auswirken kann.

Wie dargelegt existiert grundsätzlich keine Gemeinwohlorientierung der Kreditgenossenschaften aus dem Prinzip der Mitgliederförderung, so dass sich die institutsspezifische Begründung für eine Unterstützung der finanziellen Bürgerbeteiligung aus einem anderen Sachverhalt ergeben könnte, der im Idealfall die Ziele aller beteiligten Stakeholder, das wären Mitglieder, Vorstand und Mitarbeiter der Kreditgenossenschaft und die Initiatoren der finanziellen Bürgerbeteiligung, berücksichtigt. Eine Lösung könnte aus dem Regionalprinzip der Kreditgenossenschaften abgeleitet werden. Dieses Prinzip besagt, dass nur eine Kreditgenossenschaft in einer Kommune am Markt tätig ist. Hieraus hat eine Kreditgenossenschaft, vertreten durch den Vorstand, ein starkes Interesse am Bestehen und an der zukünftigen Weiterentwicklung ihrer Kommune in Richtung einer attraktiven und lebenswerten Gemeinschaft, um weiterhin erfolgreich am Markt bestehen zu können. Die Ziele des Vorstands einer Kreditgenossenschaft können in mitglieder- bzw. kundenorientierte Ziele und eher unternehmensorientierte Ziele eingeteilt werden (Roth 2006a, S. 99-104). Die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen kann dabei allen drei Zielbereichen zugeordnet werden. Durch die Aufrechterhaltung von Freizeitangeboten und Infrastrukturein-

richtungen bleibt die Kommune attraktiv für Bürger und Wirtschaftsunternehmen, die wiederum die Grundlage für positive Geschäftsaussichten bilden. Weiterhin ergeben sich durch die Unterstützung der finanziellen Bürgerbeteiligung Nutzenpotentiale im Hinblick auf die Reputations- und Kommunikationsziele und mitarbeiterorientierte Ziele. Insbesondere die eigenen Mitarbeiter stehen im Fokus, da diese bei vielen Kreditgenossenschaften oft in der räumlichen Nähe zu ihrem Arbeitsplatz wohnen. Die Beteiligung ihres Arbeitgebers an lokalen finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen könnte ihre Motivation steigern und insbesondere zu einer höheren Identifikation mit dem jeweiligen Arbeitgeber führen. Die Mitglieder der Kreditgenossenschaft könnten ebenfalls durch die Förderung einer finanziellen Bürgerbeteiligung profitieren, da ihre Heimatkommune weiterhin Dienstleistungen aus dem Bereich der freiwilligen kommunalen Aufgaben im Rahmen der Ko-Produktion anbieten könnte, die im Normalfall den Sparbemühungen zum Opfer fallen würden.

Aus Sicht der Sparkassen könnte eine Förderung grundsätzlich aus dem oben beschriebenen öffentlichen Auftrag abgeleitet werden. Insbesondere die Hausbankfunktion und die Struktursicherungsfunktion als Bestandteil des öffentlichen Auftrages stellen die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Sparkassen dar, um einen inhaltlichen Bezug zu den finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen aufzubauen. Im Folgenden wird dieser Aspekt anhand des Regionalprinzips der Sparkassen diskutiert, das sich in beiden Funktionen wiederfindet. Ferner wird dargestellt, wie eine Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Bürgerbeteiligungsmodelle aussehen kann.

Das Regionalprinzip besagt, dass in der Region angespartes Geld von den Sparkassen in Kredite für die regionale Wirtschaft im Ausleihbezirk umgewandelt werden soll.¹⁰ In ähnlicher Form findet sich dieses Prinzip auch bei den finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen wieder; beteiligen sich Bürger an finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen, fließt das Geld nicht in die heimische Wirtschaft, sondern wird für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in der Kommune eingesetzt. Durch die direkte Beteiligung an einer der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben verpflichteten Organisationsform wird eine regionale bzw. in den meisten Fällen sogar eine lokale Wertschöpfung geschaffen. Es erfolgt kein Abfluss von Liquidität aus der Kommune, sondern die finanziellen Geldmittel werden zur öffentlichen Aufgabenerfüllung genutzt.

Ferner sorgt das Regionalprinzip dafür, dass durch die regionale Kreditvergabe belastbare Informationen über den strukturellen Zustand der Kommune/Region vorliegen. Sparkassen können mit ihrem vorhandenen Erfahrungswissen zu einer kostengünstigen und effizienten Organisation der kommunalen Aufgabenerfüllung beitragen. Sie sind in der Lage, wettbewerbsfähige Potenziale vor Ort zu erkennen, können diese entwickeln und mit innovativen Finanzierungsinstrumenten, wie z.B. der Einbeziehung von finanzieller Bürgerbeteiligung, unterstützen (Gärtner 2008, S. 129). Die entscheidende Frage ist dabei, ob ein intrinsischer Anreiz für die Sparkassen vorliegt, sich aktiv in diesem Prozess zu beteiligen. Dieses kann positiv beantwortet werden, und die Antwort wird ebenfalls aus dem Regionalprinzip abgeleitet:

Durch die Begrenzung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen auf das Gebiet ihrer Träger bemühen sich die Sparkassen schon aus Eigeninteresse, leistungsfähige Wirtschaftsstrukturen und ein umfassendes Angebot kommunaler Dienstleistungen für die Bürger in der Kommune aufrechtzuerhalten, so dass die Kommune/Region nicht an Attraktivität für Unternehmen verliert und als aktueller bzw. potenzieller Wohnort der Bürger weiterhin in Frage kommt. Dieses Verhalten führt zu einer Interessenidentität von Sparkasse, lokalen

Unternehmen und Bürgern, was wiederum eine Mobilisierung von regionalen Entwicklungspotentialen zur Folge hat (*Ashauer* 1997, S. 129-130). Aus dieser Konstellation ergeben sich die benötigten Rahmenbedingungen, aus denen sich ableiten lässt, dass Sparkassen sich aktiv bei der Unterstützung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen im Bereich der Ko-Produktion beteiligen könnten.¹¹

Nachdem ein Bezug zu den institutionellen Vorgaben hergestellt worden ist, soll ergänzend erläutert werden, inwiefern sich mögliche Verpflichtungen für die Kreditgenossenschaften und Sparkassen aus gesellschaftlichen Anforderungen, hier dem Corporate Citizenship (CC), ergeben. Dabei wird Corporate Citizenship als ein Teilaspekt und Konkretisierung der Corporate Social Responsibility (CSR) verstanden und umfasst Bereiche wie das Corporate Giving, Corporate Volunteering, Corporate Community Investment oder die kaufmännische Betreuung von Nonprofit-Organisationen (*Schaltegger* 2011, S. 188-189). Die in diesem Beitrag genannten Argumente bauen auf den Feststellungen von *Schulz-Nieswandt/Köster* auf, die vorbringen, dass im Kontext von „Corporate Citizenship-Denk- und Praxisansätzen“ die CSR-Aktivitäten sowohl bei den Sparkassen wie auch bei den Kreditgenossenschaften eine steigende Aufmerksamkeit und Bedeutung genießen und insgesamt schon von einer neuen CSR-Bewegung ausgegangen werden kann (*Schulz-Nieswandt/Köster* 2012, S. 351). Das spezifische Konzept Corporate Citizenship basiert auf der pluralistisch geprägten Stakeholder-Management-Theorie und der Theorie des Sozialen Kapitals, die beide auf einer Kombination von unternehmerischem und gesellschaftlichem Nutzen aufbauen.¹² Forschungsergebnisse zeigen, dass eine Gemeinwohlorientierung, wie sie im Corporate Citizenship-Ansatz von Kreditgenossenschaften gegeben ist, zur Förderung der Mitglieder und des Genossenschaftsbetriebs beiträgt (*Roth* 2006b).

Für die Kreditgenossenschaften ist für ihren Umgang mit Corporate Citizenship, auch als Cooperative Citizenship im genossenschaftlichen Kontext bezeichnet, zu berücksichtigen, dass ihr bürgerschaftliches Engagement in einer komplementären Beziehung zum angestrebten Markterfolg bzw. zur Mitgliederförderung, den zwei Schwerpunkten des oben genannten Zielsystems der Kreditgenossenschaft, steht (*Ringle* 2010a, S. 182-183). Mögliche Corporate Citizenship-Maßnahmen müssen daher auch einen Nutzen für die Kreditgenossenschaft bringen. Beispielweise könnte durch die Versorgung von strukturschwachen Regionen mit Finanzprodukten, insbesondere auch von wirtschaftlich und sozial schwachen Personen, ein Zuwachs an positiver Einstellung und Vertrauen gegenüber der Kreditgenossenschaft durch die Mitglieder und übrigen Einwohner der Kommune erzielt werden. Anhand einer quantitativen Erhebung kann *Hatak* nachweisen, dass diese Maßnahmen auch von den Mitgliedern als wertschaffend und als indirekte Mitgliederförderung gesehen werden (*Hatak* 2013, S. 621-627). Hierzu muss ein transparentes, regionales und unkompliziertes Vorgehen der Kreditgenossenschaft zu Grunde liegen, das informierte Mitglieder/Kunden leicht als reine Imagekampagne identifizieren können. Ergänzend dienen solche echten CSR-Maßnahmen dem Aufbau des sozialen Kapitals in einer Region, das mit positiven Effekten für die Kreditgenossenschaft einhergeht (*Roth* 2006a, S. 73-75). Durch die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsgesellschaften könnte ein potenzieller Nutzen für die Kreditgenossenschaft generiert werden, indem eine Erhöhung der Bekanntheit als Unternehmen und Leistungsgemeinschaft erfolgt und ferner durch die Beibehaltung der Standortattraktivität eine Sicherung ihres Geschäftsfeldes erzielt wird (*Ringle* 2013b). Ein weiteres Argument für die Unterstützung gesellschaftsnützlicher Aufgaben durch Volks- und Raiffeisenbanken ergibt sich durch die Berück-

sichtigung des MemberValue-Ansatzes der Kreditgenossenschaften. Der MemberValue ist dabei die genossenschaftsspezifische Umsetzung der Kooperationsrente für die Mitglieder und entspricht somit dem genossenschaftlichen Eigentümerwert der Zusammenarbeit (Theurl 2013, S. 83).¹³ Erste Untersuchungen zeigen, dass neben den direkt durch den MemberValue geschaffenen Effekten in Bezug auf ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeitsleistungen auch Kollateral- oder Sekundäreffekte entstehen, die gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Ausprägungen haben (Klein 2014, S. 22). Dieses könnte für die Praxis bedeuten, dass sich Kreditgenossenschaften an der Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen beteiligen, die in der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben tätig sind, deren Ziel es ist, einer Abwertung der Attraktivität ihrer Kommune als Wohn- und Lebensraum zu verhindern. Mit diesem Vorgehen erzielt die Kreditgenossenschaft einen indirekten zukünftigen Einfluss auf ihre geschäftliche Entwicklung bzw. auf die Entwicklung ihres Geschäftsgebiet und somit auch des MemberValues.

Gesellschaftliche Verantwortung kann für die Sparkassen auch aus dem Corporate Citizenship Ansatz abgeleitet werden (Schäfer 2013, S. 29). Das Geschäftsmodell der Sparkassen basiert auf gemeinwohlorientierten Werten wie Nähe und Vertrauen, Verlässlichkeit und Verantwortung – alles Attribute, die auch einem „good corporate citizen“ zugeschrieben werden (Haasis 2009, S. 8). Durch umfangreiche kommunale Corporate Citizenship-Aktivitäten der Sparkassen im Bereich der sozialen und kulturellen Aufgaben wird auf breiter Basis Sozialkapital aufgebaut (Brämer et al. 2010, S. 318). Dieses spielt für diese Institute eine große Rolle, da sie nicht wie andere Banken auf überregionale Wirtschaftsräume ausweichen können, sondern auf die Kommunen im jeweiligen Geschäftsgebiet beschränkt sind. Diese lokale und regionale Verankerung geht mit bestimmten Erwartungen bzw. Ansprüchen von zivilgesellschaftlichen Akteuren einher, sodass soziale Verantwortung von Sparkassen wie auch von Kreditgenossenschaften als Teil ihrer Geschäftsaktivitäten gesehen wird (Alich et al. 2010, S. 140). Die Förderung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen durch Sparkassen oder Kreditgenossenschaften würde somit von den Bürgern in der Kommune oder Region als ein Beispiel für die Erfüllung ihrer sozialen Verantwortung gesehen. Hieraus ergibt sich auch ein kongruentes Vorgehen für die Ansprache beider Institutsgruppen durch die Verantwortlichen der finanziellen Bürgerbeteiligung vor Ort. Die meisten Kommunen liegen im Geschäftsbereich jeweils einer Sparkasse und einer Kreditgenossenschaft, sodass jeweils im Einzelfall geprüft werden müsste, welches Institut aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen für eine Förderung zur Verfügung stehen könnte.

In welcher Form die Unterstützung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen durch Sparkassen und Kreditgenossenschaften erfolgen könnte und wie sie in die Unternehmensstrategie eingebettet werden könnte, wird nun abschließend erörtert.

5 Fazit und Ausgestaltung der möglichen Unterstützungsaktivitäten

Dieser Beitrag zeigt die ersten Erkenntnisse über die Berücksichtigung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen in der Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung von Sparkassen und Kreditgenossenschaften auf. Dabei wurden

die beiden Fragestellung des „Sollens“ und der „Art der Unterstützung“ aus Sicht der beiden zugrunde liegenden institutionellen Rahmenbedingungen abgeleitet. Die zwei in diesem Beitrag identifizierten gesellschaftlichen Veränderungen – erstens eine Zunahme der Ko-Produktion von kommunalen Aufgaben mit dem Entstehen von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen und zweitens eine steigende Bedeutung der Corporate Citizenship-Rolle von Sparkassen und Kreditgenossenschaften – bedingen eine zukünftige Positionierung der beiden Institutsgruppen in Bezug auf finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle. Es konnte aufgezeigt werden, dass die beiden Finanzintermediäre schon auf Basis ihrer institutionellen Vorgaben (öffentlicher Auftrag/ Mitgliederförderung in Kombination mit dem Regionalprinzip) und der Corporate Citizenship eine Berücksichtigung der Förderung bzw. Begleitung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen anstreben könnten. Der gesellschaftliche Wertewandel, der sich in einer größeren öffentlichen Sensibilität für soziale und ökologische Herausforderung zeigt, bedingt eine Neujustierung der Institute und Ausrichtung der Geschäftsstrategie auf ein nachhaltiges Wirtschaften bzw. nachhaltiges Banking (*Schmidt/Folkerts* 2012, S. 97; *Roland Berger Strategy Consultants GmbH* 2012). Dabei haben die Sparkassen und auch die Kreditgenossenschaften „eine hervorragende, im Markt einzigartige Ausgangsposition. Während Wettbewerber durch Neupositionierung eine Identität von Verantwortung und gesellschaftlichem Engagement aufbauen müssen, haben Sparkassen und [Kreditgenossenschaften] hier [schon] ein solides Fundament“ geschaffen, das in der Zukunft noch weiterentwickelt werden wird bzw. werden sollte (*Peylo* 2012, S. 222). Anhand eines ressourcenbasierten Wertschöpfungsmodells zeigt *Schäfer* erste Ansätze auf, wie eine Umsetzung in das tägliche Bankgeschäft erfolgen kann (*Schäfer* 2013, S. 31-32). Das Nachhaltigkeits-Fundament der Sparkassen und Kreditgenossenschaften könnte durch eine direkte/ indirekte Unterstützung von finanziellen Bürgerbeteiligungsmodellen bzw. in einigen Fällen auch durch die Initiierung solcher Modelle weiter gestärkt werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass in den hier aufgezählten Maßnahmen unterschiedliche Interessenskonflikte der beteiligten Parteien zugrunde liegen können und es dadurch in der praktischen Umsetzung immer zu einer Einzelfallprüfung kommen muss. Grundsätzlich kann die direkte Unterstützung der finanziellen Bürgerbeteiligung durch Sparkassen und Kreditgenossenschaften in vier Bereiche eingeteilt werden:

- ideelle Unterstützung in Form von Wissensvermittlung und Weitergabe von Erfahrungswissen. Konkret kann das für die Praxis bedeuten, dass die Institute oder deren Verbände als fachlicher Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Die Einrichtung eines Gründungszentrums durch einen Genossenschaftsverband und die damit einhergehende Begleitung von Bürgerbeteiligungen bei der Konzeption inklusive Prüfung von Businessplänen stellt eine mögliche Form dieser fachlichen Unterstützung dar (*Berg* 2013, auch *Degens/Blome-Drees* 2013). Auf Seiten der Sparkassen könnte diese Unterstützung bedeuten, dass Fach- und Führungskräfte der lokalen Sparkasse engagierten Bürgern hilfreiche Informationen überlassen bzw. ihr Fachwissen kostenlos zur Verfügung stellen (*Schmidt/Folkerts* 2012, S. 99),
- sachliche Unterstützung in Form von Bereitstellung von Versammlungsräumen und technischem Support (hosting der Homepage und Betreuung von Datenbanken der Bürgerbeteiligungen, EDV-Abwicklung usw.),
- personelle Unterstützung der organisierten Bürgerbeteiligung in Form der Mitarbeit in den Leitungsorganen der Bürgerbeteiligung durch Führungskräfte oder Mitarbeiter

- von Sparkassen oder Kreditgenossenschaften; fallweise Unterstützung der Bürgerbeteiligung durch Überlassung von Mitarbeitern der Kreditinstitute oder Übernahme von anfallenden Verwaltungsaufgaben für die Bürgerbeteiligung,
- finanzielle Unterstützung in Form einer symbolischen gesellschaftsrechtlichen Beteiligung an der Bürgerbeteiligung oder durch Zustiftungen in das Vermögen der engagierten Stiftungen. Ferner könnten die Sparkasse oder Kreditgenossenschaft durch die Einräumung von Sonderkonditionen für Bankdienstleistungen bzw. durch reduzierte Kreditkonditionen eine finanzielle Unterstützung der Bürgerbeteiligungsmodelle darstellen.

Eine indirekte Unterstützung kann vorliegen, wenn die Gremien der Kreditinstitute in den Beratungsprozess der Kommunalverwaltung einbezogen werden bzw. im Rahmen der politischen Diskussion in den Stadt- bzw. Kommunalräten gehört werden. Die traditionell enge Verbundenheit von Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit den Gemeinden, Kreisen und kommunalen Zweckverbänden lässt sie die Rolle eines Bindegliedes zwischen staatlichen Institutionen und den finanziellen Bürgerbeteiligungen einnehmen (*Hoppens- tedt* 2004, S. 7). In den Konsultationen können verschiedene Best-Practise-Lösungen vorgestellt werden und Erfahrungswissen aus anderen Teilen Deutschlands geteilt werden.

Anmerkungen

- 1 Auf dieses Vorgehen bzw. diese Situation in deutschen Kommunen wurde regelmäßig in den Experteninterviews hingewiesen.
- 2 In der wissenschaftlichen Literatur finden sich bereits zahlreiche Darstellungen für diese Art von Kooperations-Projekten: Lang/Roessl 2011 untersuchen die Governance von Community Co-operatives; Schwalb 2011, Lenk et al. 2009 und Freisburger 2000 betrachten Kultureinrichtungen; der Bäderbereich steht bei Thaler et al. 2013 im Mittelpunkt; im Bereich der Erneuerbaren Energien wird bei Theuvsen/Hansen 2013 der Sektor Biogas untersucht und bei Kahla/Holstenkamp 2014 die einzelnen Motive von finanziell beteiligten Bürgern; Oppen et al. 2003 beschäftigen sich mit Public Private Partnerships (PPP) im Feld sozialer Dienstleistungen; Ambrosius 2013 erinnert an das bürgerschaftliche Engagement und Andeßner et al. 2013 diskutieren über Öffentliche Dienstleistungsnetzwerke.
- 3 Der in dieser Beitrag verwendete Begriff der „finanziellen Bürgerbeteiligung“ ist nicht deckungsgleich mit dem Begriff der „Bürgerfinanzierung“, der im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Bürgerbeteiligung im Bericht der Expertenkommission (Fratzscher-Kommission) zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ verwendet wird (Expertenkommission 2015, S. 46-47).
- 4 Volksbanken und Raiffeisenbanken haben zahlreiche Verbindungen zu den Bürgerstiftungen, vertreten durch das Kompetenzzentrum Aktive Bürgerschaft e.V. (siehe Nährlich 2010 oder 2014); Sparkassen agieren über diverse Sparkassenstiftungen, teilweise auch als Bürgerstiftung (siehe www.sparkassenstiftungen.de oder Blunck 2011).
- 5 Auch als Social Impact Investments (SII) bezeichnet und in deutsch-sprachigen Publikationen als „Wirkungsorientierte Investitionen (WI)“ bzw. „Wirkungsorientiertes Investieren (WI)“ übersetzt (National Advisory Board Deutschland 2014).
- 6 Zur Ausgestaltung der einzelnen Fremdfinanzierungsinstrumente, siehe Wöhe/Döring 2013, S. 546-564.
- 7 Beispielsweise können hier finanzielle Bürgerbeteiligungsmodelle im Bereich der Erneuerbaren Energien genannt werden, wie z.B. Energiegenossenschaften, die in den letzten Jahren einen starken Zuwachs in Deutschland erfahren haben (Degenhart/Schomerus 2014, Vogt 2013, S. 143-144). Aufgrund von Veränderungen der gesetzlichen Rahmbedingungen ist zwar seit 2014 eine Stagnation bei den Neugründungen festzustellen, doch anhand dieses Sektors kann aufgezeigt werden, dass bei passenden Rahmenbedingungen die finanzielle Bürgerbeteiligung eine Option für die kommunale Aufgabenerfüllung ist (Müller/Holstenkamp 2015, S. 4, Müller et al. 2015). Grundsätzlich können diese Bürgerenergiegenossenschaften mit ihrer speziellen institutionellen Konstitution als Muster für weitere Formen der finanziellen Bürgerbeteiligung in anderen Bereichen (Sport, Kultur usw.) dienen, da sie politische, soziale und finanzielle

- Aspekte von Bürgerbeteiligung und Ko-Produktion in sich vereinen und für die öffentliche Aufgabenerfüllung anwendbar machen (Yildiz et al. 2015, S. 61).
- 8 In Niedersachsen finden sich einige Aspekte des Auftrags in § 4 des Niedersächsischen Sparkassengesetzes (NSpG).
 - 9 Siehe die von Göler von Ravensburg 2010, S. 32-39 aufgeführten Verweise auf die Arbeiten von Engelhardt, Schmale, Blome-Drees, Zerche, Münker und Beuthien.
 - 10 Zur Einordnung des Regionalprinzips in die Banktheorie, siehe Gärtner 2008.
 - 11 Zu den Parallelen des amerikanischen Community Reinvestment Act (CRA) zum Regionalprinzip der deutschen Sparkassen, siehe Reifner et al. 1998.
 - 12 Backhaus-Maul et al. 2010; Pies/Kosłowski 2011; Braun 2010.
 - 13 Zur MemberValue-Strategie von Genossenschaftsbanken, siehe Tschöpel 2013.

Literatur

- Achleitner, Ann-Kristin/Spiess-Knafl, Wolfgang/Volk, Sarah*, 2011: Finanzierung von Social Enterprises – Neue Herausforderungen für die Finanzmärkte, in: *Hackenberg, Helga/Empter, Stefan* (Hrsg.), *Social Entrepreneurship – Social Business. Für die Gesellschaft unternehmen*. Wiesbaden, S. 269-286.
- Alich, Saskia/Blome-Drees, Johannes/Köstler, Ursula/Schmale, Ingrid/Schulz-Nieswandt, Frank*, 2010: Gemeinwirtschaftliche Genossenschaftlichkeit – Das Beispiel der Gesundheitsselbsthilfegruppen unter besonderer Berücksichtigung der Typusbestimmung von Werner Wilhelm Engelhardt, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 33 (2), S. 122-158.
- Ambrosius, Gerold*, 2013: Die Entwicklung Öffentlicher-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren, in: *dms – der moderne staat* 6 (2), S. 321-344.
- Andeßner/René Clemens/Hilgers, Dennis* (Hrsg.), 2013: *Öffentliche Dienstleistungsnetzwerke: Wo stehen wir und wohin geht der Weg?* Linz.
- Aschhoff, Gunther/Henningsen, Eckart*, 1995: *Das deutsche Genossenschaftswesen. Entwicklung, Struktur, wirtschaftliches Potential*. 2. Auflage. Frankfurt am Main.
- Ashauer, Günter*, 1997: Sparkassen – Gesellschaftliche Verantwortung in der Region, in: *Schuster, Leo* (Hrsg.), *Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken*. Berlin, S. 121-134.
- Backhaus-Maul, Holger*, 2010: Verantwortung und Engagement von Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft – der deutsche Institutionalisierungspfad unter globalen Einflüssen, in: *Braun, Sebastian* (Hrsg.), *Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Der deutsche Weg im internationalen Kontext*. Wiesbaden, S. 65-84.
- Backhaus-Maul, Holger/Biedermann, Christiane/Nährlich, Stefan/Polterauer, Judith* (Hrsg.), 2010: *Corporate Citizenship in Deutschland. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Bilanz und Perspektiven*. Wiesbaden.
- Baucamp, Guy/Treder, Lutz*, 2011: *Methoden und Technik der Rechtsanwendung*. 2. Auflage. Heidelberg.
- Berg, Thomas*, 2013: *Erfolgsmodell Genossenschaften – innovative genossenschaftliche Lösungen im Zeichen des demographischen Wandels*. Hg. v. Gründungszentrum Genossenschaftsverband e.V. Neu-Isenburg. Online verfügbar unter http://www.innova-eg.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Vortrag_Th._Berg_Genossenschaftsverband_e.V.pdf. (Zugriff: 10.05.2015)
- Blunck, Ines*, 2011: Corporate Foundations – Die Stiftungen der Sparkasse-Finanzgruppe, in: *Sandberg, Berit/Lederer, Klaus* (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen. Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung*. Wiesbaden, S. 323-334.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Brämer, Patrick/Gischer, Horst/Pfingsten, Andreas/Richter, Toni*, 2010: Der öffentliche Auftrag der deutschen Sparkassen aus der Perspektive des Stakeholder-Managements, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 33 (4), S. 311-332.

- Braun, Sebastian* (Hrsg.), 2010: Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen. Der deutsche Weg im internationalen Kontext. Wiesbaden.
- Budäus, Dietrich*, 2012: Public Management zwischen Theoriedefizit und Praxisgestaltung, in: *Hilgers, Dennis/Schauer, Reinbert/Thom, Norbert* (Hrsg.), Public Management im Paradigmenwechsel. Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration. Linz, S. 15-29.
- Degenhart, Heinrich/Schomerus, Thomas*, 2013: Erneuerbare Energien in der Region und deren Finanzierung, in: *Schäfer, Henry/Krummrich, Klaus* (Hrsg.), Handbuch Nachhaltigkeit. Strategie – Forschung – Praxis. Stuttgart, S. 172-185.
- Degenhart, Heinrich/Schomerus, Thomas* (Hrsg.), 2014: Recht und Finanzierung von Erneuerbaren Energien: Bürgerbeteiligungsmodelle. Baden-Baden.
- Degenhart, Heinrich/Wessel, Frank*, 2015: Public Private Partnership (PPP): Für ein gemeinsames Verständnis von PPP als Teil der New Public Governance, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) (im Erscheinen).
- Degens, Philipp/Blome-Drees, Johannes*, 2013: Beratungsleistungen der Genossenschaftsverbände im Gründungsprozess von Genossenschaften. Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung zur Zufriedenheit der Gründer, in: *Brazda, Johann/Dellinger, Markus/Roessl, Dietmar* (Hrsg.), Genossenschaften im Fokus einer neuen Wirtschaftspolitik. 4 Bände. Wien, Berlin, Münster, S. 481-501.
- Dülfer, Eberhard*, 1995: Betriebswirtschaftslehre der Genossenschaften und vergleichbarer Kooperative. 2. Auflage. Göttingen.
- Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“*, 2015: Bericht der Expertenkommission. Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen>. (Zugriff: 10.05.2015).
- Folz, Willibald*, 1997: Genossenschaftsidee in der gesellschaftlichen Verantwortung, in: *Schuster, Leo* (Hrsg.), Die gesellschaftliche Verantwortung der Banken. Berlin, S. 105-120.
- Freisburger, Anke*, 2000: Public Private Partnership in der kommunalen Museumsarbeit. Köln.
- Fürstenberg, Friedrich*, 1995: Zur Soziologie des Genossenschaftswesens. Berlin.
- Gärtner, Stefan*, 2008: Ausgewogene Strukturpolitik: Sparkassen aus regionalökonomischer Perspektive. Berlin.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit*, 2010: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage. Wiesbaden.
- Göler von Ravensburg, Nicole*, 2010: Gesellschaftlicher Auftrag für Genossenschaften?, in: *Ringle, Günther/Göler von Ravensburg, Nicole* (Hrsg.), Der genossenschaftliche Förderauftrag. Wismar, S. 30-45.
- Greiling, Dorothea*, 2014: Öffentliche Aufgabenerfüllung durch öffentliche und frei-gemeinwirtschaftliche Unternehmen: (K)ein Auslaufmodell, in: *Knoke, Martin/Merk, Joachim/Schneider-Pföhler, Mirjam/Spraul, Katharina* (Hrsg.), Das Publicness-Puzzle. Öffentliche Aufgabenerfüllung zwischen Staat und Markt. Lage. S. 35-52.
- Haasis, Heinrich*, 2009: Das besondere Geschäftsmodell der Sparkassen, in: *DSGV* (Hrsg.), 200 Jahre Sparkassen, 200 Jahre Stabilität für Deutschland (Festschrift), S. 6-9.
- Hainzer, Marietta/Stötzer, Sandra/Ellmer, Markus*, 2014: Crowdfunding-basierte Bürgerkreditmodelle in Kommunen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 37 (1-2), S. 54-72.
- Hartmann-Wendels, Thomas/Pfingsten, Andreas/Weber, Martin*, 2015: Bankbetriebslehre. 6. Auflage. Berlin.
- Hatak, Isabella* 2013: CSR in Kreditgenossenschaften: Wert für Mitglieder?, in: *Brazda, Johann/Dellinger, Markus/Roessl, Dietmar* (Hrsg.), Genossenschaften im Fokus einer neuen Wirtschaftspolitik. 4 Bände. Wien, Berlin, Münster, S. 615-628.
- Hilgers, Dennis*, 2012: Open Government: Theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft (ZfB) 82, S. 631-660.
- Holstenkamp, Lars/Degenhart, Heinrich*, 2013: Bürgerbeteiligungsmodelle für erneuerbare Energien. Eine Begriffsbestimmung aus finanzwirtschaftlicher Perspektive. Leuphana Universität Lüneburg. Lüneburg (Working Paper Series in Business and Law, Nr. 13).

- Holtkamp, Lars/Kuhlmann, Sabine*, 2012: Die armen Städte: Ein Problemaufriss, in: *dms – der moderne staat* 5 (1), S. 43-46.
- Hoppenstedt, Dietrich H.*, 2004: Gemeinwohlorientierung als Bürgerpflicht. Das Engagement der Sparkassen für die Menschen und die Regionen. Hg. v. Friedrich Ebert Stiftung. Bonn.
- Junkernheinrich, Martin*, 2010: Kommunalverschuldung: zur Transparenz und Rückführung kommunaler Schulden, in: *Gernert, Wolfgang/Konegen, Norbert/Meyers, Reinhard* (Hrsg.), *Nachhaltige Kommunalpolitik – ein Anforderungsprofil*. Münster, S. 175-199.
- Kahla, Franziska/Holstenkamp, Lars*, 2014: What are Community Energy Companies Trying to Accomplish? ICA Research 2014 Konferenz. Pula, Kroatien (conference paper). Online verfügbar unter http://www.ica2014.coop/images/ConfPapers/Kahla_Franziska.pdf. (Zugriff am 10.05.2015).
- Karner, Andrea/Rößl, Dietmar/Weismeier-Sammer, Daniela*, 2010: Genossenschaftliche Erfüllung kommunaler Aufgaben in PCP-Modellen: Typen und Determinanten einer erfolgreichen Entwicklung, in: *Münkner, Hans-Hermann/Ringle, Günther* (Hrsg.), *Neue Genossenschaften und innovative Aktionsfelder*. Baden-Baden, S. 85-106.
- Klein, Florian*, 2014: Nachhaltigkeit als Bestandteil der Unternehmensstrategie von Genossenschaftsbanken – Eine Verknüpfung mit dem Konzept des MemberValues (Arbeitspapier des Institutes für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster).
- Klemisch, Herbert/Vogt, Walter*, 2012: Genossenschaften und ihre Potenziale für eine sozial gerechte und nachhaltige Wirtschaftsweise. Studie. Bonn.
- Lang, Richard/Roessl, Dietmar*, 2011: Contextualizing the Governance of Community Co-operatives: Evidence from Austria and Germany, in: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 22 (4), S. 707-730.
- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Griittner, André/Albrecht, Romy*, 2014: Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung. Leipzig.
- Lenk, Thomas/Rottmann, Oliver/Loseries, Anna-Christina*, 2009: Perspektiven eines PPP-Modells zur Finanzierung kultureller Einrichtungen und Projekte am Beispiel der Stadt München, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU)* 32 (1), S. 44-68.
- Müller, Jakob R./Dornioik, Daniel/Flieger, Burghard/Holstenkamp, Lars/Mey, Franziska/Radke, Jörg*, 2015: Energiegenossenschaften in Deutschland – ein Modell mit Zukunft? Beobachtungen, Erklärungen, Prognosen, in: *GAIA* 24 (2) (im Erscheinen).
- Müller, Jakob R./Holstenkamp, Lars*, 2015: Zum Stand von Energiegenossenschaften in Deutschland. Aktualisierter Überblick über Zahlen und Entwicklungen zum 31.12.2014. Leuphana Universität Lüneburg. Lüneburg (Working Paper Series in Business and Law, 20).
- Nährlich, Stefan*, 2010: Gemeinsam mehr erreichen. Volksbanken und Raiffeisenbanken: Engagiert für Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2010. Hg. v. *Aktive Bürgerschaft e.V.* Berlin.
- Nährlich, Stefan*, 2014: Aktive Bürgerschaft: Innovations for Civil Society in Germany, in: *Freise, Matthias/Hallmann, Thorsten* (Hrsg.), *Modernizing Democracy? Associations and Associating in the 21st Century*, S. 339-351.
- National Advisory Board Deutschland*, 2014: Wirkungsorientiertes Investieren: Neue Finanzierungsquellen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen. Gütersloh.
- Nicholls, Alex/Pharoah, Catherina*, 2008: The landscape of social investment. A holistic topology of opportunities and challenges. Oxford.
- Open, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander*, 2003: Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements: Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen. Hg. v. WZB Discussion Paper. Berlin.
- Pestoff, Viktor/Osborne, Stephen P./Brandsen, Taco*, 2006: Patterns of Co-Production in Public Services, in: *Public Management Review* 8 (4), S. 591-595.
- Peylo, Benjamin Tobias*, 2012: Strategische Bedeutung des gesellschaftlichen Wertewandels. Verankerung der Nachhaltigkeit in den Sparkassen, in: *Betriebswirtschaftliche Blätter* (4), S. 220-223.
- Pies, Ingo/Koslowski, Peter* (Hrsg.), 2011: *Corporate Citizenship and New Governance. The political role of corporations*. New York.
- Priemer, Jana/Labigne, Anael/Krimmer, Holger*, 2015: Wie finanzieren sich zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland? Eine Sonderauswertung des ZiviZ-Surveys. Hamburg.

- Rehm, Hannes/Matern-Rehm, Sigrid*, 2010: Kommunal Finanzen. Wiesbaden.
- Reifner, Udo/Siebert, Diana/Evers, Jan*, 1998: Community Reinvestment. Eine amerikanische Besonderheit für den deutschen Banken- und Sparkassenmarkt? Baden-Baden.
- Ringle, Günther*, 2010a: Der genossenschaftliche Förderauftrag: Missverständnisse und Präzisierungsversuche, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 60 (3), S. 176-190.
- Ringle, Günther*, 2010b: Neugründungen stärken das Image der eG-Unternehmensform, in: *Münkner, Hans-Hermann/Ringle, Günther* (Hrsg.), Neue Genossenschaften und innovative Aktionsfelder. Baden-Baden, S. 11-22.
- Ringle, Günther*, 2013a: Analyse der Relevanz genossenschaftlicher Werte, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 63 (4), S. 277-290.
- Ringle, Günther*, 2013b: Genossenschaften sollen Mitgliedern dienen. Hg. v. Das Online-Magazin für Arbeit-Bildung-Gesellschaft. Online verfügbar unter <http://denk-doch-mal.de/wp/genossenschaften-sollen-mitgliedern-dienen-2/>. (Zugriff am 10.05.2015).
- Röber, Manfred/Redlich, Matthias*, 2012: Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte in Deutschland, Österreich und der Schweiz – auf dem Weg vom Staatsbürger über den Kunden zum Mitentscheider und Koproduzenten?, in: *Schröter, Eckhard/Maravić, Patrick von/Röber, Jörg* (Hrsg.), Zukunftsfähige Verwaltung? Herausforderungen und Lösungsstrategien in Deutschland, Österreich und der Schweiz, S. 165-186.
- Roland Berger Strategy Consultants GmbH*, 2012: Green Banking. Hamburg. Online verfügbar unter www.think-act.com. (Zugriff am 10.05.2015)
- Roth, Katja*, 2006a: Corporate Citizenship von Kreditgenossenschaften in Deutschland. Berlin.
- Roth, Katja*, 2006b: Gemeinwohlorientierung als Business Case – Corporate Citizenship und dessen Potential für Kreditgenossenschaften, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 29 (3), S. 309-320.
- Salomon, Dieter*, 2006: Eine Chance für die Kommunen, in: *Pauly, Lothar* (Hrsg.), Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland. Hamburg, S. 137-143.
- Schäfer, Henry*, 2013: Nachhaltigkeit in der Kreditwirtschaft und in der Sparkassen-Finanzgruppe, in: *Schäfer, Henry/Krummrich, Klaus* (Hrsg.), Handbuch Nachhaltigkeit. Strategie – Forschung – Praxis. Stuttgart, S. 13-39.
- Schäfer, Henry/Mayer, Nadine*, 2013: Nachhaltige Geldanlage. in: *Schäfer, Henry/Krummrich, Klaus* (Hrsg.), Handbuch Nachhaltigkeit. Strategie – Forschung – Praxis. Stuttgart, S. 131-155.
- Schaltegger, Stefan*, 2011: Von CSR zu Corporate Sustainability, in: *Sandberg, Berit/Lederer, Klaus* (Hrsg.), Corporate Social Responsibility in kommunalen Unternehmen. Wirtschaftliche Betätigung zwischen öffentlichem Auftrag und gesellschaftlicher Verantwortung. Wiesbaden, S. 187-199.
- Schmidt, Doris/Folkerts, Henning*, 2012: Nachhaltigkeit als Wachstumstreiber im Anlage- und Finanzierungsgeschäft, in: Betriebswirtschaftliche Blätter (2), S. 97-101.
- Schulz-Nieswandt, Frank/Köstler, Ursula*, 2012: Sparkassen und Kreditgenossenschaften – zwei ungleiche Zwillinge?! Ein morphologischer Beitrag zur widmungswirtschaftlichen Problematik öffentlicher oder gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) 35 (3), S. 345-356.
- Schwalb, Lilian*, 2011: Kreative Governance? Public Private Partnerships in der lokalpolitischen Steuerung. Wiesbaden.
- Seckelmann, Margrit*, 2008: Die historische Entwicklung kommunaler Aufgaben, in: dms – der moderne staat 1 (2), S. 267-285.
- Stolzenberg, Philipp/Heinel, Hubert*, 2013: „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer, in: dms – der moderne staat 6 (2), S. 463-484.
- Thaler, Julia/Spraul, Katharina/Helmig, Bernd*, 2013: Aufgabenkritik freiwilliger kommunaler Aufgaben: Zur Entstehung von Akzeptanz für Öffentlich-Private Partnerschaften, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 42, S. 112-127.
- Theurl, Theresia*, 2004: Sind Kreditgenossenschaften Banken öffentlichen Interesses?, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen 57 (18), S. 950-954.
- Theurl, Theresia*, 2013: Gesellschaftliche Verantwortung von Genossenschaften durch MemberValue-Strategien, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 63 (2), S. 81-94.

