

# der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2016

## Schwerpunkt: Contested Public Organizations

- › Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy
- › Forty Years of Wicked Problems:  
Towards a Synthesis of a Fragmented Debate
- › Contested Issue and Incremental Change. The Example of  
LGBTI in EU Foreign Policy
- › The Organizational Interface of Science and Politics
- › Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea to Coordination  
Problems?
- › No Strategic Fit in Peacebuilding? The Organization of German  
and EU Assistance to Police Reform in Afghanistan
- › Contested Public Organizations: Lessons from Current Research  
and Avenues for Future Research

## Abhandlungen

- › Wer mit wem in der Energiepolitik?
- › Externe Aufsicht und Qualitätskontrolle bei Wirtschaftsprüfern
- › Kooperation in der Sozialpolitik
- › Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen?
- › Hochschulprofessionalisierung durch Hochschulräte



9. Jahrgang  
1. Halbjahr 2016  
ISSN 1865-7192  
Verlag Barbara Budrich

## Inhaltsverzeichnis

### Schwerpunkt „Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy”

Special editors: *Harald Fuhr, Valeska Korff, Thurid Hustedt*

<i>Falk Daviter/ Thurid Hustedt/ Valeska Korff</i>	Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy .....	3
<i>Thomas Danken/ Katrin Dribbisch/ Anne Lange</i>	Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate .....	15
<i>Lydia Malmedie</i>	Contested Issue and Incremental Change The Example of LGBTI in EU Foreign Policy .....	35
<i>Julia Schubert</i>	The Organizational Interface of Science and Politics Towards a Conceptual Framework .....	51
<i>Ina Radtke/ Thurid Hustedt/ Anne Klinnert</i>	Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea to Coordination Problems? The Cases of Climate Adaptation, Immigration and Raw Materials in German Federal Government .....	65
<i>Steffen Eckhard</i>	No Strategic Fit in Peacebuilding Policy Implementation? German and EU Assistance with Police Reform in Afghanistan .....	83
<i>Harald Fuhr</i>	Contested Public Organizations: Coordination, Strategy and the Increasing Importance of Knowledge – Some Lessons from Current Research and Avenues for Future Research .....	101

**Abhandlungen**

<i>Oke Bahnsen/ Eric Linhart/ Jale Tosun</i>	Wer mit wem in der Energiepolitik? Eine Analyse des öffentlichen Diskurses über die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2014 ...	109
<i>Patrick Velte/ Martin Stawinoga</i>	Führt die Neuordnung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer nach dem APAREG zu einer erhöhten Prüfungsqualität? .....	135
<i>Sybille Stöbe-Blossey</i>	Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern .....	161
<i>Nicolai Dose/ Leon Arvid Lieblang</i>	Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen? Eine Folgenabschätzung des Infrastrukturabgabengesetzes ...	183
<i>Linda Jochheim/ Jörg Bogumil/ Rolf G. Heinze</i>	Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise .....	203

# Schwerpunkt: Contested Public Organizations

Falk Daviter/Thurid Hustedt/Valeska Korff

## Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy

### Abstract

Introducing the forum section, this article explores how public organizations cope with wicked problems. Though many of the most pressing policy problems today such as counter-terrorism or migration require comprehensive and multi-dimensional responses, much of the public administration literature still focuses on single dimensions of public tasks and selected organizational responses such as centralization. This article argues that coping with wicked problems requires addressing issues of knowledge, coordination and strategy. The article focuses on those three core areas of organizational activity and asks what role they play in the organizational responses of contested public administration.

*Key words:* public organizations, wicked problems, knowledge, coordination, strategy

### Zusammenfassung

*Herausgeforderte öffentliche Verwaltungen: Wissen, Koordination, Strategie*

Als Einführung des Themenschwerpunkts untersucht dieser Beitrag wie öffentliche Organisationen mit vertrackten Problemen umgehen. Obgleich viele drängende Policy-Probleme wie die Bekämpfung des Terrorismus oder Migration umfassende, sektor- und ebenenübergreifende administrative Bearbeitung erfordern, konzentriert sich die verwaltungswissenschaftliche Literatur nach wie vor auf einzelne Dimensionen öffentlicher Aufgaben und ausgewählte organisationale Antworten wie etwa die Zentralisierung von Kompetenzen. Der Beitrag argumentiert, dass Fragen von Koordination, Wissen und Strategiebildung zentral sind, um den Herausforderungen durch vertrackte Probleme zu begegnen. Der Beitrag rückt diese drei Kernbereiche organisationaler Aktivitäten in den Mittelpunkt und fragt nach deren Rolle in der Bearbeitung vertrackter Probleme in der öffentlichen Verwaltung.

*Schlagworte:* Öffentliche Verwaltung, vertrackte Probleme, Wissen, Koordination, Strategie

Public administrations are beleaguered from all sides. Suffering from eroding public support and legitimacy, increasingly strapped financially, and incapacitated by the decentralization of public authority in multilevel systems of shared and delegated authority, public organizations are frequently criticized for their lack of responsiveness and inability to tackle even the most pressing problems at hand. While these developments have already called into question conventional methods of administration and destabilized organizational structures and routines, the most pressing problems today appear to have become more intricate. Public organizations are increasingly confronted with a new generation of

complex, or wicked, policy problems (e.g., *Churchman* 1967; *Rittel/Webber* 1973; *Roberts* 2000; *Durant/Legge* 2006; *Head* 2008, 2010). Policy issues ranging from food safety to counter-terrorism, climate change and migration have all come to be understood as interconnected, cross-cutting, multidimensional problem constellations rather than easily identifiable single issues with a clear territorial locus or causal origin. As many of the most pressing challenges facing public administrations today are thus perceived to require comprehensive responses that cut across established lines of sectoral policy and organizational responsibility, questions arise as to whether and how public administrations provide adequate organizational responses. While the nature of these challenges is now commonly acknowledged and increasingly well understood in abstract terms, public administration research is only beginning to study how they affect public organizations differently in specific organizational settings and given systems of governance. As with any other policy problem, wicked problems are embedded in the institutional and organizational context in which they are being addressed and need to be studied and understood within this context.

Given the global nature of wicked problems, this context expands beyond the jurisdictions of individual nation states and adds a transnational dimension to public governance. Transnational governance is characterized by the blurring of national and international, governmental and non-governmental, public and private sectors and boundaries (*Stoker* 1998; *Djelic/Sahlin* 2012). Furthermore, state authority and sanctioning power are inherently limited, with governing actors relying on combinations of authorities (*Risse* 2012), while at the same time they are subjected to multiple regulatory regimes (*Djelic/Sahlin-Andresson* 2006). As a result, a high level of institutional complexity and ambiguity characterizes the organizational and institutional context in which public organizations address wicked problems. The challenges facing public administration thus require coordination across more than just policy subsystems, which raises the classic problems of bureaucratic organization such as silo-orientation and selective perception. Conditions of uncertain and incomplete, contradictory or changing knowledge as well as conflicting values and world views further aggravate already existing problems of bureaucratic organization and reduced problem-solving capacity. In view of these developments, it is hardly surprising that existing patterns of organizing authority, specialization and coordination have been called into question.

While traditional approaches to administrative organization have become contested, calls for public authority to provide ever more extensive safeguards against the effects of complex problems have reinvigorated demands for public intervention. Meanwhile, alternative avenues of public action are increasingly discredited or have proven less promising than initially thought. With trust in the market-based mechanisms of social and economic coordination diminished and the decreasing self-organizing capacity of ever more individualistic societies foreclosing more voluntarist approaches to social problem solving, public administrations are instead called upon to expand the range of their activities to match an increasingly demanding and volatile environment. As public organizations adapt to this changing terrain, they have adopted more diverse management approaches and re-configured their own role to accommodate external demands from a more complex nexus of stakeholders with often inconsistent expectations. Yet, the performance of public administrations is ultimately assessed by political criteria, and the inherent inefficiencies of more open, network-based types of decision-making structures as well as the onerous effects of more inclusive, deliberative decision-making procedures have called into question the capacity of public administrations to deliver. In short, far from reflecting decreasing

demands on government, public administrations today are confronted with more complex tasks over a wider range of issues, requiring more sophisticated management skills, more complex structures of delegation, discretion, coordination and control far exceeding previous demands for different types of information necessary to fulfil these functions. As a result, the question of how public administrations can acquire the requisite knowledge, devise successful strategies and ensure appropriate coordination has moved to the forefront of cross-disciplinary research in the social sciences.

Past waves of administrative reforms have predominantly addressed questions of vertical or sectoral efficiency, effectiveness and accountability by way of privatization of public services, deregulation and the individualization of risk, agencification, contracting-out and employing performance-based management in the public realm. In some parts of the literature, these reforms are now seen as aggravating rather than alleviating the problems public organizations face. Experience gained from past reform projects has also helped to refocus research attention on the crucial differences between public and private organizations. Chief among these are the role of hierarchical structures and procedural legitimation, reliance on budgetary resources obtained through a political process, or the simple fact that public administrations serve public welfare rather than private interests and must adhere to democratic principles and the rule of law.

More recent literature on public sector change points to reform programs such as 'whole-of-government' or 'joined up government' (*Pollitt 2003, Kavanagh/Richards 2001; Perri 6 2004; Christensen/Lægveid 2007; Askim et al. 2009; Davies 2009*) as solutions to this conundrum. Under the broader label of 'Post Public Management' (*Christensen and Lægveid 2008a, 2010, 2011*), new calls for a reassertion of the center of government to coordinate multi-dimensional policy responses effectively and to legitimize public responsibilities towards diverse political constituencies are now increasingly common (*Dahlström/Peters/Pierre 2011*). Along the vertical dimension, this requires joining up at the top to allow central authority to regain control and enable it to pursue a consistent policy across multiple levels of government. Along the horizontal dimension, establishing new inter-ministerial or inter-agency organizational units, task forces and intersectional programs are commonly discussed solutions to counter the tendencies of 'siloization' or 'pillarization' of decision making in central public administrations (*Christensen/Lægveid 2008b, p. 98; see also Gregory 2003, Pollitt 2003*).

While these public-sector reforms primarily speak to the need for better coordination by reasserting central control, reforms in many areas characterized by problems of uncertainty and ambiguity have introduced new policy-making arenas that feature government as 'mediators.' Like other types of network governance (*Roberts 2000; van Bueren/Klijn/Koppenjan 2003*), these arrangements encourage voluntary participation of all conflicting parties and stakeholders, and build on self-coordination and consensus-oriented bargaining processes. Such strategies typically rely on participants identifying and overcoming entrenched differences through dialogue, rather than forming coalitions based on pre-conceived notions of their own interests. Yet in other contexts, conditions of uncertainty and technical complexity have caused policy-makers to rely more heavily on so-called evidence-based strategies of policy formulation, and delegate policy implementation to committees of scientific or technical experts. As the increasingly common organizational separation of the scientific aspects of risk assessment and the political aspects of risk management show, however, these organizational responses have their own limitations, especially when facing challenges that mainly originate from the inter-related im-

plications of uncertainty and value conflicts. Moreover, many of the organizational responses to problems of increasing demand for expert knowledge, including comitology and agencification, also buffer public administrations from partisan politics and public demands by way of depoliticizing part of the decision-making process, further reducing the possibility of reflecting on and integrating conflicting problem perceptions.

As these examples demonstrate, most of the public administration literature speaks to individual dimensions of the complex tasks public administrations face by focusing only on a specific subset of organizational responses. In this forum section, we present research that seeks to reflect on the multi-dimensional challenge facing public administration. We argue that administrative and organizational responses have to develop at least a three-dimensional approach for problem-solving. They have to deal with complexity through new ways of coordination and cooperation, with uncertainty through new approaches to knowledge creation and utilization, and with ambiguity and conflict through new attempts at strategy building. We, therefore, focus on organizational knowledge, coordination, and strategy as three core areas of organizational activity, and ask what role they play in the organizational responses of contested public administration. Administrations need to generate, select and process information, and turn information into organizational knowledge. Especially in bureaucratic administrations, organizational knowledge manifests itself in formal or informal premises and programs of decision making, in rules, methods and tools to observe and interpret situations, in ways to perceive their environment, in self-descriptions and in daily routines. Public organizations have to be able to organize ‘sense-making’ and ‘sense-giving’ (Weick 1995; Gioia/Chittipetti 1991), draw distinctions and exercise judgment, develop knowledge-management capabilities, be open to expertise that can ‘speak truth to power’ (Wildavsky 1979), and enable organizational learning. How public administrations adapt to the challenges of organizing knowledge in turn has repercussions for the type of coordination and management strategies they require. Bureaucratic ‘specialization without coordination is centrifugal’, Bouckaert/Peters/Verhoest (2010, p. 3) warn. Lastly, administrations need to be capable of strategic management, not least when it comes to managing organizational reforms (Bauer/Knill 2007). Furthermore, while organizational knowledge, coordination and strategy are analytically distinct, they are closely linked empirically – as expressed, for example, in references to ‘knowledge coordination’ (Corrêa da Silva/Agustí-Cullell 2003), ‘strategic coordination’ or ‘strategic intelligence’. The focus of this forum section thus invites the systematic exploration of their interdependencies, both in terms of real-world developments and in terms of advances in the study of public organization in academic scholarship.

To better understand the contested nature of public organizations along the lines summarized in previous paragraphs is the core interest of the Research Training Group WIP-CAD (Wicked Problems, Contested Administrations) at the University of Potsdam, and was the theme of an international conference held at Potsdam in the December of 2014. The contributions to this forum section represent papers originally presented and discussed at the conference. Each contribution relates to a particular dimension of organizational contestation as elaborated in more detail below. This forum section begins with two articles that lay the groundwork for such exploration and outline how the prevalence of wicked problems and associated forms of contestation and ambiguity are reflected in public administration research and practice. In the first contribution, *Thomas Danken, Katrin Dribbisch* and *Anne Lange* discuss in more detail how research on wicked problems has influenced the academic literature on public administration and policy making over the past

40 years. Their systematic review of over 100 journal articles identifies how this literature has conceptualized the core challenges of wicked policy problems, and reveals which organizational responses have received the most sustained attention in academic debates.

The second article of the forum section explores the concept of contestation as faced by public organizations by showing how the destabilization of taken-for-granted organizational practices, standards, and interpretations can emerge successively from internal, incremental changes in an institutional framework. *Lydia Malmedie's* case study of the integration of LGBTI (Lesbian, gay, bisexual, transsexual, and intersex) issues into EU foreign policy highlights how contestation, both interorganizational and within the environment, over time upset and eventually overturned deeply rooted norms. Originally an obscure and even stigmatized topic, the last decade has seen LGBTI concerns prominently enter the realm of EU foreign policy. The contestation and ambiguity around the topic thereby did not work to deter such integration, but on the contrary encouraged and opened up opportunities for reinterpretation, layering and successive crafting by a multiplicity of involved actors in a new institutional framework. In her contribution to the forum section, *Malmedie* traces how LGBTI issues first met disinterest before being tied into a human rights discourse, and later on formalized and eventually established as integral part of EU foreign policy, thereby showing how contestation and ambiguity can work to drive incremental yet eventually transformative changes in public organizations. The remaining four contributions to this forum section address the questions of organizational knowledge, coordination, and strategy we have introduced above. In the following sections, we discuss how these debates can inform our understanding of contested public organizations and introduce the contributions that explore them in more depth.

## Knowledge

The changing nature of the policy problems facing public administration today has fundamental repercussions for the knowledge base on which public decision-making rests in at least two respects: they have called into question the way expertise is organized, especially the traditional reliance on functionally separate realms of specialization and authority, and they require more encompassing analytic approaches to problem solving. Much of the traditional approach to public administration and policy analysis was concerned with ways of making government operations more effective by providing for functional expertise and by generally upgrading instrumental rationality. More recent advances in policy research argue that complex, ill-defined and multi-faceted problems call for a different type of knowledge that can assist in the more encompassing tasks of problem identification and policy design, and build up a capacity for learning (*Schneider/Sidney* 2009; *Bobrow* 2006; *Peters* 2005). Organizational knowledge must serve a task much more fundamental than seeking out effective and efficient solutions, or matching given means and ends, as public administrations face fewer contained and well-defined problems. The new challenge is, therefore, viewed less in terms of an information gap that calls for the increased influx of technical expertise or epistemic knowledge, but rather as a call on public administration to 'upgrade its capacity to understand, map, analyze, and cope with complexity' (*Dror* 2001, p. 43).

From this perspective, knowledge production, transfer, use and diffusion all become central elements of a more encompassing need for public administrations to engage in

'weaving and mapping' (*Parsons 2004*) knowledge that is embedded in contexts, practices and local experience. And while there is increasing agreement (*Parsons 2004; Flyvbjerg 2001; Scott 1998*) that public authorities must overcome their traditional reliance on scientific and instrumental knowledge in their failing attempts to build up waning steering capacity, few studies have addressed the practical side of this shift, or addressed its more far-reaching implications for the structure and role of public authority. It remains largely unclear, for example, how public administrations should use more diverse sources and types of knowledge without accepting less uniformity and cohesion of public action in return. More fundamentally, public administration scholars are beginning to argue that administrations would have to give up traditional roles and at least partially relinquish their formal power as they engage in more open, less structured and more deliberative networks and arenas to facilitate an extended use of knowledge (*Pollitt 2003*). This type of outreach seems unavoidable, however, as sole reliance on the classical types of tight-knit knowledge communities, which often function as sectorally segregated 'belief systems' (*Sabatier 1987*) with preconceived problem perceptions, selective use of evaluative criteria, and largely predetermined political positions has been deemed insufficient and potentially counterproductive. In short, the dependency identified on new types of knowledge begets its own class of challenges for public administration (e.g., *Weber/Khademian 2008; Tenbensen 2005*), not least of which the question of how public administrations can reinstate their capacity to deliver given the inherent inefficiencies of more open, network-based types of decision-making structures as well as the onerous effects of more inclusive, deliberative decision-making procedures.

While the demands on organizational knowledge are thus becoming more nuanced and encompassing, reliance on more traditional forms of scientific knowledge have all but abated (*Drori and Meyer 2006*). To the contrary, many areas of public policy are characterized by a high demand for scientific expertise and knowledge upon which long term policies can be based, and public organizations are increasingly expected and sometimes even formally required to gather and apply scientific knowledge. At the same time, scientific knowledge itself is often highly contentious. Both the sociology of science and the sociology of knowledge describe scientific knowledge growth as increasingly contested and politicized (*Weingart 2001; Brown 2009*). As specialization nowadays allows for finding counter-experts and counter-expertise for any issue in every area of research, public organizations are frequently confronted with an unassured 'state of the art' that leaves room for interpretations from different points of view and political positions, and from different organizational perspectives. Assessing and selecting relevant data and information for policies and their implementation can become highly contested, affecting the allocation of organizational attention and shaping the ways in which the organization structures relations and responsibilities. These trends all contribute to a more politically motivated use of knowledge in public administrations (*Daviter 2015*). Even in those areas where scientific consensus appears to be established or at least viable, uncertainty and unclear means-end-relations easily complicate the selection of policy instruments and strategies. Further contributing to the increasing politicization of scientific knowledge, the growing demand for scientific expertise has created an increasing dependence on public funding of research, much of it part of highly targeted funding lines operated by government ministries (*Weingart 2001*).

In her article on the organizational interface of science and politics, *Julia Schubert's* contribution to the forum section offers new insights into this debate. Focusing on the in-

creasing scientization of the political decision-making process and the relationship between scientific knowledge and policy making in general, her article develops a framework and research agenda to analyze how science is integrated into the political domain. The systems-theory conceptualization of organizations as intermediaries between functionally different societal systems thereby motivates the focus – conceptually and empirically – on the role of diverse organizations at the interface between science and politics. Their integrative function thereby transpires on the semantic level of talk and the operational level of action, both of which can be differentiated and studied empirically. A ‘follow the problem’ approach thereby lays the foundation for the establishment of empirical boundaries and the identification of a pool of organizations involved in the interpretation and handling of a particular policy issue. The systematic examination of these actors along various dimensions of organizational practice from rhetoric and identity to structure, standards and personnel composition then offers insights into how the science-policy linkage is processed.

## Coordination

As outlined above, new types of policy problems and resulting requirements for new types of knowledge are often fundamentally at odds with the functional or sectoral organization of public administrations. Integrating these two perspectives recasts longstanding theoretical concerns for the inter-institutional limits of effective (horizontal) coordination in the face of organizational specialization, administrative departmentalization and jurisdictional boundaries (*Gulick 1937; Simon 1973; Scharpf 1986; Peters 1998*), as well as the intra-organizational strategies of administrative learning and problem solving (e.g., *March 1991, Simon 1991*) and the relationship of central political control and structural capacity in bureaucratic politics (*Egeberg 1999; Allison 1969*). At the same time, accepting the collaborative nature of public problem solving in public organizations as increasingly prevalent, two very different theoretical and empirical literatures have emerged, each tracing rather contradictory developments. On the one hand, newly emerging debates on more integrated or ‘joined-up’ government structures and operations still have, on the whole, done a much better job spreading new concepts than studying them. Initial research appears to indicate that the success of joined-up government is more a matter of behavior and process, rather than structure (*Bardach 1998*). Others warn that integrating public administration comes at unreasonably high transaction costs, provokes delays especially in critical decisions, and may add to the problem by causing ‘complexity, irreconcilable disagreements, obscure accountability arrangements and so on’ (*Pollitt 2003, p. 38*). On the other hand, the policy design literature (*Salamon 2002*) indicates that governments respond to increasing complexity by adopting more indirect and delegated forms of public intervention, which are typically associated with new forms of organizational oversight activity (auditing, reviewing, contracting, etc.) and auxiliary structures, such as expert committees and independent agencies.

These two literatures theoretically reflect the simultaneous centrifugal and centripetal nature of administrative coordination challenges and the urgent need to gain a better understanding of how they are linked to the effectiveness, efficiency, manageability and legitimacy of public administration, both individually and in combination. On the one hand, specialization is necessary to increase organizational expertise and capacity to act; on the

other hand, specialized organizational expertise, actions and interests have to be integrated to solve cross-sectoral policy problems. Cross-sectoral issues by definition go beyond the portfolio of individual ministries or public agencies. Coordination across departments and with other organizations thus emerges as a core challenge for many public organizations, requiring the balancing of divergent organizational perceptions, priorities, and preferences. As such, coordination, therefore, has a uniquely political dimension. Existing patterns of authority and specialization are called into question. When competing political organizations vie over the right to shape complex policy and seek to control how problems are addressed, bureaucratic organizations easily turn into primary battlegrounds.

Many governments establish particular coordination bodies to cope with such cross-cutting issues among others by establishing inter-ministerial working groups staffed with civil servants from various ministries. These groups are often seen as ‘panaceas’ to address coordination problems, as they are said to bring together the variety of problem perspectives on a certain policy issue. The article by *Ina Radtke*, *Thurid Hustedt* and *Anne Klinnert* in this forum section investigates this proposition by comparing three inter-ministerial working groups in the German federal government. Their study reveals, however, that inter-ministerial working groups do not ‘quasi-automatically’ result in the desired ‘positive coordination’. By providing insights into the inner dynamics of the inter-ministerial working groups of climate adaptation, immigration and raw materials, the authors show that the organizational structure and mode of negotiation in an inter-ministerial working group can foster deeply embedded patterns of bureaucratic behavior such as departmentalism and turf protection.

## Strategy

Departing from the assumption that ‘policy-making takes place in conditions of ignorance, unpredictability, uncertainty, chaos and complexity’ (*Parsons* 2001, p. 108), different strategies for public decision-making can be linked to characteristic pitfalls and potentials. Following *Roberts* (2000), three ideal types of decision strategies can be identified: authoritative, competitive and collaborative. Authoritative strategies aim at taming the problems public organizations face and seek to diminish their potential for conflict by putting a small group of decision makers in charge of the process of problem solving. This group is allowed to define the problem and select the course of action. Typically, organizational members are chosen based on their expertise or formal position in a hierarchy. Sometimes governments explicitly create the institutions that are anointed with the task, as has been increasingly the case with regulatory agencies. Authoritative strategies allow public administration to control and reduce the scope of the problem and define the applicable standards of judgment. As such, they are among the most reliably efficient strategies of coping with complexity. Equally obvious are the drawbacks of this approach, especially its lack of representativeness, transparency and legitimacy, as well as the potential flipside of professionalism and objectivity, especially stasis and the inability to adapt. Competitive strategies forego a coherent organizational approach by dispersing the power to make binding decisions among stakeholders and allowing them to pursue solutions individually or in groups. The resulting dynamics can foster innovation and explorative strategies of organizational learning, but may equally undermine comprehensive solutions or consume resources that could have been spent differently. Lastly, collaborative

strategies encompass attempts at alliance-building, public-private partnerships, or joined-up government, which are considered the most effective if power is dispersed among many stakeholders, or if solutions require sustained behavioral change by many stakeholders. If successful, collaborative strategies can provide more comprehensive and effective solutions. While this strategy draws its strength from the potential for synergy and adaptation, it also folds easily if trust-based, learning-oriented behavioral patterns among its participants vanish, or if no common ground can be found.

While the instrumental perspective on organizations describes organizational strategy-building as a rationally and deliberately planned activity to increase efficiency, other literature emphasizes that the strategy public organizations choose and how it is implemented is often based upon organizational goals, on power relationships, on the way the outside world is interpreted, and internal sense-making. If the manner in which an organization perceives the world changes because of changing knowledge or power structures, organizational strategies are often challenged and usually changed. At the same time, organizational strategies are difficult to manage and can also change gradually. They frequently change incrementally rather than being developed 'from scratch' in a process more akin to garbage-can (*Cohen/March/Olsen 1972*) decision practice than rational planning. Even literature studying organizational change as a long-term rational process acknowledges that strategic and institutional adaptation is limited by organizational 'path dependencies'. In contrast, a cultural or neo-institutional perspective on organizations argues that organizations change in 'appropriate' ways by following and including prevailing institutional and organizational norms and values, copying structural elements from seemingly successful counterparts to gain legitimacy, and buffering formal structure from actual organizational decision-making and action.

By studying German and EU support to assisting local police reform in Afghanistan, the article by *Steffen Eckhard* in this forum section investigates if and how organizations achieve a 'strategic fit' between their policy objectives and internal management functions. The author finds that flexibility is crucial for performance in conflicting environments, and is best achieved by incremental planning, decentralization and autonomous leadership. However, this flexibility collides with instruments considered crucial for creating a 'strategic fit', such as reviews and evaluations. In conclusion, *Eckhard* finds that neither German nor the EU support structures achieve a 'strategic fit', and he demonstrates that strategy-building places high demands on the organizations involved.

Public organizations are assailed from multiple, interconnected angles. The governance of highly complex policy problems in ambiguous institutional environments with increasing levels of both internal and external contestation pose new challenges. To confront these challenges, public administrations explore ways of utilizing scientific knowledge and integrating expertise, coordinate across sectors with diverse stakeholders, and seek to rebuild management capacity and devise strategies to maintain legitimacy and control. The six contributions to this forum section highlight diverse aspects and manifestations of this endeavor and offer insights into the organizational responses to contested public administration. The forum section concludes with a contribution by *Harald Fuhr* that takes stock of the findings of the WICPAD research program and looks ahead to identify avenues for further research on how public administrations deal with these challenges.

## Literature

- Allison, G. T., 1969: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis, in: *American Political Science Review*, 63 (3), pp. 689-718.
- Askim, J./Christensen, T./Fimreite, A. L./Læg Reid, P., 2009: How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform, in: *International Journal of Public Administration*, 32 (12), pp. 1006-1025.
- Bardach, E., 1998: *Getting agencies to work together*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Bauer, M./Knill, C. (eds), 2007: *Management Reforms in International Organizations*, Baden-Baden: Nomos.
- Bobrow, D. B., 2006: Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult, in: B. G. Peters/J. Pierre (eds), *Handbook of Public Policy*, London: Sage, pp. 75-96.
- Bouckaert, G./Peters, B. G./Verhoest, K., 2010: *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brown, M. B., 2009: *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation*. Cambridge: MIT Press.
- Christensen, T./Læg Reid, P., 2007: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in: *Public Administration Review*, 67 (6), pp. 1059-1066.
- Christensen, T./Læg Reid, P., 2008a: NPM and Beyond – Structure, Culture and Demography, in: *International Review of Administrative Science*, 74 (1), pp. 7-23.
- Christensen, T./Læg Reid, P., 2008b: The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case, in: *Public Organization Review*, 8 (2), pp. 97-116.
- Christensen, T./Læg Reid, P., 2011: Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges, in: *Public Organization Review*, 11 (4), pp. 407-423.
- Churchman, C. W., 1967: Wicked Problems, in: *Management Science*, 14 (4), pp. B141-B142.
- Cohen, M. D./March, J. G./Olsen, J. P., 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- Corrêa da Silva, F. S./Agustí-Cullell, J., 2003: *Knowledge Coordination*, Chichester: Wiley.
- Dahlström, C./Peters, B. G./Pierre, J. (eds), 2011: *Steering from the Centre: Central Government Offices and their Roles in Governing*. Toronto: University of Toronto Press.
- Davies, J. S., 2009: The Limits of Joined-Up Government: Towards a Political Analysis, in: *Public Administration*, 87 (1), pp. 80-96.
- Daviter, F., 2015: The Political Use of Knowledge in the Policy Process, in: *Policy Sciences*, 48 (4), pp. 491-505.
- Djelic, M.-L./Sahlin, K., 2012: Reordering the world: Transnational Regulatory Governance and its challenges, in: Faur, L. (ed), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 745-758.
- Djelic, M.-L./Sahlin-Andersson, K. (eds), 2006: *Transnational governance: Institutional dynamics of regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-28.
- Dror, Y., 2001: *The capacity to govern*, London: Frank Cass.
- Drori, G. S./Meyer, J. W., 2006: Scientization: Making a World Safe for Organizing, in: Djelic, M.-L./Sahlin-Andersson, K. (eds), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 32-52.
- Durant, R. F./Legge Jr., J. S., 2006: 'Wicked Problems', Public Policy, and Administrative Theory. Lessons From the GM Food Regulatory Arena, in: *Administration and Society*, 38 (3), pp. 309-334.
- Egeberg, M., 1999: The Impact of Bureaucratic Structure on Policy-Making, in: *Public Administration*, 77 (1), pp. 155-170.
- Flyvbjerg, B., 2001: *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gioia, D. A./Chittipeddi, K., 1991: Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation, in: *Strategic Management Journal*, 12, pp. 433-448.
- Gregory, R., 2003: All the King's horses and all the King's men: Putting New Zealand's public sector back together again, in: *International Public Management Review*, 4 (2), pp. 41-58.