- Theuvsen, Ludwig/Hansen, Thomas Henning*, 2013: Public Private Partnerships in the production of renewable energies: Lessons in public entrepreneurship from the German biogas sector, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 43, S. 105-116.
- Tschöpel, Michael*, 2013: Die MemberValue-Strategie von Genossenschaftsbanken. Die Operationalisierung des MemberValue und Implikationen für das Management von genossenschaftlichen Primärbanken. Aachen.
- Vogt, Walter*, 2013: Die Rolle der Genossenschaften im Rahmen der Gesamtwirtschaft, in: Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen (ZfgG) 63 (2), S. 141-146.
- Walk, Heike/Dienel, Hans-Liudger*, 2009: Kooperationsnetze und lokale Governance-Formen als Erfolgsfaktoren für ostdeutsche Kommunen, in: *Bode, Ingo/Evers, Adalbert/Klein, Ansgar* (Hrsg.), Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland. Wiesbaden. S. 195-213.
- Weber, Melinda/Scheck, Barbara*, 2012: Impact Investing in Deutschland. Bestandsaufnahme und Handlungsanweisungen zur Weiterentwicklung. München.
- Wessel, Frank*, 2015: Citizen Financial Participation Schemes as Part of New Public Governance, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU) Beiheft Nr. 46 (im Erscheinen).
- Wöhe, Günter/Döring, Ulrich*, 2013: Einführung in die allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 25. Auflage. München.
- Yildiz, Özgür/Rommel, Jens/Debor, Sarah/Holstenkamp, Lars/Mey, Franziska/Müller, Jakob R. et al.*, 2015: Renewable energy cooperatives as gatekeepers or facilitators? Recent developments in Germany and a multidisciplinary research agenda, in: *Energy Research & Social Science* 6, S. 59-73.

Anschrift des Autors:

Dr. Frank Wessel, MBA, Professur für Finanzierung und Finanzwirtschaft, Leuphana Universität Lüneburg, Scharnhorststraße 1, 21335 Lüneburg
E-Mail: frank.wessel@uni.leuphana.de

Bastian Jantz

Bessere Rechtsetzung in Transformationsstaaten

Zusammenfassung

Bessere Rechtsetzung ist seit geraumer Zeit ein etabliertes Konzept der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in OECD-Staaten. Vergleichende Analysen von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* aus Transformations- und Entwicklungsländern sind bis auf einzelne Ausnahmen jedoch bislang kaum vorhanden. Angesichts der Bedeutung des regulativen Rahmens und der potenziellen Herausforderungen, mit denen Programme der *Besseren Rechtssetzung* konfrontiert sind, gibt es einen gesteigerten Bedarf an empirischen Analysen, wie in Transformations- und Entwicklungsländern Reformen der Regulierungssysteme konzeptioniert und implementiert werden.

Dieser Artikel versucht, diese Lücke zu schließen. Dabei werden zunächst das Konzept *Bessere Rechtsetzung* sowie zwei zentrale Instrumente, die Gesetzesfolgenabschätzung und das Standard-Kosten-Modell, dargestellt. Der empirische Teil analysiert in der Folge die Programme der *Besseren Rechtssetzung* in acht Transformationsstaaten.

Schlagworte: Bessere Rechtssetzung, Transformationsstaaten, Gesetzesfolgenabschätzung, Rechtliche Zusammenarbeit

Abstract

Better Regulation in Transition Countries

Better regulation is an established concept of government modernization and administrative reform in OECD during the last decades. But comparative analysis of programs of *Better Regulation* in transition and developing countries are with a few exceptions hardly existing. Given the importance of the regulatory framework and the potential challenges which programs of *Better Regulation* are facing, there is an increased need for empirical analyzes on how reforms of the regulatory systems can be conceptualized and implemented in transition and developing countries.

This article attempts to fill this research gap. In a first step, the concept of *Better Regulation* as well as two key instruments – regulatory impact assessment and the standard cost model – are presented. The empirical part subsequently analyzes the programs of *Better Regulation* in eight transition countries.

Key words: Better Regulation, transition countries, regulatory impact assessment, legal cooperation

1 Einleitung¹

Ogleich Gesetzgebungsprozesse im Einzelfall oftmals konfliktär und umstritten sind, hat sich über die Anforderungen an ein *gutes* Gesetz und dessen Umsetzung in Politik, Verwaltung und Wissenschaft ein Minimalkonsens etabliert. Hierbei bestehen auch keine grundlegenden Unterschiede zwischen OECD-Staaten und Transformationsländern. Im Allgemeinen werden folgende Punkte gefordert:

- Ein Gesetz soll die beabsichtigte Wirkung mit möglichst geringen Eingriffen erzielen.
- Ein Gesetz soll von den Normadressaten akzeptiert werden, um eine entsprechende Befolgung und Nachvollziehbarkeit der rechtlichen Regelung zu gewährleisten.
- Die Kosten der Umsetzung eines Gesetzes sollen möglichst gering gehalten werden. Kosten beziehen sich in diesem Zusammenhang sowohl auf Kosten der staatlichen Verwaltung als auch bei Bürgern und Wirtschaft.

In der Praxis genügen Gesetze selten diesen Anforderungen. Vielmehr kommt es zu unbeabsichtigten Folgen von Regulierungen, aber auch zu Implementationsproblemen.

Dies ist vor allem dann der Fall, wenn eine Vielzahl unterschiedlicher Reformvorhaben und Gesetzesinitiativen die Kapazitäten des Regierungs- und Verwaltungsapparates in hohem Maße beanspruchen. Insbesondere im Zuge von Transformationsprozessen zu einem marktwirtschaftlich und demokratisch ausgerichteten Staatswesen sind zahlreiche Novellierungen bestehender Gesetzgebungen, aber auch die umfassende Neuformulierung gesamter Gesetzesbereiche notwendig geworden. Dasselbe gilt für Prozesse der EU-Annäherung. Werden während der Gesetzesvorbereitung die Gesetzesfolgen unzureichend berücksichtigt, können mittel- und langfristig negative Effekte aufgrund mangelnder Zielerreichung entstehen und kostenträchtige Novellierungen der gesetzlichen Regelung erfordern. Darüber hinaus erzeugen Gesetze, die ihren Regelungszweck verfehlen oder aber unnötige Belastungen erzeugen, bei den Normadressaten (Bürger und Wirtschaft) nicht zu unterschätzende Kosten, denen kein entsprechender Nutzen gegenüber steht.

Will man aus diesen Gründen die Wirksamkeit der Gesetzgebung verbessern, die Akzeptanz erhöhen und die Kosten der Umsetzung gering halten, muss der Prozess der Gesetzesausarbeitung entsprechend strukturiert und reguliert werden. *Bessere Rechtssetzung*, im Englischen meist als ‚*Better Regulation*‘ bezeichnet, hat sich daher als wichtiger Reformbereich der Staats- und Verwaltungsmodernisierung etabliert. Befördert durch die Aktivitäten von internationalen Organisationen wie der OECD, der EU und auch der Weltbank, haben sich Instrumente aus dem Werkzeugkasten von *Besserer Rechtssetzung* rasch in Europa, der weiteren OECD-Welt und inzwischen auch darüber hinaus verbreitet (Radaelli 2007a). Konsens ist dabei die Grundannahme, dass *mehr Information* bzw. *mehr Wissen* zu *besseren* politischen Entscheidungen führt, d.h. zu Entscheidungen, deren wesentliche positive und negative Folgen den zuständigen Entscheidungsträgern in der Entscheidungssituation bewusst waren und von diesen gegeneinander abgewogen wurden (Idealbild der rationalistischen Entscheidungstheorie). Die Logik von *Besserer Rechtssetzung* erfordert somit eine direkte Intervention in das Kerngeschäft von Fachministerien – die Formulierung von Gesetzentwürfen und politischen Programmen – die durch generelle Prozess-Standards gesteuert werden soll.

Bislang existieren unterschiedliche Studien, die sich mit dem Konzept der *Besseren Rechtssetzung* befassen und dabei unterschiedliche Aspekte beleuchten. Diese Studien können grob in vier Kategorien eingeteilt werden (Turnpenny u.a. 2009; Adelle/Weiland 2012):

- Ausgestaltung von Programmen der *Besseren Rechtssetzung* (Design)
- Wirksamkeit dieser Programme (Performanz)
- Verwendung und Nutzung von Informationen und Wissen aus Prozessen der *Besseren Rechtssetzung* (bspw. Folgenabschätzungen) durch Politik und Verwaltung
- Motive, Entscheidungsprozesse und Umsetzung von Programmen der *Besseren Rechtssetzung* als Reformpolitik (‚politics‘)

Trotz dieser umfangreichen Erkenntnisse über Design, Instrumente und praktische Anwendung des Konzeptes der *Besseren Rechtsetzung* beschränkt sich der Großteil der Literatur auf Länder der Europäischen Union bzw. der OECD-Welt (Staroňová 2010). Vergleichende Analysen aus Transformations- und Entwicklungsländern sind bis auf einzelne Ausnahmen (Kirkpatrick/Parker 2004, Marusic/Penev 2015, Penev/Marusic 2009; Staroňová 2010; Staroňová u.a. 2007) dünn gesät. Dies verwundert, da bereits 1994 eine Studie der Weltbank veröffentlicht wurde, die die unzureichende Ausgestaltung von Gesetzen, die Unsicherheiten bei ihrer Anwendung, willkürliche Auslegung, fehlende Durchsetzung, ineffiziente und langsame Verfahren sowie fehlende Unabhängigkeit der Justiz als maßgebliche Entwicklungshindernisse beschreibt, die Handel und Investitionen behindern, die Transaktionskosten erhöhen und Korruption fördern (World Bank 1994). Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit stellen somit eine der wichtigsten Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung dar. In dem Maße, in dem fehlende rechtliche Rahmenbedingungen, Steuerungs- und Vollzugsdefizite sowie Korruption als Gründe für das Scheitern entwicklungspolitischer Programme betont werden, verlagert sich das Hauptaugenmerk von den Politikgehalten auf die institutionelle Ausgestaltung des politischen Systems und die Regierungs- und Verwaltungsorganisation. Somit wird die Förderung des *Rechtsstaats* bzw. der ‚rule of law‘ zu einem zentralen Paradigma des entwicklungspolitischen und entwicklungsökonomischen Diskurses (Riegner/Wischmeyer 2011). Dabei können drei Bestandteile rechtsstaatlicher Zusammenarbeit unterschieden werden. Diese betrifft erstens die Ebene der Gesetzgebung, in deren Rahmen Reformen des Gesetzgebungsverfahrens insgesamt oder aber die Reform einzelner Gesetzgebungsbereiche gefördert werden. Einen Sonderfall stellen Prozesse internationalisierter Verfassungsgebung und -reformen dar, die vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, Post-Konflikt-Gesellschaften betreffen. Ein weiterer Sonderfall in diesem Zusammenhang ist die Harmonisierung des nationalen Rechtsbestandes mit dem *acquis communautaire* im Rahmen von EU-Assoziierungs- oder Beitrittsprozessen. Zweiter Bestandteil sind Maßnahmen auf der Ebene der Partizipation und Kontrolle des Rechtsetzungsprozess durch die (Zivil-)Gesellschaft sowie des Rechtszugangs und des Rechtsbewusstseins. Dies umfasst beispielsweise die Förderung der Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen (Gewerkschaften, Interessengruppen, NGOs) oder die Förderung bestimmter Berufsgruppen und deren Vertretungen (Anwaltschaft, Anwaltskammern). Zu guter Letzt sind Fördermaßnahmen auf der Ebene der Rechtsanwendung durch Justiz und Verwaltung zu nennen, welche die Stärkung der Justizinfrastruktur oder die Schulung des Justiz- und Verwaltungspersonals umfassen können (Riegner/Wischmeyer 2011).

Allerdings können im Rahmen von Reformen der *Besseren Rechtssetzung* insbesondere in Transformationsstaaten unterschiedliche Herausforderungen und Schwierigkeiten erwartet werden. Es ist problematisch, in diese Länder ‚best practice‘-Modelle zu übertragen, die in wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kontexten der entwickelten Länder verwurzelt sind. Die Lücke zwischen bewährten oder idealtypischen Verfahren der *Besseren Rechtssetzung* und den tatsächlichen rechtlichen, administrativen, politischen und wirtschaftlichen Prozessen, die in Transformationsstaaten vorherrschen, bedeutet, dass die Übertragung eines ‚one size fits all‘-Ansatzes nur schwer möglich ist und mitunter sogar zu negativen Wirkungen führen kann. Der Mangel an wesentlichen institutionellen Grundlagen für eine effektive Regulierungspraxis stellt eine weitere Hürde da: Die meisten weniger entwickelten Ländern verfügen nur eingeschränkt über die notwendigen personellen

und finanziellen Ressourcen, die für Programme der *Besseren Rechtssetzung* erforderlich sind. *Bessere Rechtssetzung* erfordert darüber hinaus auch eine Änderung in der Kultur innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems. Allerdings ist ein Kulturwandel hin zu einem offenen und transparenten Prozess der Politikformulierung und Gesetzgebung im Gegensatz zur Veränderung formeller Regeln und Strukturen oftmals schwieriger und nur inkrementell zu erreichen.

Angesichts der Bedeutung des regulativen Rahmens und der potenziellen Herausforderungen, mit denen Programme der Besseren Rechtssetzung konfrontiert sind, gibt es einen gesteigerten Bedarf an empirischen Analysen, wie in Transformations- und Entwicklungsländern Reformen der Regulierungssysteme konzeptioniert und implementiert werden.

Dieser Artikel versucht, diese Lücke zu schließen. Dabei wird zunächst das Konzept *Bessere Rechtssetzung* sowie zwei zentrale Instrumente, die Gesetzesfolgenabschätzung und das Standard-Kosten-Modell, dargestellt. Der empirische Teil analysiert in der Folge die Programme der *Besseren Rechtssetzung* in acht Transformationsstaaten (siehe Methodik).

2 Das Konzept Bessere Rechtsetzung

Bessere Rechtssetzung wird zumeist in Bezug auf ein Bündel von Instrumenten definiert, das unter anderem Folgenabschätzungen, Konsultationen, Vereinfachung, Verbesserung des Zugangs zu Regulierungen und Erhöhung der Transparenz als wichtigste Elemente umfasst. In jüngster Zeit haben auch Instrumente der Messung von Regulierungskosten (vor allem administrativer Lasten) an Bedeutung gewonnen.

Viele Inhalte und Ziele von *Besserer Rechtssetzung* besitzen bereits eine längere Tradition. So geht es darum, Überregulierung zu vermeiden, die Gesamtzahl der Rechtsvorschriften überschaubar zu halten und die Qualität von Gesetzen zu verbessern. Qualitätsverbesserung bedeutet dabei vor allem, dass der Prozess der Auswahl einer Regelungsalternative auf möglichst umfangreichem Wissen über Effektivität, Effizienz, Folgen und potentielle Problemfelder basieren soll. Dieses Wissen kann durch ex-ante Evaluationen (Gesetzesfolgenabschätzungen), aber auch durch verbesserte Konsultationsverfahren bereitgestellt werden. *Bessere Rechtsetzung* ist ein normatives Konzept, das im Detail politisch mit unterschiedlichen Inhalten gefüllt wird. *Döhler und Wegrich* (vgl. 2010) identifizieren drei unterschiedliche Problemfelder, auf die durch Ansätze der *Besseren Rechtsetzung* reagiert wird:

- zu viele und zu bürokratische Regulierungen (Zielsetzung: weniger Regulierung);
- Wissensdefizite regulativer Maßnahmen (Ziel: Rationalisierung, Entpolitisierung und Beachtung wissenschaftlicher Expertise im Gesetzgebungsprozess);
- Dominanz spezieller Interessen in Regulierungsprozessen (Ziel: Öffnung des regulativen Entscheidungsprozesses für unterrepräsentierte Interessen).

Radaelli (vgl. 2010) betont darüber hinaus auch den Kontrollaspekt, da durch *Bessere Rechtsetzung* als eine Form der Meta-Regulierung der Regulierungsprozess politikfeldübergreifend durch Regelsetzung strukturiert und gesteuert wird. Dementsprechend wurde *Bessere Rechtsetzung* von *Radaelli* definiert als:

“a set of centrally imposed rules designed to structure the key stages of the regulatory process [...] with the aim of achieving certain improvements in regulatory performance (e.g. targets of burdens reduction, cost-effective regulation, increased reliance on market-friendly alternatives to regulation, etc.)” (vgl. 2007a, S. 196).

Im Kern geht es um die *Regulierung der Regulierer* bzw. um die Kontrolle der rechtsetzenden Akteure durch Regierungszentralen, Kernexekutive, Parlament oder Kontrollgremien wie beispielsweise Rechnungshöfe. Dabei besteht in der zentralen Durchsetzung von Standards des Policy-Making der wesentliche Neuigkeitswert von *Besserer Rechtsetzung*:

“[...] better regulation brings regulation within government to another level: here we have standards set by a central unit (in the cabinet office, department for trade and industry, and/or the Ministry of Finance), and the ‘regulated bodies’ are departments” (Radaelli 2007b, S. 14).

Bestandteil dieser Standardsetzung sind oftmals auch spezialisierte Einheiten innerhalb des Regierungsapparates oder aber extern besetzte Gremien, die die Umsetzung von Maßnahmen der *Besseren Rechtsetzung* begleiten und kontrollieren, wie beispielsweise das ‚Regulatory Impact Assessment Board‘ der Europäischen Kommission, das ‚Regulatory Policy Committee‘ in Großbritannien oder der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland.

Wie für Reformkonzepte und -schlagwörter üblich, ist *Bessere Rechtsetzung* in der Praxis nicht trennscharf von verwandten Konzepten abzugrenzen, die wichtigsten sollen hier kurz genannt werden:

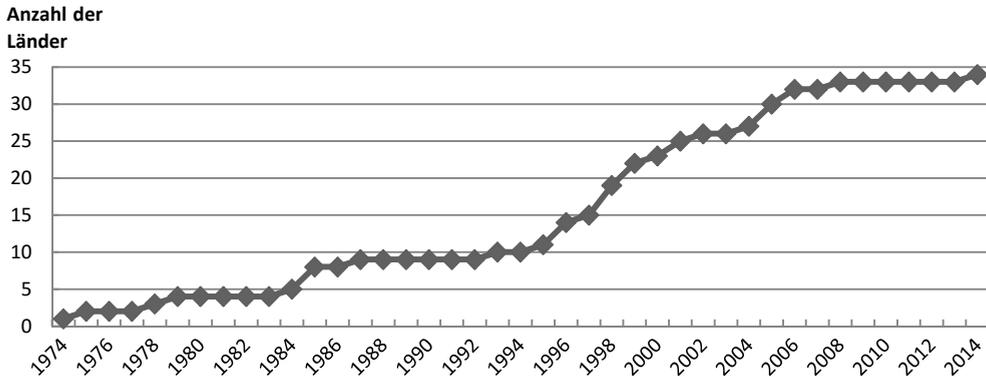
- Unter Rechtsvereinfachung werden in der Praxis Maßnahmen zur Deregulierung verstanden, aber auch Konsolidierungen und Bemühungen zur Verfahrensbeschleunigung.
- Rechtsbereinigung meint die Abschaffung veralteter oder unnötiger Rechtsnormen. Rechtsbereinigungen finden regelmäßig statt, werden meist im Rahmen von Bürokratieabbauprogrammen initiiert und manchmal durch Kommissionen unterstützt.
- Das Konzept einer evidenzbasierten Politik, welches von der britischen Regierung Ende der 1990er Jahre propagiert wurde, weist ebenfalls viele Parallelen zu *Besserer Rechtsetzung* auf, umfasst aber auch weiterführende Fragen des staatlichen Wissensmanagements.

Im Folgenden sollen zwei Instrumente näher beschrieben werden, die zu zentralen Bestandteilen von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* avanciert sind: die Gesetzesfolgenabschätzung und die Messung von Bürokratiekosten mit dem Standardkosten-Modell (Coletti/Radaelli 2013; Lodge/Wegrich 2009).

2.1 Gesetzesfolgenabschätzung

Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA) kommen ursprünglich aus den USA, wo sie bereits in den 1970er-Jahren unter der Bezeichnung ‚Regulatory Impact Assessment‘ eingeführt wurden und seitdem von unabhängigen Regulierungsagenturen produziert werden. In Europa hingegen werden Folgenabschätzungen nicht von nachgeordneten Behörden, sondern in der Kernexekutive (Ministerien oder Generaldirektionen der Europäischen Kommission) durchgeführt. Insbesondere auf EU-Ebene ist es auch durchaus üblich, Folgenabschätzungs-Studien an Externe zu vergeben. Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Verbreitung von Gesetzesfolgenabschätzungen in OECD-Staaten im Zeitverlauf.

Abbildung 1: Verbreitung der GFA



Quelle: OECD 2012 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/riahtm>

Grundsätzliches Ziel einer GFA ist es, im Rechtsetzungsprozess auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Untersuchungen (z.B. der Auswertung von Statistiken, der Befragung von Normadressaten u.Ä.) verschiedene Regelungsoptionen sowie deren intendierte und nicht-intendierte Folgen zu analysieren.² Regierung und Parlament sollen damit eine bessere Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt werden.

Unterschieden wird zwischen einer *integrierten* GFA, welche die Konsequenzen von Regelungseingriffen in einem umfassenden Sinne erfassen will, und *spezifischen* GFA-Varianten, deren Hauptfokus entweder auf bestimmten Gruppen von Normadressaten (z.B. kleinen und mittleren Unternehmen), auf bestimmten materiellen Folgenaspekten (z.B. den Auswirkungen auf die Umwelt) und/oder auf einer bestimmten Folgenart (z.B. nur Regulierungskosten unter Ausklammerung des Nutzens) liegt. Während auf spezifische Normadressatengruppen oder Sektoren begrenzte Folgenabschätzungsverfahren in vielen europäischen Ländern, ebenso wie von der Europäischen Kommission, bereits in den 1980er und frühen 1990er-Jahren eingeführt wurden, verbreiteten sich integrierte Folgenabschätzungen erst im letzten Jahrzehnt in nennenswertem Umfang.

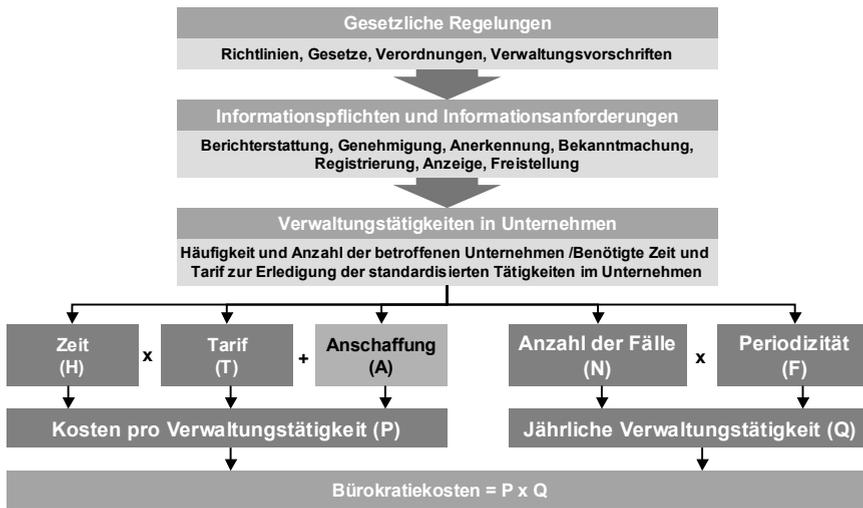
In der Anwendungspraxis hat sich gezeigt, dass Folgenabschätzungen häufig nur formal oder mit erheblichen Defiziten behaftet realisiert werden (*Veit* 2010), dass ihre Durchführung meist erst spät im Rechtsetzungsprozess erfolgt und dass ihre Ergebnisse eher der Rechtfertigung bereits getroffener Entscheidungen als einer offenen Alternativendiskussion dienen (*Hertin* u.a. 2009). Ursachen hierfür sind politischer Zeitdruck, die Dominanz von Interessen und Verhandlungen in der Politikformulierung, aber auch die Tatsache, dass ex-ante Prognosen sehr schwierig zu entwickeln und selten eindeutig sind. Zudem ist eine umfassende, konsistente GFA nur schwer in das existierende System der Politikformulierung zu integrieren, in dem Folgenabschätzung in der Regel dezentral durch verschiedene Akteure erfolgt (das Umweltministerium schätzt die Folgen für die Umwelt ab, das Finanzministerium kümmert sich um die Konsequenzen für die öffentlichen Haushalte etc.).

2.2 Standardkosten-Modell

Die Bürokratiekostenabschätzung mit dem Standardkosten-Modell (SKM) wurde in den 1990er-Jahren in den Niederlanden entwickelt. In der Folge verbreitete sich das Instrument isomorph über ganz Europa, mittlerweile existiert kaum ein Land, das nicht in der einen oder anderen Form das Standardkosten-Modell anwendet.

Bürokratiekosten werden im SKM sehr eng definiert als diejenigen Kosten, welche Unternehmen durch auf staatliche Regulierungen zurückzuführende Informationspflichten (z.B. das Ausfüllen von Anträgen oder das Führen von Statistiken) entstehen. Um diese Kosten zu errechnen, befragt man Unternehmen zu dem mit der Erfüllung staatlicher Informationsanforderungen verbundenen Zeit- und Kostenaufwand. Die Daten werden anschließend mit dem Tarif, der Häufigkeit der Erfüllung und der Anzahl der betroffenen Unternehmen multipliziert. Am Ende steht eine monetäre Angabe zu den mit einer Rechtsvorschrift, einem Rechtsbereich oder einem bestimmten Ereignis (z.B. Unternehmensgründung) verbundenen Bürokratiekosten (vgl. Grafik). In ähnlicher Art und Weise kann das Verfahren auch für andere Zielgruppen (Bürger oder die öffentliche Verwaltung) angewandt werden.

Abbildung 2: Berechnungsschema des Standardkosten-Modells



Quelle: Eigene Darstellung.

Das SKM kann sowohl im Rahmen eines laufenden Gesetzgebungsvorhabens eingesetzt werden (ex-ante), um unnötige Bürokratie zu vermeiden, oder aber auf bestehende Gesetze (ex-post), um den zielgerichteten Abbau von Bürokratie zu befördern. Ex-post ist dies oftmals mit einem konkreten Reduktionsziel verbunden (Reduzierung der bestehenden Bürokratiekosten um XX %). Mittlerweile hat eine Weiterentwicklung des SKM stattgefunden. Neben der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Messung administrativer Lasten auf Bürger (Jann u.a. 2009) und interne Verwaltungsprozesse wird das Modell mittlerweile nicht nur zur Kostenmessung von Informationspflichten, sondern des gesamten Erfüllungsaufwandes verwendet. Der Erfüllungsaufwand umfasst neben den Bürokratie-

tiekosten sämtliche Kosten, die den Adressaten aus den inhaltlichen Vorgaben einer Regelung entstehen.

Das Standardkosten-Modell hat sich zwar mittlerweile als eigenständiges Instrumentarium etabliert, ist jedoch nicht ohne Kritik geblieben. Einerseits wird bemängelt, dass die Reduktion von Bürokratiekosten hinter den Erwartungen zurückbleibt und selbst wenn Entlastungen erfolgen, diese für den einzelnen Normadressaten kaum spürbar sind (Coletti/Radaelli 2013). So verlief die Identifizierung von Bürokratieabbaumaßnahmen in bereits bestehenden Rechtsvorschriften oftmals recht schleppend. Hier erlitt der Bürokratieabbau mit dem *unpolitischen* Fokus auf Informationspflichten und einem hohen Anspruch an Objektivierbarkeit durch die Verwendung der SKM-Methode ein ähnliches Schicksal wie die meisten Vorgängerprogramme z.B. die Rechtsbereinigung. Obwohl Bürokratieabbau auf einer abstrakten und symbolischen Ebene ein gesamtgesellschaftliches Konsensthema ist, treffen konkrete Abbaumaßnahmen meist auf den Widerstand derjenigen Akteure, die von den betreffenden Regulierungen profitieren. Die übliche Folge: Am Ende wurden nur wenig neue Abbaumaßnahmen tatsächlich durchgesetzt, stattdessen wurden die Bürokratieabbauziele v.a. mit Maßnahmen erreicht, die sich ohnehin bereits im Umsetzungsprozess befanden und nun das Label Bürokratieabbau erhielten (Jantz/Veit 2011).

Grundlegender ist angemerkt worden, dass die einseitige Fokussierung auf den Kostenaspekt die qualitative Dimension *Besserer Rechtsetzung* ignoriert.

“[...] the SCM (Standard Cost Model) policy boom has resulted in the emergence of a European policy community that has institutionalised a specific interpretation of better regulation as a project dealing with regulatory quantity rather than the broader regulatory quality agenda associated with the improvement of the evidence base of regulatory decisions, accountability structures and transparency. In that sense the SCM has crowded out quality oriented better regulation reform related to impact assessment, consultation, etc.” (Wegrich 2009b, S. 21).

Gerade diese Beschränktheit des Instrumentes wird jedoch auch als dessen spezifische Stärke betrachtet, da es den Regulierungsskeptikern innerhalb von Politik und Verwaltung die Chance einer argumentativen und politischen Aufrüstung gegenüber Regulierungsbeürwortern bietet (Jann/Wegrich 2008). Anstatt sich über den immer unsicheren und schwer zu quantifizierenden Nutzen einer Regulierung zu streiten, wird die Auseinandersetzung anhand der Bürokratiekosten geführt und somit eine Abwägung zwischen politischer Notwendigkeit der Regulierung und den damit verbundenen direkten Belastungen ermöglicht. Aus dieser Perspektive versucht das vermeintlich *unpolitische* Verfahren der Bürokratiekostenmessung nicht, die politische Auseinandersetzung um die Regulierungsoptionen und -mittel zu ersetzen.

„Es geht also gerade nicht um Ent- oder Depolitisierung politischer Auseinandersetzungen durch überlegene „fachliche“ Argumente, sondern um eine systematische Veränderung der Interessengewichtung in den regulierungspolitischen Auseinandersetzungen.“ (Jann/Wegrich 2008, S. 69).

Trotz dieser durchaus durchwachsenen Bilanz der beiden zentralen Instrumente von *Besserer Rechtsetzung* haben sich seit Ende der 1990er-Jahre Programme der *Besseren Rechtsetzung* wie ein „Buschfeuer“ (Döhler/Wegrich 2010, S. 39) in den OECD-Staaten verbreitet und inzwischen auch die Transformations-, Schwellen- und Entwicklungsländer erreicht. Daher stellt sich die Frage nach den Motiven für die Verabschiedung und Implementation von Programmen der *Besseren Rechtssetzung*, die im folgenden Abschnitt behandelt wird.

2.3 Motive Besserer Rechtsetzung

Die Gründe für die Verabschiedung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* sind unterschiedlich. Aus einer funktionalistischen Perspektive soll der Prozess der Rechtsetzung rationalisiert werden, indem durch eine vorausschauende, analytische Arbeitsweise *bessere* Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften entstehen (Veit 2008). Damit verbunden ist häufig eine Kritik der zu starken Politisierung von Regulierungsprozessen, die zu einer Missachtung professioneller Expertise insbesondere unter den Bedingungen eines medial erzeugten Handlungsdruck führt – es geht somit um eine Entpolitisierung und Verwissenschaftlichung regulativer Entscheidungsprozesse (Döhler/Wegrich 2010). In allen Politikfeldern gültige Regeln sollen den Regulierungsprozess disziplinieren, die Informations- und Wissensbasis regulativer Entscheidungen verbreitern und durch die Analyse von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen sowie zu Kosten und Nutzen unterschiedlicher Regulierungsoptionen den Zielerreichungsgrad regulativer Maßnahmen erhöhen (Wegrich 2009a). Ebenfalls aus funktionalistischer Perspektive sollen Programme der *Besseren Rechtssetzung*, wie bereits oben angesprochen, die Kontrolle der Gesetzesvorbereitenden Einheit, im Allgemeinen der Ministerialverwaltung, durch die Kernexekutive bzw. das Parlament erhöhen (Radaelli 2010, S. 201; Turnpenny u.a. 2009).

Betrachtet man jedoch den Prozess der Verbreitung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* in Europa, wird deutlich, dass sich diese nicht nur deswegen durchgesetzt haben, weil sie eine effizientere Gesetzesproduktion ermöglichen. Auch die bei der Betrachtung von GFA und SKM dargestellten Defizite weisen darauf hin, dass Effizienz nicht das einzige Kriterium für die Einführung dieser Instrumente war.

Vielmehr spielten insbesondere Prozesse der Politik-Diffusion, des Politik-Transfers und des Politik-Lernens eine zentrale Rolle bei der Verbreitung des Konzeptes *Bessere Rechtsetzung*. In diesem Zusammenhang unterscheidet Radaelli (Radaelli 2009) drei unterschiedliche Arten von Politik-Transfer und Politik-Lernen:

- Funktionales Lernen als das rationale Übertragen von in anderen Ländern gemachten Erfahrungen, um nationale Probleme zu bewältigen.
- Emulation als Streben nach Konformität mit anderen Ländern bzw. mit den Empfehlungen internationaler Organisationen, um Legitimität zu generieren.
- Politisches Lernen als die Übertragung von Praktiken, die entsprechende Unterstützung durch zentrale Anspruchsgruppen oder die Wählerschaft versprechen.

In seiner Analyse von Programmen der *Besseren Rechtssetzung* in vier Ländern und der EU kommt Radaelli zu dem Schluss, dass Emulation und politisches Lernen überwiegen, funktionales Lernen jedoch kaum stattfindet. Das als erfolgreich wahrgenommene Konzept wird dabei zumindest formell übertragen, um zusätzliche Legitimität zu generieren. Die bloße Tatsache, dass viele andere Länder eine bestimmte Politik einführen, dient dabei als ausreichender Beweis dafür, dass dies die scheinbar beste Maßnahme ist. Einerseits soll somit Modernität suggeriert werden – ‚the importance of being modern‘ (Lodge 2005) – , andererseits soll insbesondere an die Wirtschaft das Signal der Wettbewerbsfähigkeit und Verbesserung der Standortqualität vermittelt werden (De Francesco u.a. 2012). Die OECD und ihr Schwerpunkt ‚Regulatory Policy‘ kann in diesem Zusammenhang als wesentlicher Treiber und Standardsetzer gelten, aber auch die EU-Kommission oder – mit Blick auf Transformations- und Entwicklungsländer – die Weltbank wirken als wichtige Diffusionskanäle (Döhler/Wegrich 2010).

Emulation führt dabei oftmals zu Symbolpolitik bei der Umsetzung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*, d.h. einer Entkopplung von programmatischen Äußerungen und Zielen (,talk‘), verbindlichen Entscheidungen (,decision‘) und tatsächlicher Umsetzung (,action‘). So werden zwar umfangreiche Programme verabschiedet sowie entsprechende Leitfäden für unterschiedliche Aspekte der *Besseren Rechtssetzung* wie Kosten-Nutzen-Analysen oder Beteiligungsformen erstellt, die organisationale Praxis der Ministerien wird jedoch kaum verändert. In Bezug auf Folgenabschätzungen konstatieren *Colletti/Radaelli* (vgl. 2013, S. 1058) eine „widespread formal adoption of RIA and poor or at least uneven implementation.“ Kritischer argumentieren noch *Adelle/Weiland* (vgl. 2012, S. 28 ähnlich auch vgl. *Turnpenny* u.a. 2009) in einer Bestandsaufnahme bisheriger Studien zu Folgenabschätzungen:

“This type of research generated a fairly consistent, if disappointing, picture of the empirical ‘reality’ of policy assessment. [...] there is a gap between the stated aims of assessment and its everyday implementation [...]; the economic aspects of policy all too easily outweigh other (e.g. social and environmental) aspects [...]; the scope of the assessments is confined by a narrow understanding of problems and available policy options [...]; and assessments tend to be performed at a relatively late stage in the policy process (i.e. too late to have significant influence over the final decisions).”

Diese als *organisierte Heuchelei* (*Brunsson* 1989) bezeichnete lose Kopplung zwischen ,talk‘, ,decision‘ und ,action‘ erscheint zunächst problematisch, lässt sich jedoch daraus erklären, dass diese Praxis es Organisationen ermöglicht, ganz unterschiedliche und auch widersprüchliche interne und externe Anforderungen bedienen zu können. Die vielfältigen, an eine Organisation herangetragenen Umwelтанforderungen sind in der Regel nicht konsistent und konfliktfrei, sondern können im Widerspruch zueinander oder zu den internen Aktivitätsanforderungen einer Organisation stehen – auf diesen Widerspruch wird mit Entkopplung reagiert. Insbesondere *Veit* (vgl. 2008, 2010) hat darauf hingewiesen, dass zwischen dem Rationalitäts- und Effizienzanspruch von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* und den Logiken eines politisch geprägten Gesetzgebungsverfahrens erhebliche Widersprüche bestehen:

„Handlungsleitendes Kriterium des Rechtsetzungsprozesses ist nicht die Effizienz (d.h. das Finden einer möglichst zielgenauen und kostengünstigen Regelung), sondern es sind politische und strukturelle Funktionalitäten (Mehrheitsfindung, Stimmenmaximierung, begrenzte zeitliche und kognitive Ressourcen der politischen Entscheidungsträger), welche den Rechtsetzungsprozess prägen. [...] Elemente der besseren Rechtsetzung stehen den tatsächlichen Funktionalitäten realer Politikformulierungsprozesse zum Teil diametral entgegen.“ (*Veit* 2008, S. 86).

Die meisten politischen Entscheidungsprozesse stimmen nicht mit dem Idealmodell der *Besseren Gesetzgebung* überein, in dem Probleme analysiert, Alternativen bewertet und verglichen werden und schließlich die bestmögliche Alternative ausgewählt wird. Die umfangreiche Analyse von Regelungsalternativen sind inkompatibel mit Forderungen der politischen Leitung nach Informationsreduktion, die Darstellung von negativen Folgen und Kosten eines Regelungsvorschlages schwächt dessen Durchsetzungsfähigkeit, und umfangreiche Konsultationsprozesse sind nur schwer mit dem zum Teil chaotischen, ad-hoc getriebenen politischen Prozess vereinbar. Darüber hinaus schränken Ideologien und politische Überzeugungen die Zahl der zu prüfenden politischen Handlungsalternativen erheblich ein.

2.4 Institutionalisierung und Entwicklungsperspektiven

Der moderne Staat steht vor dem Dilemma, einerseits vermehrt regulativ in die Gesellschaft einzugreifen (z.B. um in ehemals staatlichen Sektoren entsprechende Rahmenbedingungen für marktförmige Austauschbeziehungen zu schaffen) und andererseits auf oftmals medienwirksam vorgetragene Forderungen nach Bürokratieabbau und der Reduzierung staatlicher Eingriffe und Regulierungen reagieren zu müssen. Diesen gegensätzlichen Anforderungen versucht er gerecht zu werden, indem nach Mechanismen, Verfahren und Instrumenten gesucht wird, welche gewährleisten, dass

- neue Bürokratie und neue Regulierungen nur nach einem Notwendigkeits- und Wirksamkeitsnachweis (GFA, SKM) in Kraft treten;
- Rechtsvorschriften oder auch ganze Behörden im Bedarfsfall wieder abgeschafft werden;
- Behörden möglichst effektiv und effizient arbeiten und
- Adressaten von Verwaltungshandeln mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand belastet werden.

Bessere Rechtsetzung und Entbürokratisierung sind mittlerweile etablierte Konzepte der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Als politische Schlagworte stoßen sie in der Bevölkerung, aber auch in den etablierten Parteien in der Regel auf breite Zustimmung – niemand ist gegen die Abschaffung unnötiger Bürokratie oder gegen bessere Gesetze.

Trotzdem bleiben die Umsetzungserfolge häufig weit hinter den zuvor geäußerten Ambitionen zurück. *Bessere Rechtsetzung* stellt vor allem ein gutes Beispiel für Symbolpolitik dar und die Gesetzesfolgenabschätzung wird oftmals vor allem formal erfüllt. Bürokratieabbauprogramme berühren institutionelle Eigeninteressen der Verwaltung und/oder von Interessengruppen. Sie scheitern im Detail oft am Widerstand sektoraler ‚Policy-Netzwerke‘, die sich im Konfliktfall meist als stärker erweisen als die Promotoren der Entbürokratisierung, weil sie diesen argumentativ überlegen sind (Jann/Wegrich 2008).

Bessere Rechtsetzung ist Querschnittspolitik (Jantz/Veit 2011) und als solche v.a. dann wirkungsvoll durchzusetzen, wenn politische oder administrative Unterstützung gegenüber den im Zweifelsfall mächtigeren Sektor- oder Ressortpolitiken mobilisiert werden kann. Es bedarf eines starken politischen Interesses sowie einer institutionellen Stärkung der Argumentationsfähigkeit der Promotoren und Befürworter der *Besseren Rechtsetzung* in und außerhalb der öffentlichen Verwaltung. Da eine nachhaltige Unterstützung durch politische Akteure in der Praxis meist daran scheitert, dass Maßnahmen der *Besseren Rechtsetzung* langfristig wirken und deshalb für politische Akteure wenig attraktiv sind, wird in jüngerer Zeit verstärkt versucht, das Konzept *Bessere Rechtsetzung* institutionell zu stärken.