- Gulick, L. H.*, 1937: Notes on the Theory on Organizations, in: *Gulick, L./Urwick, L.* (eds), *Papers on the Science of Administration*, New York: A. M. Kelley.
- Head, B. W.*, 2008: Wicked Problems in Public Policy, in: *Public Policy*, 3 (2), pp. 110-118.
- Head, B. W.*, 2010: How Can the Public Sector Resolve Complex Issues? Strategies for Steering, Administering and Coping, in: *Asia-Pacific Journal of Business Administration* 2 (1), pp. 8-16.
- Kavanagh, D./Richards, D.*, 2001: Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future? in: *Parliamentary Affairs*, 54, pp. 1-18.
- March, J. G.*, 1991: Exploration and Exploitation in Organizational Learning, in: *Organization Science*, 2 (1), pp. 71-87.
- Parsons, W.*, 2001: Modernising Policy-making for the Twenty First Century: The Professional Model, in: *Public Policy and Administration*, 16 (3), pp. 93-110.
- Parsons, W.*, 2004: Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence, in: *Australian Journal of Public Administration*, 63 (1), pp. 43-57.
- Perri 6*, 2004: Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (1), pp. 103-138.
- Peters, B. G.*, 1998: Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination, in: *Public Administration*, 76 (2), pp. 295-311.
- Peters, B. G.*, 2005: The Problem of Policy Problems, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 7 (4), pp. 349-370.
- Pollitt, C.*, 2003: Joined-up Government: A Survey, in: *Political Studies Review*, 1 (1), pp. 34-49.
- Risse, T.*, 2012: Governance in Areas of Limited Statehood, in: *L. Faur* (ed), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, pp. 699-716.
- Rittel, H. W. J./Webber, M. M.*, 1973: Dilemmas in a General Theory of Planning, in: *Policy Sciences*, 4 (2), pp. 155-169.
- Roberts, N.*, 2000: Wicked Problems and Network Approaches to Resolution, in: *International Public Management Review*, 1 (1), pp. 1-19.
- Sabatier, P. A.*, 1987: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change. An Advocacy Coalition Framework, in: *Knowledge*, 8 (4), pp. 649-692
- Salamon, L.*, 2002: *The Tools of Government: A guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W.*, 1986: Policy Failure and Institutional Reform: Why Should Form Follow Function? in: *International Social Science Journal*, 38, pp. 179-189.
- Schneider, A./Sidney, M. S.*, 2009: What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? in: *Policy Studies Journal*, 37 (1), pp. 103-119.
- Scott, J. C.*, 1998: *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven: Yale University Press
- Simon, H. A.*, 1973: The Structure of Ill-Structured Problems, in: *Artificial Intelligence*, 4, pp. 181-201.
- Simon, H. A.*, 1991: Bounded Rationality and Organizational Learning, in: *Organization Science*, 2 (1), pp. 125-134.
- Stoker, G.*, 1998: Governance as theory: Five propositions, in: *International Social Science Journal*, 50, pp. 17-28.
- Tenbenschel, T.*, 2005: Multiple modes of governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets, in: *Public Management Review*, 7 (2), pp. 267-288.
- van Bueren, E. M./Klijn, E.-H./Koppenjan, J. F. M.*, 2003: Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), pp. 193-212.
- Weber, E. P./Khademian, A. M.*, 2008: Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings, in: *Public Administration Review*, 68 (2), pp. 334-349.
- Weick, K.*, 1995: *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Weingart, P.*, 2001: *Die Stunde der Wahrheit*, Weilerswist: Velbrück.
- Wildavsky, A.*, 1979: *Speaking Truth to Power*, Boston: Little, Brown and Company.

*Anschriften der Autorinnen und des Autors:*

Prof. Dr. Falk Daviter, Department of Economics and Social Sciences, University of Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

E-Mail: [daviter@uni-potsdam.de](mailto:daviter@uni-potsdam.de)

Prof. Dr. Thurid Hustedt, Otto Suhr Institute of Political Science, Free University of Berlin, Ihnestr. 22, 14195 Berlin

E-Mail: [thurid.hustedt@fu-berlin.de](mailto:thurid.hustedt@fu-berlin.de)

Prof. Dr. Valeska Korff, Department of Economics and Social Sciences, University of Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

E-Mail: [vkorff@uni-potsdam.de](mailto:vkorff@uni-potsdam.de)

# Schwerpunkt: Contested Public Organizations

Thomas Danken/Katrin Dribbisch/Anne Lange

## *Studying Wicked Problems Forty Years On: Towards a Synthesis of a Fragmented Debate*

### **Abstract**

Over the years, the concept of ‘wicked problems’ has inspired a diverse set of contributions. However, the lack of a clear underlying definition makes it difficult to advance scholarly knowledge on ‘wicked problems’ in public administration research. Against this backdrop, we ask the following in this article: First, what can be identified in the scholarly literature as the core properties of wicked problems? Second, which approaches are typically discussed by scholars to address wicked problems? Our objective is to establish the necessary properties of a wicked-problem concept that is parsimonious and coherent to then work out those approaches that speak well to precisely those properties. For this purpose, we surveyed a sample of more than one hundred journal articles on wicked problems in a systematic quantitative literature review. Our results bring us closer to determining on which strands of public administration research we should focus our scholarly efforts towards studying effective ways of managing wicked problems.

*Key words:* wicked problems, quantitative literature review, public administrations, cross-boundary collaboration, public leadership

### **Zusammenfassung**

*Vierzig Jahre Forschung zu Vertrackten Problemen - Vorschlag zur Synthese einer fragmentierten Debatte*  
Das Konzept der „wicked problems“ hat im Laufe der Zeit wissenschaftliche Beiträge auf vielfältige Art und Weise inspiriert. Allerdings existiert bislang in der Verwaltungswissenschaft dazu keine eindeutige Begriffsdefinition, wodurch eine Weiterentwicklung des Forschungsstandes schwierig ist. Vor diesem Hintergrund befassen wir uns in der vorliegenden Untersuchung mit folgenden Fragen: Erstens interessiert uns, welche zentralen Charakteristika von „wicked problems“ in der Literatur identifiziert werden können. Zweitens analysieren wir, welche Lösungsansätze die Wissenschaftsgemeinde für den Umgang mit „wicked problems“ diskutiert. Unser Ziel ist es, ein konzises und kohärentes „wicked problems“-Konzept und dessen notwendige Eigenschaften zu beschreiben, um im Anschluss diejenigen Lösungsansätze zu identifizieren, die mit diesen Eigenschaften korrespondieren. Zu diesem Zweck untersuchen wir in unserem systematischen, quantitativen Literaturüberblick eine Stichprobe von mehr als 100 Fachartikeln zu „wicked problems“. Unsere Ergebnisse helfen zu entscheiden, auf welche verwaltungswissenschaftlichen Forschungsstränge wir unsere Bemühungen konzentrieren können, um den Umgang mit „wicked problems“ besser zu verstehen.

*Schlagworte:* Vertrackte Probleme, quantitativer Literaturbericht, öffentliche Verwaltung, cross-boundary collaboration, Public Leadership

## 1 Introduction

For more than forty years, scholars from several fields have drawn attention to the need to contrast the distinct challenges social, distributional public policy issues present for public administrations with more technical problems. There is a broad scholarly consensus around the concern that policymakers run into serious problems when sticking to traditional scientific-rational approaches to policy-making and -implementation when dealing with complex issues, ranging from climate change and terrorism to health care (e.g., *Lindblom 1959; Ackoff 1974*).

*Figure 1: Properties of Wicked Problems According to Rittel/Webber (1973)*

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Wicked problems have no definitive formulation.</li> <li>2. Wicked problems have no stopping rule.</li> <li>3. Solutions to wicked problems are not true-or-false, but good- or-bad.</li> <li>4. There is no immediate or ultimate test of a solution to a wicked problem.</li> <li>5. Every implemented solution to a wicked problem has consequences.</li> <li>6. Wicked problems do not have a well-described set of potential solutions.</li> <li>7. Each wicked problem is essentially unique</li> <li>8. Each wicked problem can be considered a symptom of another problem.</li> <li>9. The causes of a wicked problem can be explained in numerous ways.</li> <li>10. The planner has not right to be wrong.</li> </ol> |
|---|

In the field of planning and design, *Rittel* and *Webber's* notion of 'wicked problems' became widespread. Concurring with many of their colleagues, they criticize: "(...) the cognitive and occupational styles of the professions – mimicking the cognitive style of science and the occupational style of engineering – have just not worked on a wide array of social problems" (1973, p. 160). In their work on wicked problems, *Rittel* and *Webber* form a two-part argument: First, they hold that public policymakers need to recognize and understand the "wicked" nature of some policy problems in contrast to the 'tame' nature of others. To characterize 'wicked problems', they introduce a set of ten properties that are listed in figure 1. Second, *Rittel* and *Webber* argue that public policymakers need to develop and consider non-standard ways of dealing with wicked problems. Most importantly, they argue that policymakers must recognize that problem definition and the process towards problem solution must be deliberative exercises aimed at balancing the assessments and judgments of those affected.

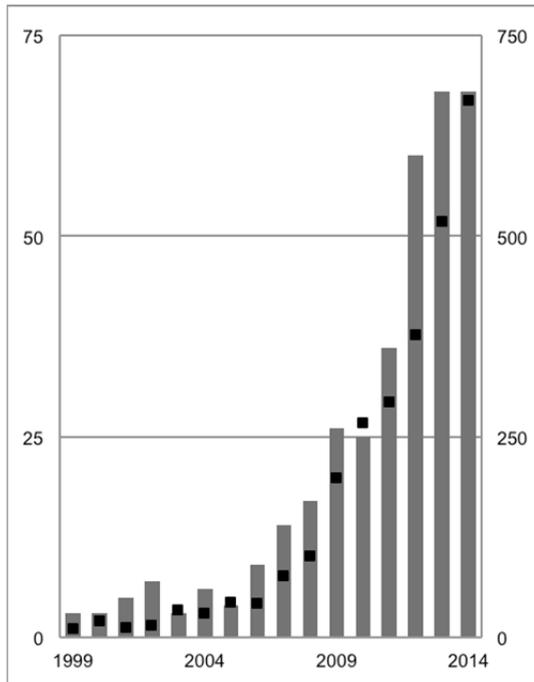
After the 1970s, however, this rich debate aroused increasingly less interest among scholars. It is only in recent years that scholars have rediscovered *Rittel* and *Webber's* notion of 'wicked problems' to understand today's policy-making challenges. A glance at publication statistics is telling: In the past fifteen years, the number of publications on wicked problems has continuously grown, and risen sharply since 2011.<sup>1</sup> A peak was reached in 2014 with almost seventy contributions having been published (please consider figure 2).<sup>2</sup> Similarly, citations of publications on wicked problems have risen sharply in the same period of time.<sup>3</sup>

Despite great scholarly interest in the concept, the debate on wicked problems emerges as fragmented. Consider, for example, that a total of about 3,000 citations are made in 2,700 different articles.<sup>4</sup> The problem is twofold: First, wicked problems are no longer on-

ly discussed by public policy scholars, but the concept has traveled to other fields such as business research, psychology, and ethics. While the concept has inspired a diverse and interesting set of contributions, different disciplines have attached different meanings to wicked problems. Second, *Rittel* and *Webber* have not defined wicked problems in a distinctive way. According to *Ritchey* (2011, p. 26) the many properties they put forward to typify these problems may serve as ‘heuristic perspectives’ rather than as analytical concepts. Over the years, then, the concept has been used broadly to describe and label a wide range of phenomena – from climate change to diversity management. However, the lack of a clear-cut definition makes it difficult to advance and consolidate scholarly knowledge on wicked problems in public administration research. On this score, *Gerring* holds that “arguments employing such terms have a tendency to fly past each other; work on these subjects does not cumulate. Concepts seem to ‘get in the way’ of a clear understanding of things” (1999, p. 361; also *Sartori* 1984). In conclusion, we argue that only when we as scholars know what we are talking about when we talk about wicked problems, are we able to enter more purposefully into a discussion on their management.

Against this backdrop, we inquire into two questions in this article: First, what can be identified in the scholarly literature as the core properties of wicked problems? Second, which approaches are typically discussed by scholars as fruitful for addressing wicked problems?

Figure 2: Publications and Citations of Wicked Problems 1999-2014 (own compilation)



Ultimately, our objective with this article is to establish the necessary properties of a concept of wicked problems that is parsimonious and coherent. In a second step, we aim to

determine those approaches discussed in our dataset that speak well to precisely these properties.<sup>5</sup> Our findings may bring us closer to an answer revealing which strands of public administration research we should focus our scholarly efforts on, with a view to studying ways of managing wicked problems.

For this purpose, we survey a sample of 105 journal articles on wicked problems in a systematic quantitative literature review. To search for patterns in this dataset, we retrieve dominant themes and arguments from these texts in an inductive manner – rather than pre-determining them. We analyze and present our results by generating a series of descriptive statistics. Such a methodological approach serves our purpose of identifying a common denominator in a fragmented debate in two ways. It allows us to map the entire body of literature on the subject of study systematically and, thus, provides for a less biased analysis of the debate than, for example, narrative literature reviews would generate. Second, by quantifying our results, we are able not only to detect regularities and peculiarities in the data, but also to give precision and rigor to the presentation of our findings.

At its core, we find that the scholarly understanding of wicked problems clusters around three inter-related properties: (1) wicked problems resist a clear solution, and they tend to become chronic; (2) the management of wicked problems involves a multitude of stakeholders with typically diverging values and interests; and, finally, (3) wicked problems defy full understanding and definition of their nature and implications.

In the scholarly discussion on ways to address wicked problems, we find that two strands of literature speak well to precisely these properties: (1) scholars point to the importance of cross-boundary collaboration. That is, they consistently find that processes towards managing wicked problems require the involvement of external stakeholders in public policymaking, inter-organizational collaboration among governmental bodies, and networked forms of governance. (2) Scholars discuss the role of public leadership and management in dealing with wicked problems. They find that addressing wicked problems requires public managers to develop distinct skills. It emerges that a change in attitude among public managers is vital in that they need to recognize that wicked problems are chronic and must be worked on continuously. In addition, collaborative competences such as negotiation and mediation skills are found to be important for public managers to balance the demands of different stakeholders. However, the scholarly literature provides only few and rather general answers as to how to improve processes of problem definition and understanding.

The remainder of this article is structured as follows: First, we explicate the methodological choices we have made for this review. Next, we detail our findings. Finally, we close with a discussion of our results and their implications for future research.

## 2 Data and Methods

Our dataset includes 105 peer-reviewed journal articles that contribute to the debate on wicked problems and are registered in the citation indexing service Web of Science in the period from 1991 to August 2014.<sup>6</sup>

To generate our dataset, we conducted a systematic search and selection of peer-reviewed journal articles (for details see Appendix A.3). In a second stage, we coded our dataset based on an interpretive coding scheme. Rather than pre-determining the coding scheme, we sought to uncover the diversity of notions and meanings associated with

wicked problems inductively from the data. We implemented the coding using qualitative data analysis software (for details on the coding scheme see Appendix A.4). Throughout the coding process, we gradually revised and consolidated the coding scheme.

Finally, we systematically assessed regularities (and peculiarities) in our data by applying the method of quasi-statistics that aims at providing estimates of frequency (cf. *Becker* 1970). We implemented this step using qualitative data analysis software (for details on data analysis see Appendix A.1).

In the next section, we report our results as numerical data to give precision and rigor to our statements about typicality and proportions; please note that we explicitly avoid more imprecise terms such as most, many, and some. However, to fully analyze our data, in a final step, we assessed the journal articles considered for this inquiry more qualitatively. By adding a more in-depth description of our evidence and quoting representative statements we report, for example, how scholars typically frame their arguments.

### 3 Findings

In this section, we organize the presentation of our findings around three key questions: (1) Which public policy issues are typically framed as wicked problems – and which are not; (2) what emerges as a shared understanding of the meaning of wicked problems; and, finally, (3) which approaches are studied by scholars in relation to addressing this class of policy problems.

#### 3.1 Which Public Policy Problem is Not ‘Wicked’ These Days?

*Rittel* and *Webber* (1973) have pointed to social, distributional public-policy issues as typically being ‘wicked’, but have provided us with only few illustrations. These include public welfare, health, and education. In our dataset, scholars mention about a hundred examples of wicked problems. They can be grouped into 13 areas that are as diverse as food security, spatial planning, and management issues (see table 1). The most frequent issue area mentioned by scholars is that of environmental resource management (including e.g., water, forest, and wildfire management). This issue is addressed in more than 40 percent of all contributions. However, of all environmental issues discussed by scholars, climate change emerges as the quintessential example of a wicked problem; it is mentioned as a single policy problem in a fifth of all contributions.

Other issue areas featuring prominently in the scholarly debate are security and defense issues (including global terrorism, crime, and gun control) and health and healthcare issues (including drug abuse and addiction, anti-smoking, and genetically modified food). Both issue areas are mentioned in more than 20 percent of all contributions.

Interestingly, scholars discussing environmental management, security, and/or health issues tend to have a similar understanding of the nature of wicked problems. They focus on the question of whether such public policy problems are at all resolvable, the issue of the involvement of a multitude of disparate actors, and the challenge of pinpointing their definition. Moreover, almost all scholars (more precisely, 95 percent) addressing security and defense issues find the question of whether these problems are resolvable particularly salient. Two-thirds agree that global terrorism is impossible to tackle. The same holds true

for environmental issues: In more than 80 percent of all contributions, scholars argue that they cannot be resolved.

Which public policy problems are not wicked – but ‘tame’ (a term also introduced by *Rittel* and *Webber* in 1973)? In our dataset, scholars mention only 12 examples of tame problems, again across a broad range of issue areas. Examples include timetabling the railways, training the army, negotiating wages, building nuclear power plants, and enacting a policy for eliminating terrorism. It becomes apparent from these examples that their phrasing indicates either a problem of a more technical nature (consider e.g., building nuclear power plants), that an institutionalized negotiation framework is already in place (e.g., wage negotiations) or that the bargaining process has already been concluded (e.g., enacting an anti-terrorism policy). In conclusion, a tame problem might be understood as the outcome of settling for a response to a problem of the wicked type in contrast to negotiating its definition and solution.

*Table 1: Issue Areas*

Rank	Issue Area	No. of Contributions*	Share (in Percent)
1	Environmental Resource Management	43	41
	(Global) Climate Change	20	19
2	Security and Defense	23	22
	(Global) Terrorism	9	9
3	Health and Healthcare	22	21
4	Poverty, Unemployment, Social Exclusion and Social Assistance Poverty	15	14
		9	9
5	Sustainability	10	10
6	Economic Issues (e.g., Financial Crisis)	8	8
7	Energy	6	6
8	Management Issues (e.g., Risk Management)	6	6
9	Food Security	5	5
10	Spatial Planning	5	5
11	Diversity and Equality	3	3
12	Education	3	3
13	Ethical Issues	1	1

\* Total number of contributions: 105 (own compilation).

### 3.2 What is the Problem With Wicked Problems?

We find seven distinct thematic clusters that tend to reappear in contributions on wicked problems (consider table 2). However, there is a somewhat broad consensus among scholars that our understanding of the phenomenon should cluster around three themes: *Non-resolvability*, *multi-actor environments*, and *problem definition*. These emerge as the most frequent themes in our dataset (see figure 3).<sup>7</sup> While almost 80 percent of all contributions address the question of whether and how wicked problems are (re-)solvable, almost 75 percent find that the definition and (re-)solution of wicked problems typically involves a broad range of actors. Finally, almost 60 percent of all contributions refer to the challenge of identifying, defining, and describing the nature of this class of public policy problems.

These three clusters also emerge as the dominant thematic complex in that they are typically discussed in conjunction with each other by scholars (consider figure 4). The issues of resolvability and multi-actor involvement co-occur in almost half of all contribu-

tions, while the challenge of problem definition in relation to resolvability as well as multi-actor involvement jointly with problem definition are both mentioned in about 40 percent of all contributions. Let us explore these findings in more detail below by corroborating them with more qualitative evidence.

Figure 3: Ranking of Thematic Clusters According to Frequency (i.e., share as percentage, own compilation)

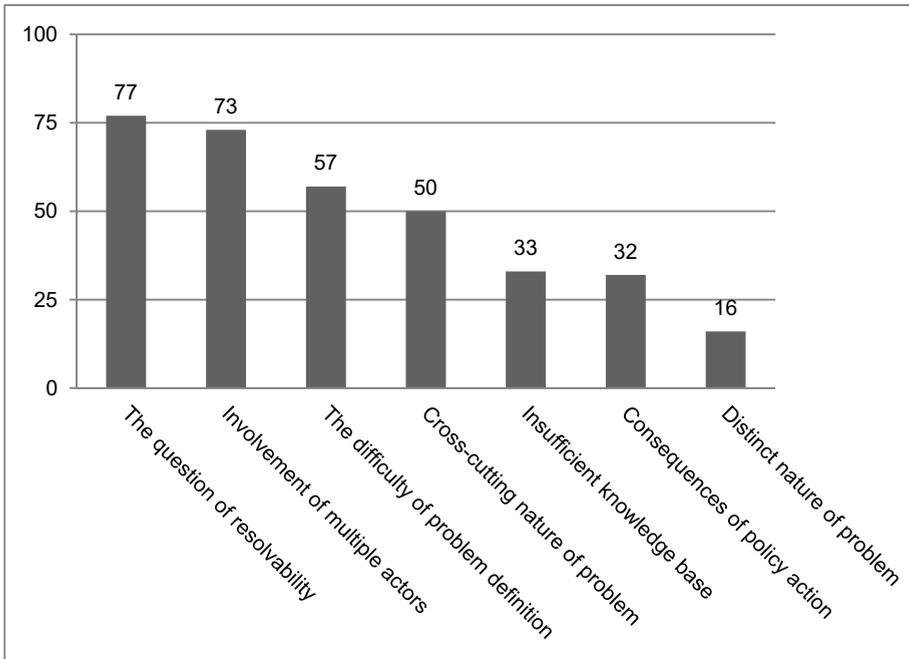
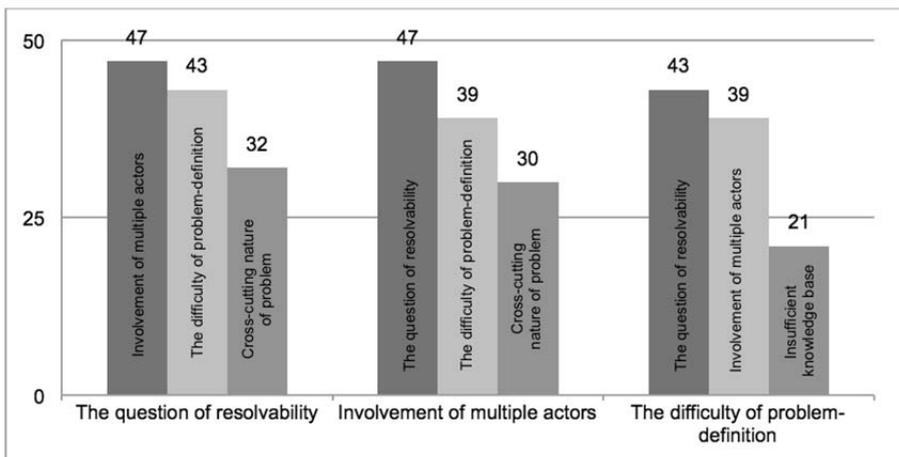


Figure 4: Co-Occurrence of Thematic Clusters (share as percentage, only ≥ 10 percent, own compilation)



1) *Are wicked problems resolvable?*

Within the thematic cluster of resolvability, it emerges as a striking pattern in our data that scholars argue almost seven times more often that wicked problems tend to be non-resolvable (in total, 48 percent) than solvable (7 percent; see table 2).

In half of these respective contributions, scholars argue that the resolution of wicked problems is typically an iterative process because they defy any definitive solution. More than that, scholars hold that any attempt to resolve such issues may exacerbate the problem, reveal new aspects of the problem, and/or generate additional, often unanticipated problems (e.g., *McGregor* 2012; *Sam* 2009; *Grint* 2005). As a consequence, wicked problems can “(...) only be re-solved – over and over again” (*Hartmann* 2012, p. 243), become “constant challenge[s]” (*Jentoft/Chuenpagdee* 2009, p. 553), or “chronic conditions” (*Rayner* 2012, p. 112). *Porteous* (2009, p. 526), among others, argues that “at best, [wicked problems] are worked on continuously, and are usually tackled in constantly changing and uncertain environments”.

Not surprisingly then, a third of scholars supporting this line of argument also reason that wicked problems only allow for temporary responses, often limited to a single or just a few aspects of the problem. Furthermore, they find that wicked problems defy any “right answers” and, as a consequence, policies tend to be perceived as imperfect and assessed along better-or-worse or good-enough lines. For example, in the case of climate change, *Grint* (2010, p. 4) concludes: “So we can make things better or worse – we can drive our cars slower and less or faster and more – but we may not be able to solve Global Warming, we may just have to learn to live with a different world and make the best of it we can.”

Yet scholars tend to argue that non-resolvability is *not* inherent to the nature of wicked problems. Rather, they relate this aspect to the broad range of actors typically involved in the policy process. 60 percent of all contributions note that the resolution (and definition) of wicked problems typically involves many actors with widely diverging interests and values. They also hold that precisely such problems are non-resolvable. Furthermore, at the same time one-fourth of them argue that wicked problems only allow for temporary and partial solutions.

In sum, we find a broad consensus among scholars that wicked problems tend to be chronic, most importantly because any policy process typically involves a diverse set of stakeholders. As *Rittel* and *Webber* (1973, p. 163) have suggested, wicked problems defy any clear solution. As a result, policy options tend to be framed as better-or-worse alternative responses and policymakers, at the very best, succeed at managing or containing such problems more or less well. However, they are often confronted with new problems created by their responses, to which they then need to adjust their actions. As a consequence, solutions to wicked problems tend to “(...) run in ‘vicious circles’” (*Fischer* 1993, p. 172).

Table 2: Frequency of (Selected) Thematic Sub-Clusters

Rank	Thematic Clusters and Sub-Clusters	Share Within Cluster (as percentage)	Share Among All Contribut. (as percentage)*
1	<b>The Question of Resolvability</b>		
	Wicked problems are non-resolvable	48	37
	Wicked problems are resolvable	7	6
	Resolution is uncertain and/or difficult	31	24
	Resolution is an iterative process	49	38
	No true-or-false, but imperfect and temporary responses	36	28
2	<b>Involvement of Multiple Actors</b>		
	The actors involved have divergent values and interests	55	40
	Wicked problems involve disagreement and conflict among the actors involved	68	50
3	<b>The Difficulty of Problem-Definition</b>		
	Complex nature of problem	40	23
	Problem-definition is a social process	30	17
	Problem-definitions tend to change	18	10

\* Total number of contributions: 105 (own compilation).

## 2) *Why is the involvement of multiple actors a problem?*

Second, scholars are concerned with the observation that policy-making on wicked problems typically involves a multitude of actors. The argument featuring most prominently within this thematic cluster is that the actors involved tend to hold different views and values and to have diverging interests and agendas. As a consequence, they typically develop not only diverse interpretations of what the causes and effects of wicked problems are, but also competing proposals for their solution. This issue is addressed in more than half of all contributions attending to the aspect of multi-actor involvement (see table 2).

In almost 70 percent of those contributions, scholars find that the actors involved not only hold competing views, but also that these are often conflicting if not entirely irreconcilable. This tends to lead to deeply entrenched disagreement and controversy. At worst, policy processes end in stagnation or even deadlock. *Camillus* (2008, p. 99), for example, puts this aspect at the core of his understanding of wicked problems. He posits that “(...) the greater the disagreement among stakeholders, the more wicked the problem”.

The types of actors discussed by scholars as typically having a stake in policy-making on wicked problems range from individuals, the general public and academics to governmental organizations across different jurisdictions, non-governmental organizations, and businesses. However, only a few authors indicate that those involved are typically those affected by the problem and/or potential policy action (e.g., *Thompson/Whyte* 2012; *Ferkany/Whyte* 2012). Rather, the common reasoning is that wicked problems typically cut across multiple policy areas and, thus, transcend existing political and organizational boundaries. Almost 70 percent of all contributions attending to the aspect of the cross-cutting nature of wicked problems also argue that their management involves multiple stakeholders.

However, while multi-actor involvement is presented as a problem, another salient observation is that wicked problems defy solution by a *single* actor. Scholars find that they require collective action and coordination among those involved. *Smith/Porter*

(2010, p. 313) emphasize that wicked problems “(...) rarely fall within the mandate and responsibility of a single organization. They are likely to be intractable for any single organization to manage, requiring coordinated action by a range of stakeholders”.

In sum, we find two lines of argument: First, wicked problems are difficult to delineate from other problems and, as a consequence, taming them requires the involvement of actors from different policy areas and jurisdictions. Second, wicked problems are inherently value-laden with value conflicts being deeply entrenched in societal groups. As a consequence, the policy process on wicked problems tends to be a tough one because, by their very nature, it requires pluralistic participation, while policy implementation can only be effective if those involved coordinate their action.

3) *What makes problem definition particularly difficult?*

Within the cluster of problem definition, scholars find that the complex nature of wicked problems makes identifying and defining them a challenging task. 40 percent of contributions discussing the definitional problem hold that the causes, effects, and causal explanations of wicked problems are innumerable and interrelated in ways that are hard to grasp. *Sementelli* (2007, p. 740) explains: “The problem (...) is that wicked problems (...) possess a complex, nonlinear, almost biological sort of structure if they have an underlying structure at all”. Scholars find that, as a consequence, wicked problems tend to remain ill formulated.

Four lines of argument emerge from the data: (1) Our knowledge, including scientific knowledge, about wicked problems is typically insufficient and tends to be contested (more than 70 percent of co-occurrence); (2) it is characteristic of wicked problems that they are unique and, thus, are unlikely to have been encountered before so that knowledge about them must be built from scratch (more than 60 percent); (3) wicked problems are usually nested within related problems (almost 60 percent); and, finally, (4) wicked problems typically involve value-laden conflict among stakeholders (almost 50 percent).

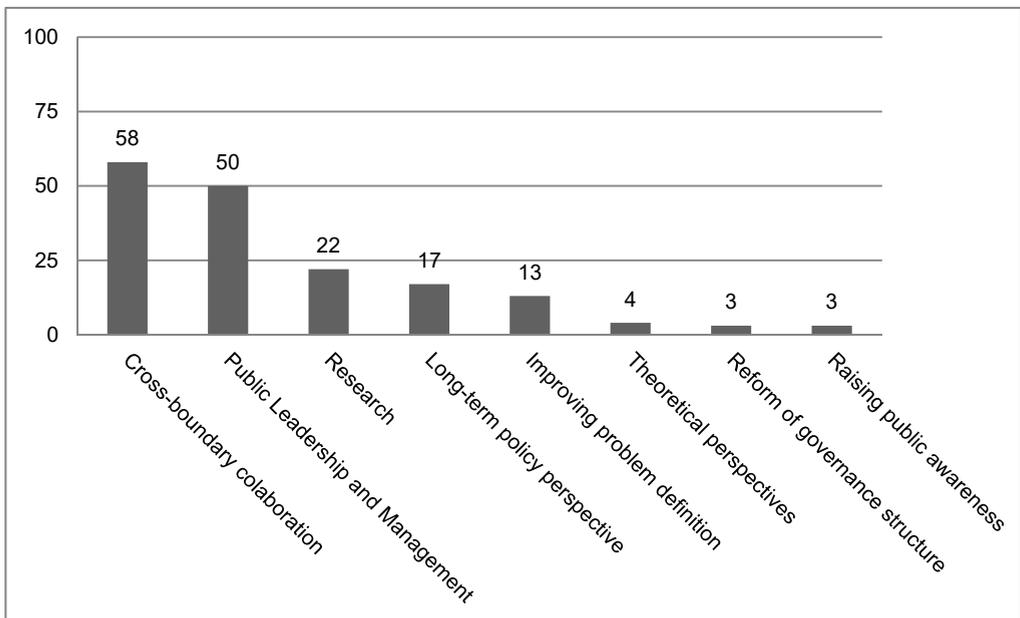
The knowledge argument adds a particularly interesting aspect to the debate on wicked problems. Scholars not only argue that (mis-)information about problems is typically puzzling and disputed, because stakeholders rely on different sources of expertise and offer diverse ‘certitudes’. Rather – and in contrast to tame, more technical problems – it is commonly held that it is inherent to the nature of wicked problems that they defy full understanding. *Mackenzie et al.* (2006, p. 161) explain that there is usually “(...) little hard data available for analysis” while *Anthony* (2012, p. 814) adds that wicked problems are bounded by “epistemological fog and unruliness”. Both scholars point in particular to the limits of scientific research for grasping the nature of wicked problems. Along the same lines, *Norton* (2012, p. 449) finds that “complex environmental problems cannot be comprehended within any of the accepted disciplinary models available in the academy”. As a consequence, they argue that wicked problems involve high levels of uncertainty – in addition to the uncertainty caused by value conflicts among stakeholders.

In sum, the causes and effects of wicked problems are typically poorly understood, not only because of their complex and distinct nature, but because knowledge and scientific authority tends to be limited and contested.

### 3.3 Which Approaches To Wicked Problems Do Scholars Discuss?

We identify eight thematic clusters with regard to findings on approaches to addressing wicked problems (see figure 5). Across all contributions, two thematic clusters emerge as particularly salient. First, cross-boundary collaboration is highlighted by almost sixty percent of all contributions as a key strategy for addressing wicked problems. Such a cross-boundary approach refers to collaboration among government organizations as well as with external stakeholders. Second, half of all contributions discuss the role of leadership and managerial aspects, thereby emphasizing the importance of public managers to pursue an active role in policy-making. In the following we take a closer look at these two dominant clusters.

*Figure 5: Ranking of Thematic Clusters According to Frequency (share as percentage, own compilation)*



#### 3.3.1 Cross-Boundary Collaboration

First, scholars argue that wicked problems require the crossing of organizational boundaries. More than 80 percent of all contributions on cross-boundary collaboration mention the challenge of involving multiple stakeholders from both the public and the private sector (consider table 3). To tackle the cross-cutting nature of wicked problems, more than a third of all contributions to this cluster find that public administrations should span inter-organizational relationships with other governmental bodies. Moreover, networked forms of governance are discussed by almost a third of all contributions as an important organizational form to address wicked problems. Let us consider these findings in more detail.

Table 3: Frequency of (Selected) Thematic Sub-Clusters

Thematic Clusters and Sub-Clusters	Share Within Cluster (as percentage)	Share Among All Contribut. (as percentage)*
<b>Cross-boundary Collaboration</b>		
Involvement of multiple stakeholders	84	49
Stakeholder deliberation and dialogue	55	27
Governmental capacity building to facilitate deliberation processes	24	11
Inter-organizational collaboration and coordination	38	22
Whole of government and joined-up-government	35	8
Network governance	31	18
Challenges of network approaches	47	9
Meta-Governance of networks	37	7
<b>Public leadership and management</b>		
New skills for public managers	90	45
Collaborative competences	32	14
Understanding wickedness	43	19

\* Total number of contributions: 105 (own compilation).

1) *How do public administrations benefit from involving external stakeholders?*

With regard to involving multiple stakeholders in the policy process more than half of all contributions find that stakeholder deliberation and dialogue are a fruitful approach to managing diverging or even competing values and interests. Engaging stakeholders gives rise to “contrasting interpretations and a plurality of solutions that in themselves reduce problems of blind spots and resident tunnel vision” (Lodge 2009, p. 406; cf. Stahl/Cimorelli 2013). Moreover, stakeholder deliberation emerges successful when it builds shared knowledge and capacity for trust and collective action (e.g., Mwangi 2009; Smith/Porter 2010; Weber et al. 2011). However, scholars also point to the risk of deadlock if conflicts are not addressed and resolved throughout the policy process. Here, it is argued that conflict management techniques such as mediation can be a useful remedy (e.g., Laws et al. 2014). Furthermore, a third of all contributions also consider the potential for learning about the problem and each other’s perspectives through such multi-stakeholder consultations (e.g., Roberts 2002; Brown/Ritchie 2006; Lodge 2009; Mwangi 2009). Deliberation is seen to provide participants with the opportunity to reflect and adapt their own positions vis-à-vis that of others (e.g., Laws et al. 2014; Scherrer/Doohan 2014).

Finally, a quarter of contributions on multi-stakeholder involvement find that government organizations need to build capacities for facilitating deliberation processes. This includes managing and leveraging stakeholders beyond hierarchical coordination (Kettl 2006), extending and creating new trust-based relationships (Weber/Khademian 2008), building coalitions and alliances (e.g., Young et al. 2012; Holman 2013), including the most change-resistant groups (Porteous 2013) as well as providing public funds for public outreach (Evoy et al. 2008).

2) *Why do wicked problems require inter-organizational collaboration among government organizations?*

More than half of all contributions on inter-organizational collaboration and coordination highlight the need for government departments and agencies to work across their organizational boundaries in order to address the cross-cutting, interdependent nature

of wicked problems. As *Schmitt* (2010, p. 17) puts it: “It is simply impossible for a single organization to be in charge of the substantive problems that require resolution” (cf. *Ferlie et al.* 2011). However, such boundary-spanning collaboration and coordination is found to be potentially hampered by fragmentation (e.g., *Hudson/Henwood* 2002), “disconnections between [government’s] silo’d institutions” (*Gollagher/Hartz-Karp* 2013, p. 2360), and departmental competition for resources (e.g., *Brown/Ritchie* 2006).

Further, we identify a more specific debate on joined-up and whole-of-government approaches, mentioned by more than a third of all contributions within the cluster on inter-organizational collaboration. At the core of this scholarly discussion is the idea to overcome fragmentation and specialization of government departments by forming partnerships across existing policy areas and government levels as a way to deliver joined-up solutions to wicked problems (e.g., *Kavanagh/Richards* 2001; *Christensen et al.* 2007; *Ferlie et al.* 2011; *Hughes et al.* 2013). However, such joined-up processes are found to challenge the traditional organization of government (e.g., *Kavanagh/Richards* 2001; *Kettl* 2006). In addition, it is cautioned that working horizontally tends to be time- and resource-intensive (e.g., *Christensen et al.* 2007).

### 3) *How do networks help to tackle wicked problems?*

Zooming in on the contributions on cross-boundary collaboration, we find that scholars in particular discuss networked forms of governance as an approach to managing wicked problems (e.g., *Jackson/Stainsby* 2000; *Hudson/Henwood* 2002; *Ferlie et al.* 2011). More than that, they are found to potentially “enhance democratic participation in public policy-making” (*Sorensen/Torfinng* 2009, p. 234).

Further, within this cluster, more than two-thirds of all contributions are concerned with the conditions necessary for improving network governance and performance, also referred to as “meta-governance”. According to *Sorensen and Torfinng* (2009, p. 235) “a reflexive and strategic meta-governance [...] combines hands-off and hands-on intervention”. In addition, meta-governance in networks is argued to be the responsibility of politicians and public managers (*ibid.*) that should assume “a new role of acting as a broker in the creation of value” (*Jackson* 2001, p. 5). Finally, soft steering with regard to the “provision of funding, information and expertise by government” is also discussed to potentially contribute to better network performance (*Martin/Guarneros-Meza* 2013, p. 586).

The second dominant theme discussed in this cluster is the challenges that collaborative approaches engender. These are mentioned by almost half of all contributions. Scholars in particular find a risk of conflict and deadlocks as well as a lack of transparency, accountability and legitimacy to be salient concerns (e.g., *Mwangi* 2009; *Sorensen/Torfinng* 2009; *Sachs et al.* 2010). In addition, network partnerships may be challenged by the integration into formal decision-making structures (e.g., *Holman* 2013).

## 3.3.2 Public Leadership and Management

90 percent of all contributions addressing leadership and management issues include the finding that public managers need to catch up on distinct skills to be able to manage wicked problems. We identify two distinct clusters of skills that scholars discuss. Let us consider them in more detail:

1) *Why do policy-makers need to differentiate wicked problems from tame problems?*

In about 40 percent of all contributions concerned with skills, it is found that policy makers need to understand the problem as being wicked in nature if that is the case. It is held that “treating wicked problems as if they were tame is a sure recipe for failure” (Jentoft/Chuenpagdee 2009, p. 559) and “potentially catastrophic hence fundamentally irresponsible” (King 1993, p. 105). Solving ‘tame problems’ when actually being confronted with wicked problems has two pitfalls according to scholars. First, path dependencies and negative side effects may be caused that render addressing the problem in the future more difficult. Second, solving the ‘wrong’ problem may waste resources, including time, capacity, or windows of opportunity. Hence, scholars find that wicked problems must be recognized as such and “the particular context and the uniqueness of the problem to be solved must be taken into consideration” (Jentoft/Chuenpagdee 2009, p. 559).

2) *What are the collaborative skills that public managers need to catch up on?*

The second dominant cluster of skills discussed in the literature focuses on the collaborative competences public managers should acquire. A third of all contributions discuss the capability of managing interaction between organizations. For example, Jackson and Stainsby (2000, p. 15) conceive of public managers as “diplomats and mediators”. Others find that public managers need the ability to “liaise effectively with other organizations and external stakeholders” (Head 2010, p. 574) and create “conditions for trust-building and dialogue” (Mwangi 2009, p. 167).

## 4 Discussion and Conclusion

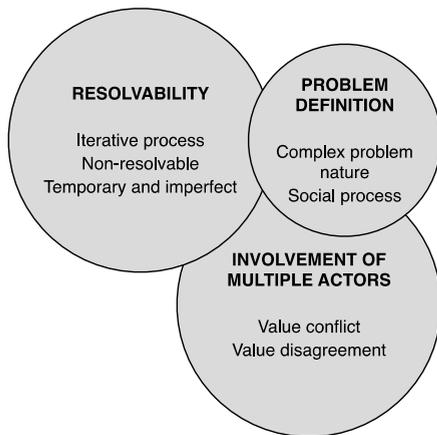
In this article, we systematically grasped the stock of literature contributing to the scholarly debate on wicked problems. We asked what the core properties of the wicked problem-concept are and which approaches for managing wicked problems are predominantly studied by scholars. Above, we detailed our implementation of a systematic quantitative literature review before assessing our findings.

Our conclusions from this literature review are twofold. First, our findings allow for condensing Rittel and Webber’s originally broad set of attributes to three properties only: Non-resolvability, multi-actor involvement, and the challenge of problem-definition (see figure 6a). Based on this finding, we argue that the common denominator of the scholarly understanding of wicked problems is that they are *chronic public policy challenges that are value-laden and contested and that defy a full understanding and definition of their nature and implications*. Along the lines of Gerring’s “Criteria of Conceptual Goodness” (1999, p. 367), such a formulation of the wicked problem-concept is at the same time parsimonious and coherent: It is parsimonious because we remove some of the concept’s definitional baggage by limiting it to three attributes only. Second, our concept of wicked problems is internally coherent because its properties are functionally related. That is, wicked problems typically cut across different policy areas and, as a consequence, organizational boundaries. As a result, they require the involvement of multiple actors with typically different values and interests. Such multi-stakeholder settings tend to result in only partial and temporary agreements among actors. As a consequence, wicked problems are usually not solved, but can only be resolved again and again and tend to become chronic.

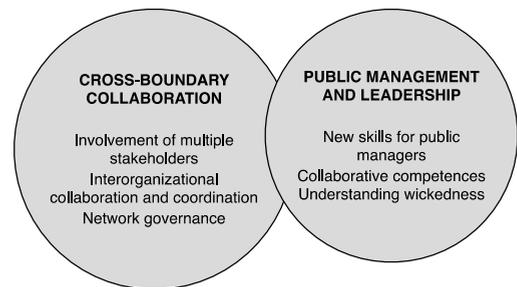
Second, we find that scholars study a myriad of approaches for coping with wicked problems. In our review we identify two dominant clusters of themes (see figure 6b). First, scholars find that cross-boundary collaboration is required to the effect of involving all relevant stakeholders within and external to government, and generating joint action among them. Not least, such collaborative processes should be deliberative and supported by tools such as mediation so that stakeholders develop an understanding of each other’s position and build trust. Second, scholars ascertain that public managers need to adopt a distinct skill set including collaborative competencies and the ability to identify and understand the wicked nature of this class of public policy problems.

Figure 6: Dominant Thematic Clusters (own compilation)

a) Conceptual Properties of Wicked Problems



b) Approaches to Addressing Wicked Problems



Finally, entering into a discussion of our findings (consider table 4), we assert that (1) the aspect of non-resolvability resonates with the scholarly discussion on the role of public leadership and management in managing wicked problems; and (2) the issue of multi-actor involvement couples with the debate on cross-boundary collaboration. Yet we also find that (3) only few scholars are concerned with the nature processes towards defining and understanding wicked problems should take in order to be able to develop proposals as to their resolution.

With regard to the first two aspects, scholars find that public managers have a critical role in addressing wicked problems. Most importantly, they are responsible for not confusing wicked with tame problems when confronted with addressing the former. This entails understanding that wicked problems cannot be solved but only addressed iteratively and, at best, partially. Further, it presupposes that public managers are aware of the fact that they need to involve a broad range of stakeholders in the processes towards defining the nature of the problems and developing strategies for coping with them. To facilitate such processes, public managers need to be equipped with collaborative skills that might not necessarily fit their current professional roles.

Table 4: Synthesis of Findings

Characteristics of Wicked Problems	Approaches to Addressing Wicked Problems
Non-resolvability	Public leadership and management
Involvement of multiple actors	Cross-boundary collaboration
The difficulty of problem definition	Improving problem definition; research

However, it is to some degree surprising that the issue of managing processes towards the definition of wicked problems is largely neglected by scholars, although it emerges to be at the core of their understanding of wicked problems. They find in particular that there is a need to balance multiple perspectives on the nature and implications of wicked problems. In this regard, scholars emphasize that science needs to open up to a more participatory mode of research, which couples scientific expertise with deliberative processes aimed at solving value conflicts among stakeholders.

Hence, future research on wicked problems would benefit from exploring this important line of argument further to understand how scientific research can more purposefully contribute to a better understanding of the causes and effects of wicked problems. Not least, this is important because a consensual understanding of what the problem is should precede any attempt at coping with it.

Finally, we suggest that the scholarly debate on wicked problems should generate more insights on how to manage them in practice. However, this is beyond this article's scope. We, therefore, conclude that future research can benefit from our more parsimonious and coherent understanding of wicked problems. In turn, this may lead to more purposeful research on how to address wicked problems. Ultimately, we hope that this will inspire public administration practice.

## Notes

- 1 To make sense of this increasing academic interest in wicked problems, one might consider three potential interpretations: First, the use of the concept might be ceremonial in that it has become a fashionable catchphrase to raise attention for an article; second, one might consider the allegedly altered role of the state as an active problem-solver in the wake of the post-NPM reforms during the 2000s; and finally, the vogue of the concept of wicked problems might be a side-effect of an increasing empirical interest in climate change, which is typically considered the ideal-typical wicked problem.
- 2 As recorded by the citation indexing service Web of Science, as of July 2015.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 *Gerring* (1999, p. 367) has put forward a widely received list of „Criteria of Conceptual Goodness“. He argues that, among his eight criteria, parsimony and coherence are the most important.
- 6 In comparison to similar services such as JStor and GoogleScholar, Web of Science covers a broad range of social sciences journals amounting to a total of 3,000, while also allowing for limiting search results purposively e.g., according to keywords in article titles and abstracts. For these reasons, Web of Science is a useful tool for zooming in on more specific scholarly debates such as that on wicked problems without losing too much scope. However, complementing our database with JSTOR using the same algorithm as we applied in Web of Science would increase the number of contributions by 45 to a total of 150. Appendices 1-4 can be found online (<http://uni-potsdam.de/wipcad/danken-dribbisch-lange-appendix/>).
- 7 It is important to note here that the thematic clusters listed in figure 3 may be causally linked (e.g., the clusters of „difficulty of problem definition“ and „distinct nature of problem“). However, they are sought inductively from the journal articles considered for our database. We find that most authors do not reflect on the causal links between different aspects of wicked problems, but only list them. However, in the sections below, we discuss potential causal links building on the few contributions that hint at them.

## Literature

- Ackoff, Russell L.*, 1974: *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, New York: Wiley.
- Anthony, Raymond*, 2012: Taming the Unruly Side of Ethics: Overcoming Challenges of a Bottom-Up Approach to Ethics in the Areas of Food Policy and Climate Change, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25, pp. 813–841.
- Balint, Peter J./Ronald E. Stewart/Anand Desai/Walters, Lawrence C.*, 2011: *Wicked Environmental Problems. Managing Uncertainty and Conflict*, Washington DC: Island Press.
- Becker, Howard S.*, 1970: *Sociological Work: Method and Substance*, Chicago: Adline.
- Brown, Valeria A./Ritchie, Jan*, 2006: Sustainable Communities: What Should Our Priorities be?, in: *Health Promotion Journal of Australia*, 17(3), pp. 211-216.
- Boyatzis, Richard E.*, 1998: *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Developments*, Los Angeles: Sage Publications.
- Camillus, John C.*, 2008: Strategy as a Wicked Problem, in: *Harvard Business Review*, 86, pp. 98-101.
- Christensen, Tom/Finreite, Anne Lise/Lægveid, Per*, 2007: Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations, in: *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), pp. 389-408.
- Conklin, E. Jeffrey*, 2006: *Dialogue Mapping. Building shared understanding of wicked problems*, New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Evoy, Brian E./McDonald, Michael/Frankish, C. James*, 2008: Civil Society? What Deliberative Democrats Can Tell Advocates about How to Build Public Commitment to the Health Promotion Agenda, in: *Canadian Journal of Public Health*, 99(4), pp. 321-323.
- Ferkany, Matt/Whyte, Kyle Powys*, 2012: The Importance of Participatory Virtues in the Future of Environmental Education, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25, pp. 419-434.
- Ferlie, Ewan/Fitzgerald, Louise/McGivern, Gerry/Dopson, Sue/Bennett, Chris*, 2011: Public Policy Networks and ‘wicked problems’: A Nascent Solution?, in: *Public Administration*, 89(2), pp. 307-324.
- Fischer, Frank*, 1993: Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases, in: *Policy Sciences*, 26, pp. 165-187.
- Gerring, John*, 1999: What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formulation in the Social Sciences, in: *Polity*, 31(3), pp. 357-393.
- Grint, Keith*, 2005: Problems, problems, problems: The social construction of leadership, in: *Human Relations*, 58(11), pp. 1467-1494.
- Grint, Keith*, 2010: The Cuckoo Clock Syndrome: Addicted to Command, Allergic to Leadership, in: *European Management Journal*, 28(4), pp. 306-313.
- Gollagher, Margaret/Hartz-Karp, Janette*, 2013: The Role of Deliberative Collaborative Governance in Achieving Sustainable Cities, in: *Sustainability*, 5, pp. 2343-2366.
- Hartmann, Thomas*, 2012: Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management, in: *Planning Theory*, 11(3), pp. 242-256.
- Head, Brian*, 2010: Public management research: Towards relevance, in: *Public Management Review*, 12(5), pp. 571-585.
- Holman, Nancy*, 2013: Effective strategy implementation: why partnership matters, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(1), pp. 82-101.
- Hudson, Bob/Henwood, Melanie*, 2007: The NHS and social care: the final countdown?, in: *Policy & Politics*, 30(2), pp. 153-166.
- Hughes, Terry P./Huang, Hui/Young, Matthew A. L.*, 2013: The wicked problem of China's disappearing coral reefs, in: *Conservation Biology*, 27(2), pp. 261-269.
- Jackson, Peter M.*, 2001: Public sector value: Can bureaucracy deliver?, in: *Public Administration* 79(1), pp. 5-28.
- Jackson, Peter M./Stainsby, Lynn*, 2000: The Public Manager in 2010: Managing Public Sector Networked Organizations, in: *Public Money & Management*, 20(1), pp. 11-16.
- Jentoft, Svein/Chuenpagdee, Ratana*, 2009: Fisheries and coastal governance as a wicked problem, in: *Marine Policy*, 33, pp. 553-560.

- Kavanagh, Dennis/Richards, David*, 2001: Departmentalism and Joined-Up Government. Back to the future?, in: *Parliamentary Affairs*, 54, pp. 1-18.
- Kettl, Donald F.*, 2006: Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative, in: *Public Administration Review*, 66(1), pp. 10-19.
- King, Jonathan B.*, 1993: Learning to Solve the Right Problems: The Case of Nuclear Power in America, in: *Journal of Business Ethics*, 12, pp. 105-116.
- Laws, David/Hogendoorn, Daniel/Karl, Herman*, 2014: Hot adaptation: what conflict can contribute to collaborative natural resource management, in: *Ecology and Society*, 19(2), Art. 39.
- Lindblom, Charles E.*, 1959: The Science of "Muddling Through", in: *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.
- Lodge, Martin*, 2009: The Public Management of Risk: The Case for Deliberating among Worldviews, in: *Review of Policy Research*, 26(4), pp. 395-408.
- Mackenzie, Adrian/Pidd, Michael/Rooksby, John/Sommerville, Ian/Warren, Ian/Westcombe Mark*, 2006: Wisdom, decision support and paradigms of decision making, in: *European Journal of Operational Research*, 170(1), pp. 156-171.
- Martin, Steve/Guarneros-Meza, Valeria*, 2013: Governing Local Partnerships: Does External Steering Help Local Agencies Address Wicked Problems, in: *Policy & Politics*, 41(4), pp. 585-603.
- McGregor, Sue*, 2012: Complexity economics, wicked problems and consumer education, in: *International Journal of Consumer Studies*, 36, pp. 61-69.
- Miles, Matthew B./Huberman, Michael*, 1994: *Qualitative Data Analysis*, Los Angeles: Sage Publications.
- Mwangi, Esther*, 2009: Property rights and governance of Africa's rangelands: A policy overview, in: *Natural Resources Forum*, 33, pp. 160-170.
- Norton, Bryan G.*, 2012: The Ways of Wickedness: Analyzing Messiness with Messy Tools, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25, pp. 447-465.
- Porteus, Paul*, 2013: Localism: from adaptive to social leadership, in: *Policy Studies*, 34(5-6), pp. 523-540.
- Rayner, Steve*, 2012: Uncomfortable knowledge: the social construction of ignorance in science and environmental policy discourses, in: *Economy and Society*, 41(1), pp. 107-125.
- Ritchey, Tom*, 2011: *Wicked Problems - Social Messes: Decision Support Modeling with Morphological Analysis*, Berlin: Springer.
- Rittel, Horst/Webber, Melvin*, 1973: Dilemmas in a General Theory of Planning, in: *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-69.
- Roberts, Nancy*, 2002: Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox, in: *Public Administration Review*, 62(6), pp. 658-669.
- Sachs, Sybille/Rühli, Edwin/Meier, Claude*, 2010: Stakeholder Governance as a Response to Wicked Issues, in: *Journal of Business Ethics*, 96(1), pp. 57-64.
- Sam, Michael P.*, 2009: The public management of sport. Wicked problems, challenges and dilemmas, in: *Public Management Review*, 11(4), pp. 499-514.
- Sætren, Harald*, 2005: Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant, in: *The Policy Studies Journal*, 33(4), pp. 559-582.
- Sætren, Harald*, 2014: Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment, in: *Public Policy and Administration*, 29(2), pp. 84-105.
- Sartori, Giovanni*, 1984: Guidelines for concept analysis, in: Sartori, Giovanni (ed.), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications, pp. 15-85.
- Sementelli, Arthur*, 2007: Distortions of Progress: Evolutionary Theories and Public Administration, in: *Administration & Society*, 39(6), pp. 740-760.
- Scherrer, Pascal/Doohan, Kim*, 2014: Taming wicked problems: towards a resolution of tourism access to Traditional Owner lands in the Kimberley region, Australia, in: *Journal of Sustainable Tourism*, 22(7), pp. 1003-1022.
- Schmitt, Ruth*, 2010: Dealing with Wicked Issues: Open Strategizing and the Camisea Case, in: *Journal of Business Ethics*, 96, pp. 11-19.

- Smith, Laurence E. D./Porter, Keith S.*, 2010: Management of catchments for the protection of water resources: drawing on the New York City watershed experience, in: *Regional Environmental Change*, 10(4), pp. 311-326.
- Sorensen, Eva/Torfinng, Jacob*, 2009: Making governance networks effective and democratic through metagovernance, in: *Public Administration*, 87(2), pp. 234-258.
- Stahl, Cynthia/Cimorelli, Alan*, 2010: A Demonstration of the Necessity and Feasibility of Using a Clumsy Decision Analytic Approach on Wicked Environmental Problems, in: *Integrated Environmental Assessment and Management*, 9(1), pp. 17-30.
- Thompson, Paul B./Whyte, Kyle Powys*, 2012: What Happens to Environmental Philosophy in a Wicked World?, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25, pp. 485-498.
- Weber, Edward P./Memon, Ali/Painter, Brett*, 2011: Science, Society, and Water Resources in New Zealand: Recognizing and Overcoming a Societal Impasse, in: *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(1), pp. 49-69.
- Weber, Edward P./Khademian, Anne M.*, 2008: Managing Collaborative Processes Common Practices, Uncommon Circumstances, in: *Administration & Society*, 40(5), pp. 431-464.
- Young, David/Borland, Ron/Coghill, Ken*, 2012: Changing the Tobacco Use Management System: Blending Systems Thinking with Actor–Network Theory, in: *Review of Policy Research*, 29(2), 251-279.

*Anschriften der Autorinnen und des Autors:*

Thomas Danken, WIPCAD/Faculty of Economic and Social Sciences, University of Potsdam, August-Bebel-Str 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: [Thomas.Danken@uni-potsdam.de](mailto:Thomas.Danken@uni-potsdam.de)

Katrin Dribbisch, WIPCAD/Faculty of Economic and Social Sciences, University of Potsdam, August-Bebel-Str 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: [Katrin.Dribbisch@uni-potsdam.de](mailto:Katrin.Dribbisch@uni-potsdam.de)

Anne Lange, WIPCAD/Faculty of Economic and Social Sciences, University of Potsdam, August-Bebel-Str 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: [Anne.Lange@uni-potsdam.de](mailto:Anne.Lange@uni-potsdam.de)



Lydia Malmedie

## Contested Issue and Incremental Change The Example of LGBTI in EU Foreign Policy

### Abstract

Ten years ago, sexual orientation and gender identity were not considered topics that should be worked on as part of EU foreign policy. Today we can say that these issues are institutionalized and formalized as Council Guidelines for the promotion of the human rights of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people. This paper addresses the question of how this was possible, given the contested nature of the topic and absence of apparent external shocks that are often cited by institutional literature to explain such radical changes. The analysis of interviews suggests that the interplay between the external political context and internal factors shaped a series of incremental changes, each building on the previous one. It confirms the dynamic nature of institutions and shows how actors, enabled and constrained by institutions, act less strategically than is often assumed.

*Key words:* Institutional change, incremental change, EU foreign policy, LGBTI, human rights

### Zusammenfassung

*Umstrittener Wechsel durch schrittweisen Wandel – Wie LGBTI Teil der EU-Außenpolitik wurde*

Vor zehn Jahren waren sexuelle Orientierung und soziales Geschlecht noch Tabuthemen und weit davon entfernt, Teil der EU-Außenpolitik zu sein. Heutzutage jedoch sind sie in Form von EU Guidelines zur Verbreitung von Menschenrechten für lesbische, schwule, bisexuelle, transgender und intersexuelle Menschen formalisiert und institutionalisiert. Solch grundsätzlicher Wandel wird in der Literatur oft durch externe Schocks erklärt, die jedoch in diesem Fall fehlen. Basierend auf Interview- und Dokumentenanalyse zeigt dieser Aufsatz, dass durch das Zusammenspiel von internen und externen Faktoren eine Serie kleinerer Veränderungen zu dem Wechsel führen konnten. Zudem wird deutlich, dass Akteure weniger strategisch handeln als oft angenommen wird.

*Schlagworte:* Institutioneller Wandel, inkrementeller Wandel, EU-Außenpolitik, LSBTI, Menschenrechte

## Introduction<sup>1</sup>

Ideas about sexual orientation and gender identity are fundamental to the organization of societies. Change with regard to these concepts therefore has the potential to call into question some of the strongest and most entrenched social norms and institutions. Unsurprisingly, lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) issues can be a contested topic area. Within the European Union (EU), for example, protection against discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity varies greatly across member states (*Fundamental Rights Agency* 2014; *ILGA Europe* 2015).

Just ten years ago, LGBTI issues were not even regarded as topics that should be worked on in EU external policy. Today, the topic of LGBTI is not only on the agenda, but has a permanent place within EU foreign policy. This change is puzzling since LGBT (the 'I' was only added later) as a topic was contested on the staff level in the administration and at the EU member state level, where decisions are made unanimously on EU foreign policy issues. Yet today, the topic has been institutionalized to the point where LGBTI is mentioned in all European External Action Service (EEAS) annual Human Rights and Democratization Reports and there are far-reaching Council Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) people, which direct EU action towards third states.

On a theoretical level, a large body of institutionalist literature points towards external factors, crises or top-down decrees to explain drastic institutional change within an organization (*Pempel* 1998; see for example *Fligstein* 2001; *Jacobs* 2010, S. 9; *Greenwood u.a.* 2013, S. 19). A recent example of change due to shock in relation to sexual orientation is for example the referendum in Ireland to open up marriage to same-sex couples.

However, in the example discussed here, there is not one obvious shock or top-down force that neatly explains the institutional change from a near taboo topic to one cast into Council Guidelines. This directs attention to smaller and more endogenous factors. In this article, the aim is therefore to explain the change as incremental and describe how internal and external factors made it possible for LGBTI to become institutionalized in EU foreign policy, thereby addressing the questions regarding the external and internal factors that contributed to this change. How can the change that took place be classified? And what was the role of change agents?

Institutional change is understood here as “a difference in form, quality, or state over time ... determined by observing the arrangement at two or more points in time on a set of dimensions” (*Hargrave/Van de Ven* 2006, S. 866). To observe this change, this paper draws on a comprehensive model developed by *Mahoney and Thelen*, which takes external and internal factors into account. Based on the combination of a) the veto possibilities of change opponents as more external political context factors and b) change agents' level of discretion in interpretation of rules as internal factors, the authors establish four different types of institutional change: layering, drift, conversion and displacement (*Mahoney/Thelen* 2010).

Applying this model, we find that the contested institutional change in this case can be explained as a series of different incremental changes starting with layering, then conversion and drift followed by displacement, with each previous change paving the way for the following. These were influenced by a combination of interlinking endogenous processes and more exogenous developments. The interpretation of rules at the micro-level was crucial for this process at all stages, but in particular at the beginning. Once the topic was formally linked to human rights, it gained legitimacy but remained contested, making other changes necessary before it became institutionalized.

The topic of EU LGBTI policy has been subject to a number of studies shedding light on how the issue gained prominence. Some focus more on norm diffusion (*Kollman* 2009; *Kollman/Waites* 2009) and the role of social movements (*Ayoub/Paternotte* 2014), some more on the legal aspects (*Bell* 2002), while others look at promotion in third countries (*Cierco* 2011). However, it is equally important to take a close look at processes within organizations at the level of interpretation, and it is in this respect that this study can offer valuable insights.

The following section starts by conceptualizing incremental change in a way that takes external and internal factors into account. This is followed by information on data and methodology, and a brief outline of how an unwanted LGBT file turned into a Toolkit, made it into an Action Plan and then became LGBTI Council Guidelines. I then discuss the incremental change that took place with help of the conceptual framework outlined below.

## Conceptual Framework

While earlier academic work on institutions was interested in their persistence, more recently change, or ‘dynamics and contestation’, have become the focus (*Garud/Hardy/Maguire* 2007, S. 959; *Powell/Colyvas* 2013, S. 277). However, institutionalists struggle to explain change, since the idea of stability is inherent in institutions (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 4). Many have attributed change to external factors such as shocks (*Fligstein* 2001; *Ira Katznelson* 2003) or frames imported for example by social movements (*Ayoub/Paternotte* 2014, S. 13). This makes exogenous forces seem like the main change agents but we know from studies such as Kellogg’s on hospital reforms that institutional stability, as well as change, also very much depend on mobilization from within (*Kellogg* 2011). It is therefore important not to neglect internal organizational factors to understand the full picture of how change happens.

Where change is obvious but shocks appear to be absent, as is the case discussed here, we need to turn to an alternative explanation that directs attention more to the institutions themselves and to the micro-level where they are enacted through everyday interactions. This ‘institutional maintenance’ can be regarded as an active process and one that relies on actors to mobilize rules, rather than the self-reinforcing nature which path dependency assumes (*Streeck/Thelen* 2005, S. 24). Yet, rules can never be specific enough to only allow for one approach to cover all possible aspects. They are always ambiguous and have to be interpreted to be re-enacted and they are continuously based on negotiations and contestation (*Sheingate* 2010, S. 180). Through everyday repetition, ‘continuity and change’ are produced (*Powell/Colyvas* 2013, S. 277). Therefore we can assume that “[i]ncremental change takes place in the “gaps” or “soft spots” between rule and interpretation or rule and enforcement” (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 14). This also means that institutions constitute temporary agreements always in danger of change. It is these incremental modifications in everyday practice that can “cumulate into significant institutional reforms” (see also *Falletti* 2010; *Mahoney/Thelen* 2010, S. xi).

When we look a bit more closely at these soft spots, the interpretation happens on the individual level where people translate rules into their local context (*Czarniawska/Sevón* 2005) and thus institutional change is as political as the institutionalization process itself (*Scott* 2014, S. 114-115), and implies power (*Hall* 2010). Understood as a resource of a specific institutional constellation rather than an attribute of a particular actor (*Czarniawska/Sevón* 1996, S. 7), power in form of legitimacy “can be crucial to garnering resources from external audiences, to commanding the loyalty of internal participants...” (*Greenwood/Suchman* 2013, S. 63).