Ohne entsprechende Institutionalisierung ist es für Verfahren und Instrumente der *Besseren Rechtsetzung*, die die bisherigen eingespielten Arbeitsabläufe verändern sollen, kaum möglich, in der Praxis des Gesetzgebungsprozess entsprechende Beachtung und Anwendung zu finden. Institutionen beeinflussen das Verhalten der handelnden Akteure – in ermöglichender und beschränkender Hinsicht. Daher sind entsprechende Maßnahmen notwendig, um eine kontinuierliche Verankerung der *Besseren Rechtsetzung* zu gewährleisten und entsprechende Verantwortlichkeiten zu definieren. Dabei sind drei Arten der Institutionalisierung zu unterscheiden, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen (Böhret/Konzendorf 2002):

- Rechtliche Institutionalisierung,
- Organisatorische Institutionalisierung,
- Akteursbezogene Institutionalisierung.

Rechtliche Institutionalisierung

Unter rechtlicher Institutionalisierung ist die dauerhafte Kodifizierung von Instrumenten der *Besseren Rechtsetzung* wie GFA und Konsultationsverfahren innerhalb des staatlichen Normenspektrums zu verstehen. Das Spektrum reicht hierbei von einer unverbindlichen Empfehlung in Form von Handreichungen oder Richtlinien über die Verankerung innerhalb der Geschäftsordnung der Regierung bis hin zur Festschreibung innerhalb eines Gesetzes oder gar der Verfassung. Hierbei muss eine angemessene Gewichtung der Instrumente vorgenommen werden. Der Verfassungsrang ist sicherlich für Instrumente, die den Gesetzgebungsprozess strukturieren sollen, zu hoch gegriffen. Ein Gesetz hat jedoch den Vorteil, dass somit das Parlament einbezogen ist, eine Signalwirkung erzeugt wird und eine entsprechende Regelung auch Wirkungskraft auf das parlamentarische Verfahren entfalten kann. Hier sollte es sich dann aber nur um eine Generalnorm handeln, die die Grundzüge *Besserer Rechtsetzung* beschreibt und entsprechende Verfahrensregeln vorgibt. Eine detaillierte Beschreibung der Instrumente und Verfahren sollte darauf aufbauend in die Geschäftsordnung der Regierung aufgenommen werden.

Organisatorische Institutionalisierung

Die organisatorische Institutionalisierung bezeichnet die Einrichtung zuständiger Stellen zur Durchführung, Überwachung und Unterstützung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*. Die Einsetzung spezialisierter Gremien, die ihren Erfolg mit der Thematik verbinden, und die geschickte Integration dieser Gremien in politische und administrative Aushandlungs- und Koordinationsprozesse ist somit eine notwendige Bedingung, um zu verhindern, dass es bei reiner Symbolpolitik bleibt. Dabei ist zwischen politischen Steuerungsgremien und einer zentralen Reformeinheit zu unterscheiden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick:

Tabelle 1: Organisatorische Institutionalisierung Besserer Rechtssetzung

	Besetzung	Aufgaben	Ansiedlung
Politisches Steuerungsgremium	Hochrangige Mitarbeiter aus den zentralen Ressorts unter Umständen unter Beteiligung von Parlament und Rechnungshof	Erarbeitung von Programmen sowie der entsprechenden Statuten der Geschäftsordnung; Festlegung von Schwerpunkten und Instrumenten Koordinationsfunktion; Entscheidung bei Konflikten.	Interministeriell
Zentrale Reformeinheit	Experten aus unterschiedlichen Fachgebieten mit Methodenkompetenz	Beratung und Unterstützung der federführenden Ressorts; Methodenkompetenz (Weiterentwicklung und Anpassung der Instrumente); Qualitätssicherung und -kontrolle; Fortbildungsangebote.	Regierungszentrale Finanzministerium

Quelle: Eigene Darstellung.

Mittlerweile zeichnet sich eine Kombination externer und interner organisatorischer Institutionalisierungsformen als gewisser Trend ab. Dabei sind externe, unabhängige Gremien mit ‚watchdog‘-Funktionen ausgestattet, während die internen Organisationseinheiten die administrative und politische Koordinationsfunktion ausüben. Diese Arbeitsteilung findet sich in den Niederlanden zwischen ACTAL als externem ‚watchdog‘ und IPAL als regierungsinterner Einheit sowie in Deutschland mit dem Normenkontrollrat und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt.

Personelle Institutionalisierung

Rechtliche und organisatorische Institutionalisierung bilden den formellen Rahmen zur erfolgreichen Implementierung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*. *Bessere Rechtsetzung* ist jedoch in erster Linie als Prozess zu verstehen, der langfristig einen Kulturwandel innerhalb der Ministerialbürokratie bewirken soll, das heißt, dass die normativen Grundlagen der handelnden Personen verändert werden müssen. Gerade in der Einführungsphase ist die Unterstützung durch unterschiedliche Promotoren unerlässlich. Daher sind folgende Punkte zu beachten:

- Einbeziehung der in fachlicher Hinsicht sowie in Bezug auf die Durchsetzung der Integration von *Besserer Rechtsetzung* relevanten Akteure von Anfang an,
- Information der direkt oder indirekt Betroffenen,
- Gezielte Fortbildung der Mitarbeiter.

3 Methodik

Die drei dargestellten Institutionalisierungsstrategien dienen in der Folge als übergeordnetes Analyseschema, um die Reformstrategien in acht Transformationsstaaten (Serbien, Mazedonien, Montenegro, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Georgien und Mongolei) zu beschreiben und zu analysieren. Vorangestellt wird jedoch eine vergleichende Darstellung der Stärken und Schwächen des Gesetzgebungsverfahrens, sowie des Agenda-Setting-Prozesses und der verwendeten Instrumente.

Für alle acht Länder bestand und besteht auch weiterhin ein erheblicher Handlungsbedarf. Der Übergang vom Sozialismus zu Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft stellte die betroffenen Staaten, auch was die Gesetzgebung betrifft, vor gewaltige Herausforderungen. In kurzer Zeit mussten unter schwierigen Bedingungen wichtige Bereiche des Rechts neu bzw. erstmals geregelt werden. Dabei war man häufig auf die Unterstützung durch ausländische Organisationen und Experten angewiesen, die ihre eigenen Rechtstraditionen und Konzepte exportierten, so dass in das Rechtssystem ein und desselben Ziellandes Regelungen ganz unterschiedlicher Provenienz Eingang finden konnten. Typisch für die Ergebnisse der ersten Phase des Umwandlungsprozesses waren Instabilität der Gesetzgebung und fehlende Kohärenz. Auch die Art und Weise des Zustandekommens von Gesetzen gab Anlass zur Kritik. Nicht selten wurden Vorschriften übereilt und ohne Einbeziehung der Betroffenen verabschiedet.

In allen ausgewählten Ländern wurden daher in jüngster Vergangenheit Reformmaßnahmen zur *Besseren Rechtsetzung* initiiert, jedoch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung und Reichweite. Diese Maßnahmen wurden von der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) durch Projekte der Rechtsreform unterstützt. Zu Er-

fassung der Reformstrategien wurde an fünf Projekte ein mehrseitiger Fragebogen versendet, wobei ein Projekt länderübergreifend die Rechtsreformerberatung in Südosteuropa unterstützt und die Länder Albanien, Bosnien-Herzegowina (BiH), Mazedonien, Montenegro und Serbien umfasst. Der Fragebogen war als offener Fragebogen konzipiert und umfasste die folgenden Themenkomplexe:

- Gesetzgebungsverfahren
- Agenda Setting
- Institutionalisierung
- Instrumente
- Weiterentwicklung

Darüber hinaus war der Verfasser selbst als Berater und Gutachter in Georgien und für Serbien tätig. Ergänzend zu diesen primären Datenquellen wurden unterschiedliche Studien zur Gesetzesreform in Transformationsstaaten ausgewertet.

4 Darstellung der Ergebnisse

4.1 Gesetzgebungsprozess und Initiierung von Programmen der Besseren Rechtsetzung

Der Gesetzgebungsprozess in allen untersuchten Staaten ist stark durch die Exekutive und hier durch die Fachministerien dominiert. Zum Teil existieren übergeordnete Einheiten innerhalb des Regierungsapparates wie beispielsweise das Justizministerium in Georgien oder das Gesetzgebungsbüro der Regierung in Serbien, die die Vorschläge der Ministerien darauf überprüfen, ob sie mit der Verfassung, der sonstigen Gesetzgebung und, im Falle Serbiens, mit dem *acquis communautaire* in Einklang stehen. Offenkundige Probleme bestehen insbesondere in der Koordination unterschiedlicher Gesetzgebungsverfahren zwischen den Ministerien, in Bezug auf die Transparenz und Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens sowie bei der Beteiligung von Interessengruppen und der Zivilgesellschaft. Sowohl das *ob* als auch das *wie* der Beteiligung wird den Ministerien überlassen, die Beteiligungen zumeist nur selektiv, ad-hoc und unstandardisiert durchführen.

Allerdings muss dabei auch in Betracht gezogen werden, dass es sowohl der Zivilgesellschaft als auch den Verbänden oftmals an entsprechenden Kapazitäten und Ressourcen mangelt, um eine organisierte Interessenvermittlung zu gewährleisten. Somit ist es erforderlich, einerseits eine Standardisierung der Beteiligungsverfahren sowie ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von Konsultationen innerhalb des Regierungsapparates zu fördern und andererseits einen Kapazitätsaufbau von Verbänden und Zivilgesellschaft zu betreiben.

Allerdings war bislang eine Verbesserung der Beteiligungspraxis und somit eine Demokratisierung des Gesetzgebungsprozesses nicht der Auslöser für die Initiierung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung*. Vielmehr wurden wirtschaftspolitische Aspekte wie die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Investitionsklimas sowie die Entlastung der Wirtschaft von bürokratischen Belastungen als inhaltliche Auslöser genannt. Einzig in der Mongolei wird eine Erhöhung der Wissensbasierung durch entsprechende Methoden sowie eine verbesserte Beteiligungspraxis neben den wirtschaftspolitischen Aspekten als Auslöser genannt. In den westlichen Balkan-Staaten stand darüber

hinaus die Annäherung an den europäischen Rechtsrahmen im Vordergrund. Internationale Vorbilder spielten bei der Initiierung von *Besserer Rechtsetzung* eine entscheidende Rolle. Insbesondere die OECD kann hier als „agent of diffusion“ (Börzel/Risse 2011, S. 5) angesehen werden, einerseits durch ihre umfassenden Publikationen in Form von ‚guidelines‘, ‚benchmarks‘ und ‚best practices‘ als auch durch die Initiierung von Projekten im Rahmen der SIGMA-Programme, einer gemeinsamen Initiative zusammen mit der EU zur Verbesserung der Governance- und Management-Kapazitäten in Transformationsstaaten (Marusic/Penev 2015). Darüber hinaus haben in einzelnen Ländern, wie beispielsweise in Serbien oder der Mongolei, auch bilaterale Geber wie die GIZ entscheidend am Agenda-Setting sowie der Weiterentwicklung von Initiativen der *Besseren Rechtsetzung* mitgewirkt, dies beinhaltete zumeist auch substantielle materielle Förderung. Als interne Akteure können in erster Linie die Exekutiven der jeweiligen Länder identifiziert werden, desweiteren einzelne Ministerin wie das Justiz- und Finanzministerium in Georgien, das Wirtschaftsministerium in Serbien (Marusic/Penev 2015) sowie das Justizministerium in der Mongolei.

Die Bedeutung der Legislative, die aus funktionalistischer Perspektive ein Eigeninteresse an der Verbreiterung der Wissensbasis sowie der Kontrolle der gesetzesvorbereitenden Einheiten haben sollte, wird bei der Initiierung von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* als eher gering eingeschätzt. Eine Ausnahme bildet einzig Serbien. Hier hat das Parlament mit der Verabschiedung der ‚Resolution on the Legislative Policy‘ im Juli 2013 eine eigene Reformstrategie verabschiedet. Die Inhalte der Resolution basieren zum Teil auf den Ergebnissen der Studie „Survey on the Improvement of the Legislative Process in the Republic of Serbia“³, die durch die GIZ initiiert und durch eine Projektgruppe bestehend aus Vertretern von Parlament, Regierung, Justiz, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft koordiniert wurde. Die wichtigsten Anregungen dieser Studie sind in 13 Empfehlungen zur Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens zusammengefasst worden. Die Studie ist in Serbien auf große politische Resonanz gestoßen und hat dazu geführt, dass die serbische Regierung im März 2013 ihre Geschäftsordnung angepasst hat. Unter anderem inspiriert von den 13 Empfehlungen hat das serbische Parlament dann im Juli 2013 die Resolution über die Gesetzgebungspolitik angenommen.

In seiner Resolution fordert das Parlament alle Teilnehmer am Gesetzgebungsprozess zur Beachtung bestimmter Prinzipien auf, und zwar: Prinzip der Öffentlichkeit (Partizipation); der Erforderlichkeit; der Effektivität; der Wirtschaftlichkeit; der Verhältnismäßigkeit; der Verantwortlichkeit; der Bestimmtheit (Verständlichkeit); der Vereinfachung sowie der Zugänglichkeit der geltenden Rechtsvorschriften (im Sinne eines kostenlosen Zugangs zu einer entsprechenden Datenbank). Die Regierung und andere Akteure werden dazu verpflichtet, dem Parlament alljährlich Rechenschaft über die Befolgung der Resolution abzulegen, somit ist auch eine gewisse Durchsetzungsfähigkeit gegeben.

Zeitlich gesehen nimmt Serbien ebenfalls eine Vorreiter-Rolle ein, da das Land bereits im Jahre 2004 eine Gesetzesfolgenabschätzung verpflichtend einführt (Marusic/Penev 2015). Als Nachzügler kann Georgien betrachtet werden, hier ist es trotz unterschiedlicher interner und externer Initiativen bislang nicht gelungen, über Pilotprojekte hinauszugehen.

4.2 Instrumente und Institutionalisierung

Die verwendeten Instrumente unterscheiden sich zwischen den jeweiligen Ländern erheblich. Während einzelne Länder wie Serbien, Mazedonien und die Mongolei eine GFA für alle Gesetzesbereiche eingeführt haben, beschränken sich die übrigen Länder auf Pilotprojekte. In Albanien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro dominieren zumeist noch Instrumente, die sich mit der Vereinfachung bestehender Normen und Standards beschäftigen. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Vereinfachung oder ganz einfach Streichung bestehender Gesetze Resultate in kürzester Zeit ermöglicht. Die Einführung von Systemen der Gesetzesfolgenabschätzung benötigt hingegen nicht nur politische Unterstützung und die Bereitstellung von Ressourcen für entsprechendes Personal innerhalb der Verwaltung sowie eine institutionelle Infrastruktur, vielmehr werden keine unmittelbaren und einfach zu vermarktenden Ergebnisse erzielt. Das macht diese Art von Programmen insbesondere für die politische Führung wenig attraktiv. Auch Ansätze zur systematischen ex-post-Evaluation von Gesetzen finden sich bislang nur vereinzelt. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass der flächendeckende Einsatz von ex-post-Evaluationen die Kapazitäten der Verwaltung bei weitem übersteigen würde und somit nicht sinnvoll ist. Zu empfehlen ist jedoch ein selektiver, am Einzelfall orientierter Einsatz von Evaluationen für Gesetze mit erheblichen Auswirkungen bspw. in finanzieller, sozialer oder wirtschaftlicher Hinsicht.

Weiterhin ist hervorzuheben, dass mit Ausnahme der Mongolei und, so ist es zumindest geplant, dem Kosovo, keines der untersuchten Länder das Standard-Kosten-Modell anwendet, welches in den Ländern der Europäischen Union umfassende Verbreitung findet. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Instrumente in den befragten Ländern.

Tabelle 2: Verbreitung von Instrumenten der Besseren Rechtsetzung

	Serbien	Mazedonien	Montenegro	Albanien	BiH Zentralstaat	Mongolei	Georgien	Kosovo
Gesetzesfolgenabschätzung	✓	✓	Piloten	Piloten	–	✓	–	geplant
Standard-Kosten Model	–	–	–	–	–	✓	–	geplant
Vereinfachung bestehender Regulierungen, Abbau bürokratischer Hürden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓
Ex-post Evaluationen	–	–	–	–	–	vereinzelt	–	–
Verbesserung von Konsultationsmöglichkeiten	✓	–	–	–	–	–	–	geplant

Quelle: Eigene Darstellung.

Die rechtliche Institutionalisierung der Reformmaßnahmen ist unterschiedlich organisiert. Nur in Serbien gibt es eine Resolution des Parlamentes (s.o.), die einerseits qualitative Standards für den Gesetzgebungsprozess definiert, andererseits aber auch Berichtspflich-

ten an das Parlament vorschreibt. Darüber hinaus existieren in Serbien unterschiedliche untergesetzliche Reformdokumente sowie eine gemeinsame Geschäftsordnung der Regierung, in der beispielsweise Anforderungen an die Konsultationspraxis und die Verpflichtung zur Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung geregelt sind. Demnach muss eine Gesetzesfolgenabschätzung für alle Gesetzesentwürfe durchgeführt werden, Abweichungen müssen begründet sein. Auch in Mazedonien ist die Durchführung einer Folgenabschätzung in der Geschäftsordnung der Regierung verpflichtend vorgesehen. Allerdings fehlt in beiden Ländern eine detaillierte konkretisierende Vorschrift, wie die GFA ausgestaltet sein soll (Penev/Marusic 2011, Risteska 2011). In der Mongolei ist die Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung durch einen Erlass des Justizministeriums geregelt und im Kosovo wurde im Mai 2014 eine detaillierte ‚Better Regulation Strategy‘ durch das Kabinett verabschiedet⁴. In allen anderen Ländern existiert kein zentrales Reformdokument (Penev/Marusic 2011).

Die organisationale Institutionalisierung unterscheidet sich ebenfalls in den Ländern, wie in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 3: Organisatorische Institutionalisierung

	Politisches Steuerungsgremium	Zentrale Reformeinheit
Serbien	–	Secretariat for Public Policies (ehem. Office for Regulatory Reform and Regulatory Impact Assessment)
Mazedonien	Committee for Regulatory Reforms (interministerial committee)	–
Montenegro	Council for Regulatory Reforms and Business Environment Improvement (interministerial committee)	–
Albanien	–	Regulatory Reform Task Force (Prime Ministers Office)
BiH Zentralstaat	–	–
Mongolei	–	–
Georgien	–	–
Kosovo	–	Regulatory Reform Unit (geplant für 2015 – Prime Ministers Office)

Quelle: Eigene Darstellung.

Abgesehen von der personellen Ausstattung in den entsprechenden Einheiten mangelt es jedoch in den meisten Ländern sowohl an entsprechenden Trainingsangeboten zur *Besseren Rechtsetzung* für die Mitarbeiter in den Fachverwaltungen als auch an der Einbeziehung der Gesellschaft in den Gesetzgebungsprozess. Außer in Serbien, das bereits frühzeitig damit begonnen hat, Schulungsmaßnahmen zur *Besseren Rechtsetzung* durchzuführen und dies mittlerweile in das offizielle Schulungsangebot der Ministerien integriert hat, sowie in der Mongolei, die vereinzelt Trainingsmaßnahmen für die Ministerialmitarbeiter durchgeführt hat, bleiben die Maßnahmen zur Vermittlung von Kompetenzen der *Besseren Rechtsetzung* hinter den Erfordernissen zurück. Weiterhin hat ein zentrales Instrument der *Besseren Rechtsetzung*, die verstärkte Konsultation von Interessengruppen und der Bevölkerung, bislang kaum die Stufe der Absichtserklärungen verlassen. Auch eine Kom-

munikation mit der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft über *Bessere Rechtsetzung* und deren Inhalte findet bislang kaum statt, die meisten Reforminitiativen sind bislang stark durch die Exekutive und internationale Geber getrieben. Eine weitere Schwachstelle ist, dass bislang kaum Erkenntnisse darüber vorliegen, wie die Instrumente der *Besseren Rechtsetzung* angewendet werden und ob sie ihre Wirksamkeit entfalten, d.h. es fehlt an einer Folgenabschätzung der *Besseren Rechtsetzung*. Ausnahme hierbei bildet allein Serbien, das durch den angesprochenen ‚Survey on the Improvement of the Legislative Process‘ über eine umfangreiche Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen des Gesetzgebungsprozesses verfügt, in dessen Erstellung auch unterschiedliche ‚Stakeholder‘ (Exekutive, Legislative, Wirtschaft, Zivilgesellschaft) eingebunden waren. Derartige Initiativen sind wertvoll, da sie einerseits die Identifizierung von prioritären Reformbereichen ermöglichen und andererseits die Perspektiven unterschiedlicher Gruppen mit einbeziehen.

Grundsätzlich lassen sich die untersuchten Länder in drei Kategorien einteilen:

- Pioniere: Länder, die schon früh Pilotprojekte und Reforminitiativen initiiert haben und in der Folge umfangreiche Reformaktivitäten entfaltet haben.
- Nachzügler: Länder, die zwar erst zu einem späteren Zeitpunkt Programme der *Besseren Rechtsetzung* initiiert haben, diese jedoch mit großer Reichweite.
- Zögernde Reformer: Länder, in denen das Thema zwar diskutiert wurde und auch Pilotprojekte initiiert wurden, die jedoch bislang dieses Stadium nicht verlassen haben.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Kategorien:

Tabelle 4: Einordnung der untersuchten Länder

Pioniere	Nachzügler	Zögernde Reformer
Serbien (erste GFA-Pilotprojekte in 2003, GFA und Reformeinheit in 2004)	Mongolei, Mazedonien (GFA seit 2009 bzw. 2011 sowie Reformeinheit)	Albanien, Bosnien-Herzegowina (Zentralstaat), Montenegro, Georgien, Kosovo (Verabschiedung einer umfassenden Reformstrategie in 2014)

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Zusammenfassung

Bessere Rechtsetzung bedeutet die Suche nach politikfeldübergreifenden Grundsätzen, Methoden und Instrumenten, mit denen sich der politische Problemlösungsprozess im Hinblick auf Wahl, Ausgestaltung und Implementation von staatlichen Steuerungsmodi verbessern lässt. Wie jede andere Reformmaßnahme ist auch *Bessere Rechtsetzung* von unsicheren Ursache-Wirkungs-Annahmen in Bezug auf Reformziele und -instrumente gekennzeichnet. Die vergleichende Analyse der Regulierungspolitik in den betrachteten Ländern mit entsprechenden GIZ-Vorhaben hat den unterschiedlichen Institutionalisierungsgrad sowie das unterschiedliche Ausmaß im Hinblick auf Regulierungsprobleme und Lösungen aufgezeigt. Übereinstimmend zeigt sich jedoch, dass staatliche Interventionen unter Rechtfertigungsdruck geraten sind und ihre Berechtigung nicht mehr einfach aus dem Verweis auf regelungsbedürftige Probleme ableiten können. Vielmehr kommt im Diskurs um *Bessere Rechtsetzung* das – nicht nur von der EU, der OECD oder anderen internationalen und bilateralen Organisationen beförderte – Bestreben zum Ausdruck, den sektoralen Regelungsdrang zu beschränken. Diese Beschränkung zielt nicht auf die Inhal-

te, sondern auf die Qualität der Rechtsetzung ab, wobei die genaue Definition von Qualität und die zugrunde liegenden Kriterien wiederum umstritten und Gegenstand von politischer Auseinandersetzungen um das Design von *Besserer Rechtsetzung* sind. Auch wenn die bisherige Bedeutung dieses Diskurses in den betrachteten Ländern zum Teil nur gering eingeschätzt werden kann, sollte nicht der Diffusionsdruck vergessen werden, der von den unterschiedlichen internationalen Aktivitäten ausgeht. Allerdings zeigt die Analyse auch den inkrementellen Charakter von *Besserer Rechtsetzung*. So haben sich Verfahren der umfassenden und verpflichtenden Gesetzesfolgenabschätzung in Serbien aus sektoralen Wirkungstests vor allem im Bereich des Unternehmensrechts (Gewerbebeanmeldung, administrative Belastungen für Unternehmen) heraus entwickelt. Im Zuge dieser Entwicklung hat sich die Regulierungsdebatte von sektorspezifischen Kontroversen (wie soll z.B. gute Regulierung im Unternehmensrecht oder Steuerrecht aussehen?) in Richtung einer allgemeinen Diskussion über Kriterien, Instrumente und Verfahren guter Regulierung verschoben. Zugleich spielten internationale Politik-Diffusion und -Transfer sowie die umfangreiche Geberunterstützung eine zentrale Rolle. Dies birgt jedoch auch die Gefahr einer rein symbolischen Übernahme von Instrumenten *Besserer Rechtsetzung*.

Für die Weiterentwicklung einer strategischen Regulierungspolitik erscheint daher die Verbreiterung und Vertiefung einzelner Ansätze als vordringliche Aufgabe, um das bei früheren Reformwellen vielfach beobachtete Zurückfallen in alte Handlungsmuster zu verhindern. Dabei ist allerdings vor einer Konzentration auf die Weiterentwicklung von Instrumenten allein zu warnen. Die aktuelle Dynamik der *Besseren Rechtsetzung* in Ländern wie Deutschland, den Niederlanden oder Großbritannien sowie in der Europäischen Kommission ist zwar eng mit Instrumenten wie dem Standardkosten-Modell oder der Gesetzesfolgenabschätzung verbunden, allerdings zeigen die Beispiele auch, dass ein Fokus auf Instrumente keine nachhaltige Etablierung von Regulierungspolitik ermöglicht (*Wegrich 2009a*).

Eine Strategie zur stärkeren Etablierung von *Besserer Rechtsetzung* nach der Vorstellung ‚viel hilft viel‘ ist problematisch und kann eine Ermüdung des Reformprozesses noch beschleunigen – und zwar in einer riskanten Mischung aus Überlastung von Reformagenden und Umsetzungsressourcen sowie unsicherer Wirkung einzelner Reformansätze. Stattdessen geht es darum, Instrumente, Strategien und Institutionen in einer Art und Weise zu verknüpfen, die den grundlegenden politischen, administrativen und kulturellen Möglichkeiten und Grenzen des jeweiligen Kontexts entspricht. In einer solchen Strategie könnten einzelne Instrumente wie Folgenabschätzungen oder Konsultationen einen wichtigen Platz einnehmen. Um ihre Wirkung zu entfalten, müssen diese möglichst reibungslos in den Prozess der Gesetzesvorbereitung integriert werden.

Ohne die Kombination mit Governance-Strukturen der *Besseren Rechtsetzung* werden entsprechende Initiativen jedoch weitgehend wirkungslos bleiben. Die zentrale Herausforderung für Transformationsstaaten besteht darin, regulierungspolitische Strategien zu entwickeln, die einerseits die Besonderheiten des Kontexts berücksichtigen, andererseits aber über die Formalisierung des Status quo hinausgehen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die institutionelle und argumentative Stärkung von Reformpromotoren auf den unterschiedlichen Ebenen (Legislative, Exekutive, Wirtschaft und Zivilgesellschaft).

Instrumente der *Besseren Rechtsetzung* können genutzt werden, um die Gesetzesvorbereitung durch zusätzlich erzeugte Informationen evidenzbasierter zu machen und somit die Zielerreichung der Gesetzgebung zu erhöhen sowie die Kosten und unbeabsichtigten Nebeneffekte zu reduzieren. Was *Bessere Rechtsetzung* leisten kann, ist zusätzliche As-

pekte und relevante Informationen in die Auseinandersetzung von konkurrierenden Interessen einzuspeisen. Programme der *Besseren Rechtsetzung* sollten darauf ausgerichtet sein, einen systematischen und wissenschaftlich fundierten Beitrag zu dem durch Argumentation, Debatten und Manöver geprägten politischen Prozess der Mehrheitsfindung zu leisten – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Jenseits aller Taktik muss auch Politik letztlich argumentativ überzeugen.

Allerdings muss in diesem Zusammenhang auch vor überbordenden Rationalisierungsbestrebungen des Gesetzgebungsprozesses gewarnt werden. Umfassende Gesetzfolgenabschätzungen, um ein Beispiel zu nennen, sind extrem kompliziert, sehr aufwändig und im Ergebnis selten eindeutig, sondern kontrovers. Umstrittene Regulierungen beruhen auf unsicheren Annahmen und Abwägungen, die nur politisch entschieden werden können. Diese politischen Prozesse können nicht durch technokratische Folgenabschätzungen ersetzt werden.

Recht in der Demokratie ist ausschließlich Menschenwerk und in die Gesetzgebung fließt somit all die Unsicherheit, Vorläufigkeit, Widersprüchlichkeit und Unstimmigkeit mit ein, die das Wesen der Politik in der Demokratie ausmacht. Gesetze sind das Ergebnis politischer Diskussionen und Entscheidungen und Recht ist in der Demokratie durch Gesetze verbindlich gewordene Politik. Die Eigendynamik des Politikbetriebes zeichnet sich durch eine durch Interessen- und Machtlagen bedingte konstitutive Kompromisshaftigkeit aus. Daraus ergibt sich der Widerspruch, dass in einer komplexer werdenden und sich beschleunigenden Welt nach koordinierten, evidenzbasierten und vorausschauenden (Gesetzes-) Entscheidungen verlangt wird, da diese im Allgemeinen weitreichende Folgen nach sich ziehen; andererseits die politischen Logiken, die innerhalb eines demokratischen Gemeinwesens ununterbrochen präsent sind, kurzfristig motivierte, inkrementelle und kompromisshaftige Entscheidungen begünstigen.

6 Implikationen für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit

Der Vergleich hat gezeigt, dass trotz unterschiedlicher Programme im Großteil der Länder nur eine begrenzte Reformtätigkeit zu konstatieren ist und zumeist die unterschiedlichen Einzelmaßnahmen noch nicht zu einer kohärenten Reformpolitik verbunden werden konnten. Das zeigt, dass grundlegende Rechtsreformen nur unter günstigen Ausgangs- und Rahmenbedingungen funktionieren und einen langfristigen Zeithorizont haben. Im Übrigen übersteigt es vielfach die Kräfte von externen und internen Reformpromotoren, das System der Interessen zu überwinden, die mit der bestehenden Praxis der Gesetzgebung verbunden sind. Gegenwärtige und zukünftige Initiativen müssen daher reflexiv und für die mit ihnen verbundenen Probleme sensitiv sein. Aus der dargestellten Kluft zwischen Reformanspruch und Reformwirklichkeit ergibt sich somit zunächst die Forderung nach einer starken Wirkungsorientierung von Projekten der rechtlichen Zusammenarbeit. Darüber hinaus sind folgende Punkte hervorzuheben, die bislang noch nicht ausreichend Beachtung gefunden haben:

- Macht- und Anreizstrukturen sind oftmals entscheidend: Wie jede andere Reformmaßnahme ist auch *Bessere Rechtsetzung* von gegensätzlichen Interessen geprägt. Dabei stehen sich oftmals Reformpromotoren aus den Querschnittsbereichen wie der Regierungszentrale oder dem Finanzministerium sowie Opponenten aus den Fachres-

sorts mit spezifischen Sektorinteressen gegenüber. Weitestgehend unberücksichtigt in diesen Konstellationen ist bislang die Rolle der legislativen Akteure, d.h. der Parlamente und/oder zweiten Kammern. Grundsätzlich ist hier auf Seiten der Legislative ein institutionelles Interesse an der Verringerung von Informationsasymmetrien zwischen Exekutive und Legislative zu vermuten, die durch zusätzliche Evidenz aufgrund von Folgenabschätzungen und Evaluationen hergestellt werden kann. Somit stellt die Legislative einen potentiellen Reformpromotor dar. Nichtsdestotrotz sind Programme der *Besseren Rechtsetzung* bislang durch die Exekutive dominiert. In Zukunft sollte daher verstärkt die Legislative in die Formulierung und Implementation von Programmen der *Besseren Rechtsetzung* eingebunden werden, auch um ihre spezifischen Bedürfnisse besser zu berücksichtigen.

- Fokus auf die Implementation: Die Implementation selbst von sorgfältig ausgestalteten Reformprogrammen ist eine permanente Herausforderung. Neben einem realistischen Zeitrahmen und ausreichenden Ressourcen hat sich gezeigt, dass insbesondere die Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter in der Verwaltung von entscheidender Bedeutung ist und gerade in diesem Bereich oftmals Defizite bestehen.
- Einbezug der Bevölkerung: Programme der *Besseren Rechtsetzung* sind kein Selbstzweck, vielmehr sollen sie mittel- und langfristig dazu dienen, sowohl die Legitimität beim Zustandekommen politischer Entscheidungen als auch die Legitimität der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems zu erhöhen. Neben Einbeziehung und Berücksichtigung der betroffenen Interessen sind insbesondere ein kontrollierbarer, nachvollziehbarer und transparenter Entscheidungsprozess unmittelbare Voraussetzung für eine Legitimation politischer Entscheidungen. Allerdings hat sich gezeigt, dass konkrete Maßnahmen zur verstärkten Einbeziehung der Bevölkerung in den Gesetzgebungsprozess in den untersuchten Ländern bislang noch am Anfang stehen und in Zukunft ein verstärktes Augenmerk auf die Partizipation der Zivilgesellschaft gelegt werden sollte.

Anmerkungen

- 1 Die Erstellung dieses Artikels basiert auf intensiver Zusammenarbeit mit Rechts- und Justizreformprojekten der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH aus Georgien, Kosovo, Mongolei, Serbien und Südosteuropa. Der Autor bedankt sich für die geleistete Unterstützung.
- 2 Zu Methodik, Verfahren und Instrumenten der GFA vgl. insbesondere das umfangreiche Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung von Böhret/Konzendorf (vgl. 2002).
- 3 <http://www.legalreform.rs/index.php/en/publications/documents/2-uncategorised/58-the-survey-of-improvement-of-the-legislative-process-in-serbia> (zuletzt abgerufen am 30.09.2015)
- 4 http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Better_Regulation_Strategy_2014_-_2020.pdf (zuletzt abgerufen am 30.09.2015)

Literatur

- Adelle, Camilla/Weiland, Sabine*, 2012: Policy assessment: the state of the art, in: Impact Assessment and Project Appraisal, 30, S. 25-33.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2002: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2011: From Europeanisation to Diffusion: Introduction, in: West European Politics, 35, S. 1-19.

- Brunsson, Nils*, 1989: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester u.a.: John Wiley & Sons.
- Coletti, Paola/Radaelli, Claudio M.*, 2013: Economic Rationales, Learning, and Regulatory Policy Instruments, in: *Public Administration*, 91, S. 1056-1070.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3.
- De Francesco, Fabrizio/Radaelli, Claudio M./Troeger, Vera E.*, 2012: Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment, in: *Journal of European Public Policy*, 19, S. 491-511.
- Hertin, Julia/Jacob, Klaus/Pesch, Udo/Pacchi, Carolina*, 2009: *The Production and Use of Knowledge in Regulatory Impact Assessment. An empirical analysis*. Berlin: Forschungsstelle für Umweltpolitik.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2008: Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel, in: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Jantz, Bastian/Veit, Sylvia*, 2009: *Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia*, 2011: Steuerung von Querschnittpolitik durch das Bundeskanzleramt, in: *Florack, Martin/Grunden, Timo* (Hrsg.), *Regierungszentralen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 285-310.
- Kirkpatrick, Colin/Parker, David*, 2004: Regulatory impact assessment and regulatory governance in developing countries, in: *Public Administration and Development*, 24, S. 333-344.
- Lodge, Martin*, 2005: The importance of being modern: international benchmarking and national regulatory innovation, in: *Journal of European Public Policy*, 12, S. 649-667.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai*, 2009: High-quality regulation: its popularity, its tools and its future, in: *Public money and management*, 29, S. 145-152.
- Marusic, Andreja/Penev, Slavica*, 2015: Strengthening regulatory governance: the case of Serbia, in: *Thomas, Margo/Bojicic-Dzelilovic, Vesna* (Hrsg.), *Public policy making in the Western Balkans: case studies of selected economic and social policy reforms*. Dordrecht [u.a.] : Springer, S. 115–132.
- Penev, Slavica/Marusic, Andreja*, 2009: Regulatory reform in five western Balkan countries: Evidence and perspectives, in: *Ekonomski anali*, 54, S. 40-65.
- Penev, Slavica/Marusic, Andreja*, 2011: Progress in Transition and Reform Implementation in Serbia Comparing to other Western Balkan Countries with main focus on Regulatory Reform. IFC, Washington.
- Radaelli, Claudio M.*, 2007a: Whither better regulation for the Lisbon agenda?, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 190-207.
- Radaelli, Claudio M.*, 2007b: Towards better research on better regulation. Paper delivered to the Advanced Colloquium on Better Regulation, Centre for Regulatory Governance, University of Exeter, 25-26 January.
- Radaelli, Claudio M.*, 2009: Measuring policy learning: regulatory impact assessment in Europe, in: *Journal of European Public Policy*, 16, S. 1145-1164.
- Radaelli, Claudio M.*, 2010: Regulating Rule-Making via Impact Assessment, in: *Governance*, 23, S. 89-108.
- Riegner, Michael/Wischmeyer, Thomas*, 2011: Rechtliche Zusammenarbeit mit Transformations- und Entwicklungsländern als Gegenstand öffentlich-rechtlicher Forschung, in: *Der Staat*, 50, S. 436-67.
- Risteska, Marija*, 2011: Regulatory Impact Assessment in Macedonia and Estonia: Lessons (to be) Learned, in: *Uprava IX*, S. 141-164.
- Staroňová, Katarína*, 2010: Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice, in: *Journal of Public Policy*, 30, S. 117-136.
- Staroňová, Katarína/Pavel, Jan/Krapež, Katarina*, 2007: Piloting regulatory impact assessment: a comparative analysis of the Czech Republic, Slovakia and Slovenia, in: *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25, S. 271-280.
- Turnpenny, John/Radaelli, Claudio M./Jordan, Andrew/Jacob, Klaus*, 2009: The Policy and Politics of Policy Appraisal: Emerging Trends and New Directions, in: *Journal of European Public Policy*, 16, S. 640-653.

- Veit, Sylvia*, 2008: Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und – ergebnissen in Deutschland und Schweden, in: *der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1, S. 73-98.
- Veit, Sylvia*, 2010: *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?: Deutschland und Schweden im Vergleich*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wegrich, Kai*, 2009a: *Better Regulation? Grundmerkmale moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich Zukunft*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Wegrich, Kai*, 2009b: *The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion*, abrufbar unter: <http://core.ac.uk/download/pdf/219550.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.09.2015)
- World Bank*, 1994: *Governance: The World Bank's Experience*. World Bank Publications.

Anschrift des Autors:

Dr. Bastian Jantz, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam
E-Mail: bjantz@uni-potsdam.de

Olaf Winkel

Demokratie und Digitalisierung

Eine Betrachtung ausgewählter Aspekte der demokratischen Willensbildung in der Informationsgesellschaft über den Zeitraum von zwei Jahrzehnten

Zusammenfassung

Um den Diskurs über die demokratischen Potentialen der informationstechnischen Innovationen zu strukturieren, führte Hubertus Buchstein 1996 die Idealtypen Netzoptimismus, Netzpessimismus und Netzneutralismus ein. Alle Positionen weisen sowohl Elemente auf, die heute noch tragfähig sind, als auch Komponenten, deren Relevanz inzwischen fragwürdig erscheint. Hervorzuheben ist, dass die digitale Informationsgesellschaft wie von netzpessimistischer Seite unterstellt tatsächlich in vielerlei Hinsicht zu einer Welt der schlechten Alternativen geworden ist, in der es immer schwerer fällt, für sich legitime, aber dennoch widerstreitende Interessen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Besonders deutlich kommt dies im zunehmend brisanten Spannungsverhältnis zwischen dem bürgerschaftlichen Anspruch auf individuellen Freiraum und dem staatlichen Ordnungsanspruch zum Ausdruck. Fragt man danach, wie sich die aktuelle Situation und die Perspektiven der demokratischen Willensbildung im Lichte der von Buchstein entwickelten Idealtypen darstellen, wird deutlich, dass sich in diesem Bereich umfassende und tiefgreifende Veränderungen abzeichnen, die Konturen einer zukünftigen Demokratie sind aber noch nicht erkennbar.

Schlagworte: Demokratische Willensbildung, Electronic Government, Elektronische Demokratie, Informationsgesellschaft, Informationstechnologie

Abstract

Democracy and digitization

An examination of selected aspects of democratic decision-making in the information society over the span of two decades

In order to structure the debate on the democratic potentials of digital information technology Hubertus Buchstein in 1996 created three ideal types, net optimism, net pessimism and net neutrality. All positions, however, contain both elements that are still viable today as well as components whose relevance now appears questionable. It should be emphasized that the digital information society, such as the net pessimistic side assumed, in fact has become in many ways a world of bad alternatives, in which it is increasingly difficult to bring, considered in isolation, legitimate yet conflicting interests to a common denominator. Particular clear this becomes in the increasing tension between the civic right to individual freedom and the state claim on interventions to safeguard social order. If one asks for how the current situation and the prospects for democratic decision making present themselves in the light of Buchstein's pure types, it will be recognizable that comprehensive and profound changes are in the making, but the contours of a future democracy are not yet discernible.