A changed institution must also become externalized, objectified and internalized (*Berger/Luckmann* 2013). We can consider the file on LGBT issues, the LGBT Toolkit, Action Plan with LGBT action point, and LGBTI Guidelines as objectifications of an idea

(Czarniawska/Joerges 1996) and them being cast into formal rules as quasi-objects, which then again undergo a process of interpretation before being locally embedded again. The literature suggests several different ways in which this takes place based on a combination of internal and external factors.

Rooted in more historical institutionalist understanding and bringing together insights from earlier work on incremental institutional change, *Mahoney and Thelen* suggest four modes of institutional change (see *Thelen* 1999, 2002; *Mahoney/Rüschemeyer* 2003; *Streeck/Thelen* 2005). They distinguish between complete *displacement* of existing institutions, *layering* of new institutions onto or alongside existing ones, *drift* where environmental change is not reflected in existing institutions, and *conversion* where existing rules are enacted differently. The authors suggest that these changes depend on a more external political context and the characteristics of the institutions, the former being determined by the existing veto power opportunities and the latter more internally by the levels of discretion in interpretation and enforcement (*Mahoney/Thelen* 2010).

*Table 1: Contextual and Institutional Sources of Institutional Change based on Mahoney/Thelen 2010, S. 28*

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Layering	Drift
	Weak Veto Possibilities	Displacement	Conversion

## Methodology and Data

Institutional change is most visible where it manifests itself in quasi-objects, such as a Toolkit or Guidelines. This paper is based on 28 semi-structured background interviews, conducted between December 2013 and November 2014 in Brussels, Belgium. A number of the interviewees selected by the snowball system provided background knowledge as representatives of NGOs, while others work or worked on the topic of LGBTI specifically within the EEAS or the relevant Directorates-General (DGs) at the EU Commission. Created in 2009 with the ratification of the Treaty of Lisbon, the EEAS is the diplomatic service of the EU and supports the High Representative of the EU. Some of the interviewees had already worked at the European Commission before the EEAS entered service in 2011 as part of the DG for External Relations (RELEX). Others work for the EU Commission's DG for Development and Cooperation – EuropeAID (DEVCO).

The interviews covered questions around the interviewee's work on LGBTI issues, EU foreign policy and LGBTI more generally, but also specifically about the processes that led to the Toolkit and Guidelines. While a small number of interviews were recorded, I relied on note-taking in most cases and any quotes are from my own notes. For the analysis, I used Atlas.ti to sort the relevant interview notes and to carry out simple initial descriptive coding. Next, I conducted a directed content analysis of the interviews to reconstruct the process. I triangulated this with relevant official documents such as the minutes

of meetings and correspondence between the EEAS and Council of the European Union to piece together the developments within the organization on the particular topic in question. This analysis allowed me to piece together the story outlined below which is followed by the analysis and discussion of results.

## The Story

Today, LGBTI can be regarded as institutionalized within the human rights foreign policy of the EU administration working in Brussels. Prior to 2005, however, the topic of LGBT people was addressed by the EU Commission as part of RELEX and under the topic of non-discrimination. “There was no real appetite from the Member States or the EU Commission to push LGBTI through at high level” [Primary Document Atlas.ti (PD) 5]. There were several staff members who worked on different topics under non-discrimination but the LGBT file was managed by an openly gay employee within that unit. When this first staff member left, “no one wanted to do it and it got pushed around a bit ... It was the only file where colleagues thought that their stance on this reflected on them personally” [PD 23].

Finally it landed on the desk of another member of staff who did not have any negative associations with LGBT issues. “I had no issues personally. I have gay people in my family and in the school I went to” [PD 23]. This meant that the file was taken up and taken seriously, yet it took some convincing of colleagues that the file was something that should be worked on and was indeed a human-rights issue. “It provoked sexist comments” and colleagues felt entitled to make sex-jokes [PD 23]. Also superiors were irritated by the topic and even those who actually cared about human rights would ask “Why are we doing this again?” and then were reminded that there “are seven countries where there is the death penalty [on homosexual acts] and people experience torture because of it etc.” [PD 23].

When, during a period of absence, the position with the whole portfolio was covered, the person tasked to step in “hadn’t done anything” and did not justify this [PD 23]. When the staff member returned from leave, they were only told there were “four days to do a Toolkit” on LGBT [PD 23]. In the meantime, the International Gay and Lesbian Association (ILGA) Europe and the Government of the Netherlands (which had received input from a national NGO) had submitted a suggestion for an LGBT Toolkit. There “was little time so I said, ok, I will write this Toolkit and I rewrote the NGO document and ‘councilified’ it so to speak” [PD 23]. The document was rendered in an appropriate form so it could be considered by a task force from the Council’s Working Group on Human Rights (COHOM), and “there was quite a discussion in COHOM, we couldn’t get the Yogyakarta Principles in for example” [PD 23]. With first Sweden and then Spain taking over the Council’s presidency, they pushed for the creation of an LGBT Toolkit and “everyone was surprised about that” [PD 14]. Spain, which held the presidency from January to July 2010, is said to have played an especially “important role” during the negotiations in the Task Force of the COHOM [PD 18]. This does not seem to be an unusual thing: “It only takes two people to push something like the Toolkit through. They convince others. There is often not much on the Council’s agenda and so the question is ‘Who has prepared something? – We’ll take that.’ Or there is a new presidency and they wonder ‘What can we sell?’” [PD 11].

When it came to the discussion in the Task Force negotiating the Toolkit, one of the main points was whether it should be LGBT Rights or Human Rights for LGBT Persons. It was suggested that this was due to “sloppy language” in the initial draft document that did not distinguish between the two concepts and was inconsistent in its language use [PD 23]. The latter having been decided on, the LGBT Toolkit was passed on 8 June 2010. Nine days later, on June 17 2010, the COHOM sent a written note with the Toolkit to the Political and Security Committee of the Council (*Council of the European Union* 2010). Countries that would have opposed the change were not really involved in the task force, an informal sub-group within COHOM formed of representatives from interested member states. In this case “it was all the progressive Member States plus Malta, whose representative never said a word but wanted to make sure to know what was going on” [PD 23]. Generally the “conservative member states stay neutral” on this topic [PD 10]. Even when the Toolkit was there, the topic continued to be contested. Some colleagues would ask, “Do we really need to work on this? Is it a Council decision?” [PD 23].

At the time when the Toolkit passed, the EEAS had already been founded by the Treaty of Lisbon. However, it was not until one year after, in 2011, that the EEAS took up its work. Many staff members who had been working on foreign affairs for the Commission became EEAS staff and so the LGBT file passed over to the EEAS together with the responsible staff member.

Leading up to the adoption of the EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy on June 25 2012, “there was a consultation and so on but no one really had an overview of what was going on and I didn’t either. At some point it came back from ILGA Europe with the Guidelines included in the Action Plan” [PD 23]. The staff member responsible for the file passed it on and the suggested amendment was included in the draft and passed as part of the whole Action Plan package in the Council. It was the only way it could have been included, “because if one of the member states would have included it, it could have caused a split between those [member states] more motivated and the others and they would have seen it as the issue of a few member states. We couldn’t put it in because it hadn’t come from member states” [PD 23]. The amendment was included despite a potential risk that “we would have Guidelines but we would risk it being weaker in content” than the Toolkit [PD 23]. “A lot of the work is very tedious and reactive but that once in a while, something flies by and you have to grab it. You need to be prepared to do it” [PD 23]. It was said that “because it is a package, also with the Guidelines on Freedom of Religion, I thought, let’s see if it’s going to be accepted. And it went through as a package” [PD 23]. Someone higher up in the hierarchy said, “...I don’t remember why they put it in the action plan. Probably because in the Action Plan there is everything which relates to human rights so someone said, oh oh, don’t forget the rights of LGBTI persons” [PD 22].

Formulated as an action point, the drafting of Council Guidelines then followed the usual procedure. The Guidelines happened “because the Strategic Framework document included the action point to develop Guidelines, building upon the EU’s LGBT Toolkit, the Guidelines were created” [PD 18] and that the LGBTI Guidelines happened because “it was in the Action Plan” [PD 22]. The Action Plan in Action 22 instructed development of “public EU guidelines, building upon the EU’s LGBT (lesbian, gay, bisexual, transsexual) toolkit” (*Council of the European Union* 2012). In the working group tasked with drafting the Guidelines, “the main question we asked ourselves in the beginning was, do we start from scratch or do we use the Toolkit?” [PD 18]. After consultations with NGOs

as well as the then LGBT Intergroup of the European Parliament, the comments were merged and discussed in the Council. “All were in agreement that the Toolkit is a very good document, especially the annex which can be used for the implementation and to measure. We decided to use the Toolkit text, consulted with NGOs, then with the LGBT Intergroup of the EU Parliament. We then merged the comments and negotiated it in the Council” [PD 18]. After this decision, standard procedure applied. “We worked on the Guidelines for eight months. It was more like, ‘we have the Toolkit, it’s an emerging issue, let’s upgrade it’” [PD 7]. The ‘upgrade’ of the Toolkit to Guidelines was a mere “technical process” [PD 23]. After the topic was “discussed quite a bit in COHOM working group”, it was approved by COREPER, the Council’s main preparatory body, on June 19 2013 and was formally “rubber stamped without discussion” by the Council in its meeting on June 24 2013 in Strasbourg [PD 7] (*Council of the European Union* 2013).

Today, staff agree that LGBTI “is not a taboo subject anymore for us” and the “work we do on LGBT is part of the broader human rights work we do” [PD 20]. The LGBTI Guidelines now form part of a suite of a total of 11 official Council Guidelines, aimed at EU institutions and member states when they engage with third countries and international civil society organizations.

## Classifying Institutional Change

With this account in mind, the first step is to classify the kind of institutional change that took place by paying attention to the internal and external factors influencing change. “The characteristics of institutions themselves, especially the ambiguity of their rule structure and the attendant struggles over the meanings of rules, help explain how institutions evolve” (*Sheingate* 2010, S. 170). Rather than trying to look at the whole process as one, it is useful to look at segments that implicitly were identified by interviewees but that also serve as analytical units of incremental change. We can distinguish four phases: the period of high contestation before the Toolkit, then the negotiations that led to it, the inclusion of LGBTI in the Human Rights Action Plan and lastly the LGBTI Council Guidelines. First, I will identify the political context conditions in form of veto power and discuss the discretion granted to participants to interpret rules. I will then take a closer look at the change agents themselves.

## Countering Contestation through Layering

Initially there is a file on LGBT and formally the topic exists as part of EU foreign policy on non-discrimination more generally. However, despite its existence, it was apparently sidelined or possible to not work on it at all. There are two rules clashing here: On one hand, the idea that where a file exists the topic is regarded to be of some relevance to the organization, on the other the notion that sexual orientation and gender identity is not something that should be of general concern within the unit working on EU foreign policy.

*Mahoney and Thelen* define veto powers as high “where there exist actors who have access to institutional or extrainstitutional means of blocking change” (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 10). The inactivity with regard to the file in the beginning could be blamed on

strong veto powers exercised by actors drawing on a competing, deeply engrained institution, that of heteronormativity. This renders any alternatives to heterosexuality and associated gender conformity inferior. The interviewee suggests this notion when explicitly mentioning that they had no problem with taking up the task because they knew gay people.

The veto power of colleagues and superiors against attempts to reinterpret LGBT as being part of the work remained strong as the ‘inappropriate’ comments indicate. This lack of sanctions of otherwise unacceptable behavior shows how strong the institution of heteronormativity proved to be i.e., how little room for interpretation there was and that there were no negative consequences for someone simply ignoring this part of the work. On the contrary, the person working on the file had to justify why they did so. Within the justification, we can identify attempts of layering whereby “new rules are introduced on top of or alongside existing ones”, namely those of human rights (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 15).

The starting constellation of high veto powers opposing the change and little room for interpretation shows the highly contested nature of institutional change. Layering and placing the new rule of LGBT issues as a topic next to the established institution of human rights was not successful in establishing LGBT as a fully accepted topic as one of general interest. However, it placed the topic alongside a more established one that is no longer questioned, and therefore laid important groundwork for the next change to come.

## Conversion towards Greater Formalization

With this scenario in mind, we turn our attention to the creation of the Toolkit where the veto possibilities of change opponents were much weaker. It appears to have been difficult to do any work on the file in light of comments from colleagues, let alone come up with the idea for a Toolkit. The Netherlands introduced the idea and it was then pushed by the Council during the presidencies of Sweden and Spain, both countries with advanced protection for LGBTI persons in their national policies; this made a difference. It influenced the power dynamics inside of the organization and created openings that had not been there before.

The external influence here was clearly important in that it changed the conditions and legitimized the agents becoming more active. It can also be understood as these temporarily more powerful actors bringing their “power to bear against the institutional system” (*Onoma* 2010, S. 70). While most countries have plans to push particular issues, only few are realized. The example here also shows that the internal condition is equally important. If the file had still not been allocated at this point, it would have created a different scenario. Similarly, if the person who had been allocated the file had not been able to make sense of it by taking the ideas offered in the draft submitted and turned it into a format the Council would consider, it is probable that nothing much would have materialized. And if it had, a document ‘weak’ in content could have emerged, possibly sidelining the topic further by making it a minority issue rather than a human rights topic.

Within the logic of the framework proposed by *Mahoney and Thelen*, these contextual and institutional sources would point towards conversion as institutional change which “normally occurs when rules are ambiguous enough to permit different (often starkly contrasting) interpretations” (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 21). While not necessarily con-

trasting, there was definitely much ambiguity in the Council's demand. The form this Toolkit should take or the exact content left much room for interpretation, a situation substantiated by the fact that one main discussion point in the task force in COHOM at the time was whether it should be 'LGBT rights' or 'human rights for LGBT people'. This shows how much was left unspecified, namely how closely the topic would be linked to this comparatively well-developed framework of human rights, or whether it would be considered a separate topic.

The change that can be identified is how the LGBT topic morphs from ambiguous within EU human rights policy, via negotiations within the COHOM's task force, to become much more codified and defined as a set of formalized rules in form of the Toolkit, and clearly embedded in the human-rights agenda. However, this next level of formalization, while leading to a more general recognition that the LGBT issue is part of EU foreign policy, did not mean staff felt automatically bound by it. This is apparent in colleagues querying whether it also applied to them, even though the Toolkit itself has a global reach that demonstrates again the contested nature of the subject and the amount of internal mobilization it required to become institutionalized.

With the topic being formalized in form of a Toolkit, it became 'objectified' and more of a collective responsibility as a result. While before, one person was responsible for the file, with the inception of the Toolkit the topic became much more mobile and the connection between human rights and LGBT was no longer only in the head of individual staff members. "In order to become public knowledge, though, an idea must become objectified ... This process can be bolstered by willing political agents, but it is also shaped by contingent events and little controlled processes ..." (Czarniawska/Joerges 1996, S. 44). The constellation of first Sweden and then Spain holding the Council presidency could be regarded as such an external process.

## Between Drifting and Conversion

The next stage on the way of LGBT issues becoming institutionalized was the inclusion as one of 97 action points in the EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy (*Council of the European Union* 2012). This kind of document also needs to be agreed on by all EU member states. Therefore there were formally strong veto possibilities for the representatives of the countries opposing the greater formalization of LGBT issues as part of the EU's foreign policy on human rights. High levels of discretion on interpretation can be attributed to the complexity of the process. This also posed a challenge for any strategic intervention – internally or externally. The submission of an amendment including the LGBTI Guidelines was not planned and organizational rules made it impossible for a staff member to introduce a change, even if they had had the idea. Similarly, it was not listed as a long-standing strategic aim of ILGA Europe in a document on strategic lobbying post-Lisbon Treaty (*De Schutter* 2011). Hence it was very much an ad hoc development and more coincidental than strategic.

Put abstractly, we could summarize that due to the complexity of the process, and weak enforcement on the part of opponents, a gap opened. The gap was turned into an opportunity by someone who was able to recognize it as such. This is crucial because we are constrained and enabled by our institutional environment, "we cannot actually perceive something unless it relates to something we already know" (*Czarniawska/Sevón*

1996, S. 27). Hence, one way to classify and explain this change based on the environment would be through drift, “which can occur when a gap opens up between rules and enforcement (in this case, often a gap due to neglect)” (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 21).

While this view takes formal veto power by member states into account, we could also argue that the de facto veto power was significantly lower by the time it came to voting on the whole proposal. The Freedom of Religion Guidelines were mentioned specifically, and there was also the fact that it passed as a package. Presumably, it would have been hard for some member-state representatives to argue why there should not be Guidelines on LGBTI but on Freedom of Religion and Belief. However, this only holds true, if by this point, the link to human rights had been formally established and accepted more generally; the basis for this was the LGBT Toolkit. The staff member guessing that it was included because someone said ‘don’t forget about LGBTI’ further confirms this assumption. This change also suggests that now the power had shifted and previous opponents of the new rule would have found themselves in the role of opposition to the changed rule.

## Displacing a Rule?

With regard to the LGBTI Guidelines, it was thought that there was no alternative but to create them, as they were included as a task in the Action Plan that had been agreed by the Council. However, there was the question about the Guidelines, content and reach, and there was the fear that they would fall short of what had been secured with the Toolkit. So while the veto possibilities can be described as very low, there was a level of discretion in the interpretation of what they should look like in the beginning.

Once it was decided that the Toolkit would indeed form the basis, the room for interpretation was much lower as standard procedures kicked in. Even though the draft was discussed over the course of several months, it was in the end described as a technical process based on legalistic arguments and then rubber-stamped in the final instance without any further discussion.

From the moment that it was decided within the COHOM to use the Toolkit as a base, the veto possibilities were low and so was the level of interpretation. The literature would suggest that this kind of situation leads to institutional change through *displacement* that happens “when existing rules are replaced by new ones” (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 16). This (preliminary) last step in the change process I analyzed here certainly does not seem like a very radical and abrupt change in consideration of the incremental changes that occurred beforehand. However, *displacement* can also be a slower process where new rules compete with old institutions (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 16). This seems to hold true in this case. The change we can observe is that the discussion was no longer ‘whether’ LGBT should be included in EU human rights policy, but more about ‘how’ it should be included. Hence the change towards institutionalization had happened and its place within EU foreign policy and as part of human rights was no longer questioned.

## Discussion

This paper was motivated by the question of how human rights for LGBTI persons, a contested issue, came to be included in EU foreign policy in the form of Council Guidelines,

and in the absence of a major external shock. It asked: Which are the external and internal factors that contributed to the change? How can the change that took place be classified? And what was the role of change agents? It was suggested that incremental institutional change occurred and conceptualized this transformation as taking place in the gaps between institutions and their interpretation. I then explained how the LGBT file, Toolkit, Human Rights Action Plan and the LGBTI Guidelines can be regarded as objectifications of an idea, and then analyzed the change taking place by paying attention to the altered veto possibilities and scope for interpretation for each change segment. Below follows an outline of the findings and a discussion of their theoretical implications.

## Incremental Change on the Way to Institutionalization

The institutional change observed in the case at hand can be explained by a series of incremental changes. It would have been difficult to capture the change by applying the *Mahoney/Thelen* model to the whole process from LGBT File to LGBTI Guidelines at once. However, by taking into account the political context and the type of institution, we can then classify the type of institutional change for different stages. This allows for a clearer view on the dynamics and how conditions change, also based on the previous situation. This does not mean re-introducing the idea of ‘critical junctures’, but rather that analytical sections are important to understand the processual nature. The stages emerged from the data (interviewees mentioning the documents as important) but they must also be seen as analytical sections necessary to capture the incremental nature of the process. It would be possible to further divide those used here into even smaller units of change, for example different draft stages of the Guidelines and the negotiations around them, if we looked in more detail into each aspect and were able to gather the relevant data. In any case, it makes sense to follow some important ‘linguistic artifacts’ as manifestations of rules where we are reconstructing a past process.

The dynamics, also depicted in the table below, can be described as follows. There is little room for manoeuvre to start with, which makes it a contested case and that makes layering necessary. It also seems logical that the displacement of a rule by a new one would be at the very end of the change process as is the case here with the Council Guidelines. For this to take place, some higher level of discretion in the interpretation is a prerequisite. This does not mean that each institutional change leads to a displacement; many will not. However, we can understand it as an indicator of successful institutionalization of a new rule that it is no longer questioned i.e., an old rule contradicting it has to be replaced, at least momentarily, before it is challenged again.

Between these two processes of layering and displacement, depending on what we emphasize, drift or conversion can be observed. The dynamic nature of the process is therefore visible also in the different kinds of changes taking place. It is possible for a less contested change to occur only because of drift for example. If a contested issue had gone from layering directly to displacement, the influence of an external shock would be evident. Here, however, we can see incremental steps taking place.

The political context conditions for the drift to take place are based on a change in external power dynamics. However, discretion in interpretation building on earlier layering work was equally important.

Table 2: Contextual and Institutional Sources of Institutional Change based on Mahoney/Thelen 2010, S. 28

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement	High Level of Discretion in Interpretation/ Enforcement
Characteristics of the Political Context	Strong Veto Possibilities	Layering <b>LGBT File</b>	Drift <b>LGBTI Guidelines as Action Point</b>
	Weak Veto Possibilities	Displacement <b>LGBTI Guidelines</b>	Conversion <b>LGBTI Toolkit</b>

The sequence of smaller changes traced here on the way to institutionalization highlights the iterative nature of change and also shows how the changes build on each other. In a small way, it reflects that “change in one direction or another, at any one point in time, is affected by the outcomes of previous episodes of institutional change” (Hall 2010, S. 211).

### Formalization of Rules as New Openings for Interpretation

Mahoney and Thelen suggest that even “when institutions are formally codified, their guiding expectations often remain ambiguous and always are subject to interpretation, debate and contestation” (Mahoney/Thelen 2010, S. 10-11). This continued ambiguity is mirrored in the developments of the case. It is especially apparent in the challenges made to the Toolkit by staff members as well as the discussions that took place in preparation of the Guidelines as to whether or not the Toolkit should be used as a basis. However, it is also apparent that greater formalization grants further legitimacy to those working on the issue because of the “possibility of third party enforcement” (Streeck/Thelen 2005, S. 11), thus providing the basis for the next possible change.

Any change, including change in the level of discretion when it comes to interpretation, is relative to a previous state. While a file called LGBT can be ignored, a Toolkit is much more concrete and offers less room for interpretation by adversaries. Yet, it does not take long for opponents of change to identify the ‘gaps’ – in this case, the fact that it is not ‘legally binding’.

## Actors, Intentionality and Allies

When talking about change agents and power, the strategic nature of change is often assumed and individual actors are endowed with intentions, interests, and strategies. *Mahoney and Thelen* suggest that incremental changes do not have to be intentional but instead can be outcomes of compromises (*Mahoney/Thelen* 2010, S. 8). Others also concede that often actors might often not even “consider that they were taking risks and instead were responding to unanticipated circumstances” (*Powell/Colyvas* 2013, S. 285). This study confirms that actors “operate in settings of tremendous complexity” (*Pierson/Skocpol* 2002, S. 709), are not consciously following a strategy, and are not necessarily clear about their own interests. This is unsurprising when taking into account the cognitive limitations to consider all possible consequences, and the lack of capacity when actors are busy with their daily work. The example discussed here supports this as the actions appear to be “ad hoc adjustments to standard operating procedures” (*Hall* 2010, S. 218), as staff react, for example, to the ‘energy overload’ of ‘let’s do something’ which perhaps was behind the Council’s pressure for a Toolkit as suggested by one interviewee (*Czarniawska/Joerges* 1996, S. 40). Yet again, this also seems to be far from a strictly strategic move.

Similar considerations are true when it comes to allies. *Sheingate* suggests that “where new institutions require mobilizing, this can be central for leaders to gather support” (*Sheingate* 2010, S. 211). In a case like the one discussed here, actor’s ability to identify with the topic and make sense of it can be more important than top-down mobilization, especially where there seem limited resources to mobilize strategically. “In other words, *even* if the relevant outcome – understood as the position taken by an actor or as the institutional result that follows from aggregating those positions – is driven largely by the consideration of material interests, issues of identity can be important determinants of the result” (*Hall* 2010, S. 212). Therefore we should not underestimate the importance of normative beliefs and interests.

## Conclusion

This empirical study contributes to a better understanding of how LGBTI, as a contested issue, entered EU foreign policy. In addition to empirical insights, this study not only illustrates, but also adds to, the model of *Mahoney/Thelen* on incremental change. It goes beyond mere classification of different segments of the change process based on external and internal factors, and suggests a specific dynamic instead in the case of institutional change around a contested issue: a) layering as a first step; b) drift and conversion occur as interim stages before any displacement which may or may not take place.

In line with *Mahoney/Thelen*, the study suggests that even if they are formalized, rules always remain ambiguous and open to interpretation. However, it also shows that greater

codification in the first instance also grants greater legitimacy and can lead to a shift in the veto power constellation. Formalization is always relative to the previous state.

The strategic behaviour often assumed of actors is cast into doubt by a close look at the gaps where the interpretation takes place, and suggests more ad hoc and coincidental navigation of complex processes by staff. They are clearly enabled and limited by institutions surrounding them. Therefore identification with a topic and an ability to help others make sense of it by embedding it into a larger framework outweighs strategic considerations.

The nature of institutions is dynamic, as we have seen. Therefore change will continue over time and space and the LGBTI Council Guidelines are only ever a momentary settlement and in turn will be interpreted. On the time dimension it will therefore be interesting to see whether the formal institutionalization will endure and will continue to be enacted or whether it will be successfully challenged, turning it into a document the LGBT File once was.

With EU foreign policy as the research object, of course the dimension of space is also crucial and an area for future enquiry. While LGBTI can be considered institutionalized within EU foreign policy in Brussels at the moment, the topic is still much contested in many third countries where EU delegations and member state embassies (as the main LGBTI Guideline addressees) are located. Given the different political context where veto possibilities remain very strong and ways of interpretation will differ as well, LGBTI is bound to remain contested. This is therefore a promising area for further study.

## Note

- 1 I would like to thank in particular Valeska Korff and the anonymous reviewers for their helpful inputs and suggestions and Katja Hericks, Melanie Meyer, Nina Reiners, Thomas Danken and Nora Kreft for many useful comments at different draft stages.

## Literature

- Ayoub, Phillip/Paternotte, David*, 2014: Introduction, in: *Ayoub, Phillip/Paternotte, David* (Hrsg.), *LGBT Activism and the Making of Europe: A Rainbow Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 1-25.
- Bell, Mark*, 2002: *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas*, 2013: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie*, 19. Aufl., Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch-Verlag.
- Cierco, Teresa Maria*, 2011: Human Rights promotion in Serbia: A difficult task for the European Union, in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (1), S. 142-158.
- Council of the European Union*, 2010: COHOM 162, PESC 804 (EU Council) Toolkit to Promote and Protect the Enjoyment of all Human Rights by Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender (LGBT) People, 11179/10, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st11179.en10.pdf> (Stand: 6.11.2012).
- Council of the European Union*, 2012: EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy, 11855/12.
- Council of the European Union*, 2013: (Foreign Affairs Council meeting Luxembourg) Guidelines to Promote and Protect the Enjoyment of All Human Rights by Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex (LGBTI) Persons.
- Czarniawska, Barbara/Joerges, Bernward*, 1996: Travels of Ideas, in: *Czarniawska, Barbara/Sevón, Guje* (Hrsg.), *Translating Organizational Change, Studies in Organization*, Berlin: Walter de Gruyter, S. 13-48.

- Czarniawska, Barbara/Sevón, Guje*, 1996: Introduction, in: *Czarniawska, Barbara/Sevón, Guje* (Hrsg.), *Translating Organizational Change*, Studies in Organization, Berlin: Walter de Gruyter, S. 1-12.
- Czarniawska, Barbara/Sevón, Guje*, 2005: Translation Is a Vehicle, Imitation its Motor, and Fashion Sits at the Wheel, in: *Sevón, Guje/Barbara Czarniawska* (Hrsg.), *Global Ideas. How Ideas, Objects and Practices Travel in the Global Economy*, S. 7-12.
- De Schutter, Olivier*, 2011: Exploring the Lisbon Treaty. New opportunities for equality and human rights applied to sexual orientation and gender identity, ILGA Europe.
- Falleti, Tulia G.*, 2010: Infiltrating the State. Health care reform in Brazil 1964-1988, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 38-62.
- Fligstein, Neil*, 2001: Institutional Entrepreneurs and Cultural Frames – The case of the European Union's Single Market Program, in: *European Societies*, 3 (3), S. 261-287.
- Fundamental Rights Agency*, 2014: EU LGBT Survey, Fundamental Rights Agency, [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbt-survey-main-results\\_tk3113640enc\\_1.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-eu-lgbt-survey-main-results_tk3113640enc_1.pdf) (Stand: 16.11.2014).
- Garud, Raghu/Hardy, Cynthia/Maguire, Steve*, 2007: Institutional Entrepreneurship as Embedded Agency: An Introduction to the Special Issue, in: *Organization Studies*, 28 (7), S. 957-969.
- Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerston/Suddaby, Roy*, 2013: Introduction, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerston/Suddaby, Roy* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications, S. 1-46.
- Greenwood, Royston/Suchman, Mark*, 2013: Legitimacy in Organizational Institutionalism, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerston/Suddaby, Roy* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications, S. 49-77.
- Hall, Peter A.*, 2010: Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 168-203.
- Hargrave, Timothy J./Van de Ven, Andrew H.*, 2006: A Collective Action Model of Institutional Innovation, in: *Academy of Management Review*, 31 (4), S. 864-888.
- ILGA Europe*, 2015: ILGA-Europe Rainbow Map 2015, [http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/side\\_a\\_rainbow\\_europe\\_map\\_2015\\_a3\\_no\\_crops.pdf](http://www.ilga-europe.org/sites/default/files/Attachments/side_a_rainbow_europe_map_2015_a3_no_crops.pdf) (Stand: 16.1.2014).
- Ira Katznelson*, 2003: Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science, in: *Mahoney, James/Rüchemeyer, Dietrich* (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, S. 270-304.
- Jacobs, Alan M.*, 2010: Policymaking as Political Constraint: Institutional Developments in the U.S. Social Security Programme, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 94-131.
- Kellogg, Katherine C.*, 2011: *Challenging operations: medical reform and resistance in surgery*, Chicago; London: University of Chicago Press.
- Kollman, Kelly*, 2009: European institutions, transnational networks and national same-sex unions policy: when soft law hits harder, in: *Contemporary Politics*, 15 (1), S. 37-53.
- Kollman, Kelly/Waites, Matthew*, 2009: The global politics of lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: an introduction, in: *Contemporary Politics*, 15 (1), S. 1-17.
- Mahoney, James/Rüchemeyer, Dietrich*, 2003: Achievements and Agendas, in: *Mahoney, James/Rüchemeyer, Dietrich* (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, S. 3-40.
- Mahoney, James/Thelen, Kathleen*, 2010: A Theory of Gradual Institutional Change, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-37.
- Onoma, Ato Kwamena*, 2010: The Contradictory Potential of Institutions. The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 63-93.
- Pempel, T. J.*, 1998: *Regime Shift: Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*, Cornell University Press.

- Pierson, Paul/Skocpol, Theda*, 2002: Historical Institutionalism in Contemporary Political Science, in: *Katznelson, Ira/Milner, Helen V./Finifter, Ada W.* (Hrsg.), *Political science: the state of the discipline*, New York, N.Y.: W.W. Norton, S. 693-791.
- Powell, Walter W./Colyvas, Jeanette A.*, 2013: Microfoundations of Institutional Theory, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerston/Suddaby, Roy* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE Publications, S. 276-298.
- Scott, W. Richard*, 2014: *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, SAGE Publications.
- Sheingate, Adam*, 2010: Rethinking Rules. Creativity and Constraints in U.S. House of Representatives, in: *Mahoney, James/Thelen, Kathleen* (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 168-203.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen*, 2005: Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies, in: *Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen Ann* (Hrsg.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford ; New York: Oxford University Press, S. 3-39.
- Thelen, Kathleen*, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: *Annual Review of Political Science*, 2 (1), S. 369-404.
- Thelen, Kathleen*, 2002: The Explanatory Power of Historical Institutionalism, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*, Frankfurt/Main ; New York: Campus Fachbuch, S. 91-107.

*Anschrift der Autorin:*

Lydia Malmedie, DFG-Research Training Group “Wicked Problems, Contested Administrations: Knowledge, Coordination, Strategy” (WIPCAD), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: [Lydia.malmedie@uni-potsdam.de](mailto:Lydia.malmedie@uni-potsdam.de)

Julia Schubert

## The Organizational Interface of Science and Politics

### Towards a Conceptual Framework

#### Abstract

Ever since the Enlightenment, „science has been associated with an ideal of speaking truth to power“ (T. M. Porter 2006, p. 1288). Even more so today, in the face of ‘Grand Societal Challenges’ and ‘Wicked Problems’, scientific expertise seems to be an increasingly essential asset to modern politics. But in spite of extensive social scientific research on the matter, the question remains: How should we conceptualize this ‘speaking truth to power’? The paper contributes to tackling precisely this research question. A conceptual framework is outlined, which explores approaching the question via *the organizational interface of politics and its knowledge-relevant environment*. By focusing on the specific instances and diverse organizational forms that process this science-politics interface, the article aims at contributing to substantiate and understand the genuinely political relevance of scientific expertise.

*Key words:* ‘Scientization’, scientific expertise, political decision-making, science-politics interface, organizational analysis

#### Zusammenfassung

*Organisationen als Schnittstelle zwischen Politik und Wissenschaft. Vorschlag eines analytischen Rahmenprogramms*

Spätestens seit der Aufklärung des 18. Jahrhunderts wird der Wissenschaft das Ideal von „speaking truth to power“ (Porter 2006, p.1288) zugeschrieben. Eine Assoziation, welche gerade unter dem gegenwärtigen Eindruck von ‚Grand Societal Challenges‘ und ‚Wicked Problems‘ für die moderne Politik, die scheinbar mehr denn je auf wissenschaftliche Expertise angewiesen ist, erneut an Aktualität gewinnt. Doch trotz umfassender sozialwissenschaftlicher Auseinandersetzung mit dem Thema bleibt die Frage nach einer aufschlussreichen Konzeptualisierung dieses ‚speaking truth to power‘ soziologisch weiterhin umstritten. Der vorliegende Artikel möchte zur Beantwortung eben jener Frage beitragen. Dazu wird ein analytisches Rahmenprogramms skizziert, welches die Organisationen an der Schnittstelle von Politik und ihrer wissenschaftsrelevanten Umwelt in den Blick nimmt: Über das Studium der konkreten Instanzen und spezifischen organisationalen Konstellationen, welche die Kopplung von Wissenschaft und Politik steuern, möchte der Artikel zum Verständnis der genuin politischen Bedeutung wissenschaftlicher Expertise beitragen.

*Schlagworte:* Verwissenschaftlichung, wissenschaftliche Expertise, politische Entscheidungsprozesse, Organisationsanalyse

## 1 Introduction: The ‘Scientization’ of Modern Politics?

„From reports on the growth and changing character of contemporary knowledge, it is argued that we live in a ‘knowledgeable society’ [...]. There is increased application of scientific criteria for policy determination at the expense of the usual short-term political criteria and ideological thinking as well” (Lane 1966, p. 649).

What *Robert Lane* suggested half a century ago is regaining considerable momentum with regard to the characterization of society today: The ‘scientization’ of modern politics. Providing a seemingly objective foundation to highly complex problems, scientific research is seen and promoted as „the engine of necessary political change” (*Sarewitz* in: *Carrier/Nordmann* 2011, p. 303). Given the incremental employment of scientific advisors, experts and consultants, the growing number of commissions, independent agencies and think tanks, and the significant prominence of surveys and statistics in contemporary political decision-making, the conclusion that scientific expertise is gaining increasing political relevance in modern society does indeed seem fairly plausible.

But what exactly does this imply? How is political decision-making transforming in the wake of the revived ‘knowledge society’? How, in short, can we (re)conceptualize this „speaking truth to power” (*T. M. Porter* 2006, p. 1288) in a sociologically meaningful manner? While we have come a long way since *Lane’s* technocratic vision of a progressively science-based and consequentially rationalized society, moving away from a linear model towards more sophisticated approaches, it is argued here that the social-scientific comprehension of this notion of ‘scientized’ politics remains largely controversial even within recent sociological scholarship (II). This paper aims at contributing to understanding the particular implications and consequences of the ‘scientization’ of politics by developing a framework for the systematic analysis of the science-politics linkage via its organizational interface. The underlying argument will be twofold.

Firstly, I want to suggest approaching the problem of conceptualizing scientized political decision-making via the analysis of the organizational interface of science and politics (3.1). Choosing a systems-theoretical approach, both ‘science’ and ‘politics’ are conceived of as two societal spheres, confined by different modes of operation (c.f., *Luhmann* 2013). Following this line of reasoning, it is argued that a ‘scientization’ of politics implies a somehow intensifying entanglement or linkage of both societal spheres<sup>1</sup>. Thus, the question of the potentially increasing political relevance of scientific expertise essentially turns into a question of the forms and specificity of this science-politics linkage: How, in other words, is this interface as a site of inter-systemic linkage concretely processed? Therefore, an analytical framework is aimed at, which distinguishes politically relevant organizations regarding their mechanisms of linking scientific expertise to the political decision-making process, providing both a relational as well as an organizational perspective on the phenomenon.

Secondly, I want to argue for a problem-oriented approach (3.2). Based on the observation that modern politics is inherently pluralized – composed of a profoundly heterogeneous system of global governance (*Stichweh* 2015, p. 46) – it is argued that sound analysis of its ‘scientization’ requires systematic observation of the knowledge-relevant environment of politics: All types of institutional arrangements that process this multifunctional landscape of political decision-making shall be considered. Regarding the empirical

access, I consequently want to suggest ‘following a problem’ (*Kaldewey/Russ/Schubert* 2015) through the political decision-making process.

The article is structured as follows: Building on existing sociological scholarship on the science-politics relationship in modern society, elaborated in II, a conceptual framework for analyzing the organizational interface of science and politics is presented in III. In this context the article will suggest both how to theoretically devise (3.1) and how to empirically study (3.2) this organized interface between science and politics.

## 2 The Science-Politics Relationship: Prevailing Theories

Within sociological research, discussions on the role of science for political decision-making look back on a long-standing history. The topic was discussed under a wide range of labels, each emphasizing different facets of the topic. Originating in controversies on the prospects of a technocracy or expertocracy in the 1960s (*Bell* 1973; *Habermas* 1968; *Lane* 1966; *Schelsky* 1965; *Touraine* 1972), the discussion stressed the decline of the normative-political in favor of a progressive rationalization of politics (*Lane* 1966) and a general ‘scientization’ of civilization (*Schelsky* 1961). This prospect rendered the question of political legitimacy obsolete: science and technology would govern society based on their functionality (*Bogner/Menz* 2002, p. 388).

More recent analyses on the impact of scientific expertise within politics can be read as a critical response to these technocratic approaches, dismissing the largely positivistic and instrumentalist tone of the early discussions. Taking a decidedly critical stance, these scholars in turn raise crucial questions on the potentially contradictory relationship of science and politics (*Bogner/Menz* 2002; *Bogner/Torgersen* 2005; *Boswell* 2008, 2012; *Haas* 1992; *Maasen/Weingart* 2006; *McCright/Dunlap* 2011; *Pielke* 2013). One important theme within recent studies is the conflicting source of political legitimacy regarding expertise and democracy, taken up quite prevalently within Science and Technology Studies (STS) (*Brown* 2009; *Brown/Lentsch/Weingart* 2005; *Jasanoff* 2005). Most notably, *Sheila Jasanoff* is playing an important role in exploring this tension between legitimacy through representation (vested in democratic elections) opposed to legitimacy through expertise (vested in authoritative knowledge-claims) (*Jasanoff* 1990, 2005). The ambiguous role of the expert is critically illuminated by a number of influential scholars in this context (*Brown* 2009; *Jasanoff* 1990; *Pielke* 2013).

A rather different but equally insightful reading of the ‘scientization’ of modern politics is provided by recent governance research that points to the possibility of ‘cognitive-’ or ‘smart governance’ mechanisms, exploring the learning aptitude of modern political systems (*Folke/Schuppert/Voßkuhle* 2008; *Haas/Haas* 1995; *Strulik* 2008; *Willke* 2009). Instead of focusing on the political relevance of ‘objectified’ knowledge, such as expertise or scientific studies, the authors probe the general responsiveness of political structures and processes as regards the knowledge-relevant environment of politics.

Finally, we can resort to studies critically inquiring into ‘knowledge utilization’ in policymaking. This strand of research originally emerged from the sociology of knowledge transfer in the 1970s, dismissing early instrumentalist accounts and pointing to the shortcomings of approaches solely ascribing a problem-solving function to scientific expertise within policy making (*Nelkin* 1975; *Weiss* 1977, 1979).<sup>2</sup> However, even within these more critical accounts, the idea that scientific expertise necessarily functions in a

policy-informing manner is still dominating the debate (*Boswell* 2012, p. 9). *Boswell*, and this is especially significant to the differentiation-theoretical approach of this paper, rightly points out that, despite these efforts to recognize symbolic or strategic functions of knowledge in politics, there is still a crucial „lack of systematic empirical research exploring [...] alternative functions of knowledge” (*Boswell* 2012, p. 9), as well as convincing theories on the topic, which study the specific conditions of these various functions.

Summing up, it becomes evident that while coming from largely linear and positivistic accounts of the science-politics relation in the 1960s, today we have successfully arrived at an increased social scientific awareness of „the social construction of the science-politics interface, its historical contingency, local specificity and transformation” (*Jung/Korinek/Straßheim* 2014, p. 1). Building on precisely this constructivist stance over the social contingency of the science-politics interface, the framework developed in this contribution aims at answering to the deficit of a systematic empirical analysis as observed by *Boswell* (2012, p. 9).

### 3 The Organizational Interface of Science and Politics: Towards an Analytical Framework

#### 3.1 Devising the Interface

The framework outlined and explored in this paper will draw on insights from differentiation and communication theory, fruitfully adding to the existing research on the topic presented above (c.f., *Luhmann* 1987). The central analytical concept in this context – the organizational interface of science and politics – will be established by (1.) conceptualizing the interface as a site of inter-systemic linkage and (2.) approaching the analysis of this inter-systemic linkage via its organization(s).

##### 1. The Interface as a Site of Inter-Systemic Linkage

To begin with, by choosing a perspective of communication- and differentiation-theory the plurality of politics can be explained by the functional differentiation of modern society (*Luhmann* 2013, p. 87): Science and politics are established and defined by their societal functioning and not for example by specific personnel (such as ‘scientists’ and ‘politicians’) or a definite geographical location (such as the White House or Reichstag) (*Luhmann* 2013, p. 87f.). Following this perspective, the increasing differentiation of modern politics goes hand in hand with intensifying interdependence and ‘entanglement’ with its societal environment (*Luhmann* 2013, p. 100). In essence, modern politics is highly specialized and, as a result, increasingly interdependent: It presupposes economic liquidity, operates according to a legal framework, is observed by the media, dependent on well-educated personnel and so forth – all the while being (functionally) autonomous and consequently not able to access and determine these parameters directly: „In an emergency, no system can step in for another even in a supportive or supplementary capacity. In the event of a government crisis, science cannot help out with truths” (*Luhmann* 2013, p. 99). Accordingly, a ‘scientization’ of politics denotes an intensifying entanglement of both societal spheres.

## 2. Accessing the Interface via its Organization

While various starting points are possible – informal personal networks, specific forms of interaction (such as Congressional hearings), commissioned studies and so forth – this paper explores the option of accessing the conceptualized interface of science and politics via its organization(s). This particular access seems meaningful for several reasons. Following *Luhmann* (2013, p. 142), organizations can be defined as social systems based on the operational basis of decisions. The rationale underlying this seemingly unnecessarily abstract concept of organizations is to avoid essentialist definitions of what something (in this case an organization) is. As such a perspective is necessarily dependent on the respective observer, and it tends to lead to infusible conflict regarding the fundamental essence of the observed instance (*Luhmann* 2011, p. 45). Instead, the theory of autopoietic systems asks for how the system observed – here: the organization – is reproducing itself. And regarding organizations, the answer is: they „produce decisions from decisions, and are in that sense operationally closed systems” (*Luhmann* 2013, p. 142). In this sense, we can distinguish organizations such as universities, political parties, courts, corporations or governments from families, temporary instances of interaction (such as university classes) or entire societal spheres (such as ‘the economy’).

Following this perspective it becomes clear that organizations are provided the option of multi-referentiality: As they emerge orthogonally to societal spheres, organizations can combine and integrate „problem perspectives from several of the function systems of society” (*Stichweh* 2015, p. 46). Therefore, every organization is an ‘intermediary’ organization – with or without a clear or explicit functional primacy (*Bora* in: *Tacke* 2001, p. 171).

## 3.2 Studying the Interface

Based on these considerations, it becomes evident why it theoretically seems particularly instructive to analyze the political relevance of scientific expertise via the organized interface of science and politics. In the following, options for empirical operationalization will be explored and a general conceptual approach outlined. The empirical analysis suggested will be threefold:

1. ‘Following a problem’ through the political decision-making process.
2. Reconstructing the ‘organizational interface’ of the political decision-making process and its knowledge-relevant environment.
3. Developing a typology of the organizational interface.

### 1. The Approach of ‘Following the Problems’

The first dimension to be explicated regards the type of unit in question: How to confine and operationalize ‘political decision-making’ in a meaningful way? After all, modern political decision-making is a highly complex and opaque undertaking, which integrates a multitude of different interests, participants and (hidden) agendas. Not only do the organizations of government and its departments and agencies or parliament and its commissions and committees supply modern decision-making processes with politically relevant expertise, but so does a hugely diverse conglomerate of independent agencies, ‘quangos’/ ‘quagos’ (quasi-autonomous non-governmental organizations/quasi-autonomous governmental-organizations), think tanks etc. „This system of global governance consists of

many thousands of organizations, only some of them governmental, which have an autonomous way of looking at different domains of society [...]. All of them are part of the pluralization of politics” (Stichweh 2015, p. 46). Consequently, operationalization of political decision-making and its relevant influences is one of the central challenges of empirical research in this field (Hird 2005).

Because of these difficulties, researchers have typically focused on specific aspects of political decision-making, such as certain types of organizations (governmental departments, congressional committees, agencies, think tanks), thematic areas (policy ideas or -fields), decision-making stages or individual participants (for detailed studies of the IPCC, see e.g.: Beck 2009; Desmarais/Hird 2013, p. 3). While there are good reasons for the conduct of such in-depth analyses that shed light on particular relevant aspects of political decision-making, „the results preclude generalizing beyond specific institutions [...]” (Desmarais/Hird 2013, p. 3). For a research design that is set out to generalize across these dimensions, however, a more comprehensive approach is desirable.

To address this problem within the conceptual framework outlined here, I want to suggest the strategy of isolating and ‘following’ a specific problem as the object of study through the political process (Kaldewey et al. 2015). Political decision-making is consequently observed via the political construction and processing of problems: When did the respective problem first appear on the political agenda? Who „discovered” it and under what circumstances did it become political? Did the factual circumstances of the problem and the emergence of its discourse diverge? What does the discursive transformation of the problem look like over time?<sup>3</sup> And so on.

Of course problems – as much as interests or actors – are fundamentally social. Their discovery and transformation are socially constructed and, as utilized within this suggested methodological approach, can therefore be sociologically studied: Different stages, phases and milestones are traced and the career of the problem – ranging from the political discovery and its processing to the potential solution – is reconstructed.

This empirical approach promises to provide a fruitful solution to the problem of operationalization. It transcends relevant dimensions regarding political decision-making procedures and therefore provides a comprehensive cross section of the process: By stringently following the political processing of a certain problem, this approach precludes an ‘artificial’ selection of certain variables (like relevant timeframes, governance-levels, organizations and actors) a priori: Instead, they are disclosed by the problem itself.

While this depends on the problem under investigation, the *nation state* and its political center (government and parliament) seem to provide a productive starting point for the analysis. Theoretically, this starting point seems productive, as we are interested in political decision-making. And while other trans- or international governance levels are emerging as increasingly relevant, nation states are dominating collectively binding decision-making.<sup>4</sup>

Furthermore, based on usually well-documented decision-making procedures, starting from the national level of political decision-making allows for a systematic empirical access. The idea is to reconstruct the (above-mentioned) highly pluralized knowledge-relevant environment of political decision-making via the problem-oriented perception and decision-making activity of precisely this political center of the nation state. To be sure, the scope of analysis within the suggested framework is not necessarily limited to the nation state; it rather finds its starting point here. All institutions (ranging from NGOs, over inter- and transnational organizations to the federal level) that are formally observed by the nation state are (technically) covered by this approach.

For the purpose of illustration, one could think of the United States of America as a potentially interesting starting point of analysis. In this specific national context, the Federal Digital System (FDsys)<sup>5</sup> of the U.S. Government Publishing Office (GPO) provides the comprehensive documentation of „official publications from all three branches of government” (*The Federal Digital System*, 2015). As the search options are quite extensive (provision of metadata, contextualization of documents) FDsys presents a suitable exemplary database for the compilation of a (textual) corpus of analysis serving as an analytical starting point. While this corpus of analysis meets the goal of gaining a systematic access to political-decision-making, it necessarily displays a formal side of political ‘reality’. By extending out from that starting point, this stringent focus on the formal side of political decision-making can be substantiated and contextualized.

## **2. Mapping the ‘Organizational Interface’ of Politics and its Knowledge-Relevant Environment**

Based on this initial corpus in a second step of analysis, both

- a) the organization(s) of the political center of the nation state itself (organizations of the three branches of government), and
- b) the organization(s) of the politically relevant knowledge-environment

shall be identified. By screening the selected documents, all referenced organizations, individual experts, scientists, quoted studies, advice and forms of expertise can be isolated. In the cases of non-organized types of reference, the organizational context (which the expert or scientist is associated with, or which generated the respective instance of expertise) has to be identified. As a result, both the problem-relevant organizations of the political center itself as well as the organizations that are observed and referred to within the decision-making process (and therefore constitute its knowledge-relevant environment) are included. A pool of organizations is compiled, which systematically comprises the organizational interface of politics and its knowledge-relevant environment. This pool can serve as a sound basis for a representative sample of organizations to be analyzed in more detail (3).

It is clear that the proposed framework is thereby taking a decidedly different stance from prevalent research on the role of ‘boundary organizations’ or ‘intermediary agencies’ (*Braun* 1993; *Guston* 2001): Instead of studying institutions that are known for or at least ascribed a significant role in ‘bridging the gap’ between science and politics a priori, I am suggesting a fundamentally problem-oriented approach to ensure systematic observation of a significant cross section of organizations processing this interface. Returning to the starting point of this chapter, this specific approach allows for comprehensive coverage of the pluralized conglomerate of both governmental organizations and independent agencies, think tanks etc. Very much in line with the observation that all organizations are intermediary organizations (see 3.1), it avoids a ‘cherry-picking’ of relevant (boundary-/intermediary-/ hybrid-) organizations a priori as it constitutes a comprehensive picture of the organizational interface between politics and its knowledge-relevant environment, including not just the obvious and well-established, but also the unexpected and surprising pieces of the (organizational) puzzle.

## **3. Developing a Typology of the Organizational Interface**

Finally, this reconstructed organizational interface can be studied and typologized regarding the question of how scientific expertise is specifically integrated into the political de-

cision-making process. Following the theoretical considerations (3.1), in this essential part of the analysis, the particular forms and specificity of the precise instances of the inter-systemic linkage between science and politics must be established. As mentioned before, the underlying assumption is that two aspects are of special interest in this context: (a) The forms in which the instances of referenced expertise appear within the political decision-making process e.g., as commissioned studies, as organizations of the political center itself, as requested expert-opinions (e.g., in Congressional hearings) or as quoted scientific findings. (b) The organizational context of the expertise referenced: As these organizations represent the interface between science and politics, analysis of how these particular instances of inter-systemic linkage are processed will be essential.

While (a) seems to be a straightforward empirical question, (b) will require theory-based organizational analysis (see also: *Greenwood/ Raynard/Kodeih/Micelotta/Lounsbury* 2011). Potential dimensions regarding this organizational analysis of the inter-systemic linkage between science and politics will be illustrated in the following.

### **a. Distinguishing Levels of Analysis**

Very fundamentally, the distinction between two levels of social systems seems reasonable in this regard: The semantic vs. the operative<sup>6</sup> level of social systems. The theory of operationally closed systems

„[...] explains that we have to distinguish an operational level and a semantic level. The system is completely unable to calculate its operations in view of some representation of its own unity, or its end, or its complexity. But it can distinguish itself and describe itself, using a few of its operations to produce self-descriptions. For instance it can say ‘we’. It can refer to itself by a name” (*Luhmann* 1995, p. 175).

Consequently, this basic distinction essentially relates to the difference between the establishing and processing of identity boundaries (*‘Grenzbildungsmechanismen’*) vs. performative boundaries (*‘Selbstselektion’*) by social systems. While the semantic level of social systems refers to their self-description, the operational level corresponds to their reproduction – and the question of how operations are connected to other operations. Distinguishing both levels regarding the organizational analysis of the precise instances of the inter-systemic linkage between science and politics (see 3.) consequentially helps substantiate how scientific expertise becomes relevant to the political decision-making process. Does it influence the operational basis and consequently impact on how decisions are made, or does it rather regard the self-description and ‘identity work’ of the respective organizations?

### **b. Analyzing the Semantic Level of the Interface**

At ‘the semantic level’ of a social system, its self-description is structured.<sup>7</sup> Self-description can be defined as „the production of a text or the functional equivalent of a text [...] through which the organization identifies itself” (*Luhmann* 2011, p. 417). It always refers to the organizations *as an entity of all its operations*: „The system reflects on its own unity” (*Luhmann* 2013, p. 175). Self-descriptions have to provide continual identity for as broad a variety of circumstances, occasions and situations as possible – directed both inwards and outwards. This identity is produced by a variety of variables, such as name, address, a distinguished function or goal (such as a product or service) and an organizational history (*Luhmann* 2011, p. 423).

Regarding the empirical analysis of the semantic level, all forms of text that an organization produces for public use thus become relevant. Besides the organizational and departmental names (*Guggenheim* 2005, p. 149), so-called ‘mission statements’ and ‘re-

ports' (of any sort for that matter) are an integral part of the identity work of an organization and, as such, instructive to their empirical analysis (Luhmann 2011, p. 425). Relevant data should therefore be easily accessible via the organizational websites. By using methods of qualitative content analysis (see e.g., Mayring 2010), diverse types and prevalent frames of 'bundled organizational identity' can be analyzed and screened regarding the integration of scientific references. For that purpose, different groups of such scientific semantics could be clustered and examined within the organizational self-description. Possible dimensions would be:

- 1) The use of *quantifying semantics*: Are organizational operations increasingly presented in the form of statistics – numbers, functions and figures? (Espeland/Stevens 2008; Heintz 2007; Porter 1995);
- 2) The demonstrative display of *individual experts* with their academic backgrounds and titles: Do the organizations increasingly draw on individual – maybe prominent – expertise or consultancy to secure its identity as a whole? (Jasanoff 1990; Weingart/Carrier/Krohn 2007); or
- 3) The presentation of organizational operations as based on scientific methods or theories: Are organizational operations increasingly displayed as 'science based'? (Drori/Jang/Meyer 2006; National Research Council (U.S.) 2012)

Such an analysis could ascertain if, how and in what context the selected organizations use scientific semantics to describe themselves, and what role these play in constructing their identity.

### c. Analyzing the Operative Level of the Interface

As already noted, at the operative level the reproduction of the social system is structured: „What actually takes place is decided on this level.” (Luhmann 1996, p. 60). Regarding organizations, this definition essentially points to their decision-making premises ('Entscheidungsprämissen'): 'Premise' denotes a precondition that is no longer checked or questioned before its application. Therefore, these premises constitute the operative structures of organizations. These decision-making premises – due to a high degree of formalization regarding organizational procedures – are manifested (and therefore: empirically observable) in the formal structure of organizations. Consequently, analyzing the organizational interface of science and politics at the operative level implies exploring the particular forms in which scientific expertise is integrated into the formal structure of the selected organizations. This formal side of analysis thereby forms a rational complement to the semantic-level study previously suggested. The formal structures are a crucial source of empirical reality, pointing towards dominant expectations and the structural norms of modern society. It would be quite a severe misunderstanding to disqualify this dimension as superficial and sociologically insignificant. Generally, we can distinguish between decision-making-programs (a), communication channels (b) and personnel (c) (Luhmann 2011, p. 225). All three types of premise structure the organizational decision-making process.

Programs (a) define the factual accuracy of organizational decisions and therefore apply to the organizational tasks (Luhmann 2011, p. 257). In their programs, the organizational ability to integrate various problem perspectives becomes manifest in the most straightforward sense. Here, one can observe an organization's free choice between different institutional logics or societal spheres, be they economic criteria of feasibility, sci-

entific criteria for truth, *legal* criteria of right and wrong and so forth (*Lieckweg/Wehrsig* in: *Tacke* 2001, p. 40). The assignment of priorities within this programming leads to the emergence of ‘economic’, ‘medical’ or ‘scientific organizations’ (*Bora* in: *Tacke* 200, p. 171). For empirical observation, we can draw on task descriptions of certain positions and departments or the bylaws and mission statements of an organization as a whole.

Regarding the question at hand, the legal status of these boundary organizations should be especially instructive. Based on the above-mentioned assumption of a „pluralisation of politics” (*Stichweh* 2015, p. 46), one could retrace the potential transformation (and plurality) of the organized boundary between politics and its knowledge-relevant environment. For example, how is accountability constituted within the formal structure of these organizations and how are competences distributed? In a similar vein – and for the case of The Brookings Institution – *Critchlow* (1985, p. 62) for example observes a programmatic and operative alignment of organizational structures with the academic ideal: „Organized along the lines of an academic department in a major university [...] researchers were allowed to pursue research of their own choosing with complete independence from trustee interference”. Or, regarding the case of Citizens for a Sound Economy (CSE), *Rich* (2004, p. 219) notes the formation of organizations „that explicitly combine research and advocacy” as a recent development. In that sense, the exploration of potential shifts regarding novel forms of integration of scientific expertise within the programs of the organized boundary might prove insightful.

The Communication Channels (b) define the formal structure of an organization and can thus be seen as „the organization of the organization” (*Seidl/Becker/Luhmann* 2005, p. 43). Common examples are ‘hierarchical’ vs. ‘matrix’ organizations. Regarding the empirical analysis, the departmental structure (e.g., R&D departments and the like) or positions, which provide the interface between the organization and its scientific environment (e.g., posts with a distinctive and explicit scientific function) become relevant. Instead of looking at task descriptions however (as is the case regarding organizational programs), the formal integration of these units into the organizational structure becomes critical. This is crucial to point out as it becomes observable not only which departments or positions are implemented, but also if (at all), how, and to what extent they are operationally integrated into the actual decision-making process. An instructive analysis might focus on the distribution of resources (funds, personnel) and hierarchies (decision-making-authority, -competences and right of command) in order to detect organizational priority setting. Documents, which should be instructive (and usually publicly available) in this regard, are therefore organizational charts.

Personnel decisions (c) apply to decisions on organizational membership and staffing (*Luhmann* 2011, p. 287). Since all decisions are in some way attributed to a specific person who is ‘in charge’, the organizational personnel constitute another (final) type of decision premises. Selecting the ‘right’ personnel depends on the matching of organizational expectations (stated in the respective job-description) on the one hand and the expected features of a suitable person on the other (*Luhmann* 2011, p. 287). This in turn seems meaningful to the objective of identifying scientific references in the selected organizations. While it is obviously pointless ‘sorting’ personnel into societal systems, the analysis of staffing or recruiting strategies should be instructive. More precisely, one could analyze recruiting-, selection- and promoting-strategies within the selected organizations of the interface, which qualification criteria are being put forward (emphasized properties, skills and competences) for specific positions and which selection procedures are predom-

inantly implemented (e.g., assessment centers vs. academic appointing committees)? Since organizational membership is obviously not arbitrary – illustrated by the effort organizations put into the ‘optimal’ selection of its members or employees – one can assume that such an analysis could essentially detect prevalent organizational expectations that become manifest in personnel decisions.

## 4 Conclusion

Notions of ‘Wicked Problems’ or ‘Grand Societal Challenges’ seem to leave no doubt. The complexity of political challenges and the respective need for informed decision-making appear to be constantly increasing. It has been widely suggested that science plays a crucial part in delivering this evidence-based need for a somehow ‘better’ or more sound political decision-making process (*National Research Council (U.S.)* 2012, p. 50). While this scenario intuitively seems very plausible – we can witness the high political profile of scientific experts on a daily basis in the news – a need for further research remains when it comes to the systematic conceptualization of this scientific bearing on political decision-making processes.

To that end, an analytical framework was outlined that focuses on the properties and forms of the specific instances of linkage between science and politics via the organizational interface of modern political decision-making and its knowledge-relevant environment. This contribution pursued the systematic access of the science-politics relationship, building on predominantly formal structures of political reality and their organizational settings. Consequently, the goal is understanding to which distinct structural changes this notion of a ‘scientization’ of politics relates. The approach is set out to retrace the pluralized organized interface constituting political decision-making today, and explore its potential transformation under the condition of its diagnosed ‘scientization’.

## Notes

- 1 Opposed to, for example, implying a ‘stepping in’ of science for politics, in the sense of an alignment of (scientific and political) functions as reflected in Lane’s observation.
- 2 See *Boswell* 2012 for a compelling account of these debates.
- 3 See *Kaldewey et al.* (2015, p. 20f.) for exemplary accounts of the ‘problem careers’ of Climate Engineering, Energy Security, Demographic Change and Global Health Challenges.
- 4 This becomes vividly clear when looking at the failure of international climate policies for example.
- 5 Website: <http://www.gpo.gov/fdsys>.
- 6 Also referred to as the ‘operational’ level.
- 7 It should be noted, that the term ‘semantic level’ is used here in a very limited sense of self-description. Sociologically the concept of ‘semantics’ encompasses a much broader diversity of contexts and essentially points to a form of social meaning.

## Literature

- Beck, S., 2009: Das Klimaexperiment und der IPCC: Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik in den internationalen Beziehungen.
- Bell, D., 1973: *The Coming of Post-Industrial Society*. New York: Basic Books.
- Bogner, A./Menz, W., 2002: Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik, in: *Leviathan*, 30 (3).
- Bogner, A./Torgersen, H. (Eds.), 2005: *Wozu Experten?: Ambivalenzen der Beziehung von Wissenschaft und Politik* (1. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boswell, C., 2008: The political functions of expert knowledge: knowledge and legitimation in European Union immigration policy, in: *Journal of European Public Policy*, 15 (4), pp. 471-488.
- Boswell, C., 2012: *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braun, D., 1993: Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making, in: *Journal of Public Policy*, 13 (2), pp. 135-162.
- Brown, M.B., 2009: *Science in Democracy: Expertise, Institutions, and Representation*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Brown, M.B./Lentsch, J./Weingart, P., 2005: Representation, Expertise, and the German Parliament: A Comparison of three Advisory Institutions, in: *Democratization of Expertise?*, pp. 81-100. Springer.
- Carrier, M./Nordmann, A. (Eds.), 2011: *Science in the Context of Application* (Vol. 274). Dordrecht: Springer Netherlands. (Retrieved from <http://www.springerlink.com/index/10.1007/978-90-481-9051-5>)
- Critchlow, D.T., 1985: *The Brookings Institution, 1916-1952: Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*. Northern Illinois University Press DeKalb.
- Desmarais, B. A./Hird, J. A., 2013: Public Policy's Bibliography: The Use of Research in US Regulatory Impact Analyses, in: *Regulation & Governance*.
- Drori, G.S./Jang, S.Y./Meyer, J.W., 2006: Sources of Rationalized Governance: Cross-National Longitudinal Analyses, 1985-2002, in: *Administrative Science Quarterly*, 51 (2), pp. 205-229.
- Espeland, W.N./Stevens, M.L., 2008: A Sociology of Quantification, in: *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 49 (03), pp. 401-436.
- Folke Schuppert, G./Voßkuhle, A. (Eds.), 2008: *Governance von und durch Wissen*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Greenwood, R./Raynard, M./Kodeih, F./Micelotta, E. R./Lounsbury, M., 2011: Institutional Complexity and Organizational Responses, in: *The Academy of Management Annals*, 5 (1), pp. 317-371.
- Guggenheim, M., 2005: *Organisierte Umwelt. Umweltdienstleistungsfirmen zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Politik*. Bielefeld: transcript.
- Guston, D. H., 2001: Boundary Organizations in Environmental Policy and Science: An Introduction, in: *Science, Technology, and Human Values*, pp. 399-408.
- Haas, P.M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, 46 (1), p. 1.
- Haas, P.M./Haas, E.B., 1995: Learning to Learn: Improving International Governance, in: *Global Governance*, 1 (3), pp. 255-284.
- Habermas, J., 1968: Technik und Wissenschaft als "Ideologie"?, in: *Man and World*, 1 (4), pp. 483-523.
- Heintz, B., 2007: Zahlen, Wissen, Objektivität: Wissenschaftssoziologische Perspektiven, in: *Zahlenwerk*, pp. 65-85. Springer.
- Hird, J. A., 2005: *Power, Knowledge, and Politics: Policy Analysis in the States*. Georgetown: University Press.
- Jasanoff, S., 1990: *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Jasanoff, S., 2005: Judgment under siege: the three-body problem of expert legitimacy, in: *Democratization of Expertise?*, pp. 209-224. Springer.