Key words: Democratic process, Electronic government, Electronic democracy, Information society, Information technologies

1 Einführung

Die Kontroverse um die Auswirkungen der digitalen Netzkommunikation auf die demokratische Willensbildung ist so alt wie die breite gesellschaftliche Nutzung des Internets selbst, die Anfang der neunziger Jahre in den Vereinigten Staaten und Mitte der neunziger Jahre in Europa einsetzte. Um diese Diskussion zu strukturieren, führte *Hubertus Buchstein* 1996 die Idealtypen Netzoptimismus, Netzpessimismus und Netzneutralismus ein, welche die Essenz der damals zu dieser Frage vertretenen Ansichten wiedergeben. In der vorliegenden Arbeit werden die Aussagensysteme, die *Hubertus Buchstein* mit dieser Begriffstrias verbunden hat, im Lichte neuerer soziotechnischer Entwicklungen auf den Prüfstand gestellt. Dabei geht es weniger um die Fortentwicklung von Theorie als darum, die gegenwärtige Situation durch den Rückgriff auf die von Buchstein bereitgestellten analytischen Kategorien besser zu verstehen. Die Aufarbeitung der relevanten Entwicklungen gründet in einer Literaturstudie, in die aus Aktualitätsgründen nicht nur Fachveröffentlichungen, sondern auch außerwissenschaftliche Publikationen einbezogen worden sind. Dass eine solche Untersuchung lediglich Tendenzen aufdecken und Schlaglichter setzen kann, liegt angesichts der Breite der Fragestellung auf der Hand. Der Einstieg in die Problematik erfolgt über eine Auseinandersetzung mit den zentralen begrifflichen Grundlagen und den dahinter stehenden Phänomenen und Entwicklungen.

2 Digitale Informationsgesellschaft

Der Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft ist dadurch gekennzeichnet, dass immer mehr soziale Funktionen in elektronische Netzwerke verlagert werden (vgl. *Webster* 2005, S. 8ff.; *Winkel* 2007b, S. 240f.). Entstanden sind diese durch das Zusammenwachsen ehemals eigenständiger technologischer Linien, die der getrennten Verarbeitung und Übertragung von Daten, Texten, Sprache und Bildern dienten. In der öffentlichen Wahrnehmung wird diese Entwicklung vor allem mit der Verbreitung des Internets verbunden, das nicht in der vormals üblichen Weise als ein System konzipiert worden ist, das von einem zentralen Rechner aus Informationen verwaltet und diese bei Bedarf dezentralen Einheiten zur Verfügung stellt, sondern als ein virtuelles Netz, dessen verstreute Komponenten eigenständig miteinander kommunizieren (vgl. *Bleicher* 2010, S. 11ff.; *Gauntlett/Horsley* 2004, S. 10ff.). Die Bereiche des Internets stehen für eine breite Palette von Informationsangeboten, Kommunikationsformen und Kooperationsmöglichkeiten. Neben Dienste der ersten Generation wie Websites und Elektronische Post sind Dienste der Zweiten Generation wie Blogs, Wikis und soziale Netzwerke getreten, die man mit den Begriffen Web 2.0 und Social Media assoziiert. Die Stärken des Internets liegen nicht nur in den Leistungsmerkmalen einzelner Dienste, sondern ebenso in den Potentialen, die aus der Verbindung der unterschiedlichen Bereiche erwachsen.

Ergänzt und erweitert wird das Internet durch Intranets und Extranets, durch Schnittstellen zur überkommenen Massenkommunikation und durch eine sich immer stärker durchsetzende Mobilkommunikation, wobei der zellulare Mobilfunk, über den die gängigen Handyanbieter ihre Dienste bereitstellen, und die satellitengestützte Kommunikation zu unterscheiden sind (vgl. *D21* 2013, S. 4ff.; *ISPRAT* 2014, S. 2; *OECD/ITU* 2011, S. 17f.). Eingebettet ist die Entwicklung der Netze, Dienste, Anwendungen und Endgeräte in

einen rasanten technischen Wandel, der immer leistungsfähigere und kostengünstigere Hardware und Software zur Generierung, Verarbeitung, Speicherung und Übermittlung von Informationen hervorbringt und unter anderem durch Fortschritte auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz geprägt ist, deren Funktionalitäten immer weiter in ehemals den Menschen vorbehaltenen Handlungsbereichen eindringen (vgl. *Ertel* 2013, S. 11ff.; *Lämmle/Cleve* 2008, S. 27ff.; *Pletter* 2014, S. 19f.).

3 Demokratische Willensbildung

In einer auf breiter Basis akzeptierten Lesart lässt sich die demokratische Willensbildung, welche eine politische Öffentlichkeit voraussetzt, idealtypisch in die Stufen der Information, des Diskurses und der Entscheidung unterteilen (vgl. *Fraenkel* 1968, S. 165ff.). Auf der ersten Stufe werden relevante Impulse und Sachverhalte aufgenommen, auf der zweiten kommt es zur Aufdeckung und zum Abgleich der Wahrnehmungen und Interessen unterschiedlicher Akteure sowie zur Formulierung der politischen Agenda und auf der dritten mündet die Willensbildung in die Entscheidungsphase ein. Werden dabei Personalfragen geklärt, spricht man von Wahlen, handelt es sich um Sachfragen, von Abstimmungen.

Die Qualität der Ergebnisse solcher Prozesse, die in der Massengesellschaft einer massenmedialen Vermittlung bedürfen, bemisst sich einerseits danach, inwieweit die von den Entscheidungen betroffenen Gesellschaftsmitglieder selbst oder über Repräsentanten an der Meinungsbildung teilhaben, und andererseits danach, inwieweit Entscheidungen hervorgebracht werden, die tatsächlich zur Bewältigung der adressierten Probleme beitragen (vgl. *Scharpf* 1999, S. 16ff.). Die demokratische Willensbildung bedarf der institutionellen Absicherung (vgl. *Schmidt* 2007, S. 19ff.). So enthält das Grundgesetz nicht nur die zentrale Aussage, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgehen soll, und dass dieses seine Souveränität in Wahlen und Abstimmungen ausüben kann, sondern zudem unterschiedliche Bestimmungen zum Schutz von Information, Kommunikation und bürgerschaftlicher Kooperation. Daneben setzen funktionierende demokratische Prozesse korrespondierende Überzeugungen, Einstellungen und Verhaltensroutinen in der Bevölkerung voraus, die in ihrer Gesamtheit die politische Kultur einer Gesellschaft ausmachen (vgl. *Sonthheimer/Bleek* 1999, S. 178). Und schließlich ist die demokratische Willensbildung auch von sozioökonomischen Faktoren abhängig, die ein demokratisches Gemeinwesen nicht selbst erzeugen und auch nur bedingt beeinflussen kann (vgl. *Lipset* 1959, S. 75ff.).

4 Buchsteins Begriffstrias

Um zentrale Annahmen und Aussagen zu den demokratischen Potentialen der digitalen Informationstechnologien zu komprimieren und zu ordnen, entwickelte *Hubertus Buchstein* Ende der neunziger Jahre die Kategorien Netzoptimismus, Netzpessimismus und Netzneutralismus (vgl. insb. *Buchstein* 1996, S. 583ff., aber auch *Buchstein* 1997, S. 248ff.), die von anderen aufgenommen und auch partiell noch ausdifferenziert worden sind (vgl. etwa *Winkel* 1999, S. 27ff.; *Winkel* 2001a, S. 140ff.; *Winkel* 2001b, S. 10ff.). Dabei handelt es sich um Idealtypen, die komplexe Positionen und Argumentationslinien nicht originalgetreu wiedergeben, aber dafür in ihrer Abstraktheit erkenntnisleitend wirken können.

Die netzoptimistische Position (vgl. *Buchstein* 1996, S. 584f./587ff.) geht davon aus, dass die Verbreitung digitaler Informationstechnologien schon wegen deren spezifischer Beschaffenheit – insbesondere wegen des Umstands, dass die Netzwerkkommunikation einen universellen Zugang zu politisch relevanten Informationen und Prozessen ermöglicht und der Einwegkommunikation der Massenmedien eine Zweiwegkommunikation entgegengesetzt – Verbesserungen im Bereich der demokratischen Willensbildung nach sich zieht. Mit einer solchen Lageeinschätzung verbinden unterschiedliche Varianten des Netzoptimismus allerdings unterschiedliche Perspektiven, wobei sich unter anderem eine marktorientierte und eine zivilgesellschaftlich ausgerichtete Spielart unterscheiden lassen. In der marktorientierten Variante impliziert die optimistische Lageeinschätzung, dass die Entwicklung des Internets weitgehend dem Wettbewerb überlassen bleiben sollte, dem die Fähigkeit zugeschrieben wird, nicht nur die ökonomischen, sondern auch die politischen Potentiale der Netzkommunikation am besten zur Entfaltung bringen zu können. Die zivilgesellschaftlich ausgerichtete Variante legt wie die marktorientierte einen weitgehenden Verzicht staatlicher Stellen auf direkte Interventionen zur Ausgestaltung der Netzwelt nahe, geht dabei aber nicht von einer vorwiegend marktförmigen, sondern von einer primär bürgerschaftlichen Ausfüllung der sich dort ergebenden Freiräume als bestem Weg zur Entfaltung der demokratischen Potentiale der digitalen Informationstechnologien aus.

Als Netzneutralismus (vgl. *Buchstein* 1996, insb. S. 585ff.) bezeichnet *Buchstein* die Überzeugung, dass die informationstechnischen Innovationen in ihren Auswirkungen auf die demokratische Willensbildung ambivalent sind, d.h. dass daraus gleichermaßen Chancen und Risiken erwachsen. Die Chancen liegen laut Ambivalenzthese dort, wo der Netzoptimismus von primär technikinduzierten Veränderungen ausgeht. Dabei thematisiert der Netzneutralismus anders als der Netzoptimismus aber nicht nur die positiven Aspekte des informationstechnischen Wandels, sondern ebenso mögliche Fehlentwicklungen, die aus seiner Sicht die Kehrseite der Medaille darstellen. Er warnt vor neuen Asymmetrien in der politischen Beteiligung in der Folge einer digitalen Spaltung der Gesellschaft, vor einer wachsenden verbalen Aggression und der Verbreitung demokratische Grundwerte verletzender Inhalte, vor einer Informationsflut, welche die politische Orientierung der Bürgerschaft beeinträchtigen und populistischen und demagogischen Bewegungen den Weg ebnet, vor einem Verlust der politischen Öffentlichkeit, vor der Verschüttung partizipatorischer Potentiale als Folge einer umfassenden Kommerzialisierung der Netzwelt und vor der Identifizierung, Diskriminierung und Disziplinierung von Kommunikationsteilnehmern mit unliebsamen politischen Einstellungen. Aus diesem Blickwinkel kommt es im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft darauf an, durch geeignete Weichenstellungen und Maßnahmen auf die Maximierung der Chancen und die Minimierung der Risiken des informationstechnischen Wandels hinzuwirken. Dazu sollen neben staatlichen und kommunalen Stellen auch Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft Beiträge leisten.

Die netzpessimistische Position (vgl. *Buchstein* 1996, insb. S. 589ff.), der sich auch *Buchstein* selbst zurechnet, steht in diametralem Gegensatz zur optimistischen und in kritischer Distanz zur neutralistischen Auffassung. Unabhängig davon, ob entsprechende Wirkungen als eher systemimmanent antizipiert oder an die Voraussetzung spezieller politischer Interventionen gebunden werden, ist es aus der Sicht des Netzpessimismus verfehlt, informationstechnischen Innovationen umfassendes demokratieförderliches Potential zuzuordnen. Diese Position geht vielmehr davon aus, dass eine breite Übertragung poli-

tischer Funktionen auf elektronische Netzwerke sogar äußerst bedenkliche Folgen zeitigen kann. Fehlentwicklungen, die sich laut Ambivalenzthese durch geeignete Maßnahmen verhindern lassen, werden aus netzpessimistischer Sicht zu unmittelbaren und weitgehend unvermeidbaren Folgen des informationstechnischen Wandels. Als ursächlich dafür werden neben asymmetrischen sozioökonomischen Rahmenbedingungen technikimmanente Faktoren ausgemacht. Die spezifischen Eigenschaften der digitalen Informationstechnologien, auf denen die Hoffnungen von Netzoptimisten ruhen, machen die Welt der Netze in den Augen der Netzpessimisten zu einer Welt der schlechten Alternativen, in der sich eine Fehlentwicklung oft nur unter Inkaufnahme einer anderen ebenso gravierenden verhindern lässt. Bei einem solchen Lagebild erscheint es nur folgerichtig, dass sich Netzpessimisten eine restriktive Nutzung digitaler Informationstechnologien in politischen Zusammenhängen wünschen. Sie wollen entsprechende Anwendungen auf den zivilgesellschaftlichen Raum konzentriert sehen und warnen vor jeder Form virtueller Demokratie, die geeignet sein könnte, herkömmliche demokratische Entscheidungserfahren zu verdrängen. Damit sprechen sie sich für eine Aussparung der obersten Stufe des demokratischen Willensbildungsprozesses bzw. gegen elektronische Wahlen und Abstimmungen aus. Letzteres teilen auch unterschiedliche Autoren, die schwerpunktmäßig anderen Lagern zugerechnet werden (vgl. *Buchstein* 1996, S. 584).

5 Zum Netzoptimismus

Die optimistische Position, nach der informationstechnische Innovationen der demokratischen Willensbildung zuträglich sind, weil die Netzkommunikation den Zugriff auf politische Informationen erleichtert und erweitert, Asymmetrien im politischen Diskurs abbaut, neue Zugänge zur demokratischen Willensbildung eröffnet und gegenüber obrigkeitsstaatlichen Eingriffen weitgehend immun ist, hat sich in vielerlei Hinsicht als tragfähig erwiesen. Hier sind folgende Befunde zu nennen:

- Die Zahl der Internetnutzer ist in den beiden vergangenen Jahrzehnten rasant gestiegen. So verfügte Ende der neunziger Jahre lediglich ein kleiner Teil der Einwohner Deutschlands und anderer europäischer Staaten über einen Internetzugang, heute ist es ein kleiner Teil der Bevölkerung, der noch ohne Anschluss an die zunehmend leistungsfähige Netzkommunikation ist (vgl. etwa *D2I* 2002, S. 10ff.; *D2I* 2014, S. 64f.). Dabei haben auch immer mehr Frauen, weniger Gebildete, weniger Wohlhabende und Ältere den Weg ins Internet gefunden. In unterentwickelten Ländern Afrikas, Asiens und Südamerikas, die nur über eine lückenhafte Festnetzinfrastruktur verfügen und in denen Armut der Verbreitung von Personalcomputern entgegensteht, sind zwar noch immer große Teile der Bevölkerung aus der Netzwelt ausgeschlossen, durch die Potentiale der neu hinzugetretenen Mobiltechnologien hat sich ihr Anteil aber verringert (vgl. *OECD/ITU* 2011, S. 12/26).
- Enorm gewachsen ist auch die Fülle der im Internet erhältlichen Informationen mit politischer Relevanz, was die Transparenz gesellschaftlicher Prozesse erhöht und die Handlungsmöglichkeiten der Bürgerschaft erweitert (vgl. *Coleman* 2009, S. 86ff.; *Rademacher* 2010, S. 28ff.; *Schmitt/Hunnius* 2014, S. 29ff.). Neben staatlichen und kommunalen Stellen zählen Einrichtungen aus dem zivilgesellschaftlichen Raum, welche sich in den unterschiedlichsten Themenfeldern profiliert und dabei gelegent-

lich auch große Expertise entwickelt haben, zu den wichtigsten Informationslieferanten. Besondere Beachtung finden spätestens seit dem Fall Snowden über Whistleblowing zutage geförderte Informationen, durch die etwa geheime Aktivitäten von Sicherheitsbehörden oder fragwürdige Machenschaften von Wirtschaftsunternehmen aufgedeckt worden sind (vgl. *Harding* 2014; *Rosenbach/Stark* 2011). Die Digitaltechnik ermöglicht es, solches Material in kürzester Zeit massenhaft zu kopieren und jedem gewünschten Adressaten zur Verfügung zu stellen.

- Die Verbreitung der einfach handhabbaren Instrumente, die mit den Begriffen Web 2.0 und Social Media verbunden werden, eröffnet den Nutzern die Chance, aktiv an der Netzgestaltung mitzuwirken (vgl. *Beckmann* 2012, S. 180ff.; *Hippner* 2006, S. 6ff.). „Enabling both identity expression and community building“ (*Papacharissi* 2011, S. 305) lassen diese Innovationen die Grenzen zwischen Privatem und Öffentlichem verschwimmen (vgl. *Papacharissi* 2009, S. 230ff.; *Papacharissi* 2011, S. 304ff.; *Qualman* 2012) und leisten in fast allen gesellschaftlichen Bereichen und auf allen politischen Ebenen einschließlich der globalen einer kommunikativen Ermächtigung von Bevölkerungsteilen Vorschub, die bislang auf die Empfängerrolle beschränkt waren und von überkommenen Kommunikationseliten einer schweigenden und daher mit ihren Darstellungen tendenziell einverstandenen Mehrheit zugeordnet werden konnten (vgl. *Volkmer* 2011; *Volkmer* 2014; *Zubair Khan* 2014, S. 41ff.).
- Mit der technischen Fortentwicklung des Internets sind auch neue Formen der Artikulation politischer Meinungen entstanden, die als „niederschwellige Partizipation“ bezeichnet werden (vgl. *Jöckel/Kamps/Potz* 2014, S. 153). Dazu zählen das Liken politischer Stellungnahmen und die Unterstützung von Onlinepetitionen als Aktionen, die nur geringen Aufwand erfordern und dennoch Wirkung entfalten können, wenn sich ihnen viele Teilnehmer anschließen. Schon früh erkannt worden sind die damit verbundenen Möglichkeiten von transnational agierenden Organisationen wie Amnesty International, Greenpeace oder Transparency International (vgl. *Brundin*, S. 161ff.; *Meißelbach* 2009, S. 104ff.), welche die Netzwerke nutzen, um „ihre Interessen in der Öffentlichkeit mit möglichst geringen Kosten möglichst weit zu streuen und Unterstützer zu mobilisieren“ (*Meißelbach* 2009, S. 104).
- Die Vorteile, die Web 2.0-Anwendungen im Rahmen bürgerschaftlichen Widerstands bieten, sind durch den sogenannten „Arabischen Frühling“ in den Blickpunkt geraten, wo diese eine „wichtige Rolle als Multiplikator, Koordinator und Verstärker der Proteste“ spielten (*Demmelhuber* 2013, S. 228). Gelegentlich ist in diesem Zusammenhang sogar überhöhend von „Twitterrevolution“ oder „Facebookrevolution“ die Rede (*Demmelhuber* 2013, S. 229; *Richter* 2013, S. 157).
- In Deutschland haben die zwischenzeitlich neu aufgeflamnten „Anti-Atom-Proteste“ und die „Dauermobilisierung gegen Stuttgart 21“ (*Roth* 2011, S. 66ff.) einen ähnlichen Effekt gehabt und dabei auch den Wert von mobilen Endgeräten wie Handys und Smartphones und Diensten wie SMS und Twitter für die Initiierung und Koordinierung politischer Aktionen aufgedeckt. Als fortschrittliches politisches Projekt, das primär auf Mobilkommunikation setzt, gilt die App Berlin gegen Nazis (vgl. *Verein für demokratische Kultur in Berlin* 2015). Sie wird vom Verein für demokratische Kultur in Berlin getragen und soll dazu dienen, ihre Nutzer über Aktionen der rechtsextremen Szene zu informieren und dagegen gerichtete Aktivitäten auszulösen und zu organisieren.
- In dem Maße, wie zivilgesellschaftliche Akteure Einfluss auf die Gestaltung der politischen Agenda gewonnen haben, sind die Möglichkeiten der überkommenen Mas-

senmedien und der mit ihnen verbündeten Politiker geschwunden, die Themen des politischen Diskurses zu bestimmen und allgemeinverbindlich zu interpretieren (vgl. *Eumann* u.a. 2013, S. 10ff.). Damit ist nicht nur die kommunikative Monopolstellung regierungstreuer Rundfunkanstalten in weniger gefestigten Demokratien wie Russland oder Ungarn ins Wanken geraten, auch in Nordamerika und Westeuropa bilden sich in dieser Hinsicht neue Machtkonstellationen heraus. Zurückzuführen ist dies nicht allein auf die technisch induzierte Entstehung alternativer Öffentlichkeiten, sondern auch auf Wechselwirkungen zwischen den überkommenen Massenmedien und der Internetkommunikation (vgl. *Demmelhuber* 2013, S. 241; *Pörksen* 2015, S. 11; *Stanyer* 2009, S. 200ff.). Auch in Deutschland, wo die Nähe zwischen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanbietern und etablierten Parteien sehr groß ist, können sich Nachrichtensendungen und Fernsehmagazine immer weniger auf die Wünsche von Politikern einlassen, weil sie ansonsten Gefahr laufen, etwa durch Mailinglisten, Blogs oder Videobeiträge überholt zu werden und an Glaubwürdigkeit zu verlieren.

- Wo wie in der Türkei seitens einer autoritären Obrigkeit versucht wurde, einer bürgerschaftlichen Opposition die Informations-, Kommunikations- und Koordinationsmöglichkeiten digitaltechnischer Verfahren durch die Blockierung von Diensten vorzuenthalten, hat man erkennen müssen, dass die technischen Eigenschaften und die globale Struktur der elektronischen Netzwerke solche Bestrebungen tatsächlich weitgehend ins Leere laufen lassen (vgl. *Demmelhuber* 2013, S. 236ff.; *Kasapoglu* 2015; *Sarcinelli* 2012, S. 445).
- Diskursive Verfahren, die gänzlich oder partiell internetbasiert ablaufen, sind auf dem Vormarsch. Zu den weit verbreiteten deliberativen Beteiligungsinstrumenten zählt der Bürgerhaushalt (vgl. *Bürgerhaushalt.org* 2015), welcher zuerst im brasilianischen Porto Alegre erprobt worden ist (vgl. *Albers* 2015; *Franzke/Kleger* 2010, S. 9ff.). Dieser soll der Bürgerschaft „Beteiligung an der Macht“ (*Rupp* 2003, S. 1126) bieten, indem ausgewählte Teile der kommunalen Haushaltsplanung zu ihrer Disposition gestellt werden. Weil die dabei erzielten Ergebnisse keinen verbindlichen Charakter haben, sondern letztlich lediglich Empfehlungen darstellen, die von den zuständigen Repräsentativorganen aufgenommen oder aber auch vernachlässigt werden können, tangiert dieses Instrument die Entscheidungsebene nicht. Auch in Deutschland haben viele Städte Bürgerhaushalte eingeführt. Während die Berliner Variante Onlineelemente und Bürgerversammlungen verbindet, wird der Kölner Bürgerhaushalt durchgängig digital abgewickelt (vgl. *Märker/Wehner* 2008, S. 67f.).
- Das Konzept der Liquid Democracy, das fließende Übergänge zwischen direkter und indirekter Demokratie vorsieht und basisdemokratische Entscheidungen repräsentationsbasierten tendenziell vorzieht, findet in unterschiedlichen politischen Organisationen Anwendung (vgl. *Liquid Democracy Verein* 2015; *Litvinenko* 2012, S. 403ff.; *Paetsch/Reichert* 2012, S. 15ff.). Allen voran sind hier die Piratenparteien zu nennen, die sich in allen Teilen der Welt von Australien über Brasilien, Deutschland, Japan und Südkorea bis hin zu Weißrussland herausgebildet haben (vgl. *Bieber* 2012a, S. 27ff.; *Dachverband Piratenparteien International* 2015; *Neumann* 2011, S. 11ff.). Ihre Anhänger wollen Liquid Democracy nicht nur organisationsintern, sondern auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene verwirklicht sehen.
- Das Nachdenken über die Voraussetzungen und Folgen der Internetkommunikation hat zur Herausbildung eines neuen Politikfelds und damit zu einer inhaltlichen und personellen Anreicherung des demokratischen Diskurses geführt. Dabei adressiert

Netzpolitik keineswegs exklusiv technologiepolitische oder telekommunikationspolitische Fragen, sondern weist in einer Zeit, in der immer mehr zentrale soziale Funktionen in elektronische Netzwerke verlagert werden, genuin gesellschaftspolitische Aspekte auf (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013, S. 6; *Netzpolitik.org* 2015; *Schünemann* 2012, S. 9ff.).

In dem Maße, wie die Grenzen der ökonomischen Rationalität als dominierende Logik gesellschaftlicher Organisation offenkundig geworden und als neoliberal bezeichnete Politiken angesichts zunehmender sozialer Verwerfungen in die Kritik geraten sind, sind die Zweifel an den positiven politischen Folgen einer weitgehend dem wirtschaftlichen Wettbewerb überlassenen Fortentwicklung der Netzwelt gewachsen.

Während die marktorientierte Variante des Netzoptimismus an Glaubwürdigkeit verloren hat, konnte die zivilgesellschaftlich orientierte ihre Glaubwürdigkeit bewahren. Denn Verfechter einer solchen Position können zur Untermauerung ihrer Thesen nicht nur auf die wachsende Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen und Nonprofitorganisationen bei der Setzung und Interpretation von politischen Themen und der Durchführung von Kampagnen verweisen, sondern auch auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Weiterentwicklung der organisatorischen und technischen Infrastruktur der Informationsgesellschaft. Hier sind etwa die Open Source-Bewegung zu nennen, die Verfahren zur Fortentwicklung der digitalen Enzyklopädie Wikipedia oder Organisationen wie der Chaos Computer Club, die exklusiv netzpolitische Ziele verfolgen. Sollte Jeremy Rifkin recht behalten, werden sich in einem späteren Stadium der digitalen Informationsgesellschaft sogar netzbasierte Produktionsformen herausbilden, in denen Zivilgesellschaft und Wirtschaft als gleichwertige Partner zusammenwirken (vgl. *Rifkin* 2011).

6 Zum Netzneutralismus

Dass die Autoren, die von *Buchstein* dem neutralistischen Lager zugeordnet werden, auch die Gefahren thematisiert haben, die dem demokratischen Gemeinwesen aus den informationstechnischen Innovationen erwachsen, erscheint aus der Retrospektive als entscheidender Beitrag zum Verständnis des Verhältnisses von Demokratie und Digitalisierung. Zur Tragfähigkeit einzelner Aussagen ist folgendes anzumerken:

- Die Vorstellung von einer Digital Divide und daraus erwachsenden Partizipationsasymmetrien besitzt als Gegenbild zur Vision einer Gesellschaft, in der ein universeller Zugang zu Wissensbeständen, Diskursen und Entscheidungsprozessen für vergleichbare Beteiligungschancen sorgt, bis heute Plausibilität. Dies gilt schon im Hinblick auf technisch hochentwickelte Länder. So sind auch in Deutschland zwar die meisten, aber noch längst nicht alle Bürgerinnen und Bürger in die Internetkommunikation eingebunden. Und gerade viele „Digital Immigrants“ (*DIVSI* 2013, S. 10), also Menschen, die nicht mit den digitalen Informationstechnologien groß geworden sind, sondern sie erst in einer späteren Lebensphase kennengelernt haben, stehen eher ratlos vor den immensen Dimensionen der virtuellen Welt und den Möglichkeiten der Netzkommunikationen, von denen sie nur einen Bruchteil nutzen.
- Hinsichtlich unterentwickelter Länder stellt sich diese Problematik noch weitaus größer dar. Obwohl die Verbreitung von Mobilfunktechnologien etwa in Afrika und Lateinamerika durchaus Verbesserungen gebracht hat, führt doch schon allein der dort

anzutreffende Analphabetismus als wohl gravierendstes aller Bildungsdefizite dazu, dass große Bevölkerungsteile dauerhaft aus der Netzwelt ausgeschlossen bleiben (vgl. *UNESCO* 2015). Und dort, wo Menschen Zugang über Handys oder Smartphones erhalten, verfügen sie damit noch längst nicht über die Möglichkeiten eines an das Breitbandnetz angeschlossenen und mit einem lokalen Netz ausgestatteten mitteleuropäischen Haushaltes, in dem unterschiedliche Endgeräte vom Festplatzrechner über den internetfähigen Fernseher bis hin zu Laptops und Tablets gleichzeitig bereitstehen.

- Es sind zwar viele neue Kanäle entstanden, die zur Erweiterung und Vertiefung der Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern auf der einen und Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite in Betracht kommen, intensive Dialoge zwischen Repräsentanten und Repräsentierten lassen bislang aber auf sich warten (vgl. *TAB* 2006, S. 134ff.; *Meißelbach* 2009, S. 109f./120f.). *Christoph Meißelbach* führt dies darauf zurück, dass es der etablierten Politik an einem „erweiterten Partizipationsverständnis“ fehlt (*Meißelbach* 2009, S. 109), und dass das „egalisierende Potential“ der Netzkommunikation „von den Mächtigen mehr als Gefahr denn als Chance“ betrachtet wird (*Meißelbach* 2009, S. 121).
- Gesellschaftliche Segmente, etwa gebildete Schichten, die schon früher mehr Mitsprachemöglichkeiten als andere hatten, sind im Internet überrepräsentiert (vgl. *Marien/Hooghe/Quintelier* 2010, S. 131ff.; *Zillien/Haufs-Brusberg* 2014, S. 79). Abgesehen davon, dass auch neue „Informationseliten“ (*Brynjolfsson* 2015; *Schenk/Wolf* 2006, S. 258) entstanden sind, von denen sich einige als eine Art digitale Avantgarde mit politischem Anspruch profiliert haben¹, spiegeln sich daher in vielen Bereichen der Netzwelt altbekannte soziale Asymmetrien wider. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass „Regierungen, Parteien und Politiker“ das Netz vermehrt „zur personen- und themengebundenen Selbstdarstellung“ nutzen (*Bleicher* 2010, S. 25).
- Wo sich der Kreis der Mitwirkenden erweitert, haftet Formen der niederschweligen Partizipation das Stigma von Minderwertigkeit an, was abwertende Begriffe wie „Slackivism“ oder „Clickivism“ deutlich machen (*Cage* 2015; *Jöckel/Kamps/Potz* 2014, S. 153). Gelegentlich wird sogar bezweifelt, dass das Liken einer politischen Stellungnahme oder die Unterstützung einer Onlinepetition vom heimischen Rechner aus überhaupt mehr sein kann als ein „Happening“ (*Wewer* 2014, S. 110), eine „Alibiveranstaltung“ (*Wagner/Brüggen* 2012, S. 21) oder ein „Wellnessprogramm“ (*Reinhardt* 2012, S. 283) für Menschen ohne nennenswertes politisches Interesse.
- Selbst der Wert digitaltechnisch gestützter Deliberationen, die zumeist im lokalen Bereich angesiedelt sind, ist umstritten. Angriffsfläche bietet dabei neben der fehlenden Bindungswirkung von Ergebnissen die verschwindend geringe Bedeutung, die solchen Verfahren im Vergleich mit politischen Prozessen zukommt, die auf nationaler und internationaler Ebene ohne Einbezug und partiell sogar ohne Wissen der Bürgerschaft ablaufen (vgl. *Jessen* 2011, S. 10; *Pink/Bode* 2010 S. 45ff.). In diesem Sinne kann hinsichtlich der Situation europäischer Staaten die Frage aufgeworfen werden, inwieweit die Äußerungen von Bürgerinnen und Bürgern zu überschaubaren Teilen kommunaler Haushaltsplanung ins Gewicht fallen, wenn nationale Regierungen und weitgehend autark agierende europäische Einrichtungen gleichzeitig finanzpolitische Entscheidungen treffen, die nationale Haushalte mit Milliardensummen belasten können, und selbst in dem Fall, dass es dazu nicht kommt, immer noch eine gravierende Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums nach sich ziehen.

- Die Orientierung am Leitbild von Liquid Democracy stellt organisationsintern nach wie vor eine seltene Ausnahme dar und spielt auf gesamtgesellschaftlicher Ebene keine Rolle. Die Piraten, die wie keine andere Partei für dieses Konzept stehen, haben zwar „einige Achtungserfolge bei Wahlen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene“ erringen (Roleff 2012, S. 20), sich aber weder hierzulande noch anderswo zu einer bedeutsamen politischen Kraft entwickeln können (vgl. Bieber 2012a, S. 27ff.; Roleff 2012, S.14ff.).
- Die Warnungen vor einer wachsenden verbalen Aggression und der Verbreitung demokratische Grundwerte verletzender Inhalte haben sich inzwischen als nur zu berechtigt erwiesen. Neben Cybermobbing, das gelegentlich auch in politischen Kontexten eine Rolle spielt, und Flaming, durch das politische Gegner eingeschüchtert und mundtot gemacht werden sollen, sind in jüngster Zeit Phänomene getreten, deren neue Qualität Schlagzeilen wie „Internet als Pranger“ (Gutschker/Giammarco 2015, S. 1), „Cyberterror“ (Costigan 2015, S. 10; Rieger 2015, S. 45) oder „Menschenjagd im Internet“ (Gutschker/Giammarco 2015, S. 1) veranschaulichen. Sogenannte „Cyber-Dschihadisten“ (Blume 2015, S. 26) veröffentlichten persönliche Daten von französischen Soldaten und ihren Angehörigen in sozialen Netzwerken (vgl. Gutschker/Giammarco 2015, S. 1; Rieger 2015, S. 45), nachdem Anhänger der Terrormiliz Islamischer Staat Videos von der Ermordung von Journalisten und anderen Geiseln auf You Tube präsentiert hatten (vgl. Onyanga-Omara/Leinwand-Leger 2015, S. 1f.). Und Deutsche, die sich rechtsradikalen und ausländerfeindlichen Bewegungen entgegenstellen, sehen sich immer öfter einem „Klima der Angst und Einschüchterung“ (Klingst 2015, S. 4) ausgesetzt, bei dessen Erzeugung die Netzkommunikation eine zentrale Rolle spielt. So wurden Personen, die sich für die Aufnahme und Integration von Asylanten engagieren, per anonymer SMS bedroht, und Twitter und Facebook wurden benutzt, um gefälschte Todesanzeigen von missliebigen Lokalpolitikern und Journalisten in Umlauf zu bringen (vgl. Klingst 2015, S. 4).
- Dass die informationstechnischen Innovationen nicht nur zu einer Informationsexplosion, sondern auch zu einer exponentiellen Ausweitung von Kommunikationsoptionen geführt haben, steht fest (vgl. Bolz 2012, S. 29ff.; Reiner mann 2014, S. 61ff.). Über die Frage, ob dadurch Orientierungsprobleme entstanden sind, die populistische und demagogische Bewegungen begünstigen, lässt sich dagegen nur spekulieren; zu zahlreich sind hier die Einflussfaktoren und zu komplex die Wechselwirkungen. Dafür, dass ein solcher Zusammenhang aber auch nicht einfach von der Hand zu weisen ist, sprechen die „schiere Menge von Material, Accounts und Plattformen“ (Musharbash 2015, S. 26) von militanten Islamisten, Rechtsradikalen, Pegida-Aktivisten und anderen Gruppierungen, die im Internet geschlossene Ideologien und vermeintlich einfache Lösungen für komplexe Probleme propagieren, und die Verzahnung von Aktivitäten im Netz mit Aktionen in der sogenannten realen Welt, die von Flashmobs bis zu Großkundgebungen reichen.
- Eine nationale Öffentlichkeit und erst recht eine europäische oder gar weltweite Öffentlichkeit waren niemals mehr als Fiktion oder Wunschdenken (vgl. Marschall 1999, S. 109ff.). Was zur Organisation demokratischer Gemeinwesen in modernen Massengesellschaften zur Verfügung steht, kann eher als Netz sich überlappender Öffentlichkeiten beschrieben werden, das seit der Verbreitung des Fernsehens von diesem dominiert und seit der Verbreitung des Internets von Diensten wie Websites und Elektronischer Post mitgeprägt wird. Dass sich dieses Netz in der Vergangenheit im-

mer weiter ausgedehnt, Risse bekommen und die Tendenz gezeigt hat, an den Rändern auszufransen, ist offensichtlich (vgl. Grunwald u.a. 2006, S. 10ff.; Hasebrink/Hölig 2014, S. 16ff.; Schaal 2014, S. 117). Ursächlich dafür waren vor allem rasante Differenzierungsprozesse bei den digitalen Medien, die Printmedien wie die herkömmliche Zeitung zunehmend an den Rand drängen. Der bislang letzte Schub der Auflösung des öffentlichen Raums resultiert aus der Ausbreitung des Web 2.0. In dem Maße, wie sich ehemals weitgehend passive Nutzer als Gestaltungsgrößen im Netz etablieren können, wächst das „Gemisch aus Mail- und Forendiensten“, welche „öffentliche bzw. gruppenöffentliche Kommunikation mit der Möglichkeit kombinieren, persönliche Nachrichten auszutauschen“ (Beckmann 2012, S. 181). Noch verschärft wird die Problematik dadurch, dass gerade Angehörige nachwachsender Generationen den Angeboten der überkommenen Massenmedien zunehmend den Rücken kehren (vgl. ARD/ZDF 2015).

- Das von Buchstein mit „Panoptifizierung“ (Buchstein 1996, S. 587) umschriebene Szenario einer gläsernen Gesellschaft, in der Kommunikationsteilnehmer mit unliebsamen politischen Einstellungen identifiziert, diskriminiert und diszipliniert werden können, konkretisiert sich heute so deutlich, dass viele darin sogar die größte Gefahr für die demokratische Willensbildung sehen. Ursächlich dafür, dass der Verlust von Privatheit inzwischen zu einem Merkmal der modernen Gesellschaft geworden ist, sind unterschiedliche Faktoren. Erstens führt der Umstand, dass immer mehr Menschen Zugang zu einem zunehmend leistungsfähigen Internet gefunden haben, auch dazu, dass immer mehr digitale Spuren hinterlassen werden, die ausgewertet und zu Persönlichkeitsprofilen verdichtet werden können (vgl. FOKUS 2014, S. 11). Zweitens ermöglicht die rasante Verbreitung einer mit der Festnetzkommunikation verknüpften Mobilkommunikation inzwischen auch die Erstellung von Bewegungsprofilen (vgl. FOKUS 2014, S. 11). Und drittens dringen die technischen Innovationen immer tiefer in immer mehr Lebensbereiche ein (vgl. Schmitt 2014, S. 29), wovon Metaphern wie das „intelligente Haus“ (Bachmann 2014, S. 12), die „intelligente Uhr“ (Cap 2014, S. 959), das „Auto als fahrender Hochleistungscomputer“ (Eicher/Sipple 2014, S. 18, vgl. auch Köhler 2014, S.15ff.) oder die „vernetzte Stadt“ (Läscher 2014, S. 26) künden.
- Die Möglichkeit, Informationen zu einzelnen Gesellschaftsmitgliedern zu sammeln und zu Profilen zu verbinden, haben vor allem Konzerne wie Facebook, Google oder Acxiom, eine Firma, die nur wenigen bekannt ist, aber dennoch Daten zu mehr als fünf Millionen Konsumenten gehortet hat und diese nutzt, um jedes Jahr über zweihunderttausend Werbekampagnen zielgruppengerecht auszusteuern (vgl. Mc Laughlin 2013, S. 24). So lange solche Unternehmen sich auf die Verfolgung ökonomischer Ziele beschränken, sind die Auswirkungen ihrer Machtstellung auf die demokratische Willensbildung noch indirekter Natur. Direkt äußern sie sich aber dort, wo Internetkonzerne mit Sicherheitsbehörden zusammenarbeiten, etwa mit in den Vereinigten Staaten beheimateten Geheimdiensten, die sich auch selbst intensiv mit der Erfassung und Auswertung digitaler Netzkommunikation befassen (vgl. Bauerlein/Jeffery 2015; Bewarder/Graw 2013, S. 6; Hildebrandt/Krupka 2013, S. 5).
- Erhalten Sicherheitsbehörden die Möglichkeit, detaillierte Persönlichkeitsprofile von mehr oder weniger willkürlich ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern zu generieren und ohne gravierenden Anlass und richterliche Genehmigung Abhöraktionen durchzuführen, wird der demokratische Willensbildungsprozess dadurch nicht nur gestört,

sondern grundsätzlich in Frage gestellt. Denn Privatheit ist eine Voraussetzung von Freiheit und Freiheit eine Voraussetzung von Partizipation. In gefestigten Demokratien wie der deutschen kann die Identifizierung von Kommunikationsteilnehmern mit unliebsamen politischen Einstellungen etwa Karriere Nachteile nach sich ziehen, in weniger entwickelten Demokratien ohne tragfähiges rechtsstaatliches Fundament drohen noch weitaus härtere Sanktionen bis hin zu Körperverletzung und Freiheitsentzug.