- Jung, A./Korinek, R.-L./Straßheim, H.*, 2014: Embedded expertise: a conceptual framework for reconstructing knowledge orders, their transformation and local specificities, in: *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, (ahead-of-print), pp. 1-22.
- Kaldewey, D./Russ, D./Schubert, J.*, 2015: Following the Problems. Das Programm der Nachwuchsforscherguppe „Entdeckung, Erforschung und Bearbeitung gesellschaftlicher Großprobleme“, in: *FIW Working Paper* (No. 2).
- Lane, R.E.* 1966: The decline of politics and ideology in a knowledgeable society, in: *American Sociological Review*, pp. 649-662.
- Luhmann, N.*, 1987: *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N.*, 1995: Why Does Society Describe Itself as Postmodern?, in: *Cultural Critique*, 30, pp. 171-186.
- Luhmann, N.*, 1996: Complexity, Structural Contingencies and Value Conflicts, in: *Detraditionalization: Critical reflections on authority and identity*, P. Heelas, P./Lash, S./Morris P. (eds), pp. 59-71.
- Luhmann, N.*, 2011: *Organisation und Entscheidung*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N.*, 2013: *Theory of Society*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Maasen, S./Weingart, P.*, 2006: *Democratization of Expertise?: Exploring Novel Forms of Scientific Advice in Political Decision-Making* (Vol. 24). Springer.
- Mayring, P.*, 2010: *Qualitative Inhaltsanalyse*. Springer.
- McCright, A.M./Dunlap, R.E.*, 2011: The Politicization of Climate Change and Polarization in the American Public's Views of Global Warming, 2001-2010, in: *The Sociological Quarterly*, 52 (2), pp. 155-194.
- National Research Council (U.S.)*, 2012: *Using Science as Evidence in Public Policy*, in: *Prewitt, K./Schwandt, T.A./Straf, M.L.* (eds.). Washington, D.C: National Academies Press.
- Nelkin, D.*, 1975: The Political Impact of Technical Expertise, in: *Social Studies of Science*, 5 (1), pp. 35-54.
- Pielke, R. A.*, 2013: *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Porter, T.*, 1995: *Trust in Numbers*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Porter, T. M.*, 2006: Speaking Precision to Power: The Modern Political Role of Social Science, in: *Social Research: An International Quarterly*, 73 (4), pp.1273-1294.
- Rich, A.*, 2004: *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge University Press.
- Schelsky, H.*, 1961: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, pp. 5-46. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schelsky, H.*, 1965: *Auf der Suche nach Wirklichkeit: gesammelte Aufsätze*. Düsseldorf/Köln: E. Diederichs.
- Seidl, D./Becker, K. H./Luhmann, N.*, 2005: *Niklas Luhmann and organization studies*. Malmö; Herndon, VA: Liber; Distribution [in] North America, Copenhagen Business School Press.
- Stichweh, R.*, 2015: Analysing Linkages Between Science and Politics. Transformations of Functional Differentiation in Contemporary Society, in: *Interfaces of Science and Policy and the Role of Foundations*, pp. 38-47 Stiftung Mercator.
- Strulik, T.*, 2008: *Cognitive Governance. Beobachtungen im Kontext der Risikosteuerung des globalen Finanzsystems*, in: *Schuppert, G.F./Voßkuhle, A. (Hg.)*, *Governance von und durch Wissen*. Baden-Baden: Nomos, pp. 87-109.
- Tacke, V.*, 2001: *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*. Springer.
- Touraine, A.*, 1972: *Die postindustrielle Gesellschaft*. Suhrkamp.
- Vibert, F.*, 2007: *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge University Press.
- Weingart, P./Carrier, M./Krohn, W.*, 2007: Experten und Expertise, in: *Weingart, P./Carrier, M./Krohn, W.*, (eds.), *Nachrichten aus der Wissensgesellschaft: Analysen zur Veränderung der Wissenschaft*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2007, pp. 293-304.
- Weiss, C. H.*, 1977: *Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research*, in: *Policy Analysis*, pp. 531-545.

*Weiss, C. H.*, 1979: The Many Meanings of Research Utilization, in: *Public Administration Review*, 39 (5), pp. 426.

*Willke, H.*, 2009: Smart Governance. Complexity and the Megacity, in: *Matthiesen, U./Mahnken, G.* (eds.), *Das Wissen der Städte* pp. 365-378. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

*Anschrift der Autorin:*

Julia Schubert, Forum Internationale Wissenschaft, Abteilung Wissenschaftsforschung,  
Heussallee 18-24, 53113 Bonn

E-Mail: [j.schubert@uni-bonn.de](mailto:j.schubert@uni-bonn.de)

Ina Radtke/Thurid Hustedt/Anne Klinnert

## Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?

The Cases of Climate Adaptation, Immigration and Raw Materials in the German Federal Government

### Abstract

Based on a comparative design, the article shows that inter-ministerial working groups do not generally represent panaceas for coordination problems as is usually assumed by the literature. The analysis compares three inter-ministerial working groups in the German federal government. The article asks which factors influence the mode of coordination in inter-ministerial working groups. The analysis reveals that it is affected by the organisational structure of these bodies and the negotiation mode for solving conflict among its members, which leads to variance in its capacity to establish positive coordination.

*Key words:* positive and negative coordination, inter-ministerial working groups, German federal government

### Zusammenfassung

*Interministerielle Arbeitsgruppen als Allheilmittel für Koordinationsprobleme? Klimaanpassung, Zuwanderung und Rohstoffe in der deutschen Ministerialverwaltung*

Anhand einer Untersuchung von drei interministeriellen Arbeitsgruppen in der deutschen Ministerialverwaltung zeigt dieser Artikel, dass interministerielle Arbeitsgruppen, anders als in der Literatur angenommen, kein Allheilmittel für Koordinationsprobleme darstellen. Der Artikel fragt nach den Faktoren, welche den Koordinationsmodus in den interministeriellen Arbeitsgruppen prägen. Die Analyse zeigt, dass dieser von der organisationalen Struktur der Arbeitsgruppen und dem Verhandlungsmodus zwischen den vertretenen Ministerien beeinflusst wird. Dies führt zu Varianz zwischen den interministeriellen Arbeitsgruppen und damit zu Unterschieden in der Fähigkeit, positive Koordination herzustellen.

*Schlagworte:* Positive und negative Koordination, interministerielle Arbeitsgruppen, deutsche Ministerialverwaltung

## Introduction

The demand to coordinate is as old as functional differentiation within administration (Gulick 1937, Ellwein 1991, p. 99; Mayntz/Scharpf 1975, p. 145) and a particularly difficult task with regard to policy issues that cross established sector divisions. Though it is considered a perennial issue of both public administration practice and research, coordination is neither a fixed term in public administration research nor do we have a ‘grand theory’ of coordination (Hustedt/Veit 2014, Wildavsky 1973, Andeweg 2003). While coordi-

nation is thus widely called for, systematic findings on the variety of coordination structures, processes and practices in government are rare (but see: *Laegreid et al.* 2014). In policy coordination in general, ‘negative coordination’ is considered to represent the standard coordination procedure in government among policy officials (*Scharpf* 1973, 1996). Here, cross-sector policy making is based on the initial draft prepared by one organisational unit that has primary responsibility for the issue. Subsequently, other units get involved to check if the draft would interfere with their policy preferences and turfs. In addition, however, a variety of inter-ministerial coordination bodies have been established in a number of policy fields by many governments and at various levels of hierarchy. Yet inter-ministerial working groups have so far represented a ‘black box’ of research on coordination in German federal government. It is not just that one of the few comprehensive studies dates back to 1968 (*Prior* 1968, but see: *Hustedt* 2014), but also that it is almost impossible to identify their exact number as the government does not register them, nor does it file or monitor them.

In general, inter-ministerial working groups are considered to be additional coordination structures addressing sector differentiation within public administration to overcome ‘siloization’ (*Alexander* 1993, p. 333; *Peters* 2006, pp. 131-132). These bodies are thus linked to pressure for greater “horizontality” (*Peters* 2006) in government. In both academia and government practice it is often implicitly assumed that such pressure is best coped with by means of ‘positive coordination’ i.e., collaborative drafting and the negotiation of compromise, instead of unilateral ‘negative coordination’. Drafts prepared by means of positive coordination are assumed to be more innovative and greater in scope (*Scharpf* 1993, p. 144). It is true that positive coordination is not necessarily ‘better coordination’ as it is much more difficult and involves much conflict (*Scharpf* 1993, p. 140). Furthermore, transaction costs are higher, which drains resources such as time and staff.

Against this backdrop it is remarkable that we have only very limited knowledge of how coordination actually takes place within inter-ministerial working groups. This question is of particular relevance considering that inter-ministerial working groups differ in various regards. They are typically established to work on a concrete policy issue in either a short-term framework or in more formalised permanent bodies. They are established at various hierarchical levels and can include representatives from interest organisations, or be composed exclusively of representatives of ministries. Given the variety in mandates and composition, it seems implausible that they all show a uniform mode of coordination. This article addresses this research gap by investigating three inter-ministerial working groups in the German federal government by asking: What factors influence the coordination mode within inter-ministerial working groups?

The aim of the article is thus a ‘reality check’ of the assumption that inter-ministerial working groups follow the ideal-type of positive coordination. It argues on the one hand that the organisational structure of inter-ministerial working groups, and the negotiation mode among its members on the other, are crucial to understanding how inter-ministerial working groups coordinate. The analysis reveals that organisational structures and negotiation modes vary between inter-ministerial working groups and affect the overall mode of coordination. Inter-ministerial working groups therefore differ from the assumed positive coordination in an empirical sense, which reduces their actual capacity to serve as panaceas for coordination problems.

The article analyses three inter-ministerial working groups that have been established in the German federal government in recent years: the inter-ministerial working groups on

climate adaptation, raw materials and immigration. In all three cases, external pressure fostered the demand for greater horizontality within policy-making. However, the cases differ with regard to the policy sector and the realm of the establishment of the inter-ministerial working group being either the operational level, the level of state secretaries, or the interface between the public and private sphere.

The remainder of the article is structured as follows. In the next section, the core argument is developed in more detail followed by an elaboration of the research design. The empirical analysis then applies the working assumptions developed to each case. Subsequently, the research question is answered by comparing the influence of the analysed factors on coordination within inter-ministerial working groups. The paper concludes by discussing avenues for further research.

## Understanding Coordination in Inter-Ministerial Working Groups

This article argues that the coordination in inter-ministerial working groups can be understood by its organisational structure on the one hand, and by the mode of negotiation among its members on the other. It is based on the assumption that information processing and coping with conflict are highly interdependent in the empirical world e.g., power structures and anticipation of conflict influence these processes (*Scharpf* 1993, p. 22).

Inter-ministerial working groups are supposed to “concert the decisions and actions of their subunits or constituent organizations” (*Alexander* 1993, p. 331) typically in the form of coordinated policy outputs, such as a strategy document. Thus, they are supposed to increase the capacity of information processing and building consensus – the two prerequisites of effective problem solving (*Scharpf* 1993, p. 32). Coordination within inter-ministerial working groups constitutes processes based on interactions in which conflict is regularly observable and consensus hard to achieve (*Scharpf* 1993, p. 21, for an in-depth discussion on various meanings of coordination see *Peters* 2015, pp. 3-8) and can be conceptualized by negative and positive coordination. Negative coordination denotes a process in which the key responsible organisational unit prepares a draft that is checked for objections by the other parties involved. In contrast, positive coordination refers to a process in which a collaborative draft is prepared by including all parties involved proactively from the initial drafting stage by asking for contributions that are harmonized, with the goal of ending up with one collaborative output. However, positive and negative coordination represent “ideal types” (*Mayntz/Scharpf* 1975, p. 147) and “a continuum rather than dichotomous alternatives” (*Mayntz/Scharpf* 1975, p. 147). Thus, also Renate Mayntz and Fritz Scharpf as the ‘founders’ of this distinction point to empirical variety in everyday government coordination.

To analyse the coordination mode between the two ideal-types of positive and negative coordination in inter-ministerial working groups, two particular factors are considered of crucial relevance: firstly, the organisational structure of a working group, and secondly, the dominant negotiation mode. Both factors indicate whether an inter-ministerial working group shows positive coordination because they focus on the key factors that structure coordination processes.

Firstly: Organisational structure is an important factor to understand coordination within inter-ministerial working groups, because it signifies the overall rules that “give

rise to distinctive actors and action routines” (*Scott* 1994, p. 70). Thus, the organisational structure preselects perceptions of problems and solutions (*Scharpf* 1993, p. 26; *Dearborn/Simon* 1958). To operationalise, the organisational structure of an inter-ministerial working group refers to the division of competencies in the group between the parties involved. By assigning lead responsibilities to some and ‘ordinary’ membership to others, resources to influence coordination are distributed unequally between the members. If the lead responsibility to coordinate is dispersed between various actors, the trend is towards positive coordination because such decentralisation requires participants to contribute their individual preferences and views that must subsequently be conflated to achieve agreement. If the lead responsibility is centralised, coordination in an inter-ministerial working group is directed towards negative coordination because centralisation enables the lead unit to lay down its preferences and views on the policy problem. In so doing, it has the opportunity to impose views on others if not actively opposed.

Secondly: The negotiation mode is of crucial importance to understanding coordination in inter-ministerial working groups (*Scharpf* 1993, pp. 143-144), because it is a particular feature of cross-cutting issues i.e., those that become topics for horizontal coordination. Knowledge of the policy problem, potential solutions and means-ends chains are contested between involved actors (*McGrath/Arrow/Berdahl* 1999, p. 2010). Thus, diverging interests can be observed which reflect variance in problem perceptions and resulting interests (*Sabatier* 1999, p. 5), which can constitute a “negotiators’ dilemma” (*Scharpf* 1993, p. 138) as participants will show cooperative and competitive orientations at the same time. Thus, analysing how conflicting interests are coped with within negotiation is important as means to understanding coordination in inter-ministerial working groups.

In settings of positive coordination, conflicts are managed by “multilateral and simultaneous negotiations among all units concerned” (*Scharpf* 1993, p. 144). Thus it is aimed at a truly coordinated collaborative draft representing a shared view on the issue at hand, and on how to address it through government policy. Measures to develop a common language and partisan mutual adjustment are therefore visible during negotiation and coping with conflict within this setting.

In settings of negative coordination, coping with conflicts typically shows “sequential negotiations, or even [...] unilateral avoidance” (*Scharpf* 1993, p. 144). Thus, the behaviour of participants involved clearly demonstrates turf protection by mutual protection of the individual area of competence from the interference of other parties. Turf protection is typically accompanied by potential vetoes from single actors with regard to the proposal. It thus directs attention towards objection and the accomplishment of a single actor’s interests. A lowest common-denominator position instead of a multi-faceted approach towards the policy issue is aimed at during coordination.

Empirically, the effects of organisational structures and modes of coordination are not mutually independent. For example, the division of core competencies for arranging coordination is likely to impact on how conflicts are addressed. Here, the distinction serves the analytical goal of shedding light on the inner dynamics of coordination in inter-ministerial working groups, which are influenced by both structure and process characteristics. Table 1 sums up the factors to analyse coordination.

*Table 1: Negative and positive coordination*

	<i>Negative coordination</i>	<i>Positive coordination</i>
<i>Organisational structure</i>	Centralised lead to coordinate in one actor	Dispersed competence to coordinate among various actors
<i>Negotiation mode</i>	Unilateral avoidance	Multilateral negotiations among all units concerned

Source: Own compilation.

To sum up, inter-ministerial working groups are often considered to establish positive coordination. It is seen as leading to a multi-faceted and innovative approach towards a policy problem (*Scharpf* 1993, p. 144). Thus, our analysis is guided by two working assumptions to empirically study if we find positive coordination:

- A1: Organisational structure: the lead responsibility to coordinate is dispersed between at least two actors.  
 A2: Negotiation mode: Negotiations are characterised by multilateral and simultaneous negotiations among all units concerned.

Or to put it differently, if the results of the analysis show centralisation of competence to coordinate and sequential negotiations or unilateral avoidance, we conclude the coordination mode in an inter-ministerial working group is characterised by negative coordination.

To reflect the negotiation modes of positive and negative coordination as ideal-types, a continuum of modes of coordination in inter-ministerial working groups can be created for the empirical observation based on the assumptions. Hence, it can be assumed that alongside either full positive coordination or full negative coordination, hybrids with only one of the assumptions remaining valid are observable.

## Research Design and Data Collection

This study represents a comparative case design. Overall, the selected cases represent typical examples of inter-ministerial working groups in the German landscape of inter-ministerial coordination bodies, and share three similarities. First, the policy problems addressed (climate adaptation, raw materials supply, migration) constitute typical cross-sector policy issues that do not fall into the area of responsibility of a single ministerial portfolio. Second, all inter-ministerial working groups under investigation are established in the context of a need to formulate a particularly comprehensive multi-faceted governmental strategy. They are thus pressured to coordinate horizontality (*Peters* 2006). Thirdly, they are all established within one decade and thus about the same time (2005 to 2015). The “typical case selection strategy” fits the research objective of this study, which is a “pattern-matching investigation” (*Seawright/Gerring* 2008, p. 299) aiming at an analysis *within* representative cases.

By comparing the cases, the research design of this study seeks to achieve a comprehensive perspective of the landscape of inter-ministerial working groups in the German federal government. The case selection strategy of ‘typical cases’ is therefore supplemented by the cases being selected based on differences in their respective setting. Whereas the inter-ministerial working group for climate adaptation was set up at the

working level of the ministries involved, the inter-ministerial working group for immigration was established at the level of state secretaries. In contrast, the inter-ministerial working group for raw materials was set up at the interface between the public and the private sphere.

Data collection includes a qualitative analysis of key documents and approximately 60-minute semi-structured expert interviews with members of the three inter-ministerial working groups conducted in 2014 and 2015. The data was analysed in two steps. First, key documents for each policy field were studied to identify the organisational structure of inter-ministerial working groups, differing perspectives, and potential tensions. Second, the interviews were conducted and analysed to attain data on how the members perceived the distribution of responsibilities within the inter-ministerial working groups, diverging perspectives and interests, and coping with conflict through negotiation within the bodies. To investigate the organisational structure, we analysed documents for formal lead responsibility as well as the working structure within the inter-ministerial working group, and asked in the interviews for the role of participants within the bodies (e.g., Who formulates the agenda of meetings of the working group? Who is responsible for a draft version of the group's output? Is there a division of tasks among the members throughout the process?) For the factor 'negotiation mode' we analysed documents for variance with regard to participants' perspectives on policy problems and solutions. We then asked in interviews how these perspectives materialised with regard to inter-ministerial working groups' output. We also asked for the way in which negotiations to cope with conflict among members take place (e.g., To what extent is there a mutual understanding with regard to the policy problem among the members? What happens in case of disagreement between members?).

In considering climate adaptation, ten interviews were conducted and the document analysis relies on policy documents such as the National Adaptation Strategy and its subsequent implementation report. For immigration, we conducted seven interviews. Immigration laws and ordinances, the government's strategy papers, action plans and reports from the Federal Office for Migration and Refugees (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) were identified and analysed as key documents. The investigation of raw materials is based on seven interviews and on policy documents, such as the Federal Government's raw materials strategy and the German Resource Efficiency Programme (ProgRess). All interviews were conducted with the representatives of the federal ministries involved, either at the level of section head (*Referatsleiter/in*) or at the level of policy officials (*Referenten*). Moreover, the interviews on climate adaptation included the Federal Environmental Agency (*Umweltbundesamt*, UBA), while those on raw materials included representatives of societal organisations. Two ministries answered the questions in writing, these answers are just like the oral interviews cited or referenced. One interviewee requested that no recording be made. In this case, notes were taken carefully throughout the interview. As full anonymity was assured to all interview participants (except for those allied to the chair organisation of the inter-ministerial working groups in the policy fields of climate adaptation and raw materials), interviews are referred to by anonymous codes (IMA Adaptation = Interview Adaptation 1-10, IMA Raw Material = Interview RM 1-7; IMA Immigration = Interview Immigration 1-7).

## The Inter-Ministerial Working Group on Adaptation Policy

In general, the field of climate policy is split between mitigation and adaptation policy. Mitigation policy targets the causes of climate change mainly through emission reduction, while adaptation policy comprises measures and instruments to cope with adverse effects of climate change that appear inevitable (*IPCC 2007: Annex II*). Adaptation policy assumes a latecomer position on the international and domestic climate policy agenda (*Stecker/Mohns/Eisenack 2012*). It was not until 2008 that the German federal government approved a National Adaptation Strategy (NAS) (*BReg 2008a*). Whereas the Federal Environmental Agency (UBA) had already started working on the issue in 2002, as stipulated by international and EU processes and research findings on adaptation, the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB*) became interested in late 2006 when formal responsibility for domestic adaptation policy were shifted from the division for international climate policy to the division responsible for water policy, as the latter had already been involved in EU adaptation policy (*Stecker/Mohns/Eisenack 2012*, pp. 186-187, *Hustedt 2013*). The new unit in charge initiated an informal working group including those ministries that had begun to work on the issue, because adaptation policy had hitherto been an issue ministries were addressing on an individual basis. The aim of the informal working group was to raise awareness of, and draw attention to, the issue in other federal ministries by starting to work on the issue in an institutionalised, albeit informal manner (Interviews Adaptation 4, 6, 8, *Stecker/Mohns/Eisenack 2012*, pp.193-194). However, all parties involved were very aware of the cross-sector nature of adaptation policy, and it was the UBA that included the formal establishment of IMA Adaptation in the NAS (*BReg 2008a*) (Interviews Adaptation 4, 6, 8). IMA Adaptation was established to develop an implementation plan for the National Adaptation Strategy, which was approved by cabinet in 2011 (*BReg 2011*).

### Organisational Structure: Centralised Competence

With the formal assignment of lead competence for IMA Adaptation, the BMUB has been placed in the ‘driving seat’ regarding adaptation policy. All federal ministries are also formal members of the working group, but some do not participate in the meetings (Interview Adaptation 4). Formally, IMA Adaptation is established at the level of the heads of division (*Abteilungsleiter*). They delegated this responsibility to the level of the heads of section and policy officials after the initial meeting (Interview Adaptation 4). However, sitting in the driving seat does not imply that the BMUB can hierarchically impose its preferences on all other ministries, as the implementation plan ultimately represents a federal government policy document. Hence, all ministries involved had to agree on the document: “Because otherwise the document will be stopped at the political level anyway if not even the working level agrees on what is included” (Interview Adaptation 1). Yet, as the lead organisation, BMUB serves as a driving force in the coordination process and has a remarkable influence on the coordination structure by means of preparing suggestions for the agenda and by providing drafts of the working documents, which – of course – represent the view of the BMUB. It constitutes a “quasi-secretariat” (Interview Adapta-

tion 3) for IMA Adaptation and chairs working group meetings, prepares the daily agenda, and arranges for the distribution of working documents (for more details: *Hustedt* 2014). Quite in contrast to IMA International Migration, IMA Adaptation has no further internal substructure, but all meetings take place with all represented ministries. However, the lead organisation's scope for influence is limited by the fact that the final decision-making authority regarding all issues in their respective remit remains with the single ministries. Thus, with regard to the organisational structure, IMA Adaptation does not fulfil the prerequisite for positive coordination, as the ability to coordinate is centralised in one lead ministry.

## Mode of Negotiation: Unilateral Avoidance

This 'first-among-equals' structure is also reflected in the mode of negotiation of IMA Adaptation. Though the establishment of IMA Adaptation did not reveal particular policy-related conflicts, it did initiate typical ministerial behavioural patterns of turf protection, and single ministries' interests dominate the process. The departmental representatives considered advocating their ministries' interests and perceptions in the working group as their main task at the core of their individual mandate (Interviews Adaptation 1-7, 10). From the perspective of departmental representatives, it is crucial that all contributions to the working group are in accordance with the "technical and political appraisal" (Interview Adaptation 5) of the home ministry (similar: Interviews Adaptation 1-3, 6). In the words of one interviewee: "Everyone has to represent the perspective of one's home ministry" (Interview Adaptation 3). Thus, they aimed at "developing a sense of where things could go wrong" (Interview Adaptation 2, similarly: Interviews Adaptation 3-6). While no obvious policy conflicts emerged, the mere establishment of IMA Adaptation made the ministries involved aware of mutual positions that would be inclined to 'fight back', fostering persistent conflicts along departmental boundaries e.g., between the ministries for environment and transport. This 'single-ministry' focus is also underlined by an analysis of the implementation plan showing that all activities and projects therein remain under the lead of the single responsible ministries and no joined activities are projected (*Hustedt* 2014). Thus, unilateral avoidance i.e., respecting mutual interests and single turfs, characterises the negotiation mode in IMA Adaptation. All in all, IMA Adaptation represents a case of negative coordination as evident from centralised coordination competence – both formally and empirically – and negotiations relevant to the single departmental interests.

## The Inter-Ministerial Working Group on Immigration

The policy field of immigration has seen several reforms in Germany in the last two decades linked to an increased political will to steer the issue according to national and labour-market needs. This has replaced the focus on preventing immigration. Demographic change results in increased competition among ageing and shrinking industrial countries for qualified labour forces (*Angenendt* 2013, p. 5; *Tietze* 2008). The increased numbers of asylum seekers in recent years further necessitate a rethink about links between migration, development and foreign policies and a return to the governmental agenda (*Angenendt*

2015; *Nuscheler* 1995, p. 42) which has become even more pressing considering the refugee crisis starting in 2015. Furthermore, a multi-faceted perspective on migration policy was formulated at the EU level in the form of a “Global Approach to Migration” (*Bendel* 2009, p. 123). Based on increased pressure to formulate a national strategy which conceives of immigration not only as a security issue (Interviews Immigration 1, 2, 7) and in the context of an increased demand to advocate German interests at the EU and international level (Interview Immigration 3), the inter-ministerial working group ‘International Migration’ (St AG) was constituted on 15 October 2014 (*BT-Drs.* 2014). Within policy formulation in the German policy field of immigration, the importance of cross-sector interaction was confirmed by the interviewees. Each pointed to several ministries that are important in their everyday work (Interviews Immigration 1-7). The St AG was established at the level of administrative state secretaries. In the German federal government, administrative state secretaries are the top civil servants that are appointed as ‘political civil servants’ i.e., they can be sent to temporary retirement according to the Civil Service Law (§54 BBG). The establishment of the St AG at this level is supposed to be a symbol of the ability to form a unified capacity to act (Interview Immigration 6).

## Organisational Structure: Dispersed Competence to Coordinate

The organisational structure of the inter-ministerial working group reflects the ideal type of positive coordination as it establishes a dispersed competence to coordinate through shared leadership of the working group and further differentiation of the body. During the drafting of ministerial bills, the central role usually played by the Ministry of Interior (*Bundesministerium des Innern*, BMI) was highlighted by all interviewees (Interviews Immigration 1-7). This dominant role of the BMI is considered as inhibiting a formulation of a multi-faceted strategy for immigration as it is linked to a prevailing one-sided, security-oriented perspective on the policy problem (Interviews Immigration 3, 7). At the same time, the expertise of other ministries to formulate a holistic strategy for immigration policy and to turn it into concrete measures is considered vital but missing (Interviews Immigration 3, 6). The establishment of the St AG is seen as a way to overcome such problems during standard coordination in the policy field (Interviews Immigration 1-4). Representatives of the Ministry of Foreign Affairs initiated the working group (*Auswärtiges Amt*, AA) who approached the Ministry of Interior, which resulted in a shared lead of the BMI and the AA. It is further differentiated into five sub-working groups, which are led by single ministries.

Additionally, a steering group of BMI, AA and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ) decides on this structure and the time-line of the process and is responsible for merging the results of each sub-group into one report. It thus is the formalisation of the shared lead. The steering group is responsible to draft the results of the working groups based on the output of the individual sub-working groups (Interviews Immigration 3, 6). In the sub-working groups ordinary members of the Ministry for Economic Affairs and Energy (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, BMWi), Ministry of Labour and Social Affairs (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*, BMAS), Ministry of Education and Research (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, BMBF) and the Ministry of Justice and Consumer Protection (*Bundesministerium der*

*Justiz und für Verbraucherschutz*, BMJV) come together led by a representative of one of the ministries belonging to the steering group:

- Relations to third countries and international fora (led by AA)
- Fighting of illegal/irregular migration (led by BMI)
- Migration and development (led by BMZ)
- Protection of refugees (led by AA)
- Steering of legal migration (led by BMI)

Thus, the case shows the shared lead of BMI and AA with an additional strong role for the BMZ. Overall, the working group reflects dispersed ability to coordinate, meaning that our first working assumption holds true in this case.

## Negotiation Mode – Multilateral

To interpret the negotiation mode in the inter-ministerial working group appropriately, it is important to state that the sub-working groups of the St AG only started meeting in spring 2015 (Interviews Immigration 1, 2) indicating an early stage of the working process. All interviewees in the ministries point to the importance of the inter-ministerial working group itself as an instrument of evaluating the status quo of immigration policies, and to facilitate common understanding and objectives (Interviews Immigration 1-7). However, finding a common language is at the moment the core concern e.g., understanding and incorporating core terms of development policies, as the BMZ was not involved much in previous coordination processes in national immigration policies (Interviews Immigration 2, 3, 5). Next to the difficulty of finding a common language, exchange of information has been the main purpose of the meetings so far (Interview Immigration 2) and there is a great willingness to invite external experts e.g., Commissioners of Migration of other EU member states or experts from foundations (Interview Immigration 3). Thus, arriving at a common understanding including the variety of policy aspects involved already appears rather difficult.

However, all interviewees emphasise the goal of the St AG to formulate a strategy (Interviews Immigration 1-7), which requires movement beyond the exchange of information towards decisions on objectives and measures (Interview Immigration 5). However, differing perceptions prevalent in the ministries involved have been seen thus safe as potentially inhibiting to such an achievement (Interviews Immigration 2, 3, 7). Remarkably however, all interviewees but one are confident that these can be overcome. The vague two-page concept paper drafted by the BMI and AA as a basis for the establishment of the working group is hereby seen as positive (Interview Immigration 3). The vague mandate allows a lot of room for manoeuvre and is considered to pave the way for a truly joint strategy instead of previously defining departmental interests. It already was stated in the interviews that some members of the working group were more willing to move away from the traditional perspective prevailing in their home ministries (*‘Hauslinie’*) than others for the sake of a common and multi-faceted perspective on the policy problem (Interviews Immigration 2, 3). Those statements can however also be seen as a pre-emptive blame shift if the working group fails to produce the wished output of a common strategy. Yet, the sub-working groups of the St AG consult simultaneously on the different aspects of the policy problem. Negotiations are multilateral as interviewees

emphasise that every representative is equally entitled to contribute ideas in the sub-working groups (Interviews Immigration 1, 3, 5, 6). The shared leadership of the body as a whole is further seen as a way to uphold diverse perspectives in the upcoming stage of drafting a concrete output leading to multi-faceted problem solving.

All in all, in the case of the inter-ministerial working group on immigration policy, we find grounds for possible tensions, but a joint effort to discuss varying perspectives on the policy problem multilaterally in the light of potential shared or coordinated solutions. So far, because of the dispersed ability to lead the coordination process and because of the multilateral mode of negotiation, the inter-ministerial working group on immigration policy represents full positive coordination.