- Dabei ist die demokratische Willensbildung nicht erst dann gefährdet, wenn Geheimdienste ihr Wissen über einzelne Gesellschaftsmitglieder nutzen, um deren Verhalten zu manipulieren oder ihnen die Rechnung für ihre Aufsässigkeit zu präsentieren. Wie auch schon bei der Begründung des Rechtes auf informationelle Selbstbestimmung festgestellt wurde, reicht dazu schon aus, dass politisches Engagement in der Bürgerschaft tendenziell als riskant empfunden wird, weil es jederzeit an die Oberfläche gebracht und möglicherweise geahndet werden kann (vgl. *Cap* 2014, S. 958; *Papier* 2012, S. 67ff.).
- Die Warnung vor einer Marginalisierung der politischen Potentiale der Netzkommunikation in der Folge einer Kommerzialisierung des Internets hat sich dagegen als unbegründet erwiesen (vgl. Reedy/Wells 2009, S. 157ff.; Sarcinelli 2012, S. 440ff.). Obwohl die wirtschaftliche Bedeutung, die der virtuellen Welt inzwischen zukommt, wohl die kühnsten Erwartungen übertroffen hat, ist der politischen Nutzung des Internets dadurch kein Ende bereitet worden.
- Dies bedeutet aber natürlich nicht, dass die Kommerzialisierung an der demokratischen Willensbildung spurlos vorübergegangen wäre. Neben den Konsequenzen, die aus der massenhaften Sammlung von Daten zu Zwecken der Profilbildung resultieren, sind hier weitere Phänomene in den Blick zu nehmen, die sich subtiler darstellen und deren Bedeutung erst ansatzweise erforscht ist. Dazu gehört die Tatsache, dass soziale Netzwerke und allen voran Facebook maßgeblich darüber mitbestimmen, welche Nachrichten im Internet Verbreitung finden, und damit auch darüber, wie die Welt von den Teilnehmern wahrgenommen wird (vgl. Hamann 2015, S. 21; Marichal 2012; Ochmann 2015, S. 127). Dazu zählt der Umstand, dass Suchmaschinen und allen voran Google als selektierende Filter wirken und damit ebenfalls zur Konstruktion sozialer Realität beitragen, ohne dass sich die meisten Nutzer dessen bewusst sind (vgl. Kink/Hess 2007, S. 298ff.; Röhle 2007, S. 127ff.; Worstall 2015). Und dazu gehört die Tatsache, dass auch sogenannte native Apps – also Handyprogramme, die sich nicht wie Webapps ohne gesonderte Installation im Browser aktivieren lassen, sondern von einem Hersteller wie Apple bezogen werden (vgl. Beckmann 2012, S. 176ff.; ISPRAT 2014, S. 4) – strukturierend in ehemals gestaltungsoffene Computerwelten und Interaktionsräume eingreifen.

Wie eingangs dargelegt, erschöpfen sich die Annahmen des Netzneutralismus nicht in der Überzeugung, dass den Chancen, welche die Netzkommunikation zur Fortentwicklung des demokratischen Gemeinwesens bietet, eine Fülle von Gefahren gegenübersteht. Es wird zudem unterstellt, dass gezielte Interventionen die Möglichkeit eröffnen, die Chancen produktiv zu machen und die Risiken zu beherrschen. Was diesen Aspekt angeht, ergeben die in den beiden vergangenen Dekaden gesammelten Erfahrungen kein eindeutiges Bild. Einige Befunde sprechen dafür, dass solche Einflussmöglichkeiten tatsächlich bestehen und auch bereits erfolgreich genutzt werden konnten:

- Dass Maßnahmen wie der Ausbau der Breitbandverkabelung (vgl. etwa *Sauret* 2012, S. S. 120; *Sonder* 2015, S.12f.; *Weiler* 2012, S. 257ff.), die Unterstützung einheitlicher technischer Standards und Datenformate (vgl. *Schwärzer* 2012, S. 86ff.; *Wimmer* 2012, S. 192ff.), die Bereitstellung von Basiskomponenten (vgl. etwa *Eifert* 2004, S.120; *Winkel* 2007a, S. 165ff.) oder die Förderung von Medienkompetenz in der Bevölkerung (vgl. *Czernohorsky/Weiler* 2012, S. 321ff.) dazu beigetragen haben, die Proportionen von Offlinern und Onlinern in modernen Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland innerhalb weniger Jahre zugunsten der letztgenannten Kategorie zu verschieben, erscheint plausibel. Dass Förderprogramme geholfen haben, vielen Menschen in unterentwickelten Ländern, die lange von der Internetnutzung ausgeschlossen waren, einen bescheidenen Zugang über stationäre und insbesondere mobile Endgeräte zu verschaffen (vgl. *Cyranek* 2014, S. 143ff.; *OECD/ITU* 2011, S. 17ff.), lässt sich wohl ebenso wenig bestreiten. Und dass die rasant gewachsene Zahl der Internetauftritte von Regierungen, Verwaltungen, Parlamenten und Parteien und die Bereitschaft, Datenbestände im Sinne von Open Government öffentlich zugänglich zu machen (vgl. *Coglianesi* 2009, S. 522ff.; *Hagen/Kubicek*, S. 32f.; *Shkabatur* 2013, S.79ff.), Informationsasymmetrien prinzipiell entgegenwirken, steht ebenfalls zu vermuten.
- Die Fortexistenz des Politischen in einer sich zunehmend kommerzialisierenden virtuellen Welt kann durchaus zu staatlichen und kommunalen Programmen in Bezug gesetzt werden, die internetgestützte Deliberation fördern, oder zu netzpolitischen Erfolgen wie der Aufrechterhaltung von Netzneutralität (vgl. *Wolff* 2015, S. 1f.) und der „vereitelten rundfunkrechtlichen Einführung einer Internetfilterung im Namen des Jugendmedienschutzes“ (*Grassmuck* 2014, S. 77). Dass hier eine zentrale oder gar die entscheidende Ursache für die Aufrechterhaltung politischer Räume im Internet liegt, wird allerdings wohl auch niemand unterstellen wollen.

In anderen Bereichen ist es entgegen der netzneutralistischen Erwartung offensichtlich nicht gelungen, Gefahren zu entschärfen, die der Demokratie aus der Netzkommunikation erwachsen:

- So sind verbale Aggression und die Verbreitung menschenverachtender und verfassungsfeindlicher Inhalte bis hin zu Aufrufen zum Völkermord inzwischen zu einem festen Bestandteil der virtuellen Welt geworden. Staatliche Normen und Appelle (vgl. *Haug* 2010), die Bereitschaft kommerzieller Plattformbetreiber, zur Eliminierung solcher Inhalte mit Behörden zu kooperieren (vgl. *Hamann* 2015, S. 21), und auch zivilgesellschaftliche Projekte wie die Entwicklung der „Netiquette“, eines ethisch fundierten Verhaltenskodexes für die virtuelle Welt (vgl. *Network Working Group* 2015), haben das nicht verhindern können. Und so ist die „Diversifikation von Öffentlichkeit“ (*Sarcinelli* 2012, S. 446), die den zur demokratischen Willensbildung erforderlichen kollektiven Wahrnehmungsfokus in Frage stellt, auch durch ein verstärktes Engagement von Rundfunkanstalten und Verlagen im Internet nicht aufgehalten worden.
- Sehr deutlich zeigt sich die Unfähigkeit, die Netzkommunikation nach demokratieverträglichen Regeln zu gestalten, auch in der Hilflosigkeit gegenüber einer zunehmend effektiven „Überwachungswirtschaft“, die „Privatheit als Handelsware begreift“, und gegenüber Tendenzen, die den Übergang zum „Überwachungsstaat“ begünstigen (*Heckmann* 2014, S. 962). Wer diese Hilflosigkeit auf das Fehlen geeigneter Abwehrinstrumente zurückführt, begibt sich allerdings auf dünnes Eis. Fest steht lediglich,

dass überkommene national basierte Steuerungsmechanismen der Regelsetzung, Kontrolle und Sanktion abweichenden Verhaltens in der virtuellen Welt immer weniger greifen (vgl. *Kutscha* 2010, S.112ff.; *Möller* 2012, S. 309ff.).

- Mehr Erfolg versprechen sich viele vom sogenannten technischen Datenschutz, also von Bestrebungen, die Sicherung der Privatsphäre in technische Lösungen von Beginn an einzubauen (vgl. *Schaar* 2012, S. 363ff.). Prinzipiell möglich ist dies, weil solche Systeme nicht von der Hardware, sondern von der Software bestimmt werden, die keiner fixen technischen, sondern einer disponiblen sozialen Logik folgt. Wie Programmierer sicherstellen können, dass die Kunden einer Internetfirma nur dann Zugang zu deren Leistungen erhalten, wenn sie dem Unternehmen im Gegenzug detaillierten Einblick in ihre persönlichen Verhältnisse gewähren, könnten sie ebenso dafür sorgen, dass auf die Erhebung persönlicher Daten verzichtet und die Speicherung von Verbindungsdaten unterlassen wird. Als Ansatzpunkte, um mehrseitig akzeptablen Softwarelösungen den Weg zu bereiten, gelten grenzüberschreitend angelegte politische Aktivitäten und überstaatliche Verregelungen (vgl. *Hijmans/Langfeldt* 2012, S. 403ff.; *Körner* 2012, S. 426ff.).
- Zudem wäre es prinzipiell möglich, den Internetnutzern Mittel an die Hand zu geben, mit denen sie sich vor der Ausspähung von sensiblen Informationen und Kommunikationsbeziehungen selber schützen können (vgl. *Curry* 2010; *Roßnagel* 2011, S. 3ff.; *Schröter* 2012, S. 345ff.). Die dazu geeignete Basistechnologie ist die elektronische Kryptographie. Diese findet aber vor allem in der Variante der digitalen Signatur Verbreitung, während die Möglichkeiten der Konzellation, also der vertraulichkeits-schützenden Verschlüsselung, im Hintergrund bleiben. Zusammen mit Anwendungen der Anonymisierung und Pseudonymisierung verharrt die Konzellation bis heute weitgehend im Stadium von Verfahren, welche jenseits der Horizonte einer breiten Nutzerschaft angesiedelt und partiell auch schwer handhabbar sind. Forderungen wie die, dass diese Technologien „als legitime Konzepte gesellschaftlich etabliert und fundiert“ werden müssen (*Fromm* 2013, S. 20), sind eher selten zu vernehmen. Eliten in Politik und Wirtschaft machen sich die Vorteile solcher Systeme allerdings durchaus zunutze, etwa indem sie auf Virtual Private Networks ausweichen oder bei Spezialfirmen abhörsichere Handys in Auftrag geben (vgl. *Fischermann* 2013, S. 26; *Hamann* 2014, S. 23; *Martin-Jung* 2013, S. 5).
- Festzuhalten ist hier schließlich auch, dass es selbst in Staaten mit langer demokratischer Tradition wie der Bundesrepublik Deutschland an einer effektiven Kontrolle von Geheimdiensten fehlt, wobei offen bleibt, ob diese nicht gewollt oder schlichtweg nicht möglich ist (vgl. *Bittner/Musharbash* 2013, S. 3; *Lau* 2015, S. 5; *Obermaier* 2014, S. 5). Die Eigendynamik von Geheimdiensten ist kein neues Phänomen, aber es gewinnt in einer Gesellschaft, in der immer mehr Kommunikationsbeziehungen in die Netzwerke verlagert und damit nachvollziehbar und abhörbar werden, eine völlig neue Dimension.
- Besonders bedrohlich erscheint dieser Befund angesichts der jüngsten Fortentwicklungen auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz. Während die National Security Agency, der größte Geheimdienst der Vereinigten Staaten, nach Medienberichten bereits heute in der Lage ist, den Internetverkehr fast vollständig aufzuzeichnen (vgl. *Randow* 2013, S. 31), fehlte es ihr und anderen Geheimdiensten aber bislang noch an geeigneten Instrumenten, um die riesigen Datenmassen auszuwerten. Die Möglichkeit dazu könnten ihnen aber schon bald selbstlernende Computerprogramme eröffnen, die

in der Wirtschaft bereits heute eine Rolle spielen und im Rahmen der Diskussion um Big Data noch vor nicht allzu langer Zeit einseitig positiv beurteilt worden sind (vgl. *IBM Institute* 2012; *Lynch* 2008, S. 28ff.).

7 Zum Netzpessimismus

Was die retrospektive Betrachtung netzpessimistischer Positionen angeht, sind folgende Befunde und Überlegungen zu berücksichtigen:

- Die rasante Vermehrung von Netzzugängen in fast allen Weltregionen, der enorme Zuwachs an politisch relevanten Informationsquellen und Kommunikationsoptionen, die damit einhergehende Ausweitung politischer und zivilgesellschaftlicher Aktionsfelder einschließlich der Entstehung von Netzpolitik, die Relativierung der dominierenden Rolle überkommener Massenmedien und die Resistenz der Internetkommunikation gegenüber obrigkeitstaatlichen Blockierungsversuchen zählen zu den Phänomenen, die sich mit einer netzpessimistischen Sicht nur schwer vereinbaren lassen.
- Während die zur Untermauerung der netzoptimistischen Position geeigneten Befunde und Interpretationen die netzpessimistische Sicht tendenziell in Frage stellen, stützen die Kratzer und Flecken im Bild der virtuellen Welt, das der Netzneutralismus vermittelt, auch die pessimistische Position. Dies gilt bereits für den Umstand, dass das Szenario einer Digital Divide und einer damit verbundenen „Democratic Divide“ (Min 2010, S. 22; Zillien/Hauf-Brusberg 2014, S. 91) nicht nur im Hinblick auf unterentwickelte Gesellschaften weiterhin Brisanz besitzt, sondern auch auf Länder in Nordamerika und Europa, wenn man nicht nur nach Zugang oder Nichtzugang, sondern zudem nach Art des Zugangs und Intensität der Nutzung differenziert (vgl. DIVSI 2013, S. 33ff.; D21 2014, S. 15ff.; Zillien/Hauf-Brusberg 2014, S. 74ff.).
- Die Flut von „Unsachlichkeit bis hin zu grober Unflätigkeit“ (Weinhardt/Teubner 2014, S. 103), die mit dem Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft zusammen mit verfassungsfeindlichen und kriminellen Inhalten in den politischen Diskurs geschwappt ist, und die Unfähigkeit, diesen davon wieder zu befreien, können als weitere Belege für die Validität netzpessimistischen Denkens betrachtet werden. Nichts anderes gilt im Hinblick auf die aus Komplexitätserhöhungen erwachsenden Orientierungsprobleme, auch wenn sich deren Folgen nicht eindeutig bestimmen lassen, auf den sukzessiven Zerfall eines kollektiven gesellschaftlichen Aufmerksamkeitsfokusses, der aus der Relativierung der Rolle der überkommenen Massenmedien durch das Internet resultiert, auf die zunehmend widerspruchlos hingegenommene Praxis von Internetkonzernen, „unser Leben mit Hilfe unserer Daten zu quantifizieren, um uns zu vermessen und zu berechnen“ (Hofstetter 2015, S. 11), und auf als „Hüter des Ausnahmezustands“ (Assheuer 2013, S. 36) agierende Sicherheitsbehörden, die bürgerschaftliche Schutzräume immer weniger akzeptieren und damit das Vertrauen in Staat und Demokratie unterminieren.
- Vor allem ist festzuhalten, dass das zentrale netzpessimistische Argument noch immer Aktualität besitzt, nach dem sich eine zunehmend internetbasierte Gesellschaft in vielerlei Hinsicht in eine Welt der schlechten Alternativen verwandelt, in der man eine Fehlentwicklung oft nur unter Inkaufnahme einer anderen nicht weniger gravierenden vermeiden kann. Dies offenbaren bereits die wachsenden Spannungen zwi-

schen den Anforderungen, die aus der zunehmenden Informationsflut erwachsen, und den Belangen der Aufrechterhaltung einer politischen Öffentlichkeit. So wirken Diskursplattformen, elektronische Zeitungen und gruppenspezifisch genutzte Suchmaschinen zwar der Gefahr entgegen, dass die zunehmende Komplexität der virtuellen Welt in der Bürgerschaft zu Orientierungsverlusten führt, andererseits leisten sie aber auch einem weiteren Zerfall der Öffentlichkeit Vorschub, weil sie selbst zu den Triebkräften der medialen Ausdifferenzierung gehören. Die Frage, wie man beides zugleich haben kann – also sowohl gut informierte und politisch handlungsfähige Gesellschaftsmitglieder als auch eine öffentliche Sphäre, die in der Massengesellschaft als Basis der demokratischen Willensbildung dienen kann – steht damit weiter im Raum.

- Dass die fortschreitende Verlagerung sozialer Funktionen in elektronische Netzwerke eine vormals durch das Strukturprinzip des Sowohl-als-auch bestimmte Gesellschaft immer mehr zu einer Entweder-oder-Gesellschaft werden lässt, manifestiert sich besonders deutlich in dem zunehmend brisanten Verhältnis zwischen dem bürgerschaftlichen Recht auf liberalen Freiraum einerseits und dem staatlichen Ordnungsanspruch andererseits. Während den Ermittlungsmöglichkeiten seiner Sicherheitsbehörden und damit auch dem Herrschaftsanspruch des Staates in der Vergangenheit bereits durch technische Restriktionen Grenzen gesetzt waren, ist mit dem Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft eine lückenlose Überwachung fast aller Lebens- und Arbeitsbereiche technisch möglich geworden. In dem Maße, wie diese Möglichkeiten ausgeschöpft werden, droht eine „Suspendierung liberaler Grund- und Abwehrrechte“ mit fatalen Folgen für das demokratische Gemeinwesen (Schaal 2014, S. 114).
- Gleichzeitig existiert mit der vertraulichkeitsschützenden elektronischen Kryptographie aber auch eine Technologie, die einen zuverlässigen Schutz vor der Ausspähung sensibler Informationen bietet und die Vergabe von Pseudonymen und Anonymisierungsverfahren unterstützt, durch die Kommunikationsakte vor der Kenntnisnahme Dritter bewahrt werden können. Welche Möglichkeiten hier bestehen, zeigen nicht nur die in jüngster Zeit zu beobachtenden Bestrebungen von Eliten in Politik und Wirtschaft, sich mit Hilfe darauf spezialisierter Unternehmen vor Abhören und Überwachung zu schützen, sondern auch Erfahrungen, die in den vergangenen Jahren mit dem sogenannten „Deep Net“ (Setz 2013, S. 39) oder „Dark Net“ (Wiedmann-Schmidt 2014, S. 30) gesammelt worden sind. Dabei handelt es sich um einen mittels eines speziellen Browsers anonym nutzbaren Bereich des Internets, über den man sich nach Berichten von Journalisten sogar „Drogen, Waffen, Killerdienste und Kinderpornographie“ beschaffen kann (Setz 2013, S. 39).
- Im Internet existiert also nicht nur die Welt der herkömmlichen Browser, Suchmaschinen und Plattformen, in der Konzerne den gläsernen Kunden und Sicherheitsbehörden den gläsernen Bürger zum Normalfall werden lassen, sondern auch ein „Anonymität via Design“ bietendes „Parallelnetz“, vor dem „selbst Geheimdienste kapitulieren“ (Setz 2013, S. 39). Damit ist hier neben dem Szenario einer Orwellschen Überwachungsgesellschaft auch das einer radikalliberalen Anarchie denkbar, in dem das einzig geltende Recht das des Stärkeren ist. Was sich bislang aber nicht abzeichnet, ist der Weg in eine digitale Informationsgesellschaft, in der bürgerschaftliche Freiräume und staatliche Ordnungsansprüche als konstituierende Elemente eines demokratischen Gemeinwesens nebeneinander existieren bzw. in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Forderungen nach elektronischen Wahlen, gelegentlich auch nach elektronischen Abstimmungen, waren schon Mitte der neunziger Jahre zu vernehmen und sind bis heute nicht verstummt (vgl. *Bieber* 2012b, S. 354f.; *Marcinkowski/Pfetsch* 2009, S. 11ff.; *Meißelbach* 2009, S. 122; *Will* 2002, S. 18f.). Ein für die Einführung von Onlinewahlen häufig vorgebrachtes Argument ist, dass diese geeignet seien, der „Wahlabstinz junger Bevölkerungsgruppen“ (*Bieber* 2012b, S. 357) entgegenzuwirken, und damit einer „kommunikativen Mobilisierung des demokratischen Basisprozesses politischer Wahlen“ (*Marcinkowski/Pfetsch* 2009, S. 14) Vorschub zu leisten. Aus netzpessimistischer Sicht und auch aus dem Blickwinkel einiger Autoren, die schwerpunktmäßig dem Netzoptimismus oder dem Netzneutralismus zugeordnet worden sind, eignen sich informationstechnische Innovationen aber lediglich für die unteren Stufen des demokratischen Willensbildungsprozesses. Die Entscheidungsebene soll von ihnen weitgehend unberührt bleiben. Dazu ist folgendes festzuhalten:

- Dieser Forderung bzw. Erwartung wurden die Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre fast durchgängig gerecht. Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist man über gelegentliche Experimente mit elektronischen Wahlen nicht hinausgelangt, wobei diese zumeist auch noch außerhalb des staatlichen Bereichs angesiedelt waren (vgl. etwa *Bieber* 2012b, S. 353ff.; *Poelmans* 2012, S. 165; *Winkel* 2007a, S. 168f.).
- Abweichungen von diesem Trend finden sich in Estland, wo Bürgerinnen und Bürger ihre Stimme bei Kommunalwahlen, Europawahlen und Parlamentswahlen über das Internet abgeben konnten (vgl. *Eixelsberger* 2010, S. 8ff.; *Meagher* 2008, S. 349ff.; *Mundorf/Reiners* 2010, S. 42ff.). Gelegentlich wird auch Brasilien in dieser Hinsicht ein „Spitzenplatz“ zugestanden (*Cyranek* 2014, S. 147, vgl. auch *Bieber* 2012b, S. 359; *Rezende* 2004, S.2ff.). Dazu ist aber anzumerken, dass man den Schwerpunkt dort nicht auf die Onlinewahl, sondern auf den Einsatz elektronischer Wahlmaschinen gelegt hat. In der Schweiz wurden sogar Abstimmungen über das Netz durchgeführt (vgl. insb. Schweizerischer Bundesrat 2006, aber auch *Fraefel/Neuroni/Brugger* 2012, S. 413ff.).
- Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Ablehnung von informationstechnischen Innovationen auf der Entscheidungsebene nicht mehr wie vor zwanzig Jahren legitimiert wird durch Warnungen vor einer aller Symbolkraft entkleideten „Knopfdruckdemokratie“ (*Buchstein* 1996, S. 585) und „Push Button-Abstimmungen“ (*Buchstein* 1996, S. 604), in denen gesichtslose Massen zweifelhafte Entscheidungen treffen, sondern vor allem durch Hinweise auf Sicherheitsprobleme (vgl. *Bieber* 2012b, S. 360ff.; *Feick* 2007, S. 233; *Hall* 2012, S. 153ff.; *Kobie* 2015). Dass solche Argumente nicht leicht widerlegbar sind, ist schon dem Umstand geschuldet, dass absolute Sicherheit auch in der virtuellen Welt der Netze eine Illusion darstellt.

8 Zusammensicht und Fazit

Auch zwanzig Jahre, nachdem *Hubertus Buchstein* den Diskurs über die demokratischen Potentiale der digitalen Informationstechnologien durch die Einführung der Idealtypen Netzoptimismus, Netzneutralismus, und Netzpessimismus strukturiert hat, lässt sich keine Position durchgängig bestätigen oder widerlegen. Vielmehr wird deutlich, dass alle Sichtweisen einerseits Elemente aufweisen, die auch aus heutiger Sicht noch substanziell er-

scheinen, andererseits aber ebenso Komponenten enthalten, deren Tragfähigkeit durch Entwicklungen der letzten beiden Dekaden in Frage gestellt wird. Dass dabei die Stärken der einen Position auf die Schwachpunkte der anderen verweisen und umgekehrt, liegt in der Natur der Sache.

Der Umstand, dass sich die Machtverhältnisse in der politischen Kommunikation zugunsten der Bürgerschaft verschoben haben und überkommenen Eliten die Herrschaft über die Öffentlichkeit weitgehend entglitten ist, kann als ein besonders gewichtiges Argument zur Bestätigung der optimistischen Sichtweise angeführt werden. Geradezu hell-sichtig wirken heute neutralistische Warnungen vor einer Verrohung und Irrationalisierung politischer Diskurse, vor einer Auflösung der politischen Öffentlichkeit und vor der Eskalation von Überwachung sowie netzpessimistische Hinweise darauf, dass die Interventionsmöglichkeiten zur Eindämmung solcher Phänomene begrenzt sind. Letzteres ist im Zusammenhang mit dem Befund zu sehen, dass sich die Gesellschaft mit zunehmender Verlagerung sozialer Funktionen in elektronische Netzwerke – wie von Netzpessimisten unterstellt – tatsächlich in eine Welt der schlechten Alternativen zu verwandeln scheint, in der es immer schwerer fällt, für sich legitime, aber dennoch widerstreitende Interessen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Besonders deutlich manifestiert sich dies im zunehmend brisanten Spannungsverhältnis zwischen dem bürgerschaftlichen Anspruch auf individuellen Freiraum und Privatheit auf der einen und dem staatlichen Ordnungsanspruch auf der anderen Seite. Trotz der in den vergangenen Jahren zutage getretenen Gestaltungsrestriktionen sollte die Maxime, nach der die neutralistische Sicht im Zweifel den Vorzug verdient, weil der Glaube an Gestaltbarkeit, den sie transportiert, eine unverzichtbare Voraussetzung erfolgreichen Gestaltens ist (vgl. Winkel 1999, S. 46), weiterhin gelten.

Wechselt man die Perspektive und fragt nicht nach der Tragfähigkeit von theoretischen Positionen, sondern danach, wie sich aktuelle und zukünftige Herausforderungen im Lichte von Buchsteins Begriffstrias darstellen, lässt sich nur wenig Konkretes erkennen. Fest steht lediglich, dass der demokratische Willensbildungsprozess zukünftig in vielerlei Hinsicht anders aussehen wird als es in der Vergangenheit der Fall war. Insgesamt ergeben sich hier eher neue Fragen als dass jene beantwortet werden, die von den Autoren, welche Buchstein bei der Entwicklung seiner Idealtypen im Blick hatte, seinerzeit aufgeworfen wurden.

Zu diesen neuen Fragen zählen die folgenden:

- Welche Folgen erwachsen der demokratischen Willensbildung daraus, dass nicht nur Teile der Bevölkerung von den Vorteilen der Netzkommunikation ausgeschlossen bleiben, sondern sich zudem innerhalb der Nutzerschaft eine weitere Spaltung abzeichnet, weil die einen zunehmend sicher und vertraulich kommunizieren, während die anderen dem permanenten Zugriff Dritter ausgesetzt sind?
- Wie soll ein demokratisches Gemeinwesen mit Phänomenen wie der Verbreitung menschenverachtender Inhalte umgehen, die einerseits seinen Grundwerten widersprechen, andererseits aber auch jenseits seiner Reichweite liegen? Ist es hier besser, auf restriktiven Gesetzen zu bestehen, um abweichendes Verhalten zumindest zu brandmarken, oder sollte sich der Staat in dieser Hinsicht zurückhalten, um die eigene Ohnmacht nicht allzu deutlich zutage treten zu lassen?
- Welche Auswirkungen hat es auf demokratische Prozesse, wenn Internetkonzerne wie Google und Facebook maßgeblichen und partiell auch verdeckten Einfluss darauf haben, wie die Welt in großen Teilen der Bevölkerung wahrgenommen wird?

- Wie verändert sich die demokratische Willensbildung, wenn sich einerseits keine Privatheit mehr garantieren lässt, weil Geheimdienste und Internetkonzerne immer wieder Informationen und Kommunikationsbeziehungen aufzeichnen und zu ihren Zwecken gebrauchen bzw. missbrauchen, diese Vorfälle aber andererseits auch mit hoher Wahrscheinlichkeit durch Whistleblower und Plattformen wie Wikileaks aufgedeckt und zum Gegenstand politischer Diskurse werden?
- Ebenen Innovationen wie digitaltechnisch gestützte Bürgerhaushalte den Weg in eine stärker zivilgesellschaftlich bestimmte Demokratie oder ist eine solche „Ergänzung liberal-repräsentativer Entscheidungsmodi“ (Schaal 2014, S. 121) weniger als Angebot zur Machtteilung denn als symbolische Geste zu interpretieren, die davon ablenkt, dass die Bürgerschaft angesichts einer fortschreitenden grenzüberschreitenden Politikverflechtung und ökonomischer Imperative nicht ermächtigt, sondern entmachtet wird?
- Sind die Sicherheitsbedenken gegenüber elektronischen Wahlen tatsächlich technischen Restriktionen geschuldet oder sind sie lediglich vorgeschoben, um einem politischen Diskurs über die von unterschiedlichen Seiten geforderte Anreicherung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente aus dem Weg zu gehen?²
- Gibt es neben der Einführung elektronischer Wahlen und Abstimmungen weitere Optionen, um den informationstechnischen Wandel für die Fortentwicklung der demokratischen Willensbildung produktiv zu machen? Wo liegen etwa die Chancen und Risiken von Verfahren, durch die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar in die Rechtssetzung einbezogen werden, und von Innovationen, die auf eine Kombination von direktdemokratischen und deliberativen setzen?³
- Ist das Konzept der Liquid Democracy gescheitert oder eröffnet es noch Perspektiven für die Ausgestaltung demokratischer Prozesse, die nicht nur in einzelnen politischen Organisationen, sondern auf gesamtgesellschaftlicher Ebene ablaufen?⁴

Antworten auf solche Fragen zeichnen sich bislang bestenfalls in groben Umrissen ab. Aber auch, wenn sie bereits heute gegeben werden könnten, bliebe immer noch unklar, wie sich das demokratische Gemeinwesen der Zukunft darstellen wird. Denn neben sozio-technischen sind dafür auch sozioökonomische und damit verbundene ordnungspolitische Faktoren maßgeblich. So macht es für die Fortentwicklung der modernen Demokratie einen großen Unterschied, ob sich die „kontingente Hegemonie des Neoliberalismus“ noch verstärken und die Politik auf die Rolle einer Erfüllungsgehilfin der Wirtschaft festlegen wird (Schaal 2014, S. 120), ob „die Demokratie die Ökonomie einhegen“ und damit Steuerungsfähigkeit zurückgewinnen kann (Schaal 2014, S. 121) oder ob wie von Rifkin prognostiziert eine „dezentral angelegte und kollaborative industrielle Revolution“ (Rifkin 2011, S.146) zu neuen Formen des Wirtschaftens führen wird, in denen sich kapitalistisch und zivilgesellschaftlich basierte Produktionsweisen gleichwertig ergänzen und sich gesellschaftliche und politische Kräfteverhältnisse entsprechend verschieben.

Fazit: Um den Diskurs über die demokratischen Potentiale der informationstechnischen Innovationen zu strukturieren, führte *Hubertus Buchstein* 1996 die Idealtypen Netzoptimismus, Netzpessimismus und Netzneutralismus ein.

Netzoptimismus steht dabei für die Annahme, dass die Verbreitung digitaler Informationstechnologien schon wegen deren spezifischer Beschaffenheit Verbesserungen im Be-

reich der demokratischen Willensbildung nach sich zieht, Netzneutralismus für die Überzeugung, dass die Auswirkungen des informationstechnischen Wandels in dieser Hinsicht einerseits ambivalent, andererseits aber auch gestaltbar sind, und Netzpessimismus für eine Sicht, nach der dem demokratischen Gemeinwesen im Übergang zur digitalen Informationsgesellschaft wegen spezieller sozioökonomischer und technikimmanenter Faktoren eher Nachteile als Vorteile erwachsen.

Aus der Retrospektive ist festzuhalten, dass alle Positionen sowohl auch heute noch tragfähige Elemente aufweisen als auch solche, deren Relevanz inzwischen fraglich geworden ist.

Hervorzuheben ist, dass die digitale Informationsgesellschaft wie von netzpessimistischer Seite unterstellt tatsächlich in vielerlei Hinsicht zu einer Welt der schlechten Alternativen geworden ist, in der es immer schwerer fällt, für sich legitime, aber dennoch widerstreitende Interessen miteinander zu vereinbaren. Besonders deutlich kommt dies im konfliktbeladenen Verhältnis von bürgerschaftlichen Freiheitsrechten und staatlichen Befugnissen zur Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung zum Ausdruck.

Fragt man danach, wie sich die aktuelle Situation und die Perspektiven der demokratischen Willensbildung im Lichte von Buchsteins Begriffstrias darstellen, wird deutlich, dass sich hier in der Tat umfassende und tiefgreifende Veränderungen abzeichnen, die Konturen einer zukünftigen Demokratie sind aber noch nicht erkennbar.

Anmerkungen

- 1 Marianne Egger de Campo etwa sieht den „Kader der Hacker“ in einer solchen Rolle (2014, S. 15).
- 2 Wenn man sich für die Schaffung einer zur Abwicklung elektronischer Wahlen geeigneten informationstechnischen Infrastruktur entscheiden würde, ließe sich diese natürlich auch nutzen, um flexibel und kostengünstig Abstimmungen durchzuführen.
- 3 Ersteres könnte sich beispielsweise so darstellen, dass ein parlamentarisches Verfahren zur Änderung einer Kommunalverfassung von einer Konsultation begleitet wird, und letzteres etwa so aussehen, dass ein Bürgerbegehren zu einem kommunalen Infrastrukturprojekt durchgeführt wird, das sich nicht auf die Abhaltung eines Bürgerentscheids, sondern auf die Einsetzung einer Planungszelle richtet.
- 4 Und sind die Piratenparteien als Protagonisten dieses Leitbilds lediglich als eine netzpolitische Episode oder als Avantgarde einer noch wirkmächtig werdenden Bewegung anzusehen?

Literatur

- Albers, Rebecca*, 2015: Porto Alegre and the Participatory Budget, http://fimforum.org/en/library/Porto_Alegre_and_the_Participatory_Budget.pdf, Stand: 20.09.
- ARD/ZDF*, 2015: Onlinestudie 2014, <http://www.ard-zdf-onlinestudie.de/index.php?id=483>, Stand: 24.06.
- Assheuer, Thomas*, 2013: Mikrophysik der Macht, in: Die Zeit Nr. 31 vom 25.07., S. 36.
- Bachmann, Barbara*, 2014: Dein Haus kennt dich, in: Die Zeit Nr. 50 vom 04.12., S. 12.
- Bauerlein, Monika/Jeffery, Clara*, 2015, Where Does Facebook Stop and the NSA Begin?, <http://www.motherjones.com/media/2013/10/facebook-personal-data-online-privacy-social-norm>, Stand: 20.09.
- Beckmann, Markus*, 2012: IT-Trends und mögliche Auswirkungen auf die Verwaltungsmodernisierung, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *Verwaltungsressourcen und Verwaltungsstrukturen*, Baden-Baden: Nomos, S. 173-184.
- Bewarder, Manuel/Graw, Ansgar*, 2013: Mission Impossible, in: Die Welt kompakt Nr. 31 vom 31.10., S. 6.
- Bieber, Christoph*, 2012a: Die Piratenpartei als neue Akteurin im Parteiensystem in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7, S. 27-32.

- Bieber, Christoph*, 2012b: Wählen als elektronischer Demokratieprozess?, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 353-373.
- Bittner, Jochen/Musharbash, Yassin*, 2013: Jäger im Datenschlingel, in: *Die Zeit* Nr. 28 vom 04.07., S. 3.
- Bleicher, Joan*, 2010: Internet, Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft.
- Blume, Georg*, 2015: Keine Panik, in: *Die Zeit* Nr. 16 vom 16.04., S. 26.
- Bolz, Norbert*, 2012: Das Internet als Katalysator für den Wandel von Sprache und Kultur, in: *Walter Raymond-Stiftung* (Hrsg.), *Digitale Demokratie, Netzfreiheiten, plebiszitäre Kampagnen*, Berlin: BDA, S. 29-38.
- Brundin, Pia*, 2010: Politics on the Net – a NGO Perspective, in: *Amma, Eric* (Hrsg.), *New Forms of Citizen Participation*, Baden-Baden: Nomos, S. 161-174.
- Brynjolfsson, Erik*, 2015: Communication Networks and the Rise of the Information Elites, http://www.academia.edu/2662709/Communication_Networks_and_the_Rise_of_the_Information_Elites, Stand: 19.09.
- Buchstein, Hubertus*, 1996: Bittere Bytes. Cyberbürger und Demokratietheorie, in: *Deutsche Zeitschrift für Philosophie*, 4, S. 583-607.
- Buchstein, Hubertus*, 1997: Bytes that Bite. The Internet and Deliberative Democracy, in: *Constellations*, 4, S. 248–263.
- Bürgerhaushalt.org*, 2015: Statusberichte, <http://www.buergerhaushalt.org/de/statusberichte>, Stand: 24.06.
- Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag TAB*, 2006: Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie, Berlin: Edition Sigma.
- Cage, Monkey*, 2015: Does Slacktivism Work?, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/03/12/does-slacktivism-work/>, Stand: 19.09.
- Cap, Clemens*, 2014: Sicher oder nur scheinbar sicher?, in: *Forschung und Lehre*, 12, S. 958-959.
- Coglianesi, Cary*, 2009: The Transparency President?, in: *Governance*, 4, S. 522-544.
- Coleman, Stephan*, 2009: Making Parliamentary Democracy Visible, in: *Chadwick, Andrew/Howard, Philip* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Internet Politics*, New York: Routledge, S. 86-98.
- Costigan, Sean*, 2015: Cyber Terrorism Must Be Jointly Tackled, in: *Sunday Guardian* Nr. 12 vom 25.01., S. 10.
- Curry, Ian*, 2010: An Introduction to Cryptography and Digital Signatures, New York: Entrust.
- Cyranek, Günther*, 2014: Open Development in Lateinamerika, in: *Klump, Dieter/Lenk, Klaus/Koch, Günter* (Hrsg.), *Überwiegend Neuland*, Berlin: Edition Sigma, S. 143-162.
- Czernohorsky, Siegfried/Weiler, Stefan*, 2012: Medienkompetenz – Grundlage der E-Government-Nutzung, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 321-338.
- Dachverband Piratenparteien International*, 2015: Pirate Parties International, https://wiki.piratenpartei.de/Pirate_Parties_International, Stand: 21.09.
- Demmelhuber, Thomas*, 2013: Neue Medien, Protest und politische Veränderung im Nahen Osten, in: *Kneuer, Marianne* (Hrsg.), *Das Internet – Bereicherung oder Stressfaktor für die moderne Demokratie?*, Baden-Baden: Nomos, S. 227-247.
- Deutscher Bundestag*, 2013: Schlussbericht der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft beim Deutschen Bundestag, Bonn: Eigenverlag Bundestag.
- Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet DIVSI*, 2013: Entscheider-Studie zu Vertrauen und Sicherheit im Internet, Heidelberg: Eigenverlag DIVSI.
- Egger de Campo, Marianne*, 2014: Neue Medien – alte Greedy Institutions, in: *Leviathan*, 1, S. 7-28.
- Eicher, Klaus/Sipple, Brian*, 2014: Big Brother an Bord, in: *ADAC Motorwelt* Nr. 4 vom 10.04., S. 16-20.
- Eifert, Martin*, 2004: Electronic Government in Germany, in: *Eifert, Martin/Püschel, Jan* (Hrsg.), *National Electronic Government*, London: Routledge, S. 117-135.
- Eixelsberger, Wolfgang*, 2010: E-Government in Estland, in: *E-Government Review*, 6, S. 8-9.
- Ertel, Wolfgang*, 2013: Grundkurs Künstliche Intelligenz, Wiesbaden: Springer.
- Eumann, Marc/Gerlach, Frauke/Rößner, Tabea/Stadelmaier, Martin*, 2013: *Medien, Netz und Öffentlichkeit*, Essen: Klartext.

- Feick, Jürgen*, 2007: Demokratische Partizipation im Zeitalter des Internets, in: *Dolata, Ulrich/Werle, Raymund* (Hrsg.), *Gesellschaft und die Macht der Technik*, Frankfurt: Campus, S. 221-239.
- Fischermann, Thomas*, 2013: Der Jedermann-Code, in: *Die Zeit* Nr. 39 vom 19.09., S. 25-26.
- Fraefel, Marianne/Neuroni, Alessia/Brugger, Jerome*, 2012: Elektronische Partizipation in der Schweiz, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 413-434.
- Fraenkel, Ernst*, 1968: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: *Fraenkel, Ernst* (Hrsg.), *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 165-189.
- Franzke, Jochen/Kleger, Heinz*, 2010: *Bürgerhaushalte – Chancen und Grenzen*, Berlin: Edition Sigma.
- Fraunhofer Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS*, 2014: *Digitale Mobilität – Dynamik im öffentlichen Raum*, Berlin: Eigenverlag FOKUS.
- Fromm, Jens*, 2013: Vertrauenswürdige digitale Identität – Baustein für öffentliche IT, in: *Behörden Spiegel* Nr. 11 vom 01.11., S. 20.
- Gauntlett, David/Horsley, Ross*, 2004: *Web Studies*, London: Routledge.
- Grassmuck, Volker*, 2014: Von Daseinsfürsorge zu Public Value, in: *Klumpp, Dieter/Lenk, Klaus/Koch, Günter* (Hrsg.), *Überwiegend Neuland*, Berlin: Edition Sigma, S. 77-107.
- Grunwald, Armin/Banse, Gerhard/Coenen, Christopher/Hennen, Leonhard*, 2006: *Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie*, Berlin: Edition Sigma.
- Gutschker, Thomas/Giammarco, Francesco*, 2015: Menschenjagd im Internet. Islamisten, Extremisten und Wutbürger geben ihre Gegner zum Abschuss frei – buchstäblich, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* Nr. 15 vom 12.04., S. 1.
- Hagen, Martin/Kubicek, Herbert*, 2011: Informationsfreiheitsgesetze bereiten den Weg zu Open Data, in: *Innovative Verwaltung*, 3, S. 32-33.
- Hall, Thad*, 2012: Electronic Voting, in: *Kersting, Norbert* (Hrsg.), *Electronic Democracy*, Opladen: Budrich, S. 153-176.
- Hamann, Götz*, 2014: Wir haben alles zerstört, in: *Die Zeit* Nr. 47 vom 13.11., S. 23.
- Hamann, Götz*, 2015: Muss das sein?, in: *Die Zeit* Nr. 27 vom 02.07., S. 21.
- Harding, Luke*, 2014: *The Snowden Files*, London: Guardian Books.
- Hasebrink, Uwe/Hölig, Sascha*, 2014: Topographie der Öffentlichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 22/23, S. 16-22.
- Haug, Volker*, 2010: *Internetrecht*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Heckmann, Dirk*, 2014: Die Plug and Play Falle, in: *Forschung und Lehre*, 12, S. 962-963.
- Hijmans, Hielke/Langfeldt, Owe*, 2012: Datenschutz in der Europäischen Union, in: *Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo* (Hrsg.), *Datenschutz*, Bonn: Eigenverlag Bundeszentrale für politische Bildung, S. 403-411.
- Hildebrandt, Tina/Krupka, Matthias*, 2013: Abgehört und ausgetrickst, in: *Die Zeit* Nr. 28 vom 04.07., S. 5.
- Hippner, Hajo*, 2006: Bedeutung, Anwendungen und Einsatzpotential von Social Software, in: *HDM – Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 12, S. 6-16.
- Hofstetter, Yvonne*, 2015: *Sie wissen alles*, München: Bertelsmann.
- IBM Institute for Business Value*, 2012: *Analytics – Big Data in der Praxis*, Ehningen: Eigenverlag IBM.
- Initiative D21*, 2002: *(N)onliner-Atlas*, Berlin: Eigenverlag D21.
- Initiative D21*, 2013: *Mobile Internetnutzung – Entwicklungsschub für die moderne Gesellschaft*, Berlin: Eigenverlag D21.
- Initiative D21*, 2014: *Digital Index 2014*, Berlin: Eigenverlag D21.
- Interdisziplinäres Studienzentrum zu Politik, Recht, Administration und Technologie ISPRAT*, 2014: *Mobiles Regieren und Verwalten in einer mobilen Welt*, Hamburg: Eigenverlag ISPRAT.
- Jessen, Jens*, 2011: Unterwegs zur Plutokratie, in: *Die Zeit* Nr. 36 vom 03.09., S. 10.
- Jöckel, Sven/Kamps, Klaus/Potz, Annika*, 2014: Digitale Partizipation Jugendlicher, in: *Einspänner-Pflock, Jessica/Dang-Anh, Mark/Thimm, Caja* (Hrsg.), *Digitale Gesellschaft – Partizipationskulturen im Netz*, Münster: Lit, S. 148-168.
- Kasapoglu, Cagil*, 2015: Turkey Social Media Ban Raises Censorship Fears, <http://www.bbc.com/news/world-europe-32204177>, Stand: 19.09.

- Kink, Natalie/Hess, Thomas*, 2007: Suchmaschinen als Substitut traditioneller Medien, in: *Machill, Marcel/Beiler, Markus* (Hrsg.), *Die Macht der Suchmaschinen*, Köln: Halem, S. 298-307.
- Klingst, Martin*, 2015: Du linke Sau, wir töten dich, in: *Die Zeit* Nr. 15 vom 09.04., S. 4.
- Kobie, Nicole*, 2015: Why Electronic Voting Isn't Secure – But May Be Safe Enough, <http://www.theguardian.com/technology/2015/mar/30/why-electronic-voting-is-not-secure>, Stand: 20.09.
- Köhler, Thomas*, 2014: Mensch und Fahrzeug in der Vernetzung, in: *Klumpp, Dieter/Lenk, Klaus/Koch, Günter* (Hrsg.), *Überwiegend Neuland*, Berlin: Edition Sigma, S. 115-126.
- Körner, Marita*, 2012: Globaler Datenschutz, in: *Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo* (Hrsg.), *Datenschutz*, Bonn: Eigenverlag Bundeszentrale für politische Bildung, S. 426-434.
- Kutscha, Martin*, 2010: Mehr Datenschutz – aber wie?, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1, S. 112-114.
- Lämmle, Uwe/Cleve, Jürgen*, 2008: *Künstliche Intelligenz*, München: Hanser.
- Läsker, Kristina*, 2014: Die Stadt, die alles weiß, in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 110 vom 14.05., S. 26.
- Lau, Mariam*, 2013: Freund hilft mit, in: *Die Zeit* Nr. 31 vom 25.07., S. 5.
- Lau, Mariam*, 2015: Verehrter BND, wir hätten da ein paar Fragen, in: *Die Zeit* Nr. 18 vom 29.04., S. 5.
- Lipset, Martin*, 1959: Some Social Requisites of Democracy, in: *The American Political Science Review*, 1, S. 69-105.
- Liquid Democracy Verein*, 2015: Konzept, <http://liqd.net/schwerpunkte>, Stand: 21.09.
- Litvinenko, Anna*, 2012: Social Media and Perspectives of Liquid Democracy, in: *Gasco, Mila* (Hrsg.), *Proceedings of the 12th European Conference on Electronic Government*, Reading: Academic Publishing International, S. 403-407.
- Lynch, Clifford*, 2008: Big Data – How Do Your Data Grow?, in: *Nature*, 9, S. 28-29.
- Märker, Oliver/Wehner, Josef*, 2008: Haushaltsplanung 2.0 – E-Partizipation über Bürgerhaushalte, in: *Habbel, Franz-Reinhard/Huber, Andreas* (Hrsg.), *Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik*, Boizenburg: VWH, S. 63-70.
- Marcinkowski, Frank/Pfetsch, Barbara*, 2009: Problemlagen der Mediendemokratie, in: *Marcinkowski, Frank/Pfetsch, Barbara* (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*, Wiesbaden: VS, S. 11-33.
- Marichal, Jose*, 2012: Facebook Democracy, Surrey: Ashgate.
- Marien, Sofie/Hooghe, Marc/Quintelier, Ellen*, 2010: Unconventional Participation and the Problem of Inequality, in: *Anna, Eric* (Hrsg.), *New Forms of Citizen Participation*, Baden-Baden: Nomos, S. 131-146.
- Marschall, Stefan*, 1999: Alte und neue Öffentlichkeiten, in: *Kamps, Klaus* (Hrsg.), *Elektronische Demokratie*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 109-126.
- Martin-Jung, Helmut*, 2013: Verflix und verschlüsselt, in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 250 vom 29.10., S. 5.
- Mc Laughlin, Catriona*, 2013: Die Besserwisser, in: *Die Zeit* Nr. 28 vom 04.07., S. 24.
- Meagher, Sutton*, 2008: When Personal Computers are Transformed into Ballot Boxes, in: *American University International Law Review*, 2, S. 349-386.
- Meißelbach, Christoph*, 2009: *Web 2.0 – Demokratie 3.0?*, Baden-Baden: Nomos.
- Min, Seong-Jae*, 2010: From the Digital Divide to the Democratic Divide, in: *Journal of Information Technology and Politics*, 7, S. 22-35.
- Möller, Jan*, 2012: Rechtsfrei oder recht frei? Zur Vereinbarung, Anwendung und Durchsetzung von gesellschaftlichen Konventionen im Internet, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 309-320.
- Mundorf, Philipp/Reiners, Markus*, 2010: E-Voting als wegweisende Innovation in Estland, in: *Innovative Verwaltung*, 10, S. 42-45.
- Musharbash, Yassin*, 2015: Das Internet als Schlachtfeld, in: *Die Zeit* Nr. 16 vom 16.04., S. 26.
- Netzpolitik.org*, 2015: Über uns, <https://netzpolitik.org/about-this-blog>, Stand: 21.09.
- Network Working Group*, 2015: Netiquette Guidelines, October 1995, <http://tools.ietf.org/html/rfc1855>, Stand: 15.05.
- Neumann, Tobias*, 2011: *Die Piratenpartei Deutschland*, Berlin: Contimax.
- Obermaier, Frederik*, 2014: Die Praxis des BND verstößt gegen das Grundgesetz, in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 136 vom 16.06., S. 5.
- Ochmann, Frank*, 2015: Der Zensor hinter der Stirn, in: *Stern* Nr. 22 vom 21.05., S. 127.
- Onyanga-Omara, Jane/Leinwand-Leger, Donna*, 2015: The Path to Jihadi John, in: *USA Today* Nr. 89 vom 27.03., S. 1-2.

- Organisation for Economic Cooperation and Development OECD/International Telecommunication Union ITU, 2011: M-Government, Paris: OECD Publishing.
- Paetsch, Jennifer/Reichert, Daniel*, 2012: Liquid Democracy. Neue Wege der politischen Partizipation, in: *Vorgänge*, 4, S. 15-22.
- Papacharissi, Zizi*, 2009: The Virtual Sphere 2.0, in: *Chadwick, Andrew/Howard, Philip* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Internet Politics*, New York: Routledge, S. 230-245.
- Papacharissi, Zizi*, 2011: Conclusion – A Networked Self, in: *Papacharissi, Zizi* (Hrsg.), *A Networked Self. Identity, Community, and Culture on Social Network Sites*, New York: Routledge, S. 304-318.
- Papier, Hans-Jürgen*, 2012: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Datenschutzes, in: *Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo* (Hrsg.), *Datenschutz*, Bonn: Eigenverlag Bundeszentrale für politische Bildung, S. 67-77.
- Pink, Katja/Bode,Thilo*, 2010: Die Finanzkrise als Demokratiekrise, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 6, S. 45-55.
- Pletter, Roman*, 2014: Ist er besser als wir?, in: *Die Zeit* Nr. 29 vom 10.07., S. 19-20.
- Poelmans, Matt*, 2012: Von elektronischer Verwaltung zu gemeinschaftlicher Governance, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 157-171.
- Pörksen, Bernhard*, 2015: Respekt, Verachtung, in: *Die Zeit* Nr. 26 vom 25.06., S. 11.
- Qualman, Erik*, 2012: *Socialnomics*, Hoboken/New Jersey: Wiley and Sons.
- Rademacher, Patrick*, 2010: Politische Inhalte im Internet, Köln: Halem.
- Randow, Gero von*, 2013: Blick ins große Datensieb, in: *Die Zeit* Nr. 30 vom 18.07., S. 31-32.
- Reedy, Justin/Wells, Chris*, 2009: Information, the Internet and Direct Democracy in: *Chadwick, Andrew/Howard, Philip* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Internet Politics*, New York: Routledge, S. 157-172.
- Reinermann, Heinrich*, 2014: Wohin steuert die digitale Gesellschaft? Eine Kartenskizze von Neuland, Speyer: Eigenverlag Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Reinhardt, Sybille*, 2012: Demokratie ist kein Wellnessprogramm, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik*, 3, S. 283-284.
- Rezende, Pedro*, 2004: Electronic Voting Systems – Is Brazil Ahead of its Time?, in: *CryptoBytes*, 2, S. 2-7.
- Richter, Saskia*, 2013: Politische Partizipation und sich wandelnde Gesellschaften, in: *Kneuer, Marianne* (Hrsg.), *Das Internet – Bereicherung oder Stressfaktor für die moderne Demokratie?*, Baden-Baden: Nomos, S. 145-171.
- Rieger, Frank*, 2015: Verwundbare Medien, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* Nr. 15 vom 12.04., S. 45.
- Rifkin, Jeremy*, 2011: *Die dritte industrielle Revolution*, Frankfurt am Main: Campus.
- Röhle, Theo*, 2007: Machtkonzepte in der Suchmaschinenforschung, in: *Machill, Marcel/Beiler, Markus* (Hrsg.), *Die Macht der Suchmaschinen*, Köln: Halem, S. 127-142.
- Roleff, Daniel*, 2012: Digitale Politik und Partizipation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 7, S. 14-20.
- Rosenbach, Marcel/Stark, Holger*, 2011: Staatsfeind Wikileaks, München: Deutsche Verlagsanstalt.
- Roßnagel, Alexander*, 2011: Allianz von IT-Sicherheit und Datenschutz, in: *Alcatel Lucent-Stiftung für Kommunikationsforschung* (Hrsg.), *Gestaltungslinien für Sicherheit und Datenschutz im Energieinformationsnetz*, Essen: DCC, S. 3-6.
- Roth, Roland*, 2011: *Bürgermacht*, Bonn: Eigenverlag Bundeszentrale für politische Bildung.
- Rupp, Klaus-Rainer*, 2003: Beteiligungshaushalt als linke Alternative zur Bürgerkommune, in: *Utopie kreativ*, 3, S. 1126-1131.
- Sarcinelli, Ulrich*, 2012: E-Partizipation in der Web 2.0-Demokratie, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 435-448.
- Sauret, Jaques*, 2012: Elektronische Verwaltung in Frankreich, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 111-130.
- Schaal, Gary*, 2014: Die Zukunft der Demokratie, in: *Reder, Michael/Cojocar, Mara-Daria* (Hrsg.), *Zukunft der Demokratie – Ende einer Illusion oder Aubruch zu neuen Formen?*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 109-124.

- Schaar, Peter*, 2012: Systemdatenschutz, in: *Schmidt, Jan-Hinrik/Weichert, Thilo* (Hrsg.), *Datenschutz*, Bonn: Eigenverlag Bundeszentrale für politische Bildung, S. 363-371.
- Scharpf, Fritz*, 1999: *Regieren in Europa*, Frankfurt am Main: Campus.
- Schenk, Michael/Wolf, Malthe*, 2006: Die digitale Spaltung der Gesellschaft, in: *Imhof, Kurt/Blum, Roger/Bonfadelli, Heinz/Jarren, Otfried* (Hrsg.), *Demokratie in der Mediengesellschaft*, Wiesbaden: VS, S. 239-260.
- Schmidt, Manfred*, 2007: *Das politische System Deutschlands*, München: Beck.
- Schmitt, Sarah/Hunnius, Sirko*, 2014: Informierter Bürger trifft zuständkeitsorientierte Verwaltung, in: *Hill, Hermann* (Hrsg.), *E-Transformation*, Baden-Baden: Nomos, S. 29-45.
- Schmitt, Stefan*, 2014: So leben wir in fünf Jahren, in: *Die Zeit* Nr. 36 vom 28.08., S. 29.
- Schröter, Welf*, 2012: Konstitution und Identität, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 339-349.
- Schünemann, Wolf*, 2012: E-Government und Netzpolitik - eine konzeptionelle Einführung, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 9-38.
- Schwärzer, Erwin*, 2012: Elektronische Verwaltung in Deutschland, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 73-98.
- Schweizerischer Bundesrat*, 2006: Bericht über die Pilotprojekte zum Vote Electronique, Bern: Eigenverlag Schweizerische Bundeskanzlei.
- Setz, Clemens*, 2013: Die Tiefe, in: *Die Zeit* Nr. 28 vom 04.07., S. 39-40.
- Shkabatur, Jennifer*, 2013: Transparency with Accountability, in: *Yale Law and Policy Review*, 1, S. 79-140.
- Sonder, Nicolas*, 2015: Breitbandausbau im Lichte der digitalen Agenda, in: *Public Governance*, 1, S. 12-13.
- Sontheimer, Kurt/Bleek, Wilhelm*, 1999: *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München: Piper.
- Stanyer, James*, 2009: Web 2.0 and the Transformation of News and Journalism, in: *Chadwick, Andrew/Howard, Philip* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Internet Politics*, New York: Routledge, S. 200-214.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization UNESCO, 2015: Adult and Youth Literacy, <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs26-2013-literacy-en.pdf>, Stand: 20.09.
- Verein für demokratische Kultur in Berlin*, 2015: Verein für demokratische Kultur in Berlin: Berlin gegen Nazis, <http://www.berlin-gegen-nazis.de/aktuelles/vernetzt-gegen-nazis>, Stand: 19.05.
- Volkmer, Ingrid*, 2011: *The European Public. Between National Spheres and a Deterritorialized Space*, Melbourne: European Union Centre at RMIT University.
- Volkmer, Ingrid*, 2014: *The Global Public Sphere. Public Communication in the Age of Reflective Interdependence*, Cambridge: Polity Press.
- Wagner, Ulrike/Brüggen, Niels*, 2012: Von Alibiveranstaltungen und Everyday Markers, in: *Lurz, Klaus/Rösch, Eike/Seitz, Daniel* (Hrsg.), *Partizipation und Engagement im Netz*, München: Kopaed, S. 21-42.
- Webster, Frank*, 2005: *Theories of the Information Society*, London: Routledge.
- Weiler, Stefan*, 2012: Breitband als Grundlage der Entwicklung Deutschlands, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 257-275.
- Weinhardt, Christof/Teubner, Timm*, 2014: Neue Räume der Demokratie? Möglichkeiten und Grenzen politischer Partizipation im Netz, in: *Reder, Michael/Cojocaru, Mara-Daria* (Hrsg.), *Zukunft der Demokratie – Ende einer Illusion oder Aubruch zu neuen Formen?*, Stuttgart: Kohlhammer, S. 101-108.
- Wewer, Götrik*, 2014: Open Government, Staat und Demokratie, Berlin: Edition Sigma.
- Wiedmann-Schmidt, Wolf*, 2014: Kokain vom Pfandleiher, in: *Die Zeit* Nr. 12 vom 13.03., S. 30.
- Will, Martin*, 2002: *Internetwahlen*, Berlin: Boorberg.
- Wimmer, Maria*, 2012: Über zehn Jahre E-Government in Österreich, in: *Schünemann, Wolf/Weiler, Stefan* (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich*, Baden-Baden: Nomos, S. 187-212.

- Winkel, Olaf*, 1999: Demokratische Politik und Kommunikation im 21. Jahrhundert, Münster: Lit.
- Winkel, Olaf*, 2001a: Die Kontroverse um die demokratischen Potentiale der interaktiven Informationstechnologien – Positionen und Perspektiven, in: *Publizistik*, 2, S. 140-161.
- Winkel, Olaf*, 2001b: The Democratic Potentials of Interactive Information Technologies under Discussion, in: *International Journal of Communications, Law and Policy*, 6, S. 10-25.
- Winkel, Olaf*, 2007a: Electronic Government in Germany, in: *Zapotoczky, Klaus/Pracher, Christian/Strunz, Herbert* (Hrsg.), *Verwaltung innovativ*, Linz: Trauner, S. 163-186.
- Winkel, Olaf*, 2007b: Kommunikation, Medien und Globalisierung, in: *Robert, Rüdiger* (Hrsg.), *Bundesrepublik Deutschland – Politisches System und Globalisierung*, Münster: Waxmann, S. 235-253.
- Wolff, Michael*, 2015: Internet Regulation Hardly Neutral, in: *USA Today* Nr. 61 vom 02.03., S. 1-2.
- Worstell, Tim*, 2015: Google is a Significant Threat to Democracy, <http://www.forbes.com/sites/timworstell/2013/04/02/google-is-a-significant-threat-to-democracy-therefore-it-must-be-regulated/>, Stand 19.09.
- Zillien, Nicole/Haufs-Brusberg, Maren*, 2014: Wissenskluft und Digital Divide, Baden-Baden: Nomos.
- Zubair Khan, Muhammad*, 2014: Revitalization of the Public Sphere, in: *Acta Universitatis Danubius*, 1, S. 41-57.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Olaf Winkel, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Campus Lichtenberg,
Alt Friedrichsfelde 60, 10315 Berlin
E-Mail: olaf.winkel@hwr-berlin.de

Frank Nullmeier/Dieter Wolf

Staatlichkeit im Wandel. Bericht aus dem Bremer Sonderforschungsbereich

Zusammenfassung

In den Jahren 2003 bis 2014 untersuchte der DFG-Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ in über 20 Teilprojekten die Transformation der Staatlichkeit in der OECD-Welt. Der folgende Beitrag unternimmt den Versuch eines Resümees der gemeinsamen Forschungsarbeit. Dabei werden zunächst das Forschungsprogramm und zentrale Ergebnisse der zwölf Jahre Forschung vorgestellt. Anschließend werden die Einzelergebnisse aus der letzten Phase (2011-2014) zur Analyse der Wirkungen der neuen Konstellation von Staatlichkeit zu einem vorläufigen Befund zusammengefasst.

Schlagworte: Staat, Staatswandel, Internationalisierung, Privatisierung, öffentliche Güter

Abstract

Transformations of the State. Summary of the research findings of the Collaborative Research Center 597

Between 2003 and 2014 the research of the Collaborative Research Center 597 on the Transformations of the State, with major funding from the Deutsche Forschungsgemeinschaft, focused in more than 20 research projects on the transformations of the state in the OECD world. The article attempts to provide a summary of the research findings by firstly introducing the general research program for the twelve years and, secondly, by detailing the results of the last phase of research (2011-2014) which focused on the effects of the transformations on the provision of public goods.

Key words: State, Transformations of the State, Internationalization, Privatization, Public Goods

1 Ausgangslage

Der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierte Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ (2003-2014) begann seine Untersuchungen zu einer Zeit, als die Zukunft des Staates der politischen Öffentlichkeit und wissenschaftlich angeleiteten Zeitdiagnose fraglich erschien. So unterschiedliche Phänomene wie

- die neue Rolle der EU aufgrund der Wirtschafts- und Währungsunion,
- die Etablierung der WTO mitsamt ihrem Streitbeilegungsverfahren,
- die von der UN geleiteten humanitären Interventionen,
- die Veränderungen im Völkerrecht durch die *Responsibility to Protect* und einen internationalen Strafgerichtshof,

- das Entstehen einer internationalen Zivilgesellschaft mit einer wachsenden Zahl an global agierenden NGOs und einer durch die Demonstrationen von Globalisierungsgegnern in Seattle und Genua in der Öffentlichkeit weltweit sichtbaren Protestbewegung,
- der wirtschaftliche Globalisierungs- und Liberalisierungsschub mit einer weiter wachsenden Rolle transnationaler Unternehmen, verbunden mit einer wirtschaftspolitischen Philosophie, die Angebotsorientierung, Privatisierung, Deregulierung, Liberalisierung und Managerialismus zu bestimmenden Handlungsmaximen erhob,
- eine vom Finanzmarkt und global agierenden institutionellen Anlegern bestimmte Weltwirtschaft, die – unterstützt von technischen Durchbrüchen insbesondere in der IT-Technologie – ein gesteigertes Wachstum des Bruttosozialproduktes in vielen Teilen der Welt erzeugte,

berechtigten Anfang der 2000er-Jahre zu der Annahme, dass sich die Rolle des Staates dramatisch verändert habe und weiter verändern würde.

Erhebliche Aufmerksamkeit erhielten damals Zeitdiagnosen – aus (neo-)liberaler wie aus (neo-)marxistischer Perspektive (z.B. *Sinn* 1994 oder *Strange* 1996) –, die von einem Ende des Staates, einer historisch überholten Form politischer Organisation oder einer Legitimationskrise des Nationalstaates sprachen oder sich – etwa unter dem Stichwort „Empire“ – neuen Formen politischer Einheitsbildung zuwandten oder solche als Zukunftsprojekt für die EU proklamierten (*Hardt/Negri* 2000; *Beck/Grande* 2004). Die stärkste Unterstützung fanden jedoch Konzepte, die angesichts eingeschränkter Handlungsfähigkeit des Staates neue Steuerungsformen aufkommen sahen. Wettbewerb und Netzwerke galten nun gegenüber Hierarchien und Assoziationen als weit effizientere Formen wirtschaftlicher und politischer Koordination (u.a. *Scharpf* 1993). Auf globaler Ebene bot deshalb das Zusammenspiel der internationalen Organisationen als *Global Governance* das Beispiel für eine solche neue netzwerkartige, nicht-hierarchische Struktur (*Rosenau* 1992). Ihr traute man es zu, die aus Sicht der Staaten externen Effekte globalisierter gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge als internationale Probleme einer Lösung zuzuführen (*Zürn* 1998).

2 Forschungsprogramm und zentrale Ergebnisse

Auf diesem Hintergrund machte es sich der Sonderforschungsbereich zur Aufgabe, empirisch detailliert, jedoch verbunden durch ein gemeinsames Forschungskonzept, für die OECD-Staatenwelt zu überprüfen, ob und inwieweit diese Zeitdiagnosen, politischen Interpretationen und Theorien zutrafen. Alle Teilprojekte des Sonderforschungsbereichs waren über die zwölf Jahre seiner Arbeit hinweg durch eine leitende Analytik so miteinander verbunden, dass die einzelnen Resultate aufeinander bezogen werden konnten. Diese Analytik beruht auf der Annahme von zwei durchaus grundsätzlichen Entwicklungsrichtungen in der Staatstransformation: Staatliche Aufgaben konnten Prozessen der Privatisierung einerseits und der Internationalisierung andererseits unterliegen. Trafen beide Entwicklungsrichtungen aufeinander, wurden staatliche Aufgaben also zugleich privatisiert und internationalisiert, galten diese Entwicklungen als Transnationalisierung (vgl. für das Recht: *Viellechner* 2012; *Calliess* 2014). Derartige Aufgabenverlagerungen können einzelne Politikfelder in ganz unterschiedlichem Ausmaße formen. Der Staat wandelt sich nicht als solcher in einem großen, alle seine Teile betreffenden Entwick-

lungsprozess, sondern je nach Politikfeld in unterschiedlichem Maße und auch in unterschiedlicher Richtung.

Als forschungsstrategisches Problem erwies es sich daher, die Vielfalt der Aufgaben und Felder staatlicher Tätigkeiten zu sortieren. Der Sonderforschungsbereich folgte hier nicht einer Betrachtung nach nominellen Policy-Feldern, nach der Aufgabenverteilung innerhalb von Ministerialorganisationen oder nach Aufgabenkatalogen in Staatsverfassungen. Vielmehr sortierte er die Staatsaufgaben nach der Beförderung bestimmter, als normative Güter bezeichneter Wertebündel (*Leibfried/Zürn 2006*), von denen im modernen Staat vier herausragen:

- Demokratische Legitimität,
- Rechtsstaatlichkeit,
- Wohlfahrt und
- Sicherheit.

Diese Strukturierung sortierte nicht nur die Aufgabenfelder moderner Staatstätigkeit, sondern konkretisierte zugleich auch die Fragestellung. Es ging dem Sonderforschungsbereich nicht um die Rolle der politischen Einheitsbildung des Staates an sich, die unter anderem Ausprägungen als absolutistischer, autoritärer, realsozialistischer oder faschistischer Staat annehmen kann, sondern – und darin liegt auch die Begründung für die Begrenzung des Sonderforschungsbereichs auf die OECD-Welt – um den Staat als demokratischen Rechts- und Interventionsstaat (DRIS), mithin um eine bestimmte *Ausprägung und Qualität von Staatlichkeit*. So war die Forschung im Sonderforschungsbereich nicht allein auf das Mehr oder Weniger an Staat, die Quantität an Staatlichkeit, seinen Anteil an der Menge aller möglichen Aufgabenfelder ausgerichtet, sondern auf die Frage: Konnte bei allen Veränderungen in Richtung Internationalisierung, Privatisierung und Transnationalisierung die Qualität des Staates als Demokratie sowie als Rechts- und Interventionsstaat gewahrt oder gar gesteigert werden?

Der Sonderforschungsbereich führte in all seinen empirischen Untersuchungen der Transformationen von Staatlichkeit immer diesen normativen Bezugspunkt mit sich, ausgewiesen durch die vier normativen Güter, und verbunden mit einem historischen Bezugspunkt, nämlich, dass bis in die 1970er-Jahre in den Kern-OECD-Ländern der Staat diese normativen Güter auch tatsächlich weitgehend bereit gestellt hatte und so den Titel eines demokratischen Rechts- und Interventionsstaates verdiente – das oft zitierte „Goldene Zeitalter“ des DRIS (*Hurrelmann u.a. 2007*). Die erforderliche Begrenzung des Untersuchungszeitraums ließ eine eigene Überprüfung dieser in der Literatur allgemein gemachten Annahme (*Hobsbawm 1994; Rokkan 1975*) nicht zu, konfrontierte die Forschungsarbeiten aber immer noch mit einer recht langen Untersuchungsspanne von 30 bis 40 Jahren. Die zentrale Frage lautete mithin: Welche Transformationen hat der Staat in den OECD-Ländern seit den 1970er-Jahren erfahren?

Zusätzliche analytische Unterscheidungen ermöglichten die empirische Überprüfung der zeitdiagnostischen Interpretationen, so die Unterscheidung zwischen den Verantwortungszuschreibungen der Organisations-, Entscheidungs- und Letztverantwortung, die Unterscheidung zwischen Anlagerungen und Verlagerungen von solchen Verantwortungen sowie die Unterscheidung zwischen grundlegenden Antriebsfaktoren eines Wandlungsprozesses und den die Weichen stellenden intervenierenden Faktoren.

Auf der Grundlage einer die Teilprojekte vereinenden Analytik war es möglich, mit gezielten empirischen Untersuchungen in die internationale Diskussion über Gegenwart

und Zukunft des Staates in einer Weise einzugreifen, die eher *antizyklisch* zu den Moden der zeitdiagnostischen Interpretationen verlief.

Während in den frühen 2000er-Jahren der Niedergang des Staates als reale Möglichkeit erschien, konnte der Sonderforschungsbereich in seiner ersten Phase zeigen, dass die überwiegende Mehrzahl der Internationalisierungs- und Privatisierungsprozesse sich nicht als bloße *Wegverlagerung* von Aufgaben und Kompetenzen vom Staat vollzog. Vielmehr blieb der Staat in die Aufgabenwahrnehmung und Entscheidungsfindung weiter eingebunden. Die vormals monopolartig seitens des Staates wahrgenommenen Aufgaben wurden nun in Formen der Ko-Produktion und Ko-Entscheidung zwischen Unternehmen und Staat oder internationalen Organisationen und Staat erfüllt, so dass eher von An-, denn von Verlagerungen gesprochen werden musste.

Noch stärker aber wirkte der Nachweis einer *Zerfaserung* der Staatlichkeit als Gegen-evidenz zu den damals vorherrschenden Interpretationen zur Zukunft des Staates: Denn der Grad der Privatisierung, Transnationalisierung und Internationalisierung erwies sich in den einzelnen Politikfeldern als höchst unterschiedlich, sowohl in der Kombination von Internationalisierung und Privatisierung als auch in dem jeweils erreichten Niveau der Entwicklung. Der generelle Trend war mit den drei Entwicklungsprozessen zwar richtig beschrieben, doch die hohen policy-spezifischen Unterschiede ließen weder das Bild eines im Niedergang befindlichen Staates noch ein neues Gesamtbild einer transformierten Form von Staatlichkeit zutreffend erscheinen. Schon die beiden Grunderkenntnisse aus dieser Zeit – die Uneinheitlichkeit der Transformationen in den einzelnen Aufgabenfeldern und in der Art der Bereitstellung der normativen Güter sowie die Beibehaltung einer wesentlichen Mitwirkungsrolle des Staates – falsifizierten die allgemeinen Thesen vom Niedergang oder Bedeutungsverlust.

Mit der Finanzmarktkrise, der „*Great Recession*“ und der Eurokrise, also spätestens seit 2008 (Bermeo/Pontusson 2012; Kahler/Lake 2013; Schäfer/Streeck 2013), hat sich die öffentliche Einschätzung aber selber deutlich verschoben. Die Rolle der internationalen Organisationen und ihres Zusammenspiels als Global Governance sowie die Möglichkeiten der Politikgestaltung durch ein abgestimmtes Vorgehen von Nationalstaaten werden seither weit skeptischer eingeschätzt. Viele Beobachter sehen eine Renaissance des Staates (Heinze 2009; Tuchscheerer 2010; Jesse 2011), eine Rückkehr zu intergouvernementalen Formen der Koordination in der EU und Tendenzen zu einem erneuerten Nationalismus, zur Stärkung eher autoritärer oder präsidentieller Formen des Regierens sowie eine Re-etatisierung mit verstärkt staatlicher Güterbereitstellung oder intensivierter staatlicher Regulierung.

Auch in Auseinandersetzung mit diesem öffentlichen Meinungswandel zeigt sich die eher antizyklische Ausrichtung der Arbeit des Sonderforschungsbereichs. Ergebnisse aus der zweiten und dritten Untersuchungsphase weisen darauf hin, dass es ein Zurück zur Staatlichkeit des Goldenen Zeitalters nicht gibt, dass vielmehr eine neue Konstellation entstanden ist, in die der Staat fest eingebunden ist. Er agiert nunmehr eingebettet in vielfältige Beziehungen zu internationalen Organisationen sowie in transnationale Regulationssysteme, die ihn so intensiv einbinden, dass ein autonomes, rein nationalstaatliches Handeln ausgeschlossen ist. Selbst ernsthafte Versuche, Entscheidungskompetenz und Organisationsmacht für den Staat zurückzuholen, stellen kein Zurück zum traditionellen DRIS dar. Es findet heute keine Rückverlagerung von Aufgaben statt, sondern eine Umformung von Anlagerungsbeziehungen, von Ko-Produktions- und Ko-Entscheidungsformen. Diese Einbindung bleibt auch bei Kompetenzverschiebungen zugunsten des Staates erhalten.

Die neue Konstellation, in der sich die OECD-Staaten heute befinden, ist die eines vielfach eingebetteten Staatshandelns, eines *multiply embedded state*, eines Staates, der immer in einem weiten Akteursgeflecht agiert. Diese Art der Einbettung unterscheidet sich sicherlich von der sozialen Einbettung von Märkten, wie sie in der Wirtschaftssoziologie von *Karl Polanyi* (2001 [1944]; dazu *Joerges/Falke* 2011) und seinen Schülern diagnostiziert wurde, genauso wie von dem in der Theorie der internationalen Beziehungen von *John G. Ruggie* (1982) entwickelten Ansatz des „*embedded liberalism*“. Bei dieser neuen Einbettung lassen sich nur noch gewisse Machtverschiebungen innerhalb von Netzwerken und Akteursgeflechten registrieren, sie schließt aber ein rein nationalstaatliches Handeln aus.

Diese verallgemeinernden Aussagen sind in zweierlei Hinsicht einzuschränken: Zum einen werden Aussagen zum Staat der OECD-Länder gemacht, die nicht in allen Fällen durch empirische Untersuchungen gedeckt sind, weil in den Teilprojekten unterschiedliche Ländersets untersucht wurden und in den Fallstudien naturgemäß nicht alle Länder einbezogen werden konnten. Systematisch sind aber aufgrund der bereits beim Start des Sonderforschungsbereichs erfolgten Fallauswahl leider gerade jene Länder unterrepräsentiert gewesen, die im Zuge der Eurokrise der europäischen Austeritätspolitik in besonders hohem Maße ausgesetzt waren. Zudem folgen alle Teilprojekte zwar einer gemeinsamen Analytik, aber doch mit unterschiedlichen Vorgehensweisen und disziplinären Hintergründen. Die Ergebnisse aus den Teilprojekten konvergieren jedoch in der Feststellung eines solchen Einbettungsprozesses, der zugleich den Staat als zentralen Akteur intakt lässt (jüngst präsentiert in *Rothgang/Schneider* 2015). In einem langjährigen internationalen Kooperationsvorhaben zur Erarbeitung des *Oxford Handbook of Transformations of the State* wurden aber die Ergebnisse zum Staatswandel der OECD-Welt mit Untersuchungen anderer Forschergruppen zur Transformation der Staatlichkeit zusammengeführt, die sich u.a. auf den Globalen Süden und die vormals sozialistischen Ländern beziehen (*Leibfried* u.a. 2015).

Die Ergebnisse des Sonderforschungsbereichs trugen maßgeblich dazu bei, zugespitzte Redeweisen wie die vom „Ende des Staates“ oder eines Übergangs in eine Welt der *Global Governance* als neuer Herrschaftsform durch detaillierte empirische Studien zu widerlegen. Ebenso halten die Ergebnisse aber auch einer alternativen, in der Literatur durchaus noch vertretenen Tendenz, wonach die Staaten weiterhin die allein ausschlaggebenden Akteure seien (z.B. *Streeck* 2013), neue Evidenzen zur realen Mitwirkung privater Akteure auf nationaler und transnationaler Ebene sowie von internationalen Organisationen auf dem Boden nationalstaatlicher Politik entgegen. Nach den Ergebnissen dieses Sonderforschungsbereichs sind solche Zuspitzungen der Staatsentwicklung und die damit verbundenen Urteile ebenso widerlegt.

3 Persistenz

Die politische Organisationsform Staat existiert nach wie vor als die vorherrschende Form politischer Ordnungsbildung. Als weltweit am stärksten verbreitete und anerkannte Form politischer Einheitsbildung ist der Staat möglichen Konkurrenten überlegen geblieben. Dazu zählen verschiedene Formen eines Imperiums ebenso wie eine vorrangig von internationalen Organisationen bestimmte Welt der *Global Governance*, eine supranationale Organisation auf regional-kontinentaler Ebene oder gar Formen föderaler Weltstaatlich-

keit wie auch Formen des Staatenzerfalls mit Einheitsbildung durch Gewaltakteure oder auch Hierokratien.

Es fehlt allerdings nicht an Versuchen, solche grundlegenden Alternativen zum Staat durchzusetzen. Diese zeigen sich außerhalb der OECD-Welt in militärisch-terroristischen Akten zur Bildung religiöser Einheiten jenseits territorialer Grenzbildung oder in den Bestrebungen von Bürgerkriegsarmeen oder ethnisch bestimmten Einheiten, vormalige Staatsaufgaben in *failed states* bei nur begrenzter Durchdringung des Territoriums zu übernehmen (Risse 2011). Sie zeigen sich innerhalb der OECD-Welt in den (wie immer zaghaften) Bemühungen, die Europäische Union in eine politische Union im Sinne eines Föderalstaats auf supranationaler Ebene umzugestalten, in den entgegenwirkenden Anstrengungen, die EU als eine Art Wirtschaftsimperium ohne erkennbare territoriale Begrenzung ökonomisch und politisch-regulatorisch expandieren zu lassen, oder in den Überlegungen, das Zusammenspiel der internationalen Organisationen im Sinne einer funktionalen Gewaltenteilung weiterzuentwickeln.

Doch zugleich gibt es Gegenbewegungen, die die politische Einheitsbildung namens Staat gegen derartige Konkurrenzen stärken. Aus Territorien begrenzter Staatlichkeit können neue Formen von Staatlichkeit erwachsen, auch wenn ihre Wurzeln in siegreichen Gewaltakteuren liegen (siehe etwa Südsudan) oder internationale Organisationen eine Förderung von Staatlichkeit und Demokratie mit oder ohne Zwangseinsatz (bis hin zum Mandatsstatus) gewährleisten (siehe etwa Kosovo). Für die OECD-Welt wichtiger sind Gegenbewegungen zur Supranationalisierung im EU-Raum, darunter Tendenzen der Renationalisierung, der Drohung mit Ausschluss oder Austritt aus der Eurozone oder der EU und der Begrenzung der EU-Kompetenzen. Zwischen den internationalen Organisationen bestehen weiterhin Konkurrenzverhältnisse bei thematischen Überlappungen, sodass es für einzelne Nationalstaaten möglich ist, Strategien des *regime* bzw. *forum shopping* anzuwenden und Koalitionen mit jenen internationalen Organisationen zu suchen, die den nationalen Policy-Präferenzen am ehesten entgegenkommen (Mondré 2015).