## The Inter-Ministerial Working Group on Raw Materials

Germany is a resource-poor country that depends on imports. Securing the supply of raw materials is therefore a prerequisite for the economic power of the ‘export world champion’. For decades, the supply of raw materials had been considered an issue for companies. The public sector was not involved, because it was not perceived necessary. Instead, private players – especially companies – dominated the sector with their almost entirely economic perspective.

In the early 2000s however, world markets prices for mineral resources and metals rose dramatically, and price increases of between 100 and 500% were recorded (*Tiess* 2009, p. 67). German companies from the production sector were among the first to call for an involvement of the state in order to secure the supply (*Klinnert* 2015). Several interview partners confirmed this “cry for help” from the companies to be the reason for the establishment of the inter-ministerial working group Raw Materials in 2007 (*Interministerieller Ausschuss Rohstoffe*, IMA Raw Materials) in order to “coordinate the activities of the Federal Government within raw materials policy” (Interviews RM 1, 3-7). Beside this major concern for high prices, the issue of raw materials supply touches both domestic and foreign policy aspects e.g., the domestic extraction of raw materials and the efforts to increase resource efficiency in Germany on the one hand, and efforts to reduce distortion of competition in the international commodity markets within the WTO framework and bilateral raw materials partnerships on the other. These multiple objectives call for the involvement of several ministries in order to secure comprehensive governmental action under the roof of one shared strategy.

## Organisational Structure: Centralised Competence

The inter-ministerial working group was established at the level of head of divisions to coordinate the various (new) activities of the German government on raw materials, to develop a common government raw materials strategy (2010) and afterwards to exchange information on the implementation process as well as on related activities in the single ministries (Interviews RM 1-7). The BMWi is the logical counterpart of the companies and thus became the lead ministry in the IMA Raw Materials (Interviews RM 1, 3- 5, 7).

Next to BMWi, representatives of the German Chancellery, AA, BMUB, BMBF, BMZ, BMI, the Federal Ministry of Finance (*Bundesfinanzministerium*, BMF), of Food

and Agriculture (*Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft*, BMEL) as well as Transport and Digital Infrastructure (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, BMVI) are members of the IMA (*BReg* 2008b). Subordinated bodies of the BMWi, the German Mineral Resources Agency (*Deutsche Rohstoffagentur*, DERA) and the Federal Institute for Geosciences and Natural Resources (*Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe*, BGR) are permanent members of the IMA, too. The BGR is the central geo-scientific advisory organisation of the federal government, part of the portfolio of BMWi and represents a typical German governmental research agency (see *Bach/Döhler* 2012). In contrast to inter-ministerial coordination bodies in climate adaptation and immigration policy, private players contribute to IMA Raw Materials. These are the Federation of German Industry (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) and the Association of German Chambers of Commerce and Industry (*Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, DIHK). Both represent the interests of companies and industries dependent on raw materials.

The inclusion of industry representatives ensures that the latest developments in the respective private sectors concerning raw materials are brought to the knowledge of relevant ministries (Interviews RM 1-7). They further provide information in order to prevent belated reactions. It was a lesson from the early 2000s, when the German government was perceived as failing to notice that the situation on the world markets for raw materials had changed considerably and the production potential of German companies was endangered (Interviews RM 1, 4-7).

As the lead ministry, BMWi chairs and prepares the meetings, suggests the daily agenda and provides drafts of the working documents (Interview RM 1). After BMWi provided drafts to the involved ministries, they did not intervene concerning the content because “we wouldn’t make progress working like that” (Interview RM1). The ministries and their departments exchange information comprehensively, but “you don’t discuss the reasonableness” (*ibid.*). This is in the responsibility of the lead organisation.

IMA Raw Materials shows the centralised ability of the Economics Ministry to coordinate. Hence, the first working assumption – dispersed responsibility as a prerequisite for positive coordination – is not fulfilled in this case.

## Mode of Negotiation: Unilateral Avoidance

Problem-solving processes in the policy field rely on a multiplicity of sources that are arranged alongside organisational boundaries including the ministries involved as well as industry representatives. Negotiation processes in the working group show clear indications of turf-protecting behaviour alongside organisational boundaries that circle around a key line of conflict (Interviews RM 2, 4, 5, 7). One interviewee would thus divide the involved ministries into two groups, the first in favour of regulation (e.g., BMUB, BMZ) and the second in opposition to regulatory interventions restricting companies (e.g., BMWi, BMJV) (Interview RM 4).

This line of conflict refers to the economic and industry realm focusing on how to secure the continuation of supply in order to secure national production which clashes with social, developmental and environmental concerns, like an increase in recycling rates and substitution of raw materials or adequate payment, protected labour standards and conditions for mining workers (Interviews RM 2, 4, 5, 6). These conflicting objectives are

based on distinct perceptions on how to cope with the issue policy-wise. The most obvious and often mentioned line of conflict in this regard is the one between the BMWi and BMUB (Interviews RM 1-7). The BMUB is concerned with environment protection and recycling while the BMWi reminds the IMA of the necessity to preserve and create jobs in the industrial sector (Interviews RM 1, 2, 5). Another example would be the engagement of the BMZ to prevent resource conflicts or the misuse of export revenues by political leaders in developing countries while the BMWi is interested in a diversification of sources of supply. IMA Raw Materials parallels those diverging objectives reflected in the prevalence of ministry-specific interests. Thus, the process of consensus building and decision-making is characterized by turf protection. Those diverging interests are worked out bilaterally if considered necessary (Interviews RM 1, 2, 4).

In times of low prices the pressure for common governmental decision-making decreases as well as coordination and joint activities of all involved actors – public and private. Every department instead insists on its own objectives and the conflict between economic and environmental objectives becomes more and more evident.

The negotiation mode within IMA Raw Materials is characterised by unilateral avoidance, similar to the processes described for IMA Adaptation, and thereby clearly indicates the coordination mode categorised as ‘negative coordination’. Thus, both the first and second working assumption as prerequisites for positive coordination are not fulfilled in the case of raw materials.

## Comparison: On the Road to Positive Coordination?

The analysis of the coordination mode of the three inter-ministerial working groups on climate adaptation, immigration and raw materials shows that analysing the organisational structure and negotiation mode gives valuable insights in the coordination dynamics of inter-ministerial working groups. In all three cases the issue areas cut across established sector lines. Furthermore, they were set up at about the same time in response to pressure for horizontality. The analysis demonstrates that they differ in regard to their mode of coordination (see table 2).

*Table 2: Findings of analysis*

	Adaptation	Immigration	Raw materials
Organisational structure	Centralised competence (environmental ministry)	Dispersed competence	Centralised competence (economics ministry)
Negotiation mode	Unilateral avoidance	Simultaneous, multilateral negotiations	Unilateral avoidance
Coordination mode	Negative	Positive	Negative

Source: Own compilation.

Though often linked to the ‘promise’ of positive coordination, the coordination modes of the three working groups do not consistently accomplish that ‘promise’. Quite in contrast, our analysis shows with regard to the organisational structure that only the inter-ministerial working group on immigration matches the pre-requisites for positive coordi-

nation by the dispersed competence to lead coordination between two ministries, whereas the other two are chaired each by a single lead ministry. Regarding the negotiation mode, indication of positive coordination again only holds true for the case of the inter-ministerial working group on immigration showing multilateral and simultaneous negotiations within the sub-working groups. In both climate adaptation and raw materials negotiation is characterised by unilateral avoidance.

The analysis provides indication for the relationship of characteristics to understand the cross-case variation in two respects. First, it does not make a difference for the overall coordination mode if an inter-ministerial working group is exclusively composed of representatives of the ministries or if industry representatives are present. This can be seen in the similarities of the cases of the inter-ministerial working groups on climate adaptation and raw materials. Furthermore, the findings show that the mode of coordination varies according to the level of hierarchy at which the inter-ministerial working groups are set up. Positive coordination at the level of state secretaries in the policy field of immigration is present and negative coordination in the two inter-ministerial working groups set up at the operational level in the policy fields of climate adaptation and raw materials. In the case of immigration, however, the bulk of work in the inter-ministerial working group is also done by representatives at the operational level.

## Conclusion

To sum up, this analysis reveals that negative coordination also prevails in inter-ministerial working groups that are often considered as incidents of positive coordination. Moreover, the analysis demonstrates that the structural properties and those for negotiation create incentives for negative coordination by fostering usual and deeply embedded patterns of bureaucratic behaviour. Whereas inter-ministerial working groups do indeed contribute to an increased mutual understanding of departmental views on policy problems, they do not ‘quasi-automatically’ result in positive coordination by their mere existence.

Though this study investigates three inter-ministerial working groups in the German federal government that exemplify the variety of those bodies, the findings here contribute to the literature on government coordination in general.

Firstly, this study shows that inter-ministerial working groups constitute focused additional coordination arenas by serving as organisational anchor points of problems. Despite their differences in the coordination mode, they can serve as organisational symbols for the government to indicate and signal to their environment that they are aware of certain coordination demands in the face of cross-sector policy problems.

Secondly, however, they also show that inter-ministerial working groups contribute to making power differentials among ministries more transparent by pushing single ministries to find a position on a given issue.

The findings of this study point to demands for further research e.g., regarding the purpose of an inter-ministerial working group as an explanatory variable. It might matter whether they are set up with a concrete aim to draft a strategy or whether the output is open. Moreover, more research is needed to actually study the formation of the coordination output, which was beyond the scope of this article. Furthermore, we suggest analysing the long-term effects of inter-ministerial working groups in more detail. Two scenari-

os are conceivable: On the one hand, one could expect to find consolidation of turf-protection behaviour that results in ‘formal compliance’ of being represented in an IMA. On the other hand, we could also expect a ‘socialization effect’ of IMA membership i.e., an amplification of mutual understandings.

Finally, the findings are based on the German federal government that is said to be particularly alien to horizontal coordination due to its institutional context prescribing a strong role to single ministries. The inner dynamics of inter-ministerial working groups studied here reflect typical behavioural patterns institutionalised in the ministerial bureaucracy that are tamed by the centrifugal forces of a political mandate to arrive at a consensual policy – if at all. Consequentially, the findings still deserve closer investigation in other cases. In particular, the findings suggest a comparison with other executive systems relying more on collective behavioural incentives.

## Note

- 1 The implementation plan is structured in four pillars, referring to the rather broad areas of knowledge, regulatory frameworks, adaptation in federal government and international cooperation. The annex of the implementation plan lists all initiated and planned activities according to all these pillars and according to the lead ministry for each and every project (BReg 2011, see for further analysis: *Hustedt* 2014).

## Literature

- Alexander, Ernest R.*, 1993: Interorganizational Coordination: Theory and Practice, in: *Journal of Planning Literature*, 7, pp. 328-343.
- Angenendt, Steffen*, 2013: Ziele und Handlungsfelder einer kohärenten Migrationspolitik. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Angenendt, Steffen*, 2015: Flucht, Migration und Entwicklung: Wege zu einer kohärenten Politik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25, pp. 8-17.
- Andeweg, Rudy B.*, 2003: On Studying Governments, in: *Hayward, Jack/Menon, Anand/Pollack, Mark A.* (eds.), *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 39-60.
- Bach, Tobias/Döhler, Marian*, 2012: Mandated science and the problem of neutral expertise – The case of governmental research agencies, in: *Discussion Paper SP III, 2012-602*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Bendel, Petra*, 2009: Die Migrationspolitik der Europäischen Union. Inhalte, Institutionen und Integrationsperspektiven, in: *Butterwege, Christoph/Hentges, Gudrun* (eds.), *Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung*, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 123-135.
- Bundesregierung (BReg)*, 2008a: Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das\\_gesamt\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/das_gesamt_bf.pdf) (Stand 11/07/2013).
- Bundesregierung (BReg)*, 2008b: Zwischenbilanz der Rohstoffaktivitäten der Bundesregierung (Schwerpunkt nichtenergetische Rohstoffe). <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/XYZ/zwischenbilanz-der-rohstoffaktivitaeten-der-bundesregierung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand 11/07/2013).
- Bundesregierung (BReg)*, 2011: Aktionsplan Anpassung der Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, vom Bundeskabinett am 31. August 2011 beschlossen. [www.bmu.de/files/.../aktionsplan\\_anpassung\\_klimawandel\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/files/.../aktionsplan_anpassung_klimawandel_bf.pdf) (Stand 11/07/2013).
- BT-Drs. 18/3419, 2014*: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Heike Hänsel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Rückführungspolitik und Strategie für Migration und Entwicklung.

- Dearborn, DeWitt C./Simon, Herbert A., 1958: A Note on the Departmental Identifications of Executives, in: *Sociometry*, 21, pp. 140-144.
- Ellwein, Thomas, 1991: Koordination in der öffentlichen Verwaltung. Ein Versuch in pragmatischer Absicht, in: *Ellwein, Thomas et al. (eds.)*, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden: Nomos, pp. 99-124.
- Gulick, Luther, 1937: Notes on the Theory of Organization, in: *Gulick, Luther/Urwick, Lyndall (eds.)*, Papers on the Science of Administration, New York: Institute of Public Administration, pp. 3-45.
- Hustedt, Thurid, 2013: Analyzing Policy Advice: The Case of Climate Policy in Germany, in: *Central European Journal of Public Policy*, 7 (1), pp. 88-110.
- Hustedt, Thurid, 2014: Negative Koordination in der Ministerialverwaltung – Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie, in: *der moderne staat – dms*, 7 (2), pp. 311-330.
- Hustedt, Thurid/Veit, Sylvia, 2014: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: *der moderne staat – dms*, 7 (1), pp. 17-36.
- IPCC, 2007: Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva. [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_synthesis\\_report.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_synthesis_report.htm) (Stand 01/08/2011).
- Klinnert, Anne, 2015: Die Politik Deutschlands gegenüber Zentralasien. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Lægreid, Per/Randma-Liiv, Tiina/Rykkja, Lise H./Sarapuu, Külli (eds.), 2014: Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries. London: Palgrave Macmillan, pp. 153-162. Lessons from 12 European Countries. London: Palgrave Macmillan, pp. 153-162.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam: Elsevier.
- McGrath, Joseph E./Arrow, Holly/Berdahl, Jennifer L., 1999: Cooperation and conflict as manifestations of coordination in small groups, in: *Polish Psychological Bulletin*, 30, pp. 1-14.
- Nuscheler, Franz, 1995: Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen: Leske + Budrich.
- Page, Edward C., 2010: Bureaucrats and expertise. Elucidating a problematic relationship in three tableaux and six jurisdictions, in: *Sociologie du travail*, 52(2), pp. 255-273.
- Peters, Guy B., 2006: Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, in: *Peters, Guy B./Pierre, Jon (eds.)*, Handbook of Public Policy, SAGE, pp. 115-138.
- Peters, Guy B., 2015: Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination. Lawrence: University Press of Kansas.
- Prior, Harm, 1968: Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien: eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit. Stuttgart: Fischer.
- Sabatier, Paul A., 1999: The Need for Better Theories, in: *Sabatier, Paul A. (ed.)*, Theories of the Policy Process, Oxford: Boulder, pp. 3-17.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Coordination in Hierarchies and Networks, in: *Scharpf, Fritz W. (ed.)*, Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Frankfurt/Main: Campus Verlag, pp. 125-165.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: *Kenis, Patrick/Schneider, Volker (eds.)*, Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt: Campus Verlag, pp. 497-534.
- Scott, Richard W., 1994: Institutions and Organizations. Toward a Theoretical Synthesis, in: *Scott, Richard W./Meyer, John W. (eds.)*, Institutional Environments and Organizations, Thousand Oaks: SAGE Publications, pp. 55-80.
- Seawright, Jason/Gerring, John, 2008: Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options, in: *Political Research Quarterly*, 61 (2), pp. 294-308.

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

*Tiess, Günter*, 2009: Rohstoffpolitik in Europa. Bedarf, Ziele, Ansätze, Wien: Springer.

*Tietze, Claudia*, 2008: Migration von Hochqualifizierten im Kontext der Entwicklung der Einwanderungskonzepte deutscher Parteien, in: *Hunger, Uwe et al.* (eds.), *Migrations- und Integrationsprozesse in Europa*, Frankfurt/Main: Springer, pp. 35-50.

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

*Anschriften der Autorinnen:*

Ina Radtke, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation II, Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, Haus 7, 14482 Potsdam

E-Mail: [iradtke@uni-potsdam.de](mailto:iradtke@uni-potsdam.de)

(Korrespondenzadresse)

Prof. Dr. Thurid Hustedt, Gastprofessorin, Freie Universität Berlin, Ihnestr. 22, 14195 Berlin

E-Mail: [Thurid.Hustedt@fu-berlin.de](mailto:Thurid.Hustedt@fu-berlin.de)

Anne Klinnert, Apl. Professur für Internationale und Vergleichende Politikwissenschaft, Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, Haus 2, 14482 Potsdam

E-Mail: [anne.klinnert@uni-potsdam.de](mailto:anne.klinnert@uni-potsdam.de)



# Schwerpunkt: Contested Public Organizations

Steffen Eckhard

## No Strategic Fit in Peacebuilding Policy Implementation?

### German and EU Assistance with Police Reform in Afghanistan

#### Abstract

Focusing on German and EU support with assisting local police reform in the context of international peacebuilding in Afghanistan since 2001, this article scrutinizes whether the two organizations exhibit a strategic fit between their policy mandate and the design of management tasks. Comparison of two vastly different institutions —Germany, a nation state, and the EU, an international organization—sheds analytical light on the way different bodies manage a similar policy problem. By way of empirical research, the paper finds that incremental planning, decentralization and autonomous leadership enhance performance as they enable peacebuilders to respond flexibly to the dynamic challenges they face in the field. This was the case with Germany, however not with the EU. No strategic fit prevailed on evaluation. Strategy review either failed (Germany) or had unintended consequences (EU).

*Key words:* Police reform, strategic management, bureaucracy, international organization, Afghanistan

#### Zusammenfassung

*Kein „strategischer Fit“ bei der Implementation von Peacebuilding Policy? Die deutsche und EU Unterstützung bei der Polizeireform in Afghanistan*

Forschung zum strategischen Management postuliert, dass Organisationen, bei denen eine Anpassung von Managementfunktionen an Politikaufgaben stattfindet, erfolgreicher sind als andere. Im Fokus dieser Analyse steht die Frage, ob es einen solchen „strategischen Fit“ bei der deutschen und EU Unterstützung von Polizeireform in Afghanistan seit 2001 gegeben hat. Der Beitrag analysiert wie zwei institutionell hochgradig unterschiedliche Akteure – Deutschland, ein Nationalstaat, und die EU, eine supranationale Organisation – mit einem ähnlichen Politikproblem umgehen. Als Ergebnis wird festgestellt, dass inkrementelle Planung, Dezentralisierung und autonome Führung die Performanz erhöhen, da Experten dadurch in der Lage sind, flexibel auf dynamische Entwicklungen vor Ort zu reagieren. Dies war bei Deutschland der Fall, nicht aber bei der EU. Keinen „strategischen Fit“ gab es dagegen im Bereich der Politikevaluation. Entweder Strategieanpassungen fanden nicht statt (Deutschland) oder Evaluationen führten zu nicht beabsichtigte Konsequenzen (EU).

*Schlagworte:* Polizeireform, Verwaltung, strategisches Management, internationale Organisationen, Afghanistan

## Introduction<sup>1</sup>

The idea of strategic public management is that agencies perform better if they achieve a fit between policy objectives and the design of their management tasks (*Ansoff* 1956,;

*Chandler* 1962; *Mintzberg* 1978) Although there is a wealth of studies on management practices in public organizations, a daunting research gap remains on the crunch question of exactly which management methods reflect a “strategic fit” for dealing with a particular policy problem. Or can such a fit be achieved at all? As *Poister et al.* (2010, p. 540) conclude in their literature review on public agency strategic planning and management, “the knowledge deficit is so large that it is difficult to envision recommending too much research in this area.” In particular, there is limited research on the management of highly complex, so-called ‘wicked’ policy problems (*Rittel/Webber* 1973, see also *Danken et al.*, this issue, for a state of the art overview).

In order to contribute to our understanding of management designs based on which public administrations deal with complex policy problems, the present article studies the implementation of external assistance to police reform in Afghanistan after the US-led intervention in 2001. Comparison of two vastly different bodies – Germany, a nation state, and the EU, an international organization – sheds analytical light on the way actors with different institutional settings manage a similar policy problem.

The argument proceeds as follows. I first discuss a range of potential institutional configurations with respect to three management tasks central to policy implementation: planning, organization and leadership, and review. Second, for each of these management tasks, I introduce performance indicators. They serve as a baseline for comparison and to assess whether any of the two actors demonstrates good performance and converges to form something of a “strategic fit”. In a nutshell, the article finds that dealing with a wicked problem such as external assistance to police reform requires flexibility. Incremental planning, decentralization and autonomous leadership seem to be of advantage, but conflict with the need to install review instruments that ensure political control and strategy adjustments. In Germany, the civil service was unable to raise political attention when the reform project threatened to fail. In the EU, member states consistently misappropriate review instruments to suit their (geo-) political interests, thereby undermining police reform objectives.

Identifying the parameters constituting a “strategic fit” is relevant for the bureaucracies studied here. Although for some of them, such as the German Ministry of the Interior, police support is but a minor and extraordinary task compared to their routine work. But others are more specialized. The EU maintains a structure devoted exclusively to implementing the Union’s Common Security and Defense Policy. Similarly, the German Foreign Office recently undertook a major review exercise (Review 2014) to better adjust to new foreign policy objectives such as crisis management and peacebuilding. Inter alia, a new department for crisis prevention, stabilization and conflict management was installed in March 2015.<sup>2</sup> These developments demonstrate the practical relevance of studying the “strategic fit” in policy implementation.

## A Strategic Fit in Peacebuilding?

Police reform in post-conflict societies often takes place in the context of peacebuilding operations. This recognizes that public stability and safety is among the most important conditions for development and peace (*World Bank* 2011). Peacebuilding takes place in complex, dangerous and challenging environments. As with many other wicked policy

problems, there is no monolithic truth or theory; scholars and practitioners “know relatively little about how to transform war-torn countries into stable societies” (*Paris/Sisk* 2009, p. 58). Unsurprisingly, the record of many peacebuilding interventions in recent years is mixed at best (*Call/Cousens* 2008). This puts peacebuilders under severe pressure to improve their methods and operations. Strategic management is one of the tools they use to do so. There is a widespread assumption that “good management can sometimes mean the difference between success and failure” (*IPI* 2012, p. 1).

This public management turn in international peacebuilding naturally sparked scholarly attention. For a decade now, scholars have been unpacking the bureaucratic structures and processes (including management) of international organizations (*Barnett/Finnemore* 1999, 2004; for an overview see *Ege/Bauer* 2013). More specifically, the relationship between member states and peacebuilding bureaucrats has been a recurring topic (*Dijkstra* 2013, 2015), as have been organizational learning processes (*Benner/Eckhard/Rotmann* 2013) and the allocation of managerial discretion between field-level and headquarter bureaucracy (*Breakey/Dekker* 2014; *Karlsruud* 2013). However, there is still a genuine lack of empirical evidence on how different management designs affect mission performance and, eventually, peacebuilding outcomes (*Allen/Yuen* 2014).

This question is the core concern of strategic management research. In business research, “the principle of strategic ‘fit’ considers the degree of alignment that exists between competitive situation, strategy, organization culture and leadership style” (*Chorn* 1991, p. 20). Accordingly, aligning organizational resources and capabilities with the demands of the policy task theoretically should enhance “the entire set of managerial decisions and actions that determine the long-run performance of an organization” (*Koteen* 1989, p. 18; cf. *Nutt/Backoff* 1992; *Poister/Pitts/Hamilton* 2010). Strategy, on the one hand, refers to a chain of intermediate steps to reach a goal (*Mintzberg* 1978). Management, on the other, has been defined as “working with human, financial, and physical resources to determine, interpret, and achieve organizational objectives” (*Megginson/Mosley/Pietri* 1989, p. 5). In combination, strategic management is about achieving a fit between an organization’s strategy and its management functions. This is captured by *Chandler’s* (1962) seminal hypothesis “structure follows strategy”.

## Independent Variables: Variation in Management Tasks

Studying the alignment of organizational resources and capabilities with the policy task (strategic fit) begins with the question of which tasks or dimensions of public management to look at. *Bogumil and Jann* (2006, p. 30) distinguish the three “classical” management tasks of public agencies: planning, organization and leadership, and review.<sup>3</sup> Which kind of institutional configuration constitutes a “strategic fit” is subject to fierce academic debate and also dependent on the specific policy and operational context.

*Strategic planning:* Business sector research on strategic planning found that companies that engaged in planning were more successful than their competitors in the longer run (*Andrews* 1980; *Glueck* 1980). Despite these findings, there was a heated debate in the public sector as to whether these findings applied to public policy and bureaucracies as well (*Wildavsky* 1979). Most prominently, *Lindblom* (1959) argued that due to the complexity of the social world, the planning of public policy implementation does not lead to successful goal attainment. Instead, public organizations should “muddle through”

on the basis of incrementally adjusted short-term goals. Proponents of the alternative strategic planning perspective (sometimes called “synoptic”) argue that goals can be reached best if based on a purposeful triangulation between objectives, resources and the environment (*Raschke/Tils* 2007, 2010).

*Organization and leadership:* Among the most important structural feature of public administration is the number of hierarchical layers in an organization and the allocation of decision-making competencies at these levels. *Matland* (1995) argued that agencies should be designed depending on the (technological) ambiguity and (political) conflict inherent to the policy they implement. High conflict/high ambiguity policies (called symbolic) are dependent on the character of local actor coalitions and thus prone to bottom-up style implementation. Peacebuilding and police reform are such symbolic policies. In line with this, *Karlsruud* (2013, p. 539) claims that “there is need for considerable leeway for senior leaders in the field” and cautions “against a too fine-grained and detailed normative framework that limits the freedom of action of special representatives and envoys”.

*Strategy review:* Organizations use evaluations and similar tools to assess the impact, effectiveness, and efficiency of programs or policies (*Clarke/Dawson* 1999). In public organizations, the bureaucracy alone usually lacks the power and means to initiate major policy changes. Review processes bring in political decision-makers. The extent to which they are involved is determined by the organizational level at which review processes are allocated (headquarters vs. field). The standard model of evaluation assumes that policy or strategy adjustments will be made in case review reports detect a severe deviation between strategy and outcome (*Stufflebeam/Shinkfield* 2007). Public administration research is more pessimistic about this, arguing that “the needs of the organization and the people within it conflict with the desire to continuously monitor activities and change policies when they are found wanting” (*Wildavsky* 1972, p. 509). Irrespective of this, peacebuilding literature so far only echoes the need for more and better evaluation to facilitate learning and policy adjustment (*Meharg* 2009; *Paffenholz/Reychler* 2007).

## Dependent Variable: The Concept of Process Performance

Studying the “strategic fit” in peacebuilding policy implementation implies asking how variation in the above management tasks affects peace operations’ ability to reach policy objectives. This is of course a challenging endeavor that involves a long and complex causal process. Instead of tracing the entire causal chain between administrative action and policy results, analysts found it useful to focus on administrative performance (*J. Gao* 2015; *Kuhlmann* 2010). Earlier research mostly measured performance at the level of outputs, such as the number of regulations written or college students’ test scores (e.g., *Ebinger* 2013; *Meier/O’Toole/Boyne/Walker* 2007). In peacebuilding, however, such quantifiable indicators are frequently not available (how to measure good diplomacy?). And even in cases where they are, indicators such as the number of trained police officers could still be affected by the operative context (such as the safety to work).

In response to this challenge, *Gutner and Thompson* (2010) suggest assessing public agencies at the level of processes (internal decision-making, management) as a third option. They argue that the three layers of processes, outputs and outcomes are causally linked, with good performance “trickling-up” from processes to outcomes. As a result, performance indicators at each level should work as a proxy for the next higher level.

This is not to say that process performance can explain outcomes. There is still the problem of external factors that have to be accounted for: “At best, process performance is a necessary but not sufficient condition for favorable outcomes” (ibid., p. 236).

To measure peace operations’ performance at the level of processes, a review of peacebuilding literature yields indicators for good process performance for the management functions introduced earlier (see Table 1). First, because timing in peacebuilding is critical, planning processes should not be an end in itself, but allow triangulating aims, resources and strategies in order to foster rapid launch of operations (IPI 2012; Mintzberg 1978). Second, peace operations are characterized by rapidly shifting political dynamics on the ground and the need to collaborate with diverse actors. Structures should thus enable mission leadership to be adoptable and flexible during implementation (Karlsruh 2013; Schori 2009). Third, in terms of closing the policy cycle, it is highly relevant for long-term success that peacebuilders have instruments in place that provide linkages to their political principals and enable them to shift a strategy they find wanting (Meharg 2009; Paffenholz/Reychler 2007).

Table 1: Indicators for Process Performance in Peacebuilding (own compilation)

Management Task	Process Performance Indicator	Peacebuilding Literature
Planning	Is the mission able to launch operations quickly after the mandate gets passed?	De Coning (2009), IPI (2012), Paffenholz & Reychler (2007).
Organization and Leadership	Is mission leadership able to coordinate its activities with key partners on the ground and adjust flexibly to their short-term preferences?	IPI (2012), Jones (2002), Schori (2009); Karlsruh (2013).
Review	Is the mission able to adjust its strategy in case it lacks impact?	Meharg (2009), Paffenholz & Reychler (2007).

## Method and Case Selection: Germany and the EU in Police Reform in Afghanistan

The paper achieves a mixture of comparison and process tracing. First, tracing causal processes (or mechanisms) refers to examining “by what intermediate steps, a certain outcome follows from a set of initial conditions” (Mayntz 2004, p. 241). Process tracing “invokes a (...) complex logic, one analogous to detective work, legal briefs, journalism, and traditional historical accounts. The analyst seeks to make sense of a congeries of disparate evidence, each of which sheds light on a single outcome or set of related outcomes” (Gerring 2007, p. 178). In this case, the paper traces the processes by which institutional designs affect agency performance.

Second, the article compares the performance of external support to police reform by the German police reform office (2001-2006) with the performance of the EU’s police reform mission (EUPOL, since 2007). It is important to note that the two cases are historically consecutive and thus not independent from one another. There was a general deterioration in the security situation in Afghanistan over time. While the German project operated in an initially largely secure environment, the EU mission faced severe security threats upfront. In addition, it arrived at a time when the US initiated a larger strategic

shift towards a phase of military counterinsurgency operations that also limited the space for civilian peacebuilding. Nonetheless, both Germany and the EU can be assessed with respect to the pace of their planning, their ability to coordinate with key local actors, and whether they reviewed and adjusted their implementation strategy.

The data reported in this paper are part of a larger study on police reform in Afghanistan and Kosovo (Eckhard 2016). Main data sources for this paper are policy documents and 64 expert interviews conducted in Kabul, Berlin and Brussels between 2011 and 2013. Due to the political sensitivity of matters related to the performance of peace operations, interviewees were given pseudonyms.<sup>4</sup> Respondents were selected to represent different organizational perspectives (see Table 2); each answered semi-structured questions regarding how they perceived an organization's performance in terms of three management tasks and which factors were particularly relevant for this assessment. The author substantiated these statements by linking them to observable empirical processes in the two missions. In so doing, the paper drills right into the causal processes that link peacebuilding policy with peacebuilding outcomes: The actions taking place within the peacebuilding bureaucracy.

*Table 2:* Overview of Interviews Conducted for the Afghanistan Study

Place	Date of Field Trip	# Interviews			
		Police	Project	Admin	External
Afghanistan: Kabul	Jun 2011, Feb 2012	5	10	4	9
Germany: Berlin, other	Several between 2011 and 2013	3	10	3	0
Belgium: Brussels (EU)	Jul 2011, Apr 2012	0	10	6	4

## German Assistance to Police Reform in Afghanistan (2001-2006)

Peacebuilding in Afghanistan started out with what became known as the 'light footprint' approach (*UN Secretary-General* 2002, p. 6). On 27 November 2001, while fighting in Afghanistan was still ongoing, representatives from four Afghan groups met in the German city of Bonn for a peace conference. The resulting agreement provided no ground for a powerful United Nations peacebuilding mission such as in Kosovo or East Timor. Instead, it left the Afghans with the responsibility of organizing the reconstruction of their country. The international community deployed a small international security force. To rebuild the country, the Tokyo reconstruction conference in January 2002 opted to rely on the classical instruments of international aid while assigning lead nation tasks. At Bonn, Afghan representatives had asked Germany to take a leading role in police assistance. Other countries such as the United States (military reform), Britain (fighting drugs) and Italy (justice reform) also took on such lead nation responsibilities.