4 Gebremste Fortentwicklung

Auch wenn hierzu keine alle Daten zusammenführende Übersicht oder Messung vorhanden ist, sprechen doch die Einzelbefunde dafür, dass sich der Zuwachs an Internationalisierung und Privatisierung in den letzten Jahren eher abgeschwächt hat, dass beide Entwicklungen entweder auf einem hohen Niveau verharren oder dieses Niveau nur langsam steigern. So ist zwar nicht ein Plafond, also eine obere Decke dieser Entwicklung erreicht, aber man kann vielleicht von einem *Plateau* in den Transformationen von Staatlichkeit sprechen, das Mitte des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts erreicht worden ist. Seitdem sind keine entscheidenden Durchbrüche in Richtung weiterer Internationalisierung und Privatisierung mehr zu verzeichnen, es fehlen jedenfalls deutliche Entwicklungsschübe.

Diese Diagnose ist durchaus umstritten, lassen sich doch – zum Beispiel mit der Erweiterung der NATO, mit den Bemühungen der EU um einen Verfassungsvertrag und um Solidaritätsfonds, gemeinsame Haushaltspolitik und Bankenunion sowie mit den internationalen Regulationsversuchen zur Eindämmung der Steuerflucht – Tendenzen aufzählen, die für einen ungebrochenen Anstieg des Internationalisierungstrends sprechen könnten. Die geplanten transatlantischen Freihandels- und Investitionsabkommen der EU mit Ka-

nada (CETA) und den USA (TTIP) könnten im Falle ihres Zustandekommens ebenfalls als weiterer Ausbau der Internationalisierung betrachtet werden.

In oft sehr komplexen Materien werden mithin durchaus weitere Schritte der Internationalisierung und Transnationalisierung unternommen, die aber auch von Bewegungen hin zu stärkerer nationalstaatlicher Verantwortlichkeit und staatlicher Aufgabenrücknahme nach 2008 konterkariert werden. So sind zwar die ohnehin in sich sehr vielfältig und unterschiedlich schnell verlaufenden Transformationstendenzen nicht gebrochen, aber doch in ihrer Wachstumsdynamik gebremst worden. Ob dies nur den ökonomischen Krisen von der Finanzmarktkrise über die *Great Recession* bis zur Eurokrise, mithin also eher einem kurzfristigen Impuls, geschuldet ist, oder ob es Ausdruck einer gewissen Erschöpfung der bisherigen Entwicklung ist beziehungsweise gar das Auslaufen einer Grundtendenz anzeigt, lässt sich aktuell aufgrund unserer Einzelresultate nicht abschätzen.

5 Heterogenität

Das Ausmaß der Internationalisierung, Privatisierung und Transnationalisierung ist in den einzelnen Politikfeldern, in den untersuchten Ländern und bezogen auf die jeweilige Verantwortungsstufe sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es gibt sowohl Aufgabenfelder, die stark von allen Formen der Verlagerung bzw. Anlagerung betroffen sind, als auch solche, die weiterhin stark nationalstaatlich bestimmt werden. Viel häufiger zeigen sich jedoch Fälle mit entweder stärkeren Internationalisierungs- oder aber stärkeren Privatisierungsschritten und dies auch nur auf jeweils einer und nicht gleichzeitig auf allen drei Verantwortungsstufen. Statt eines allgemeinen Übergangs von Aufgaben und Kompetenzen vom Staat auf supra- oder internationale Institutionen und/oder private Akteure beteiligen sich meist staatliche *und* nicht-staatliche Akteure an einem Aufgabenbereich. Die durchschnittliche Entwicklung kann daher – bei entsprechender Freude an Wortungetümen – als Übergang zu einer *Multi-Level-Public-Private-Mix-Constellation* bezeichnet werden.

Unterschiede zwischen der Bereitstellung der vier normativen Güter und in den Policy-Feldern lassen sich allerdings bestimmen. So ist der Wohlfahrtsstaat weniger von Internationalisierungsprozessen bestimmt als die Handels- und Wirtschaftspolitik. Allerdings haben auch die sozialstaatlichen Sektoren Privatisierungen erfahren, jedoch wesentlich weniger ausgeprägt als die Infrastruktursektoren der Netzdienstleister. Hybridisierungen sind das vorrangige Ergebnis im Gesundheitssektor, während die Vollprivatisierung der Produktion öffentlicher Güter bei gleichzeitiger Regulierung durch unabhängige Regulierungsagenturen und staatliche, aber supranational vorgeprägte Gesetzgebung die Infrastruktursektoren bestimmt.

Auch in der Betrachtung der Verantwortungsstufen lässt sich ein differenziertes Bild zeichnen. Internationale Institutionen erfahren einen Zuwachs an Entscheidungsverantwortung, private Akteure dagegen gewinnen an Organisationsverantwortung. Der Staat bleibt regulatorisch auch dort in der Entscheidungsverantwortung, wo Privatisierungsprozesse stattgefunden haben. Und der Staat bleibt als Verwalter und Betreiber der Umsetzung tätig, wo internationale Entscheidungskanäle an Bedeutung gewonnen haben. In allen Fällen bleibt er aber Träger der Gewährleistungs- und Letztverantwortung.

Letztverantwortungsfragen werden erstens in der Öffentlichkeit verhandelt, wenn es um die Frage nach dem Ansprechpartner geht, der bei einem grundlegenden Versagen in einem wichtigen gesellschaftlichen Bereich als zuständig bestimmt werden kann – ganz

unabhängig von rechtlichen Vorschriften. Letztverantwortungsfragen werden aber zweitens auch an der Schnittstelle von Politik und Wirtschaft als rechtliche Fragen der Haftung und der Sicherung zum Beispiel bei Insolvenz ausgetragen, wenn es darum geht, festzustellen, wer im Falle der Privatisierung der Organisationsverantwortung der „Spender of Last Resort“ ist und die finanziellen Lasten eines Ausfalls eines Unternehmens oder einer Marktfunktion zu übernehmen hat. Letztverantwortungsfragen werden schließlich drittens dort gestellt, wo es um die Anerkennung der Entscheidungen internationaler Organisationen geht: Der Austritt aus ihnen ist inzwischen als Option in einer zugespitzten Konfliktsituation gegenwärtig, womit der Staat wiederum als entscheidender Akteur erscheint, und das selbst dort, wo es in Nationalstaaten regionale Abspaltungstendenzen (Flandern, Schottland, Katalonien) gibt. Diese Regionen streben nichts anderes als eine (erneut multipel eingebettete) Eigenstaatlichkeit an.

Heterogenität lässt sich auch jenseits der unterschiedlichen Entwicklung von Internationalisierung, Transnationalisierung und Privatisierung konstatieren: Die *Varieties of Capitalism* sind – selbst im europäischen Binnenmarkt – erhalten geblieben. Die Erwartung einer immer enger zusammenwachsenden Europäischen Union auch in der institutionellen Gestaltung der Marktwirtschaft hat sich nicht erfüllt: Vielmehr haben sich die sozio-ökonomischen, politischen und sozialen Disparitäten vertieft – was bereits vor der im Jahr 2008 begonnenen krisenhaften Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten einsetzte. Die Umsetzung einer an Austeritätszielen ausgerichteten Wirtschafts- und Fiskalpolitik hat in einigen Ländern zum beschleunigten Abbau sozialer Errungenschaften geführt und überfordert die Bereitschaft zu internationaler Solidarität.

Ländercluster und Länderunterschiede

Für die OECD-Länder kann aufgrund der Ergebnisse der Teilprojekte, die sicherlich nicht alle Wertebündel, öffentlichen Güter, Politikfelder und Länder umfassen, der Schluss gezogen werden, dass sich das Niveau der privaten Herstellung öffentlicher Güter und das Niveau internationaler oder transnationaler Aufgabenwahrnehmung seit den 1980er-Jahren erhöht hat. Insofern machen alle Länder einen gemeinsamen Prozess durch, der aber die Unterschiede zwischen ihnen noch nicht aufheben muss. Für einige normative Güter und Politikfelder können Teilprojekte nachweisen, dass die mindestens seit den 1970er-Jahren bekannten Länderunterschiede erhalten geblieben sind oder sogar zugenommen haben, während sich für andere normative Güter eine Konvergenz nationaler Strukturen und Politikinhalt zeigt.

Umgruppierungen der Länder in der Form, dass ganz neue Ländercluster entstehen, die sich nicht mehr den tradierten Typologien der *Varieties of Capitalism*-Literatur (Hall/Soskice 2001; Hancké u.a. 2007), der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung mit der fortentwickelten Konzeption der *Three Worlds of Welfare Capitalism* (Esping-Andersen 1990) oder der *Lijphartschen* (1999) Unterscheidung von Mehrheits- und Konsensusdemokratien fügen, ließen sich dagegen nicht beobachten. So sind bestenfalls neue Subcluster entstanden oder sie haben sich leicht verändert, aber keine liberale Ökonomie ist zu einer koordinierten geworden, kein Land hat sich von der Mehrheits- zur Konsensusdemokratie oder umgekehrt entwickelt, und auch die Zugehörigkeit zu einem der drei oder vier Wohlfahrtsstaatstypen hat sich – ungeachtet der immer schon bestehenden Unsicherheiten in der Verortung einzelner Länder – nicht geändert.

Die Länder entwickelten sich eher wie ein Geleitzug in die Richtung hin zu Privatisierung, Internationalisierung und Transnationalisierung, wobei sie in einzelnen Aspekten näher aneinander gerückt sind, in anderen aber ihre Position behalten haben, und in dritten ein wenig weiter auseinandergerückt sind. Selbst in nah beieinander liegenden Politikfeldern gibt es hier divergierende Befunde. Während die Länder beim Subventionsabbau konvergieren, zeigt sich bei der Privatisierung in Netzwerksektoren eine wachsende Diskrepanz zwischen ihnen auch aufgrund unterschiedlicher zeitlicher Verläufe (*Obinger u.a.* 2015). Die Ausgestaltung und praktische Durchführung der *European Economic Governance* haben zu neuen Ungleichheiten und Abhängigkeiten zwischen formal gleichberechtigten EU-Mitgliedstaaten geführt.

6 „Gruppenbild mit Staat“

Die neue Konstellation von Staatlichkeit als eines *multiply embedded state* ist sowohl von internationalen Akteuren mit hoher Entscheidungsverantwortung bestimmt als auch von Staaten als Trägern der Organisationsverantwortung, ebenso wie von privaten Akteuren mit hoher Organisationsverantwortung, die auf staatliche Entscheidungs- und Letztverantwortung angewiesen sind. Damit ist sicherlich nicht die Vielfalt der sektoralen Konstellationen, Entscheidungs- und Konfliktlagen angemessen bezeichnet, sondern nur eine besonders sichtbare Tendenz herausgestellt.

Der Sonderforschungsbereich hat sich verschiedener Metaphoriken und Heuristiken bedient, um die Vielfalt der Befunde in einer Gesamtbetrachtung, einem Gesamt ‚bild‘ der Staatsentwicklung, zusammenzuführen und zu bündeln. War mit „Zerfaserung“ die neue Heterogenität bezeichnet, so orientierte sich dieses Bild doch an der Auflösung eines vormaligen Zustandes, ohne die neue Lage selber genauer bezeichnen zu können. Deshalb entwickelten Autoren aus dem Sonderforschungsbereich in einem ersten großen Versuch der Zusammenführung der Einzelergebnisse des Sonderforschungsbereichs die Vorstellung, der Staat sei vom „Herrschaftsmonopolisten“ zum „Herrschaftsmanager“ geworden (*Genschel/Zangl* 2008, 2014). Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit des Staates mit nicht-staatlichen Akteuren ist damit bezeichnet, allerdings unterstellt der Terminus „Manager“ noch eine gewisse überlegene Koordinations-, Kontroll- und Steuerungsfähigkeit des Staates, die nicht mit allen Forschungsergebnissen aus der dritten Phase übereinstimmt.

Zwar ist der Staat aufgrund der Territorialherrschaft und der besonderen Fähigkeit zu kollektiv verbindlichem Entscheiden der wichtigste unter den Hauptakteurstypen im internationalen Raum: den transnationalen Unternehmen, den internationalen Organisationen, den transnationalen Regelsetzern und den NGOs, er muss deshalb aber nicht zugleich die managerielle Gestaltungsfähigkeit diesen gegenüber erhalten oder durchgesetzt haben. In der dritten Phase hat sich deshalb eine Forschungspraxis etabliert, die dem Staat aus Vorsicht vor höchst divergierenden Befunden in Einzelfeldern keine prinzipiell übergeordnete und die anderen Akteure koordinierende Rolle mehr (automatisch) zuordnet. Auch die Funktion als Manager muss danach jeweils neu in einem Politikfeld erkämpft werden – sicherlich auf der Grundlage der aktuell gegenüber anderen Akteuren überwiegenden Verantwortungsübernahme durch den Staat.

7 Folgen der neuen Konstellation von Staatlichkeit (Dritte Phase 2011-2014)

In der dritten Phase der Arbeit des Sonderforschungsbereichs wurden die *Folgen* der neuen Konstellation von Staatlichkeit erforscht. Können die vier normativen Güter demokratische Legitimität, Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrt und Sicherheit weiterhin gewährleistet werden oder treten Niveauabsenkungen ein? Was wird aus den Kennzeichen des vormaligen DRIS? Und welche Reaktionen finden sich bei den verschiedenen gesellschaftlichen Akteursgruppen? Wird der neue Zustand als angemessen empfunden oder bilden sich neue Auseinandersetzungen heraus, die Forderungen nach einer Veränderung zeitigen? Und schließlich: Wie stabil ist diese neue Konstellation, ist sie von Konflikten und Kollisionen geprägt oder gibt es eine Art neues Gleichgewicht, in dem sich die Rolle des Staates einpendelt?

Die Teilprojekte haben in der dritten Phase im Rahmen einer Analytik geforscht, die um die Folgenthematik erweitert worden war. Reaktionen gesellschaftlicher Akteure und anderer Mitspieler bei der Herstellung normativer Güter wurden von den *Outcomes* der wahrgenommenen Entscheidungs- und Organisationsverantwortung unterschieden. Die *Outcomes*, empirisch anhand von im jeweiligen Politikfeld etablierten Indikatoren festgestellt oder in Fallstudien detailliert erkundet, konnten normativ an den im DRIS erreichten Niveaus gemessen werden. Schließlich war zu fragen, ob aus Folgen und *Outcomes* eine Situation erwächst, die eher auf Stabilisierung der neuen Konstellation oder auf ihre Infragestellung hinausläuft. Drei Leitthesen, die mit den Konzepten *Outcomes* (Problemdruckthese), Reaktionen (Anspruchstransferthese), Stabilisierung (Kollisionsthese) korrespondierten, galt es zu überprüfen. Die Ergebnisse lassen sich auf folgenden Nenner bringen:

1. *Problemdruckthese*: Die Folgen der neuen Konstellation von Staatlichkeit für die Gewährleistung der vier normativen Güter entsprechen der Problemdruckhypothese. Während Wohlfahrt und Sicherheit gesteigert werden konnten, verschlechterte sich das Niveau der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Legitimität. Zwar fielen die Ausschläge in beiden Richtungen eher gering aus. Sie waren aber begleitet von einer wachsenden Kluft in der Verteilung der normativen Güter zwischen arm und reich und der politischen Handlungsfähigkeit zwischen Ländern unterschiedlicher Wirtschaftskraft und mit divergierendem Verschuldungsgrad. Für alle normativen Güter lässt sich aber unabhängig von ihrer Niveauentwicklung zeigen, dass die Verteilung dieser Güter im Zeitverlauf ungleicher geworden ist. Sowohl soziale als auch regionale Unterschiede wurden größer. Das birgt die Gefahr in sich, dass die verstärkte Ungleichheit die positiven Niveaueffekte in ihrer politischen Wirkung neutralisiert.

2. *Anspruchstransferthese*: Die gesellschaftlichen Reaktionen auf die neue Konstellation von Staatlichkeit deuten auf die Entwicklung eines für alle Akteure, die vormals staatliche Aufgaben übernommen haben, gleichermaßen geltenden Katalogs von Anforderungen hin, unter Beibehaltung der Letztverantwortung des Staates bei Krisen und Katastrophen aller Art. Sowohl Unternehmen als auch internationale Organisationen werden verantwortlich gemacht für Fehlverhalten und Misserfolge, sie werden an tradierten Maßstäben (zum Beispiel Effizienz und ökonomische Rationalität bei Unternehmen), kombiniert mit einer Gruppe neuer Prozesskriterien (zum Beispiel Transparenz, Verantwortlichkeit und

Diskursivität), gemessen, die akteursübergreifende Geltung beanspruchen und auch an den Staat angelegt werden. So ändert sich die Anspruchshaltung gegenüber den staatlichen wie den nicht-staatlichen Akteuren, aber nicht im Sinne der Anspruchstransferthese, sondern als Anspruchsgeneralisierung mit Beibehaltung der Letztverantwortung des Staates.

3. *Kollisionsthese*: Angesichts der gestiegenen sozialen Ungleichheiten, der Unterschiede in der Niveauentwicklung zwischen Sicherheit und Wohlfahrt einerseits, Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Legitimität andererseits sowie der erhöhten Ansprüche an alle Akteure unter Beibehaltung der letztlich Sonderrolle des Staates, lässt sich ein erhebliches Maß an Stabilität in der neuen Konstellation bei den OECD-Ländern feststellen. Kollisionen als Spannungen zwischen mehreren Akteuren und Kampf um die Vorherrschaft über eine Regelungsmaterie halten sich in Grenzen beziehungsweise sie werden in komplexen institutionellen Gefügen klein gearbeitet. Institutionelle Großkonflikte zwischen internationalen Organisationen, Mehrebenenkonflikte zwischen supranationalen Einheiten und Nationalstaaten als Mitgliedsländern oder Akteurskonflikte zwischen Staat und Unternehmen haben sich bisher noch nicht so zugespitzt, dass man von einer Bestätigung der Kollisionsthese sprechen kann. In Reaktion auf die Eurokrise hat der in der EU schon stark ausgeprägte Exekutivföderalismus zwar eine neue Stärkung erfahren. Dieser wird bisher auch durch das Auftreten der neuen linkspopulistischen Regierung in Griechenland oder das Anwachsen rechtspopulistischer und europakritischer Parteien in allen Mitgliedsländern in seiner Funktionsweise nicht grundlegend in Frage gestellt.

8 Problemdruckthese

Die Problemdruckthese umfasst die Vorstellung, der Staatswandel beeinflusse in durchaus unterschiedlichem Maße die Gewährleistung der normativen Güter auf einem zu Zeiten des DRIS erreichten Niveau. Die Herauslösung aus dem engeren Rahmen der vorrangig nationalstaatlichen Güterbereitstellung ermögliche Effizienzgewinne im Sinne höherer Wohlfahrt und erweiterter Sicherheit, könne aber nicht mehr in dem Maße die prozessualen Güter bereitstellen, die den DRIS ausgezeichnet hätten: Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Diese Erwartung ist – wenn auch nicht im vermuteten Ausmaß der Ausschläge und Niveauveränderungen – bestätigt worden. Die gewachsene Ungleichheit in der Verteilung der Wohlfahrts- und Sicherheitsgewinne macht jedoch die Bewertung strittig, wie die Transformationen der beiden Güter mit Niveaugewinn und gleichzeitigem Ungleichheitsanstieg in einer solch hoch aggregierten Betrachtungsweise bewertet werden sollen.

Bei der Betrachtung des normativen Gutes **Wohlfahrt** ist auf die Unterscheidung zwischen dem Gesamtniveau und der Verteilung des Gutes besonders zu achten. Das Wohlfahrtsniveau ist seit den 1980er-Jahren nach den (nicht alle Länder der OECD in allen Teilprojekten abdeckenden) Einzeluntersuchungen des Sonderforschungsbereichs nicht gesunken, sondern gestiegen. Die Sozialausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt ebenso wie das Bruttosozialprodukt selbst sind deutlich angestiegen. Die Sorge für die soziale Sicherung nimmt einen immer größeren Teil der öffentlichen Haushalte ein. Die 50-Prozent-Marke (am Bruttosozialprodukt) ist inzwischen überschritten. Dieser klare Trend ist auch der Verringerung des Anteils der Ausgaben für Verteidigung geschuldet und folgt daher nicht allein politischen Prioritäten zugunsten der Sozialpolitik. Steigende

Bedeutung kommt inzwischen auch den sinkenden Ausgaben für den Schuldendienst aufgrund der Niedrigzinspolitik zu. Damit wächst die Bedeutung des Sozialen sowie der Humankapitalinvestitionen in den öffentlichen Budgets (*Schmitt/Obinger* 2013). Es hat – trotz der öffentlichen Vorherrschaft von Konzepten der Entstaatlichung und der neoliberalen Austeritätspolitik – seit den 1980er-Jahren keinen Niedergang des Sozialstaates gegeben.

Gerade im Familien-, Kinder-, Pflege- beziehungsweise allgemein im *Care*-Bereich wurden die Leistungen deutlich ausgebaut. Dazu zählen sowohl Transferleistungen als auch Dienstleistungsangebote, vielleicht am sichtbarsten bei der Kinderbetreuung. Strukturelle Veränderungen zeigen sich auch im Gesundheitsbereich, wie der langsame Ausbau der Prävention und des *Public-Health*-Ansatzes oder die durch den demographischen Wandel beschleunigte Entwicklung des Pflegebereichs, so das von *Heinz Rothgang* geleitete Teilprojekt zur Entwicklung des Gesundheitswesens in OECD-Ländern. Das Teilprojekt zu Fragen der Privatisierung und des Subventionsabbaus (*Stefan Traub/Herbert Obinger*) konnte zudem zeigen, dass der in allen Ländern stattfindende drastische Subventionsabbau und die in den Ländern nach sehr unterschiedlichen zeitlichen und Intensitätsmustern verlaufenden Privatisierungen bei Bahn, Telekom, Luftfahrt oder Post das Wohlfahrtsniveau nicht senken (*Crößmann/Mause* 2014). Die Effizienzgewinne sind in der Regel so groß, dass die in einzelnen Branchen auftretenden negativen Beschäftigungseffekte ausgeglichen werden konnten (*Schmitt* 2014). Auch regulative Eingriffe zur Sicherung etwa der Vorhaltung von Universaldiensten trugen dazu bei.

Im Gesundheitspolitik-Teilprojekt ließ sich nachweisen, dass es allgemein zu Verbesserungen bei der Gesundheitssicherung gekommen ist. Das Wohlfahrtsniveau nahm also zu, kann aber nicht auf Reformen der Gesundheitssysteme zurückgeführt werden. Medizinische Fortschritte und technologische Durchbrüche sowie das gestiegene wirtschaftliche Niveau mit veränderten Lebensweisen haben diese positive Entwicklung entscheidend bestimmt. Zieht man Indikatoren wie die Entwicklung der Sterblichkeit heran, so setzt sich ein säkularer Trend durch, der nicht beeinflusst ist von Einschnitten aufgrund politischer Maßnahmen oder von Privatisierungsschritten (*Böhm u.a.* 2013). Durch systematischen Vergleich transnationaler Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern in Europa konnte ein von *Katja Nebe* und *Ulrich Mückenberger* geleitetes Teilprojekt herausarbeiten, dass in Politikfeldern, in denen eine starke europarechtliche Regulation vorherrscht (Anti-Diskriminierung, betrieblicher Gesundheitsschutz), auch die meisten und in ihren Inhalten weiter reichenden Abkommen zwischen den Sozialpartnern vereinbart wurden. Wohlfahrtseffekte werden vor allem dort erzielt, wo im Schatten des (europäischen) Rechts neue Normen geschaffen werden können.

Die quantitative Expansion der Sozialpolitik führte aber nicht zu einer günstigeren Verteilung von Einkommen und Vermögen in der Gesellschaft. Vielmehr nahmen die sozialen Ungleichheiten zu und die regionale Ungleichverteilung von Wohlfahrt und Wohlstand stieg zum Teil deutlich an. Gesundheitsanbieter ziehen sich aus der Fläche zurück und so wachsen regionale Ungleichheiten, die Inanspruchnahme der Gesundheitsleistungen weist deutliche soziale Unterschiede auf und die Finanzierungsgerechtigkeit hat sich verringert. Schließlich sind bei insgesamt verbesserter Gesundheit die sozialen Unterschiede in Morbidität und Mortalität bestehen geblieben oder gar größer geworden. Zwar helfen regulative Eingriffe dabei, auftretende regionale Unterschiede abzumildern, was sich auch für einzelne Netzinfrastrukturen zeigen lässt. Die Privatisierungen selbst haben aber in der Regel dazu beigetragen, zum Teil bereits bestehende regionale Disparitäten zu vergrößern.

Im Kontrast zu den Makrobefunden ist die individuelle soziale Absicherung durch sozialstaatliche Leistungen trotz des Anstiegs der gesamten Sozialausgaben am Brutto-sozialprodukt gesunken. Die Lohnersatzraten vieler Transferleistungen fielen OECD-weit. So ist zum Beispiel aufgrund der deutlich gestiegenen Lebenserwartung der monatliche Zahlbetrag der Rente relativ zum vorherigen Lohnniveau gesunken, aufgrund der längeren Rentenlaufzeiten die dem einzelnen zukommende Alterssicherung insgesamt jedoch gestiegen, was wiederum einen Anstieg der Sozialbeiträge nötig machte. Allerdings gilt diese ungünstige Bilanz wiederum nur bei Betrachtung einer einzelnen Leistungsart, nicht unter Einbeziehung des insgesamt erweiterten Angebots sozialstaatlicher Leistungen. Gleichwohl entwickelte sich die Verteilung innerhalb der europäischen Länder ungleicher, der Zuwachs an Ungleichheit frisst die Wohlfahrtsgewinne auf. Eine Dualisierung der Arbeitsverhältnisse, in der sich eine Großgruppe von Outsidern gebildet hat, ein fortbestehender *gender pay gap* sowie ein bei Wahlen zu beobachtender *gender vote gap* sind ebenfalls Ausdruck dieser Entwicklung (*Fervers/Schwander* 2015; *KroosGottschall* 2012; *Emmenegger/Manow* 2014).

Ähnliches lässt sich für das normative Gut **Sicherheit** zeigen. Auch hier geht ein Niveau-gewinn mit einem Gleichheitsverlust einher. Trotz der Privatisierung von Sicherheitsdienstleistungen kommt es, so das von *Andreas Fischer-Lescano* und *Peter Mayer* geleitete Teilprojekt zur postnationalen Sicherheitspolitik, zu keinem Abfall in der Gewährleistung innerer Sicherheit. In diesem Sektor spielt nationale Regulation und Leistung eine gewichtige Rolle, sodass im Zusammenspiel von Staat und Unternehmen das Sicherungsniveau stabil bleibt oder sogar zunimmt (*Fischer-Lescano/Mayer* 2013). Sicherheitsgewinne sind auch an der Mobilitätsregulierung zwischen Staaten und ihren Grenzregimen ablesbar. Durch eine zunehmend internationale Abstimmung in der Regelung der Visumpflicht entstehen darüber hinaus koordinierte Grenzregime. Diese als Makroterritorialisierung beschriebene Entwicklung versperrt Staatsbürgern nicht-visumfreier Länder gezielt den Zutritt, erleichtert aber die Bewegung innerhalb dieses ‚Großraums‘ (*Mau u.a.* 2012). Die abgestimmte Praxis der Festlegung von visumpflichtigen Ländern lässt in Mobilitätsfragen eine internationale Zweiklassengesellschaft entstehen, eine Spaltung zwischen Mobilen und Nicht-Mobilen. Zugleich wird die Grenzpolitik zunehmend ‚exterritorialisier‘ und findet somit bereits frühzeitig im Vorfeld der staatlichen Grenze statt (*Lau-be* 2013).

Dem Staat ist es ferner weiterhin möglich, sich Ressourcen zu verschaffen und damit die staatliche Aufgabenerfüllung abzusichern. Es fand nach den Ergebnissen des von *Phillipp Genschel* und *Stefan Traub* geleiteten Steuerteilprojekts in diesem Politikfeld kein *race to the bottom* statt (*Genschel/Schwarz* 2011; *Lierse* 2012). Zur genauen Vermessung dieses Feldes ist es allerdings erforderlich, Steuersätze, Steuerbefreiungstatbestände und Bemessungsgrundlagen bei verschiedenen Steuerarten, insbesondere bei den in ihrer Bedeutung zunehmenden indirekten Steuern, einzubeziehen. Die in den einzelnen Ländern auf unterschiedlichen Wegen gelingende Sicherung der Besteuerungsgrundlage erzeugt aber wachsende Ungleichheiten zwischen arm und reich, darüber hinaus auch zwischen kleinen (Erhöhung des Steueraufkommens) und großen Ländern (*Lierse/Seelkopf* 2015), was auch zu einer gesteigerten internationalen öffentlichen Aufmerksamkeit für dieses Thema führt.

Die gestiegenen Möglichkeiten des *regime shopping* und die Pluralität von Rechtssetzern und Anbietern von Rechtsverfahren könnten vermuten lassen, **Rechtssicherheit** und

Rechtsstaatlichkeit seien gegenüber dem DRIS gesunken. Das ist aber nur in geringerem Umfang der Fall. Die Untersuchungen zum Wandel der Rechtsstaatlichkeit zeigen trotz erweiterter Möglichkeiten der Wahl zwischen Rechtsordnungen gerade für nicht-staatliche Akteure ein eher hohes Maß an Zuverlässigkeit der Anwendung rechtsstaatlicher Verfahren. Auch schiedsgerichtliche Verfahren, transnationale Regulierungsregime und spezielle transnationale arbeitsrechtliche Normsysteme bieten ein hohes Maß an interner Rechtssicherheit und Implementationsfähigkeit. Die Möglichkeit, Verfahren auf Verfahren folgen zu lassen und unterschiedliche Arenen der Gerichtsbarkeit zu nutzen, trägt allerdings dazu bei, dass die Konfliktregelung immer wieder aufgeschoben werden kann. Die *New-Public-Management*-Reformen in den öffentlichen Verwaltungen nähren den Verdacht, die strikte Rechtlichkeit öffentlichen Handelns könne durch den Vorrang des neuen Ziels der Wirtschaftlichkeit gefährdet werden. Ein Teilprojekt zum Wandel des Staates als Arbeitgeber, geleitet von *Karin Gottschall* und *Bernhard Kittel*, konnte in Befragungen öffentlicher Bediensteter jedoch zeigen, dass sich ihre traditionellen Werte erhalten haben, Rechtsstaatlichkeit des Handelns nach wie vor eine essentielle Rolle spielt und Wirtschaftlichkeit sowie Qualitätsorientierung diese weder ersetzen noch ergänzen. Der Verlust an Rechtsstaatlichkeit ist damit bestenfalls gering (*Tepe u.a.* 2015; *Briken u.a.* 2014).

Demokratieverluste lassen sich bei der politischen Entwicklung in der Eurokrise aufzeigen. Die Verschiebung der Entscheidungen auf den Ministerrat, der zunehmend intergouvernementale Modus des Regierens und die Zentrierung wichtiger Aushandlungsprozesse auf die Euroländer und dort wiederum auf die ökonomisch stärksten Länder schränkte sowohl das Europäische Parlament als auch nationale Parlamente in ihren realen Handlungsmöglichkeiten deutlich ein. Die Entscheidung zugunsten einer Spar- und Austeritätspolitik in Europa fiel nicht in den Parlamenten. Auch zog nicht die europäische Bürokratie die Verhandlungsführung an sich. Koalitionen der Regierungen einiger Staaten – entlang der Grenzen zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten – entwickelten sich zu den politischen Entscheidungszentren. Die Regierungsverhandlungen führten zu vertraglichen Vereinbarungen wie etwa dem Fiskalpakt (2011) und dem ESM-Vertrag (2012), die strukturbildend wirken, da die Europäische Kommission mit neuen Kompetenzen ermächtigt wird, substantiell in die Haushaltsgestaltung der Mitgliedstaaten einzugreifen, allerdings erfolgt dies außerhalb des klassischen Europarechts und seiner Kontroll- und Transparenzanforderungen.

Es entwickelt sich mit der Eurokrise eine von Exekutiven getragene Form der Föderalisierung der EU, die man, wie das von *Josef Falke* und *Christian Joerges* geleitete Teilprojekt zu Handelsliberalisierung und Sozialregulierung aufzuzeigen sucht (*Joerges/Glinski* 2014), aufgrund der Ungleichgewichte zwischen den Ländern als „stratifizierten Exekutivföderalismus“ bezeichnen muss (vgl. *Habermas* 2011, 2012). Die formalen Legitimationketten bleiben erhalten, doch die Ratifizierungsprozesse und die Umsetzung der Haushaltssanierungsaufgaben erfolgen unter erheblichem Druck, rechtlichem Zwang und massivem Einfluss der Märkte. Eine Ablehnung erweist sich als hochriskant, die Handlungsspielräume der nationalen Parlamente wurden minimiert. Die der intergouvernementalen Konkordanz eigene begrenzte Entscheidungsfähigkeit in Regierungsverhandlungen rückte zudem einen weiteren exekutiven Akteur in eine zentrale Position, die Europäische Zentralbank, deren Unabhängigkeit sie von parlamentarischen und gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten weitgehend befreit. Der Verweis auf Expertise und die Hinnahme der in bestimmten Disziplinen und Professionen geltenden Standards auch seitens der Judikative ist ebenfalls als Verminderung des Gutes Demokratie anzusehen.

Stellt man nicht auf demokratische Verfahren ab, sondern auf die öffentliche Bewertung von Legitimität, sind durchaus divergierende Befunde festzustellen. Eine Legitimationsstabilisierung und eine Vertiefung als Identitätsstifterin erfährt die EU in den nationalen Öffentlichkeiten nach den Untersuchungen des von *Andreas Hepp* geleiteten Teilprojektes zur Transnationalisierung der Öffentlichkeit. Die Adressierung der EU unter Einbeziehung von Institutionen, Politiken und Personen stabilisiert sich auf einem gehobenen Niveau unabhängig von Art und Ausrichtung des untersuchten Printmediums. Die alltägliche Erfahrbarkeit der EU in der Wirtschafts- und Währungsunion hat zudem die kollektive Identität als Europäer und EU-Mitglied in der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit vertieft (*Hepp u.a.* 2012). Die Medienanalysen eines Teilprojektes zum Legitimationswandel (Leitung: *Frank Nullmeier*), die nur die Bewertung der Institutionen und Verfahren der EU unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimität betrachteten (*Biegoń* 2013), ergaben eine weiterhin deutlich unter dem nationalstaatlichem Niveau liegende Bewertung der EU.

Da auch bei anderen internationalen Akteuren über einen Zeitraum von 15 Jahren hinweg kein Legitimationsgewinn zu beobachten war, nahm das Gesamtlegitimationsniveau politischer Formen globaler Institutionen als legitime Akteure in der Politik nicht zu. Umgekehrt lässt sich allerdings auch in Zeiten der Finanzmarkt- und Eurokrise kein Sinken der Legitimität des nationalstaatlichen politischen Systems und der marktwirtschaftlichen Ordnung nachweisen (*Nullmeier u.a.* 2014). Die öffentliche Zuschreibung von Legitimität beziehungsweise demokratischer Legitimität bleibt angesichts der institutionellen Veränderungen etwa auf der EU-Ebene erstaunlich konstant. Die demokratischen politischen Systeme der Nationalstaaten verloren, anders als erwartet, durch wirtschaftliche Globalisierung und politische Internationalisierung nicht an öffentlicher Anerkennung und Legitimität. Vielmehr zeigt sich, dass in den Kernländern der OECD weiterhin der Nationalstaat das höchste Maß an Anerkennung unter allen politischen Organisationsformen besitzt. Das normative Gut demokratische Legitimität wird weiterhin vorrangig im Nationalstaat bewahrt.

9 Anspruchstransferthese

Die Anspruchstransferthese zielt auf die Reaktionen, die die neue, multipel eingebettete Konstellation von Staatlichkeit in der Gesellschaft auslöst. Sie konzentriert sich dabei auf eine Dimension dieser Reaktionen, nämlich die Frage: Werden nicht die bisher an den DRIS gestellten Ansprüche nunmehr auch an diejenigen nicht-staatlichen Akteure gerichtet, die die Entscheidungs- oder Organisationsverantwortung übernommen haben oder im Netzwerk der Ko-Produktion und Ko-Entscheidung eine wichtige Rolle spielen? Die vier normativen Güter stellte, so die frühere Perspektive, allein oder ganz vorrangig der Nationalstaat bereit, der sie letztlich auch gewährleistete. Die Verantwortung für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie lag ebenso wie die für Sicherheit beim Staat. Auch Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit waren vom Staat bereitzustellen, allerdings in enger Verbindung mit einer staatlich gerahmten und auch regulierten Marktwirtschaft. Die Anforderung, im eigenen Handeln für die Bereitstellung oder Gewährleistung normativer Güter zu sorgen, wird nunmehr ebenso an internationale Organisationen, transnationale Unternehmen und auch zivilgesellschaftliche Organisationen (NGOs) gerichtet. Ansprüche an Akteure heranzutragen, ist jedoch nur eine Form der Reaktion, Anpassung an und Nutzung

von Gegebenheiten, heftiger Widerspruch oder Abwanderung sind andere mögliche Reaktionsformen.

Zunächst bedeutet die gegenüber dem DRIS komplexere Konstellation bei Erhöhung der Akteurszahl eine politische Optionsmehrung und lässt alle Formen von *regime shopping* und damit der Abwanderung und des Zuwanderns an anderer Stelle zu: Unternehmen suchen sich den Staat, der für ihre Aktivitäten die günstigsten Bedingungen bietet; internationale Organisationen wenden sich den Themenfeldern zu, die sich bei strategischer Nutzung ihrer Kompetenzen am günstigsten für indirekte Kompetenzmehrungen, Selbstlegitimation oder Ansehensgewinn nutzen lassen; NGOs wenden sich jenen Konflikten und Ungerechtigkeiten zu, die den besten Zugang etwa aufgrund von (visuellem) Datenmaterial oder Skandalisierungspotential bieten. Die strategische Nutzung der Optionen sowie das multioptionale Vorgehen hängen wiederum von den vorhandenen politischen und wirtschaftlichen Ressourcen ab, sodass die Optionsmehrung per se auch wieder machtasymmetrisch wirkt, so das Ergebnis des von *Gerd Winter* und *Friedhelm Hase* geleiteten Teilprojektes zur Transnationalen Regulierung und Verfassungsstaatlichkeit.

Diese Begünstigung ressourcenstarker Akteure verstärkt die ohnehin bestehende Ungleichheitstendenz – löst allerdings keine grundlegende Gegenwehr aus. Es ist kein weltweiter Protest gegen die aktuelle Konstellation entstanden, die wichtigsten Bewegungen, Revolten und Revolutionen der letzten Jahre richten sich nicht auf die Struktur des internationalen Systems sondern auf staatliche Regime autoritären Typs außerhalb der OECD-Welt. Diese Proteste sind selbst oft transnationalisiert, sie sind aber nicht Konflikte um die Struktur des internationalen Regierens. Politische Proteste finden sich allerdings in den Schuldnerstaaten des Südens, die sich gegen das Austeritätsregime der EU richten. Aber auch dort ist die steigende soziale Ungleichheit nicht zum Ausgangspunkt klassenmäßiger oder an Klassenkonflikte erinnernder politischer Mobilisierung geworden. Es gibt keine Internationale der Globalisierungsverlierer oder der ökonomisch Marginalisierten. Auch in einzelnen Politikfeldern, die besonders protestanfällig sein könnten, wie die Bildungs- und Hochschulpolitik, ist das Niveau der Protestaktivitäten eher gering, zudem geht es dort nach Ergebnissen aus dem Teilprojekt zur Internationalisierung der Bildungspolitik (Leitung: *Kerstin Martens*, *Michael Windzio*) häufig um Proteste zugunsten einer Optimierung der Umsetzung von Bildungsreformen.

Die neue Konstellation von Staatlichkeit kann aber auch durch Wanderungsbewegungen in Gefahr geraten, wenn den neuen Produktionsbedingungen das Personal davonläuft oder sich die Kunden ganz anderen Produzenten zuwenden. Dieses Thema konnte nur in kleinen ausgesuchten Feldern untersucht werden, so für das Gesundheitswesen. Die Abwanderungsbewegungen dort werden allerdings deutlich überschätzt. Die Untersuchungen des bereits erwähnten Gesundheitspolitik-Teilprojektes zeigen, dass weder eine Abwanderung der Ärzte ins Ausland oder in private Systeme noch das Verlassen der Profession eine quantitativ nennenswerte Rolle spielen. Aktive Transnationalisierungsprozesse auf Seiten der Patienten (Behandlung im Ausland) sind politisch eingefangen worden, ein transnationales „Auslaufen“ einzelner nationaler Gesundheitssysteme ist nicht zu beobachten. Das von *Steffen Mau* geleitete Teilprojekt zum Grenzregimewandel und zur Personenmobilität lässt Wanderungsbewegungen zur Übernahme eines Arbeitsplatzes in einem anderen Licht erscheinen, da die Größenordnung, gemessen an der gesamten grenzüberschreitenden Mobilität, recht gering bleibt. Nichtsdestotrotz fanden nennenswerte Wanderungsbewegungen im EU-Raum statt, ohne die Funktionsfähigkeit von Staaten zu beeinträchtigen. Zugleich findet auch die Regulierung von Zuwanderung in die EU

immer stärker supranational statt, wodurch auch neue Eintrittsmöglichkeiten entstehen (Roos 2013). Umgekehrt fiel dort, wo Mobilität erzeugt werden sollte, in den Hochschulen etwa, das Resultat der Bemühungen eher schwach aus, da sich die anteilige Studienmobilität durch den Bologna-Prozess nicht erhöht hat. Die Mobilitäts- und Wanderungsbewegungen folgen nicht den durchaus diffusionsstarken politischen Initiativen (Knodel u.a. 2013; Vögtle/Martens 2014) und sind auch nicht in erster Linie Reaktionen auf Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen. Weder *voice* noch *exit* erreichen im DRIS der OECD-Welt Größenordnungen, die der neuen Konstellation gefährlich werden könnten (Martens u.a. 2014).

Reaktionen können aber auch darin bestehen, die neuen Mit-Produzenten und Mit-Entscheider mit Ansprüchen zu konfrontieren, die bisher nur an den Staat gerichtet worden sind. In Übereinstimmung mit der Anspruchstransferthese steht, dass die Letztverantwortung weiterhin dem Staat zugeschrieben wird, daneben jedoch auch eine Anspruchshaltung gegenüber der EU und ihren Institutionen in der Zivilbevölkerung entsteht. Letztverantwortung für Verteilungsfragen wird weiterhin beim Nationalstaat gesehen. Die Zuschreibung von Verantwortung in der politischen Öffentlichkeit geht teilweise soweit, die deutsche Bundeskanzlerin für die Entwicklung der gesamten EU als zuständig und verantwortlich anzusehen, womit die gleichberechtigte Teilhabe aller EU-Mitgliedstaaten verneint wird. Zugleich aber fordern die Bürgerinnen und Bürger zur Überwindung der Finanzmarkt- und Eurokrise neben nationalen Lösungswegen auch „europäische“ Wege. In der Zeitungsberichterstattung über die Krise schlägt sich dies als eine Stabilisierung von Bezügen auf die nationale wie auf die europapolitische Ebene nieder (Hepp u.a. 2015).

Die Ergebnisse des von *Stephan Leibfried* und *Herbert Obinger* geleiteten Teilprojekts zur Wohlfahrtsstaatstransformation in kleinen offenen Volkswirtschaften (Obinger u.a. 2010) deuten darauf hin, dass in Fragen der Sozialpolitik bisher generell kein Anspruchstransfer stattgefunden hat. Die Erwartungen und Forderungen richten sich in Sozialstaatsfragen an den Nationalstaat, nicht an die EU. Obwohl in Teilbereichen der Sozialpolitik EU-Kompetenzen bestehen und in Feldern wie der Alterssicherung, die von der EU-Zuständigkeit ausdrücklich ausgenommen sind, in der Eurokrise über die europäische Regulierung und Kontrolle der Haushaltspolitik zunehmend Einfluss ausgeübt wird, verbleiben die – durchaus ganz unterschiedlichen – politischen Reaktionen vorrangig im nationalen Raum (Starke u.a. 2013). Die Untersuchungen zum Sicherheitsbereich zeigen ebenfalls, dass der primäre Anspruchspartner der Nationalstaat bleibt (Fischer-Lescano/Mayer 2013). Dort, wo Sicherheitsdienstleistungen privatisiert werden sollen, kommt es entweder zu nationalen Verboten oder zu starken nationalen Regulierungen dieser Märkte. Einschlägige Skandale oder Konfliktfälle werden auch mit der Forderung nach nationaler Zertifizierung, Qualitätssicherung oder Aufsicht beantwortet.

Es gibt aber auch Befunde, die Veränderungen in der Anspruchshaltung bestätigen: In Untersuchungen des von *Gralf-Peter Calliess* und *Jörg Freiling* geleiteten Teilprojekts zur Verfassung des globalen Handels wird nachgewiesen, dass firmenintern Prozesse der Verrechtlichung erfolgen. Innerhalb von Unternehmen werden Verfahren und Normsetzungen institutionalisiert, die Verfahrenssicherheit, Stabilisierung normativer Erwartungen und von weiteren Elementen eines rechtsstaatlichen Denkens, nämlich eines Denkens in Strukturen von Rechtlichkeit und fairem Verfahren, entsprechen. Hier werden Äquivalente geschaffen für eine durch Staaten oder internationale Organisationen „gesellschaftsrechtlich“ nicht geregelte innere Verfassung von Unternehmen über nationalstaatliche

Grenzen hinweg. Diese firmeninterne Normsetzung und Judizialisierung mag noch schwach ausgeprägt sein, verweist aber auf den unternehmerischen Bedarf an Rechtsstaatlichkeit (*Calliess/von Harder 2014; Chung 2014*). Das bereits angesprochene Teilprojekt zum Staat als Arbeitgeber hat ein neues Bild des Staatsbediensteten ermittelt, das keine Sondermoral mit vorgängigem Allgemeinwohlanpruch für einen von der Gesellschaft abgehobenen Staat mehr erlaubt. Jedoch ist auch keine Ausrichtung am Ideal eines Dienstleiters nachzuweisen, vielmehr entsteht ein Bild demokratischer Staatlichkeit, in dem Ansprüche wie Qualität, Bürgerorientierung, Transparenz, Rechtlichkeit und Partizipationsbereitschaft zusammenkommen. Der ‚Diener‘ des Staates auf der exekutiven Ebene muss sich nun den gleichen Anforderungen aussetzen, wie dies auch für den Staat insgesamt gegenüber dem Bürger gilt. Hier findet mithin eine Art Anspruchstransfer nach innen statt (*Tepe u.a. 2015*). Die vormals auch für den Verbraucher oft unzugänglichen Staatsunternehmen boten ein sehr niedriges Niveau an Transparenz. Allein die Ersetzung interner Weisungen bei früheren staatlichen Monopolunternehmen durch Gesetze zur Steuerung von Regulierungsbehörden, die wiederum die neuen Märkte privater Firmen kontrollieren, erzeugt einen Sichtbarkeitsschub, auch wenn weitergehende Transparenzanforderungen damit nicht erfüllt werden. So wurde Bürgerfreundlichkeit zunächst vor allem durch Entstaatlichung begünstigt. Mit einer gewissen Verzögerung setzte sich die Norm bürgerbezogener hochwertiger Dienstleistungsproduktion auch im staatlichen Sektor durch (*Gottschall u.a. 2015*).

Die Anspruchstransferthese wird dort bestätigt, wo sich nachweisen lässt, dass normative Maßstäbe, an denen der Staat legitimatorisch gemessen wurde, nun auch gegenüber nicht-staatlichen Akteuren geltend gemacht werden. Neben dieser Übertragung von Kriterien findet allerdings auch eine andere Bewegung statt – die Herausbildung eines neuen Sets von Ansprüchen, die an Organisationen und Akteure gleich welcher Art gerichtet werden können: Accountability, Transparenz, Deliberativität oder Diskursivität, Partizipation, Effektivität und Zugang. Das ist nicht das klassische Set von Kriterien demokratischer Legitimität, da keine politische (Bürger-)Gleichheit in Kontexten internationaler Organisationen (also Weltwahlen) gefordert wird. Es ist auch nicht Rechtsstaatlichkeit, die sich in diesem Kriterienset verbirgt, auch wenn prozedurale Fairness einen Kerngedanken ausmacht. Vielmehr sind diese beiden normativen Güter in transformierter, eher gemäßigter Form, Grundlage eines neuen allgemeinen Anspruchssets, das bisher als Verbote einer alle Akteure gleichermaßen (be-)treffenden Verantwortung und Legitimationsnotwendigkeit vor allem in internationalen Expertendiskussionen und medialen Öffentlichkeiten zum Zuge kommt (*Geis u.a. 2012*).

10 Kollisionsthese

Der Begriff Kollision entstammt einem rechtswissenschaftlichen Umfeld und wurde für die Untersuchungen der dritten Phase auf politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Konstellationen übertragen. Ausgangspunkt dieser begrifflichen Weiterung war die Annahme, dass eine Konstellation mit Staaten als weiterhin zentralen Akteuren, aber einer fragmentierten Aufgabenverteilung mit je nach Sektor unterschiedlichen Ko-Entscheidern oder Ko-Produzenten, nicht dauerhaft sein könne. Stabilität schien danach weder institutionell noch rechtlich erreichbar, weil Inkomplementaritäten zwischen den jeweils verfestigten Formen der Problembearbeitung auftreten und bei einer Pluralität von Normsetzern

Kollisionen zwischen Jurisdiktionen unvermeidlich werden. Zudem seien größere Konflikte zwischen den betroffenen Akteuren und sozialen Gruppen über den Vorrang von Interessen und normativen Gütern zu erwarten.

Diese Annahmen sind empirisch im Wesentlichen *nicht* bestätigt worden, auch wenn die Finanzkrise zu einer Verschärfung von zwischen- und innerstaatlichen Konflikten geführt hat und neue Verteilungs- und Sicherheitskonflikte die aktuelle Situation prägen. Der Grad der Konflikthaftigkeit ist in den untersuchten Themenfeldern geringer als erwartet bzw. die Fähigkeiten zur Überwindung von Auseinandersetzungen sind so gut entwickelt, dass Konflikte in den gegebenen Institutionen, Rechtsformen und Machtverhältnissen bewältigt werden konnten. Damit entspricht die Realentwicklung durchaus den Versuchen, das Europarecht (und auch das WTO-Recht) als Kollisionsrecht zu reformulieren und so in Reaktion auf die Heterogenität der EU und die Interessengegensätze im Welthandel auf eine Domestizierung von Kollisionen, auf eine *unitas in pluralitate*, hinzuwirken (Vieljeuner 2012; Joerges 2013; Joerges/Glinski 2014).

Die Untersuchungen zur Ausweitung der Handelsliberalisierung zeigen allerdings ein höheres Potential an Instabilität in diesem Politikfeld, das auch an den aktuellen bundesrepublikanischen Debatten über die Vorbereitung von drei umfassenden transnationalen Handelsvereinbarungen abzulesen ist: zwischen der EU und den USA – TTIP; zwischen der EU und Kanada – CETA; und über eine umfassende Dienstleistungsliberalisierung – TiSA. Grundlage der Spannungen ist die bei vielen NGOs und in weiten Teilen der Zivilgesellschaft verbreitete Annahme, diese Abkommen würden zu einer Absenkung sozialer Schutzstandards und einer Einbuße politischer Handlungsspielräume gegenüber multinationalen Unternehmen führen, eine Annahme, die durch die geringe Rückbindung der Verhandlungen an demokratische und transparente Verfahren noch plausibler und damit sozial wirksamer wird. Ähnliche Spannungen hatte bereits der Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie in der EU hervorgerufen (Falke/Joerges 2013).

Trotz dieser politischen Proteste in wirtschaftspolitischen Fragen ist die Supranationalisierung von politischen Entscheidungskompetenzen in der EU durchaus alltäglich geworden und ruft keine dramatischen Reaktionen oder Instabilitäten hervor. Der Machttransfer zur EU findet statt und hat sich als solcher in seiner graduellen Weiterung als Normalmodus politischer Entwicklung etabliert. Die Veralltäglichung des Kompetenztransfers zur EU zeigt sich in Analysen der europäischen Öffentlichkeit (Wessler u.a. 2008). Eine grundlegende Europäisierung der öffentlichen Kommunikation hat inzwischen stattgefunden, in der die EU als legitimer und wichtiger Mitspieler in allen Politikfeldern erscheint. Zugleich reicht aber die soziale und kulturelle Verunsicherung bis tief in die Mittelschichten hinein und bewirkt einen deutlichen Einflussgewinn rechtspopulistischer und wohlfahrtchauvinistischer Bestrebungen in den europäischen Staaten. Der Demokratieverlust in der EU zusammen mit der Vermutung, dass sozialstaatliche Absicherungen nur auf nationaler Ebene zu halten sind, stellt eine fortdauernde Quelle der Entstehung von Instabilitäten dar (Hepp u.a. 2015).

Aber auch auf nationaler Ebene können sozialpolitischer Wandel und Deindustrialisierung und die daraus folgende veränderte Sozialstruktur der Wählerschaft zu parteipolitischen Konflikten mit internationalen Folgen führen. Ein von Philip Manow geleitetes Teilprojekt zu den Folgen des Sozialstaatsumbaus für den Parteienwettbewerb untersuchte, wie sich der Sozialstaatsumbau auf die Parteipräferenzen in der Wählerschaft auswirkt und wie dadurch das Parteiensystem und der politische Wettbewerb beeinflusst wird. Die Abschwächung der traditionellen Konfliktlinien Staat/Kirche und Arbeit/Kapital in den

veränderten ökonomischen und Geschlechterverhältnissen führt zu einer Entfremdung der Wählerschaft gerade von sozialdemokratischen Parteien. Im Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft entstehen neue Wählergruppen mit neuartigen sozialpolitischen Interessen. Die Folgen der Erosion traditioneller Konfliktlinien werden jedoch bisher sozialstaatlich aufgefangen (*Schwander/Manow* 2014; *Manow* 2015).

Die höchste Konfliktintensität und die stärksten Anzeichen für Kollisionen und Instabilitäten zeigen die Untersuchungen der EU und der internationalen Streitbeilegung auf (*Zangl* 2009). Das Teilprojekt zur Judizialisierung der internationalen Streitbeilegung (Leitung: *Andreas Fischer-Lecano*) kommt zu dem Ergebnis, dass die asymmetrische Judizialisierung von Politikfeldern auf internationaler Ebene zu hartnäckigen, dauerhaften Konflikten und Streitverfahren führt: Die Durchsetzung bestimmter normativer Güter ist nicht gleichermaßen internationalisiert und judiziert. Die in Investitionsschutzabkommen vorgesehenen Schiedsgerichte sind auf den Eigentumsschutz ausgerichtet. Sollen auch Interessen an sozialer Gerechtigkeit und gleichmäßiger Betroffenheit vertreten werden, findet sich in derartigen Rechtsverfahren kein systematischer Ort – was zu Ausweichreaktionen auf die nationale Rechtsprechungsebene führen kann oder zu Forderungen nach einer Symmetrisierung auf internationaler Ebene, zum Beispiel durch bessere Verankerung des Schutzes sozialer Menschenrechte.

Unter den aktuellen Bedingungen mit weitreichenden Möglichkeiten des rechtlichen *regime-shopping* ergeben sich daraus dauerhafte Instabilitäten, wie der Fall Argentinien aktuell zeigt. Dabei können sich horizontale Kollisionen auf der Ebene der internationalen Organisationen ergeben, aber auch Kollisionen zwischen nationalem und internationalem Recht, wobei jeweils einzelne internationale Organisationen oder Ebenen als vorrangige Vertreter bestimmter normativer Güter auftreten. So kann Renationalisierung und Retatisierung auch Ausdruck einer stärker sozial ausgerichteten Politik sein, ohne damit zugleich die Absicht zu verfolgen, allgemein Kompetenzen auf die nationale Ebene zurück zu verlagern oder sie dauerhaft dort zu etablieren. Gescheiterte und dennoch weiterhin gewünschte Internationalisierung trägt dann zur Re-etatisierung entscheidend bei – als Mittel zum Schutz bestimmter normativer (hier Wohlfahrts-)Güter (*Blome u.a.* 2015). Das zeigt sich beim Umwelt- oder Verbraucherschutz genauso wie bei der Finanzmarkt- oder Bankenregulierung. Wenn nur die nationale Ebene der Ort des Sozialen sein kann, treten, so die Zukunftsprojektion, Versuche der Rückeroberung nationaler Kompetenzen verstärkt auf.

Auch das von *Susanne K. Schmidt* geleitete Teilprojekt zur politischen Autonomiesuche im Mehrebenensystem verweist auf Fälle, in denen Zielkonflikte zwischen Rechtsstaatlichkeit und Wohlfahrt zugunsten sozialer Schutzrechte auf nationaler Ebene aufgelöst werden (oder auch zwischen Umweltschutz und Freihandel: *Krämer* 2014), was dann gelingen kann, wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens, so in der Reaktion auf EuGH-Urteile, die nationalen Regulierungsziele bekräftigt. Zu einer Mäßigung dieser Konflikte trägt aber bei, dass sich auf Seiten nationaler wie europäischer Gerichte eine Praxis der wechselseitigen Vorsicht und Autonomieschonung herausbildet, nachdem die entscheidenden Felder einer eigenständigen supranationalen Kompetenz abgesteckt sind und nur Policies bearbeitet werden, in denen die Kompetenzen nicht klar zwischen EU und Mitgliedstaaten verteilt sind (*Blauberger u.a.* 2012; *Blauberger* 2014)

Diese Ergebnisse der Teilprojekte, die auf Anzeichen für wachsende Instabilitäten verweisen, werden konterkariert von anderen Ergebnissen, die eher auf einen hohen Grad der Fähigkeit zur Selbststabilisierung verweisen. Dies gilt insbesondere für die Untersu-

chung rein privater transnationaler Akteure, der transnationalen Unternehmen. Diese können sich nationalen Rechtsetzungen weitgehend entziehen, müssen aber dennoch nationale Grenzen überschreitende Handelsbeziehungen als unternehmensinterne Transaktionen und nationale Grenzen überschreitende Kommunikationsbeziehungen zwischen Mitarbeitern als unternehmensinterne Konfliktregelung bewältigen. Dazu benötigen sie Normen, die nun intern neu gebildet werden. Die fehlende Außenabsicherung, die sich in Folge des *Exit* aus nationalen Rechtssystemen ergibt, lässt zunächst informelle Prozesse zum Zuge kommen, die jedoch meist zuungunsten der jeweils aktuell schwächeren Partei ausgehen. So muss auf Dauer ein neuer formeller Rahmen entwickelt werden, indem es zu einer legitimen internen Normerzeugung kommt, die funktional an Steuerungsformen erinnert, wie sie für staatliche Organisationen typisch sind. Die Freisetzung vom nationalen Recht führt zu Instabilitäten, auf die aber durch firmeninterne Verrechtlichung reagiert werden kann. Der Effekt ist der einer staatsfreien, aber gleichwohl zunehmend staatsähnlichen Rechtlichkeit, die hohes Stabilisierungspotential bietet. Gleiches gilt für ganze Branchen. Hier wird nach stabilen Formen privater Regulierung durch die Bildung von Firmenclubs gesucht, deren Aufgaben sich ausgehend von Funktionen sozialer Distinktion über soziale und ökonomische Sanktionierung (schwarze Listen) soweit ausdehnen, dass schließlich Formen der Branchenselbstverwaltung mit eigener Schiedsgerichtsbarkeit entstehen.

Auch die Untersuchungen zum Interventionsstaat und zur Ressourcendimension der Staatlichkeit stützen eher die These einer Stabilisierung der neuen Konstellation. Besonders deutlich zeigt sich das an den Untersuchungen zur Finanzmarkt- und Eurokrise im bereits erwähnten Teilprojekt zu Privatisierung und zum Subventionsabbau. Zwar ist es in der Krise zu Verstaatlichungen gekommen, diese blieben aber meist stark sektoral eingegrenzt und waren von vornherein auf Zeit angelegt. Der Staat ist nicht eingestiegen, um zu bleiben, sondern um möglichst bald das Unternehmen wieder in privater Hand weiterführen zu lassen. Es ist keineswegs zu einer Umkehr der Privatisierungstendenz gekommen, es ist kein neuer Staatssektor entstanden. Das erreichte Niveau der Privatisierung blieb letztlich erhalten (*Schuster u.a. 2013; Obinger u.a. 2015*).

Auch Hybridisierungen aus Steuerungsformen unter Einschluss von Staat und Markt erweisen sich zumindest in Gesundheitssystemen als stabil (*Frisina Doetter u.a. 2015*). Die Zusammenführung unterschiedlicher Steuerungsstrukturen und Akteure kann vielmehr als Effektivitäts- und Effizienzbedingung verstanden werden. Die Logiken von Wettbewerb oder Staat oder Verbandskoordination allein vermögen die komplexen Probleme des Gesundheitswesens nicht (mehr) zu erfassen, eine Ineinanderschachtelung dieser verschiedenen Steuerungsformen aber schon (*Rothgang u.a. 2010*). So ist gerade die Zusammenführung zu einer hybriden institutionellen Struktur stabil. Die wechselseitigen Anlagerungen, mögen sie von einem staatlichen Gesundheitssystem ausgehen oder von einem wettbewerblich gestalteten, verbessern jeweils die tradierten Strukturen mit der Folge höherer Stabilität trotz hoher Intensität interner Auseinandersetzungen im System. Ungelöste Fragen wie die Investitionsförderung von Krankenhäusern im deutschen System, deuten zwar auf Kollisionen zwischen staatlicher und privater Verantwortung hin, entfalten aber keine Sprengkraft im Gesamtsystem, da es Umgehungsmöglichkeiten wie private Anlagegesellschaften bei fehlender Investition durch die dafür zuständigen Länder gibt.

Koproduktionen europäischen Rechts und transnationaler Sozialer Dialoge erweisen sich ebenfalls als besonders stabil (*Mückenberger 2014a, b*). Wo es kein europäisches Recht mit tiefer greifenden Regulierungsstrukturen gibt, sind auch die zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften ausgehandelten Vereinbarungen wenig innovativ und inter-

venierend. Wo dagegen der Schatten des europäischen Rechts wirksam ist, wie in der Antidiskriminierungspolitik, werden auch die sozialen Dialoge substanzieller und erhöhen die getroffenen Vereinbarungen die betriebliche Regulierungsdichte. Folgenreiche Konflikte zwischen den Sozialpartnern sind bisher aus diesem Feld der arbeitsrechtlichen Auseinandersetzung nicht erwachsen (*Nebe* 2013). Auch dort, wo explizit Güterkonflikte den Ausgangspunkt von rechtlichen Auseinandersetzungen bildeten, ist es nicht zu einer Konflikteskalation gekommen. Die Schaffung neuer Grenzregime mit der Folge einer Spaltung in globale Mobilitätsklassen hat ebenfalls keine wesentlichen Konflikte ausgelöst und ging relativ bruchlos vonstatten (*Mau u.a.* 2012). Auch für die von der Eurokrise besonders betroffenen Länder lässt sich kein signifikanter Wandel im Mobilitätsregime in Richtung stärkerer allgemeiner Restriktivität oder Selektivität aufzeigen, die Vor-Krisen-Politikpfade werden schlicht weiter verfolgt.

Generell kann daher für die Untersuchung von Politikfeldern der Schluss gezogen werden, dass sich innerstaatlich keine besonderen Instabilitäten auf tun, weder als institutionelle Inkomplementaritäten noch als rechtliche Kollisionen oder Akteurskonflikte. Es kommt zu gewissen Friktionen, die sich aber nicht zu Instabilitäten verfestigen. Nicht nur Hybridisierungen, sondern bereits pure Pluralität, so auf dem Gebiet der Normsetzung, können durchaus auch zu Synergien führen. Statt in Kollisionen zu münden, wird die Pluralität zu einem Anker der Stabilität und auch der besseren Gewährleistung normativer Güter. Oder die Routinen der einzelnen Normsetzer arbeiten so selbsttätig, dass mögliche Kollisionen unbeachtet bleiben (*Dilling* 2012; *Winter* 2012; *LindenthalKoch* 2013).

11 Stabilität der neuen Konstellation von Staatlichkeit?

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten: Die jetzige, in sich sehr plurale Konstellation von Staatlichkeit der OECD-Staaten ist nach den Ergebnissen der Teilprojekte nicht von tiefgehenden Instabilitäten geprägt. Wieder scheinen die Ergebnisse der Untersuchungen im Sonderforschungsbereich antizyklisch zur öffentlichen Wahrnehmung der Entwicklung zu stehen. An der Jahreswende 2014/15 mehren sich in den Medien die Stimmen, die von einer Wiederkehr konfliktreicher und kriegerischer Zeiten sprechen und die Welt in großer Unordnung sehen. Die Ergebnisse des Sonderforschungsbereichs liegen zunächst nur quer zu diesen Zeitdiagnosen, beschäftigen sich die Untersuchungen doch allein mit den OECD-Ländern und nicht mit der allgemeinen Weltlage. Etliche aktuelle Konfliktherde waren daher gar nicht Gegenstand der Untersuchungen des Sonderforschungsbereichs.

Das erstaunlich hohe Maß an Stabilität und Stabilisierungsfähigkeit, das für die untersuchte Ländergruppe und ihr Zusammenspiel mit den internationalen Organisationen, transnationalen Unternehmen und NGOs gefunden wurde, bedeutet aber auch, dass sich die weltweiten Konfliktlagen (noch) nicht in interne Instabilitäten dieses traditionell mächtigen Blocks von Staaten und Politikbeziehungen übersetzt haben. Die neue Konstellation von Staatlichkeit besitzt erstaunliche Flexibilität und Fähigkeiten, Auseinandersetzungen klein zu arbeiten und zu politischen Lösungen auch angesichts von Krisen zu gelangen – auch wenn die gefundenen Antworten normativ nicht überzeugen mögen oder Problemlasten in die Zukunft verschieben.

Stabilität kann so auch ein Anzeichen für zu geringe Bereitschaft zum Wandel sein, wie sich an Themen wie wachsender sozialer und regionaler Ungleichheit, Klimapolitik

oder der EU-Integration zeigen könnte. Wenn sich die Wahrnehmung stabilisiert, dass das normative Gut Wohlfahrt nicht durch internationale Kooperation, seien es Handelsabkommen oder internationale Organisationen, gesichert werden kann, könnte sich eine Renationalisierung wider Willen abspielen: Akteure, die eine Internationalisierung und solidarische globale Politik bevorzugen, greifen auf nationale Kompetenzen und Handlungsstrategien zurück, um das Gut Wohlfahrt zu sichern, weil sie keine Möglichkeit mehr sehen, dies auf internationaler Ebene zu erreichen. Nur wenn die transnationale und die internationale Sphäre auch in gewissem Maße eine Sphäre des sozialen Ausgleiches, der Wohlfahrt im Sinne sozialpolitischer Absicherung und der Sicherung demokratischer Partizipation zur Durchsetzung solcher Anforderungen werden, dürfte die derzeitige Stabilität dauerhaft gewahrt werden können.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Genschel, Philipp/Snidal, Duncan/Zangl, Bernhard*, 2015 (Hg.): *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Beck, Ulrich/Grande, Edgar*, 2004: *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt a.M: Suhrkamp.
- Bermeo, Nancy G./Pontusson, Jonas*, 2012 (Hg.): *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*, New York: Russell Sage Foundation.
- Biegoń, Dominika*, 2013: *Specifying the Arena of Possibilities. Post-structuralist Narrative Analysis and the European Commission's Legitimation Strategies*, *Journal of Common Market Studies*, 51(2), S. 194-211.
- Blauberger, Michael*, 2014: *National Responses to European Court Jurisprudence, West European Politics*, 37(3), S. 457-477.
- Blauberger, Michael/Krüger, Tilman/Schmidt, Susanne K.*, 2012: *Die Pfadabhängigkeit internationaler Verrechtlichung. EU und WTO im Vergleich*, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 19(1), S. 37-63.
- Böhm, Katharina/Schmid, Achim/Götze, Ralf/Landwehr, Claudia/Rothgang, Heinz*, 2013: *Five Types of OECD Healthcare Systems: Empirical Results of a Deductive Classification*, *Health Policy*, 113(3), S. 258-269.
- Blome, Kerstin/Fischer-Lescano, Andreas/Franzki, Hannah/Markard, Nora/Oeter, Stefan*, 2015 (Hg.): *Contested Collisions: Norm Fragmentation in World Society*, Cambridge: Cambridge University Press (im Satz).
- Briken, Kendra/Gottschall, Karin/Hils, Sylvia/Kittel, Bernhard*, 2014: *Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland – zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle*, *Zeitschrift für Sozialreform*, 60(2), S. 123-148.
- Calliess, Galf-Peter*, 2014 (Hg.): *Transnationales Recht: Stand und Perspektiven*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Callies, Galf-Peter/von Harder, Stephan*, 2014: *Intra-Firm Trade Law*, in: *Lundan Sarianna* (Hg.), *Transnational Corporations and Transnational Governance*, Basingstoke: Palgrave, S. 211-246.
- Chung, Kim-Leong*, 2014: *Informelle Governance in transnationalen Unternehmen. Einfluss auf die Transaktionsunsicherheit*, Wiesbaden: Springer Gabler.
- Crößmann, Katharina/Mause, Karsten*, 2014: *Rail Subsidization in the European Union: An Issue Beyond Left and Right? Comparative European Politics* (advance online publication 17 February 2014; doi: 10.1057/cep.2014.2).
- Dilling, Olaf*, 2012: *From Compliance to Rulemaking: How Global Corporate Norms Emerge from Interplay with States and Stakeholders*, *German Law Journal*, 13(5), S. 381-418.
- Emmenegger, Patrick/Manow, Philipp*, 2014: *Religion and the Gender Vote Gap. Women's Changed Political Preferences from the 1970s to 2010*, *Politics & Society*, 42(2), S. 166-193.
- Esping-Andersen, Gösta*, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity.

- Falke, Josef/Joerges, Christian*, 2013 (Hg.): Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen, Baden-Baden: Nomos.
- Fervers, Lukas/Schwander, Hanna*, 2015: Are Outsiders Equally Out Everywhere? The Economic Disadvantage of Outsiders in Cross-national Perspective, *European Journal of Industrial Relations* (zur Veröffentlichung angenommen).
- Fischer-Lescano, Andreas/Mayer, Peter*, 2013 (Hg.): Recht und Politik globaler Sicherheit: Bestandsaufnahme und Erklärungsansätze, Frankfurt a.M.: Campus (Reihe Staatlichkeit im Wandel).
- Frisina Doetter, Lorraine/Götze, Ralf/Schmid, Achim/Cacace, Mirella/Rothgang, Heinz*, 2015: Explaining the Hybridization of Healthcare Regulation in Cross-national Perspective, in: *Rothgang, Heinz/Schneider Steffen* (Hg.), *State Transformations in the Post-National Constellation*, Basingstoke: Palgrave, S. 223-245 (Transformations of the State Series).
- Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher* (Hg.), 2012: Der Aufstieg der Legitimationspolitik: Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, Baden-Baden: Nomos (= Leviathan, Sonderheft 27).
- Genschel, Philipp/Schwarz, Peter*, 2011: Tax Competition: A Literature Review, *Socio-Economic Review*, 9(2), S. 339-370.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard*, 2008: Metamorphosen des Staates: Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, *Leviathan*, 36(3), S. 430-454.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard*, 2014: State Transformations in OECD Countries, *Annual Review of Political Science*, 17, S. 337-354.
- Gottschall, Karin/Kittel, Bernhard/Briken, Kendra/Hils, Sylvia/Kroos, Daniela/Streb, Sebastian/Tepe, Markus*, 2015: Public Sector Employment Regimes: Transformations of the State as an Employer, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series; im Satz).
- Habermas, Jürgen*, 2011: Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen*, 2012: Die Krise der Europäischen Union im Lichte einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts – Ein Essay zur Verfassung Europas, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 72(1), S. 1-44.
- Hall, Peter/Soskice, David* (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- Hancké, Bob/Rhodes, Martin/Thatcher, Mark* (Hg.), 2007: *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Hardt, Michael/Negri, Antonio*, 2000: *Empire*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Heinze, Rolf G.*, 2009: *Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten* Wiesbaden: VS Verlag.
- Hepp, Andreas/Brüggemann, Michael/Kleinen von KönigsLöw, Katharina/Lingenberg, Swantje/Möller, Johanna*, 2012: *Politische Diskurskulturen in Europa. Die Mehrfachsegmentierung europäischer Öffentlichkeit*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hepp, Andreas/Elsler, Monika/Lingenberg, Swantje/Möller, Johanna/Mollen, Anne/Offerhaus, Anke*, 2015: *The Communicative Construction of Europe: Discourse Cultures, Public Sphere, and the Crisis*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Hobsbawm, Eric*, 1994: *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, London: Michael Joseph.
- Hurrelmann, Achim/Leibfried, Stephan/Martens, Kerstin/Mayer, Peter* (Hg.), 2007: *Transforming the Golden-Age Nation State*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Jesse, Eckhard* (Hg.), 2011: *Renaissance des Staates?*, Baden-Baden: Nomos.
- Joerges, Christian*, 2013: Perspektiven einer kollisionsrechtlichen Verfassung transnationaler Märkte, in: *Falke, Josef/Joerges, Christian* (Hg.), *Handelsliberalisierung und Sozialregulierung in transnationalen Konstellationen*, Baden-Baden: Nomos, S. 391-445.
- Joerges, Christian/Falke, Josef* (Hg.), 2011: *Karl Polanyi, Globalisation and the Potential of Law in Transnational Markets*, Oxford: Hart.
- Joerges, Christian/Glinski, Carola* (Hg.), 2014: *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance: Conflicts-Law Constitutionalism and Authoritarian Managerialism*, Oxford: Hart.

- Kahler, Miles/Lake, David A. (Hg.), 2013: Politics in the New Hard Times: The Great Recession in Comparative Perspective, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Knodel, Philipp/Martens, Kerstin/Niemann, Dennis, 2013: PISA as an Ideational Road Map for Policy Change: Exploring Germany and England in a Comparative Perspective, *Globalisation, Societies & Education*, 11(3), S. 421-441.
- Krämer, Rike U., 2014: Die Koordinierung zwischen Umweltschutz und Freihandel im Mehrebenenrechtsverbund, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kroos, Daniela/Gottschall, Karin, 2012: Dualization and Gender in Social Services. The Role of the State in Germany and France, in: *Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin* (Hg.), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford: Oxford University Press, S. 100-123.
- Laube, Lena, 2013: Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten, Frankfurt a.M.: Campus (Reihe Staatlichkeit im Wandel).
- Leibfried, Stephan/Huber, Evelyn/Lange, Matthew/Levy, Jonah D./Nullmeier, Frank/Stephens, John D. (Hg.), 2015: *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael, 2006: Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation, in: *Leibfried, Stephan/Zürn, Michael* (Hg.), *Transformationen des Staates?*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 19-65.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lierse, Hanna, 2012: European Taxation During the Crisis: Does Politics Matter?, *Journal of Public Policy*, 32(3), S. 207-230.
- Lierse, Hanna/Seelkopf, Laura, 2015: Room to Maneuver? International Financial Markets and the National Tax State, *New Political Economy* (doi: 10.1080/13563467.2014.999761).
- Lindenthal, Alexandra/Koch, Martin, 2013: The Bretton Woods Institutions and the Environment. Organizational Learning within the World Bank and the International Monetary Fund, *Administrative Sciences*, 3(3), S. 166-201.
- Manow, Philip, 2015: Workers, Farmers, and Catholicism: A History of Political Class-coalitions and the South-European Welfare State Regime, *Journal of European Social Policy*, 25(1), S. 32-49.
- Martens, Kerstin/Knodel, Philipp/Windzio, Michael (Hg.), 2014: *Internationalization of Education Policy: A New Constellation of Statehood in Education?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan (Transformations of the State Series).
- Mau, Steffen/Brabandt, Heike/Laube, Lena/Roos, Christian, 2012: *Liberal States and the Freedom of Movement: Selective Borders, Unequal Mobility*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Mondré, Aletta, 2015: *Forum Shopping in International Disputes*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Mückenberger, Ulrich, 2014a: Eine europäische Sozialverfassung? *Europarecht*, 49(4), S. 369-399.
- Mückenberger, Ulrich, 2014b: Ein globales Hybridarbeitsrecht, in: *Calliess, Graf-Peter* (Hg.), *Transnationales Recht. Stand und Perspektiven*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 457-477.
- Nebe, Katja, 2013: Spaltung des Arbeitsmarktes durch Krisengesetzgebung – eine kritische Analyse des deutschen Arbeits- und Sozialrechts vor und nach der Krise, *Soziales Recht*, 3(1), S. 1-17.
- Nullmeier, Frank/Biegoń, Dominika/Gronau, Jennifer/Haunss, Sebastian/Lenke, Falk/Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen, 2014: *Marktwirtschaft in der Legitimationskrise? Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt a.M.: Campus (Reihe Staatlichkeit im Wandel).
- Obinger, Herbert/Schmitt, Carina/Traub, Stefan, 2015: *The Political Economy of Privatization in Rich Democracies*, Oxford: Oxford University Press (im Satz).
- Obinger, Herbert/Starke, Peter/Moser, Julia/Bogedan, Claudia/Gindulis, Edith/Leibfried, Stephan, 2010: *Transformations of the Welfare State: Small States, Big Lessons*, Oxford: Oxford University Press.
- Polanyi, Karl, 2001 [1944]: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York: Rinehart [zuerst Boston: Beacon Press 1944].

- Risse, Thomas* (Hg.), 2011: *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York: Columbia University Press.
- Rokkan, Stein*, 1975: *Dimensions of State Formation and Nation-Building. A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe*, in: *Charles Tilly* (Hg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press, S. 562-600.
- Roos, Christof*, 2013: *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?* Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Rosenau, James N.*, 1992: *Governance, Order, and Change in World Politics*, in: *Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto* (Hg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-29.
- Rothgang, Heinz/Schneider, Steffen* (Hg.), 2015: *State Transformations in the Post-National Constellation*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Rothgang, Heinz/Cacace, Mirella/Frisina, Lorraine/Grimmeisen, Simone/Schmid, Achim/Wendt, Claus*, 2010: *The State and Healthcare: Comparing OECD Countries*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Ruggie, John Gerard*, 1982: *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, *International Organization*, 36(2), S. 379-415.
- Schäfer, Armin/Streeck Wolfgang* (Hg.), 2013: *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge: Polity.
- Scharpf, Fritz W.* (Hg.), 1993: *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmitt, Carina*, 2014: *The Employment Effects of Privatizing Public Utilities in OECD-Countries*, *Public Management Review*, 16(8), S. 1164-1183.
- Schmitt, Carina/Obinger, Herbert*, 2013: *Spatial Interdependencies and Welfare State Generosity in Western Democracies, 1960-2000*, *Journal of European Social Policy*, 23(2), S. 119-133.
- Schuster, Philipp B./Schmitt, Carina/Traub, Stefan*, 2013: *The Retreat of the State from Entrepreneurial Activities: A Convergence Analysis for OECD Countries, 1980-2007*, *European Journal of Political Economy*, 32(1), S. 95-112.
- Schwander, Hanna/Manow, Philip*, 2014: *'Modernize and Die'? German Social Democracy and the Electoral Consequences of the Agenda 2010*, *Socio-Economic Review*, Man. (revise&resubmit).
- Sinn, Hans-Werner*, 1994: *Wieviel Brüssel braucht Europa? Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie*, *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 5(2), S. 155-186.
- Starke, Peter/Kaasch, Alexandra/van Hooren, Franca*, 2013: *The Welfare State as Crisis Manager: Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).
- Strange, Susan*, 1996: *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang*, 2013: *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp.
- Tepe, Markus/Kittel, Bernhard/Gottschall, Karin*, 2015: *The Competing State: Transformations of the Public/Private Sector Earnings Gap in Four Countries*, in: *Rothgang, Heinz/Schneider Steffen* (Hg.), *State Transformations in OECD Countries. Dimensions, Driving Forces, and Trajectories*, Basingstoke: Palgrave, S. 41-66.
- Tuchscheerer, Heike*, 2010: *Renaissance des Staates?*, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20(1), S. 109-120.
- Viellechner, Lars*, 2012: *Responsiver Rechtspluralismus: Zur Entwicklung eines transnationalen Kollisionsrechts*, *Der Staat*, 51(4), S. 559-580.
- Viellechner, Lars*, 2013: *Transnationalisierung des Rechts*, Weilerswist: Velbrück.
- Vögtle, Eva Maria/Martens, Kerstin*, 2014: *The Bologna Process as a Worldwide Template for Higher Education Policy Reforms*, *Policy Studies*, 35(3), S. 246-263.
- Wessler, Hartmut/Peters, Bernhard/Brüggemann, Michael/Kleinen von Königsłow, Katharina/Siff, Stefanie*, 2008: *Transnationalization of Public Spheres*, Basingstoke: Palgrave (Transformations of the State Series).

- Winter, Gerd*, 2012: Zur Architektur globaler Governance des Klimaschutzes, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 72(1), S. 105-145.
- Zangl, Bernhard*, 2009: Auf dem Weg zu internationaler Rechtsherrschaft? Streitbeilegung zwischen Politik und Recht, Frankfurt a.M.: Campus (Reihe Staatlichkeit im Wandel).
- Zürn, Michael*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Anschrift der Autoren:

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen, SOCIUM – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Mary-Somerville-Str. 5, 28359 Bremen
E-Mail: frank.nullmeier@zes.uni-bremen.de
(Korrespondenzadresse)