Planning for the German police reform office in Afghanistan took place in a non-formalized and incremental process that was determined by the (limited) budget available. In January 2002, the UN Development Program had published an assessment suggesting an Afghan police force of 30,000 that would cost 320 million US dollars (*UNDP* 2002).<sup>5</sup> The German parliament pledged 80 million euros per year for Afghan reconstruction.<sup>5</sup> Without much consideration of the actual tasks at hand, senior representatives of the

German Ministry of Development and the Foreign Office jostled about these funds. The Foreign Office, which should coordinate German assistance with police reform, eventually earmarked 12 million euros for the project out of its own 30 million euro share. Up until this point, operational considerations played a very limited role, if at all (Interviews No. 1, 2, 18, 21, 26). In April 2002, after a series of delegation visits to Kabul and reform conferences in Berlin, the German police presented a police reform strategy, modelled along Afghan preferences. The idea was to run only a small training program for higher police ranks while serving as the “lead nation” coordinating the contributions of other donors, specifically a planned US training program for over 30,000 patrolmen (*BMI* 2002). The program was to be implemented by only 14 German police officers who arrived in Kabul within only a few days.<sup>6</sup> Although German planning was flexible enough to adjust to Afghan preferences, this reform strategy was also the only plausible course of action given the previously defined financial resources.

As during the planning phase, Berlin provided its police reform office with much leeway. Political attention was minimal. The German parliament has no formal right of appeal on these police-related decisions. Unlike the deployment of the German military abroad, it must only be informed about the government’s decision to deploy police officers abroad.<sup>7</sup> In line with the German principle of ministerial responsibility (*Ressortprinzip*), the Ministry of Interior and the Foreign Office oversaw the project autonomously. On the ground, as both German and Afghan interviewees testified, the fourteen Kabul-based police officers and their colleagues at the embassy (the Foreign Office nominated a special ambassador for police reform) were quite successful at first. Although short on staff and funds, they refurbished Kabul’s police academy and helped to set up a three-year training program for the top-level of Afghanistan’s new police. Alongside these efforts, the German development agency (*GIZ*) installed an implementation unit devoted to supporting German police reform efforts by commissioning refurbishing contracts or conducting human rights training classes (Interviews No. 3, 4, 5, 6, 7).

With the German police project’s limitation in its own financial resources, the bulk of training and equipment deliveries had to be provided by partners. Coordinating these third-country contributions was the task of the Foreign Office. In its attempts to do so, it organized a set of fund-raising conferences. However, they were soon forced to learn that the US, which had commissioned a multi-million-dollar training project to a private sector contractor, had little interest in being coordinated by German diplomats and police officers. In addition to being outmatched in resources, German officials also faced a much stricter staff security policy that occasionally even prevented them from visiting training premises (Interviews No. 18, 19). If at all, donors thus coordinated negatively i.e., by filling regional or functional gaps without referring to an overall German reform strategy.

Providing a snapshot of police reform achievements, a report by the US Department of Defense and the State Department stated that, by 2007, none of the police units trained by Germany and the US was fully capable of performing its duties: 3 percent were capable with coalition support, 4 percent were partially capable, 77 percent were not capable at all, and 16 percent were not communicating with Kabul (*GAO*, 2008, p. 32). For US officials, this was clearly the fault of Germany’s under-resourced assistance strategy, as one US army general wrote in an evaluation: “We are starting from ground zero. The Germans who have lead nation responsibility have not been much help” (*McCaffrey*, 2006, p. 7). German officials agreed that their resources were insufficient. But they also claimed that Germany never had consented to pay the entire bill but that other partners

should also contribute. They pointed to the unwillingness of the US to be coordinated as a main reason for the shortcomings of early police reform in Afghanistan (Interview 18, 19, 20).

Despite early warning signs and criticism foretelling a potential failure of the German reform strategy (*Von Hammerstein/Hoyng/Schlamp/Szandar* 2006), Germany's police reform budget remained constant with 12 million euros a year until 2007. Other donors, specifically the US, increased their financial commitment significantly (*GAO* 2009, p. 4). As interviewees recalled, a lack of monitoring or review instruments was not the problem. German officials at the working and ministerial level in Kabul and Berlin were well aware that the German police reform strategy was about to fail (Interviews No. 18, 20, 22, 23, 24). All ministries received weekly and monthly reports and status updates. In 2006, the German Foreign Office even acknowledged publicly that efforts were insufficient and pointed to a lack of staff and money as the main reasons (*Auswärtiges Amt* 2006). However, the bureaucracy's potential to counter-steer was limited. The threshold was a government cabinet decision to significantly increase police deployments or a parliamentary decision to increase the budget. But Berlin's political class, ministers, and members of parliament were simply not interested in politically supporting the Afghanistan police reform dossier (Interviews No. 14, 19, 20; see also *Nachtwei* 2013). The government's agenda changed only a few years later, after critical media reporting increasingly featured Germany's failing Afghanistan policy. Responding to the political costs associated with a potential failure in Afghanistan, in 2009 the government increased the Foreign Office's annual Afghanistan budget from the initial 30 Mio Euro to 121.2 Mio Euro and even further to 190 Mio Euro in 2010 (see Bundestag, 2012, p. 4ff). Without such support and resources in 2006, the Foreign Office saw two options remaining. The first, international fund-raising at police reform conferences in Berlin and Doha in 2004 and 2006, didn't bring the desired results. As the second countermeasure within their scope, German diplomats turned to the EU in the rightful hope that a joint EU effort would have more impact (Interview No. 18, 19, 20).

### The EU Police Reform Mission in Afghanistan (since 2007)

Not all of the major governments engaged in Afghanistan welcomed the German plans for an EU police mission. Both the US (preferred broader NATO engagement) (*US Government* 09 November 2006) and France (preferred EU mission's in Africa over Central Asia) (Interviews No. 14, 15, 22) lobbied against this strategy. But with Italy and Britain also interested in putting the lead nation strategy to rest, German pressure kicked off formal planning procedures (Interviews No. 15, 20, 22). In May 2007, using its position as then president of the Council, Germany got the other EU member states to agree to launch EUPOL, based on the minimal consensus that Germany would provide the bulk of the 200 mandated police officers (*EU Council* 2007a). However, it took the mission over one year to become operational. On the one hand, the security situation was worsening dramatically, limiting freedom of movement even in Kabul. Second, the EU's bureaucratic requirements for acquiring office facilities, tendering equipment and recruiting staff are highly complex, adversely affecting the need for fast deployment. By the time the mission finally launched operational activities, the environment had changed fundamentally. The US, which had never demonstrated much faith in the EU, successfully lobbied for an ad-

ditional training mission. Run by NATO, that mission arrived in 2009 with around 2,800 trainers and a largely overlapping mandate (*NTM-A* 2010). The two missions tried to negotiate a new division of labor, but the process became extremely protracted because EUPOL's head of mission had to consult Brussels for even minor decisions.<sup>8</sup> It took EUPOL another year to define the niche in which to pursue its own police reform vision. By that time, however, most partners had lost faith in what they denounced as a "half-hearted and poorly planned adventure" (*US Government* 12 July 2007) (Interviews No. 8, 10, 11, 12, 13).

EU missions have no legal personality. They exist only in the form of a special advisor contract between the head of mission and the EU Commission, which oversees the Union's budget implementation. The head of mission is liable for budget spending in accordance with the EU's rules of procedure. Regardless of their budget liability, however, the head of mission's operative freedom is extremely limited. The EU's planning documents, the concept of operations and the operational plan determine missions' exact shape and tasks. In addition, the EU Council has the right to "exercise (...) political control and strategic direction" (*EU Council* 2007b, Art. 10). This leaves the mission with minimal room to maneuver within the boundaries defined by the mandate. As soon as EUPOL activities touched upon matters not foreseen by the operational plan, the EU Council had to be consulted. Although a Council working level body met almost daily to deal with such issues, decision-making on the matter related to EUPOL was extremely slow. As one EUPOL manager complained in 2010: "Often you would put papers in very quickly; it would take weeks if not months, and sometimes you would get no reply at all and you have lost the moment then."<sup>9</sup>

Cooperation is one of the areas that suffer most from this. An EU mission's main asset is the expertise of professional police officers who train and mentor their local counterparts. Missions at the time had no additional budget to build or refurbish police stations, or to provide uniforms or other equipment. For EUPOL, cooperation with partners, therefore, was key to success. One obvious candidate for cooperation was the EU Commission's Department for Development and Cooperation (DEVCO), which maintained its own office in Kabul. As one of the first collaborative projects, EUPOL responded to Afghan requests for a new police staff college and a new faculty building for criminal investigations training. In spring 2010, DEVCO staff drafted an information fiche (planning document), which was approved and budgeted by Brussels.<sup>10</sup> But because training at these faculties had not been part of EUPOL's original operational plan, the EU Council had to be consulted. After four meetings with EUPOL staff and ten hours of discussion, member states decided to approve the staff college, but vetoed the faculty building for non-apparent reasons (Interview No. 9, 16). DEVCO subsequently adjusted its plans, published a tender, and signed a contract with the Afghan government on October 18, 2011. Construction works kicked off in June 2012 – two years after the project idea and four years after EUPOL's deployment.<sup>11</sup> In a post-conflict context, such a delay is clearly too long. This is just one example demonstrating how protected decision-making thwarted EUPOL operations.

Compared to the German police office, insufficient political interest was not a problem EUPOL suffered from. However, two professional rationales frequently clashed in the EU's headquarters. The example of the annual strategic review illustrates the problem. In December 2011, Brussels sent an expert team to conduct interviews in Kabul and report back to the EU Council on how the mission performed in implementing its mandate.

They issued a list of recommendations on how to adjust the operational plan. This report, which was also shared with member states, went through several iterations of redrafting and refinement before being approved. As two officials recalled, eventual adjustments had little relationship to the original recommendations (Interviews No. 8, 17). It is hard to come by the details of these changes and the motives behind them. At least in the 2012 review, as one diplomat explained, France used its veto on EUPOL to reach approval for a new EU training mission in Mali – a mission that some states didn't want to see (Interviews No. 16, 25). Other respondents in Brussels confirmed more generally that member states often use their veto power vis-à-vis one mission as a bargaining chip in negotiations for different dossiers (Interviews No. 14, 15, 16). The result is political decisions that appear erratic and arbitrary to mission staff and are, at times, actually obstructive (as with the above example of the criminal training faculty building). As one interviewee summarized:

“Progress report and strategy proposals will be discussed in [the EU Council] and unanimous decision is needed. (...) Keeping in mind many European big countries have also their own bilateral projects and agendas with Afghanistan the discussion and management process is time after time pretty complicated, slowly and compromised.” (Interview 27)

## Comparison: The Link between the Design of Management Tasks and Performance

This paper seeks to assess whether a strategic fit exists between the institutional designs of two organizations and their task of assisting local police reform in Afghanistan. As a first step, the last section reported on the two organizations' process performance in planning, organization and leadership, and review. This section analyses how these six observations of process performance relate to the institutional designs of the two organizations (see Figure 2 below).

First, in peacebuilding, if aid takes too long to manifest itself, local partners lose trust and the political momentum for change runs dry. Because of this, the first indicator for good performance asked whether peacebuilders were quick to get their boots on the ground (*de Coning* 2009; *IPI* 2012; *Paffenholz/Reychler* 2007). The two missions reveal significant differences in planning procedures. The EU runs on the basis of a highly centralized framework. The Germany-led case was more informal and incremental. Once the budget parameters had been defined, German officials were free to engage in operational planning within these limits. In terms of performance, respondents praised the flexibility of the German project (Interview 2, 18, 19, 20), but criticized the EU's supine performance. Most importantly, the EU's centralized planning procedures were unable to live up to the complex arrangements that had to be struck with partners in the field – both locals and other donors. Inter alia, EUPOL Afghanistan needed to re-plan after deployment as a result – which cost time and sympathy. As one interviewee claimed:

“From the mission point of view, there have been a lot of discussions about ‘micromanagement’. In some cases, the control was a bit too tight and the former Head of Missions found it difficult, perhaps they did not have enough latitude to manage and guide the mission in a way which should have adapted into the situation which is definitely decisive in the very challenging Afghan environment” (Interview 27).

At the same time, however, it is important to note that while the small German project implied limited logistics, EUPOL had to acquire offices and equipment for a mission with a staff of 400 – without being able at the time to revert to a central storage facility. None of the two actors exhibited what we might call a “strategic fit”. German planning came with a budget decision that was taken independently of the task. And the EU would have benefited from a more incremental approach that dealt with logistical questions first and was flexible in its strategy.

Second, peace operations require constant cooperation and flexibility to adjust to partners’ changing preferences. This can be achieved best by decentralized, informal, and autonomous subsystems. Again, the EU mission differed from its bilateral counterpart. Both in financial and operational terms, Brussels is part of the daily management of EU police reform. Mission staff must seek headquarter approval whenever unforeseen operative developments arise. And this is frequently the case. Because 28 member states consult on such questions, decisions take a long time. On the ground, time is always critical and most decisions need to be taken immediately. EUPOL therefore soon got a reputation as being slow and unreliable, something respondents linked coherently to the EU’s centralized structures (Interview 14, 15, 16, 27). By contrast, the German police project office reflected fully upon the ideal of the autonomous subsystem. Interviewees repeatedly said that management structures and financial regulations provided no obstacle to operations (Interview No. 3, 4, 5, 6, 7). This supported previous claims that peacebuilding leadership should receive substantial operational autonomy.

Third, it must be doubted that structural detachment from Berlin was the only reason for the lack of strategy adjustments in the German police reform assistance strategy. All necessary reporting procedures were in place and interviewees confirmed that the ministries and the chancellery were well informed. Instead, the decisive issue seems to be one of political cost. This is demonstrated by the fact that German resource allocation to Afghanistan did change at last, albeit long after EUPOL came in. This happened not as a result of bureaucratic review findings but due to increasing public attention that began to threaten the government’s domestic politics. In addition to providing more financial resources, political pressure from the federal cabinet also managed to achieve what half a decade of working-level negotiations between the Foreign Office and the Ministry had not: a significant increase in the number of actual German police officers to be deployed in Afghanistan. The numbers went from 40 staff serving in 2007 to up to 200 police officers serving in 2010.<sup>12</sup> However, the change was effected only when support from the highest political echelons rose above the inertia inherent in the Ministry of the Interior’s bureaucracy.<sup>13</sup>

The threshold for strategy adjustments is much higher in the EU, where 27 (now 28) member states need to agree. In addition, even if adjustments are unnecessary, the strategic review process provides member states with the opportunity to veto the extension of a mission mandate. Review processes provide valuable assessment, but they also give way for politicization. As the above discussion indicates, member states attempt to manipulate review processes either to confirm their pre-existing policy positions or to influence negotiations on different policy dossiers by using their veto in the review process as a bargaining chip. The more centralized review processes are, the more opportunities member states have to enact such strategies.

*Table 3:* Institutional Designs and Their Impact on Process Performance

Management Task	Germany Design	Impact on Performance	European Union Design	Impact on Performance
Planning	Incremental	Boots quickly on ground	Synoptic, formal	Slow, re-planning necessary
Organization & Leadership	Decentralized, deregulated	Flexible, adjustable	Centralized, regulated	Slow, unreliable
Review	Regular reporting	No Adjustment	Reporting, strategy reviews	Erratic adjustments

Table 3 summarizes the linkages observed between the design of management tasks and performance. Findings on planning and organization and leadership are straightforward: Incremental planning and decentralization enhance performance while synoptic planning and top-down steering of mandate implementation slow down decision-making and suppress flexible cooperation agreements and local ownership. A street-level model (*Lipsky* 1980) seems to be the superior institutional solution for the implementation of a complex and wicked policy problem such as post-conflict police reform assistance – irrespective of the institutional actor being a domestic or international bureaucracy.

As opposed to this conclusion, findings on the last management task are more ambiguous. The standard model of strategy review and evaluation assumes that strategy adjustments will be made in case policy reviews to detect a severe deviation between strategy and outcome (*Stufflebeam/Shinkfield* 2007). However, despite having regular reporting and evaluation frameworks installed, none of the two cases contained such a link. On the one hand, Germany did not take the required adjustments in 2006 because domestic political leaders at the time still lacked interest in the police assistance work carried out by German police officers and diplomats in Afghanistan. On the other hand, the situation should have been different in the EU, given that member states established the Union's security and defense policy for the very purpose of conducting crisis management operations. However, the EU's multilateral nature, with 27 (now 28) member states, provides just the scenario *Wildavsky* (1972, p. 516) had in mind when he warned that review instruments "may be wielded as a weapon in the political wars". As one EUPOL official said, "[t]he high-level political and economic game of EU member states and related power struggling is always filled up with hidden agendas and bilateral efforts that affect what we do on the ground" (Interview 27). This points to a larger dilemma for peacebuilding carried out by international organizations. In order to fulfill their mandate, peacebuilders need autonomy to perform. Without sufficient distance from member-state negotiations, operative tasks will fall victim to diplomatic package deals. From time to time, however, member states need to be confronted with operative processes in order to provide political support and ensure strategic adjustments when necessary. This bears the risk of politicization and a negative impact on performance.

## Conclusion: A Strategic Fit in Police Reform Assistance?

This contribution aimed at scrutinizing whether two peacebuilding organizations exhibit a strategic fit between their policy mandate and the design of management tasks. To assess this fit, the paper compared how differences in management functions affect the process performance of two peace operations. I found that incremental planning, decentralization and autonomous leadership enhance performance as they enable peacebuilders to respond flexibly to the dynamic operative challenges they face in the field. Very much in line with *Matland* (1995), ambiguous and politically controversial policies such as external assistance to police reform should best be implemented based on a bottom-up, street-level model.

By contrast, the present contribution highlights the tension between the peacebuilding bureaucracy's functional need for autonomy and the necessity to ensure policy adjustments based on review and evaluation. None of the two case studies contained a 'strategic fit' in this respect. Irrespective of whether management functions were decentralized or centralized, strategy review failed (Germany) or led to unintended consequences (EUPOL). In particular policy implementation by international organizations seems vulnerable to politicization. As others have argued before me, powerful member states exploit organizational rules to benefit their own political agendas, irrespective of the damage this may cause for implementing certain policies (*Allen/Yuen* 2014; *Seibel* 2012; *Stone* 2011). This paper concludes that evaluation seems to be a critical link when it comes to the implementation of wicked policies. In the EU system, as was demonstrated, review and evaluation created additional opportunities to enact politicization.

Assessing the prevalence of a "strategic fit" between policy objectives and management tasks seems to be a valuable analytical angle to identify bureaucratic frictions that oftentimes hamper policy implementation (*Pressman/Wildavsky* 1973). However, performance assessed against process indicators allowed for zooming in on the activities of implementing agencies, but it also distorted a broader view on the policy's societal effects. It would be worthwhile as a next step to broaden the view by assessing whether and how differences in management tasks also affect policy outcomes. This implies challenging whether EUPOL – after all a civilian mission – in the first place was the right instrument for police support in an increasingly deteriorating security environment.

## Notes

- 1 The author thanks the Wipcad team at Potsdam University, in particular Harald Fuhr, and four anonymous reviewers for their helpful comments on earlier drafts of this article.
- 2 See Foreign Office website for more details: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Abteilungen/S\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Abteilungen/S_node.html) (accessed 01 February 2016).
- 3 For reasons of brevity, organization and leadership are discussed as one category in this paper.
- 4 Interview transcripts based on author's notes. The author travelled to Afghanistan and approached interviewees in the capacity as an individual researcher without any governmental affiliation.
- 5 Speech by the German Minister of Development Cooperation Heidemarie Wieczorek-Zeul at the International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan in Tokyo (21 January 2002). Retrieved from: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/daparchive/volltext/anzeige.php?zaehler=522> (accessed 01 November 2015).
- 6 Interviewees testified that this was the maximum amount the German Ministry of Interior was able to extract from the overstretched German police service (Interviews No. 17, 18).

- 7 The provisions on the deployment of German police officers abroad are defined in the Law on the Federal Police (BPolG), see specifically §8 and §65.
- 8 EUPOL's Deputy Head of Mission, Nigel Thomas, later stated on record that his superior had "described the bureaucracy of the system as stifling" and that he had "urged the EU to provide the Head of Mission with the autonomy needed to respond to the rapidly changing circumstances on the ground" (United Kingdom 2011).
- 9 Testimony by Nigel Thomas in a UK parliamentary hearing (United Kingdom 2011).
- 10 Public statement by senior EU official Klees Klompenhower in a United Kingdom parliamentary hearing (United Kingdom 2011).
- 11 See EUPOL website <http://www.eupol-afg.eu/node/394> and <http://eeas.europa.eu/delegations/afghanistan/documents/news/1.pdf> (both accessed 01 February 2016).
- 12 According to information provided by the BMI upon request (E-Mail dated 11 September 2012).
- 13 According to one police officer with detailed knowledge of processes within the BMI (Interview 22). Interior Minister Schäuble and Foreign Minister Steinmeier even published an op-ed announcing a German staff increase to force the ministry to act. The op-ed was published on 24 February 2008 in the *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, a copy can be retrieved from Wolfgang Schäuble's personal webpage <http://www.wolfgang-schauble.de/index.php?id=36&textid=1121&page=3> (accessed 01 February 2016).

## Literature

- Allen, Susan Hannah/Yuen, Amy T.*, 2014: The Politics of Peacekeeping: UN Security Council Oversight Across Peacekeeping Missions, in: *International Studies Quarterly*, 58 (3), pp. 621-632.
- Andrews, Kenneth Richmond*, 1980: *The concept of corporate strategy* (Rev. ed.), Homewood, Ill.: R. D. Irwin.
- Ansoff, H. Igor*, 1965: *Corporate strategy; an analytic approach to business policy for growth and expansion*, New York: McGraw-Hill.
- Auswärtiges Amt*, 2006: *Die Sicherheitssektorreform am Beispiel des Polizeiaufbaus – ein deutscher Beitrag* (AAintern (by Helmut Frick)), Berlin: German Foreign Office.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha*, 1999: The politics, power, and pathologies of international organizations, in: *International Organization*, 53 (4), pp. 699-732.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha*, 2004: *Rules for the world : international organizations in global politics*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Benner, Thorsten/Eckhard, Steffen/Rotmann, Philipp*, 2013: Learning in international organizations, in: *B. Reinalda* (Ed.), *Routledge handbook of international organizations* pp. 361-373: Routledge.
- Benner, Thorsten/Mergenthaler, Stephan/Rotmann, Philipp*, 2011: *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?*, Oxford: Oxford University Press.
- BMI*, 2002: *Internationale Konferenz zum Wiederaufbau einer afghanischen Polizei*. Statement von Claus-Henning Schapper, Staatssekretär im Bundesinnenministerium, zur Eröffnung der Internationalen Geberkonferenz zum Wiederaufbau der afghanischen Polizei am 13. Februar 2002 in Berlin (Speech published 13 February 2002), Berlin: Bundesministerium des Inneren (BMI).
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan /Kuhlmann, Sabine*, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmaternisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: *Politische Vierteljahrszeitschrift*, Special Issue 37, pp. 151-184.
- Breakey, Hugh/Dekker, Sidney*, 2014: Weak Links in the Chain of Authority: The Challenges of Intervention Decisions to Protect Civilians, in: *International Peacekeeping*, 21 (3), pp. 307-323.
- Bundestag*, 2012: *Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 23. Januar 2012 eingegangenen Antworten der Bundesregierung* (Vol. Drucksache 17/8509 (27 January 2012)), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Call, Charles T./Cousens, Elizabeth M.*, 2008: Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies, in: *International Studies Perspectives*, 9 (1), pp. 1-21.
- Chandler, Alfred D.*, 1962: *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*, Cambridge,: M.I.T. Press.
- Chorn, Norbert H.*, 1991: The "Alignment" Theory: Creating strategic fit, in: *Management Decision*, 29 (1), pp. 20-24.

- Clarke, Alan/Dawson, Ruth, 1999: Evaluation Research. An Introduction to Principles, Methods and Practice, Thousand Oaks: Sage Publications.
- de Coning, Cedric, 2009: Planning for Success, in: C. Clement & A. C. Smith (Eds.), *Managing Complexity: Political and Managerial Challenges in United Nations Peace Operations* pp. 24-27, New York: International Peace Institute.
- Dijkstra, Hylke, 2013: Policy-Making in EU Security and Defense: An Institutional Perspective, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan.
- Dijkstra, Hylke, 2015: Shadow bureaucracies and the unilateral control of international secretariats: Insights from UN peacekeeping, in: *The Review of International Organizations*, 10 (1), pp. 23-41.
- Ebinger, Falk, 2013: Wege zur guten Bürokratie: Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen (Vol. 17), Baden-Baden: Nomos.
- Eckhard, Steffen, 2016: International assistance to police reform. *Managing peacebuilding*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Ege, Jörn/Bauer, Michael W., 2013: International Bureaucracies from a Public Administration and International Relations Perspective, in: B. Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization* pp. 135-148, London: Routledge.
- EU Council, 2007a: Council Document. Approval of the Crisis Management Concept concerning the future Crisis Management Operation in Afghanistan (Vol. 5947/07 (02 February 2007)), Brussels: Council of the European Union.
- EU Council, 2007b: Council Joint Action on establishment of the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGANISTAN) (Vol. 2007/369/CFSP (30 May 2007)), Brussels: Council of the European Union.
- GAO, 2009: Afghanistan: Key Issues for Congressional Oversight (Report to Congressional Committees), Washington, D.C. : Government Accountability Office.
- Gao, Jie, 2015: Performance Measurement and Management in the Public Sector: Some Lessons from Research Evidence, in: *Public Administration and Development*, 35 (2), pp. 86-96.
- Gerring, John, 2007: *Case study research: Principles and practices*, Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Press.
- Glueck, William F., 1980: *Strategic management and business policy*, New York: McGraw-Hill.
- Gutner, Tamar/Thompson, Alexander, 2010: The politics of IO performance: A framework, in: *Review of International Organizations*, 5 (3), pp. 227-248.
- Honig, Dan, 2014: *Navigation by Judgment: Organizational Autonomy in the Delivery of Foreign Aid* (Dissertation Project), Cambridge, US: Harvard University.
- IPI, 2012: *The Management Handbook For UN Field Missions*, New York: International Peace Institute.
- Jones, Bruce D., 2002: The Challenges of Strategic Coordination, in: S. J. Stedman, D. S. Rothchild & E. M. Cousens (Eds.), *Ending civil wars: the implementation of peace agreements* pp. 89-116, Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Karlsrud, John, 2013: Special representatives of the Secretary-General as norm arbitrators? Understanding bottom-up authority in UN peacekeeping, in: *Global Governance*, 19 (4), pp. 525.
- Koteen, Jack, 1989: *Strategic management in public and nonprofit organizations : thinking and acting strategically on public concerns*, New York: Praeger.
- Kuhlmann, Sabine, 2010: Performance Measurement in European local governments: a comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), pp. 331-345.
- Lindblom, C. E., 1959: The Science of Muddling Through, in: *Public Administration Review*, 19 (2), pp.79-88.
- Lipsky, Michael, 1980: *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Matland, Richard E., 1995: Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5 (2), pp. 145-174.
- Mayntz, Renate, 2004: Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena, in: *Philosophy of the Social Sciences*, 34 (2), pp. 237-259.

- Meggison, Leon C./Mosley, Donald C./Pietri, Paul H.*, 1989: Management, concepts and applications (3rd ed.), New York: Harper & Row.
- Meharg, Sarah Jane*, 2009: Measuring What Matters In Peace Operations And Crisis Management, Kingston, ON: Queen's University Press.
- Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J./Boyne, George A./Walker, Richard M.*, 2007: Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 17 (3), pp. 357-377.
- Meyer, Christoph*, (1998): New Public Management als neues Verwaltungsmodell: staatsrechtliche Schranken und Beurteilung neuer Steuerungsinstrumente (Vol. 56), Genf; Basel; München: Helbing & Lichtenhahn.
- Mintzberg, H.*, 1978: Patterns in Strategy Formation, in: Management Science, 24 (9), pp. 934-948.
- Nachtwei, Winfried*, 2013: Parlamentarische Beteiligung und Kontrolle bei Internationalen Polizeieinsätzen (Extended version of a presentation at the conference "Schutzleute als Friedensmacht" at the Evangelischen Akademie Loccum on 30. October - 01. November 2011), Berlin: Unpublished personal notes (available to author).
- NTM-A*, 2010: Year in review: November 2009 to November 2010, Kabul: NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A).
- Nutt, Paul C./Backoff, R. W.*, 1992: Strategic management of public and third sector organizations, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Paffenholz, Thania/Reychler, Luc*, 2007: Aid for Peace. A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones, Baden-Baden: Nomos.
- Paris, Roland/Sisk, Timothy D.* (Eds.), 2009: The dilemmas of statebuilding : confronting the contradictions of postwar peace operations, London ; New York: Routledge.
- Poister, Theodore H./Pitts, David W./Hamilton, Edwards Lauren*, 2010: Strategic Management Research in the Public Sector: A Review, Synthesis, and Future Directions, in: The American Review of Public Administration, 40 (5), pp. 522-545.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B.*, 1973: Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all. Berkeley: University of California Press.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf*, 2007: Politische Strategie : eine Grundlegung (1. Aufl. ed.), Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf*, 2010: Strategie in der Politikwissenschaft : Konturen eines neuen Forschungsfelds (1. Aufl. ed.), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rittel, Horst W. J./Webber, Melvin M.*, 1973: Dilemmas in a General Theory of Planning, in: Policy Sciences, 4 (2), pp. 155-169.
- Seibel, Wolfgang*, 2012: Peace Operations and Modern Protectorates: The Logic of Successful Failure, in: *J. Mayall & R. S. de Oliveira* (Eds.), The New Protectorates. International Tutelage and the Making of Liberal States (pp. 163-182), London: Hurst & Company.
- Stone, Randall W.*, 2011: Controlling institutions: international organizations and the global economy, Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press.
- Stufflebeam, Daniel L./Shinkfield, Anthony J.*, 2007: Evaluation Theory, Models, and Applications, San Francisco: Jossey-Bass.
- UN Secretary-General*, (2002): Report of the Secretary General on the situation in Afghanistan and its implications for international peace and security (Vol. S/2002/278 (18 March 2002)), New York: United Nations Security Council.
- UNDP*, 2002: Afghanistan: Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction (For Ministerial Meeting in Tokyo on 21-22 January), New York: UNDP, Asia Development Bank, Worldbank.
- United Kingdom*, 2011: The EU's Afghan Police Mission: Report with Evidence (Report of Session), London: House of Lords: European Union Committee. Vol 8.
- US Government*, 09 November 2006: Subject: 'Our Take On Afghanistan Objectives At The Riga Summit' (US Code Cable published as part of the "Wikileaks Affair": <http://wikileaks.org/cable/2006/11/6KABUL5414.html> (accessed 01 November 2014)), Kabul: US Embassy.

*US Government*, 12 July 2007: Subject: 'OSCE Interest In Afghanistan'. (US Code Cable published as part of the "Wikileaks Affair": <http://wikileaks.org/cable/2007/07/07KABUL2250.html> (accessed 01 November 2014)), Kabul: US Embassy.

*Von Hammerstein, Konstantin/Hoyng, Hans/Schlamp, Hans-Jürgen/Szandar, Alexander*, 2006: *Das Afghanistan-Abenteuer* (Issue 47/2006, dated 26 November 2006), Hamburg: Der Spiegel.

*Wildavsky, Aaron B.*, 1972: The Self-Evaluating Organization, in: *Public Administration Review*, 32 (5), pp. 509-520.

*Wildavsky, Aaron B.*, 1979: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Toronto: Little.

*World Bank*, 2011: *World Development Report*, Washington, DC: World Bank.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Steffen Eckhard, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft,  
Ludwig-Maximilians-Universität München, Oettingenstraße 67, 80538 München  
E-Mail: [seckhard@lmu.de](mailto:seckhard@lmu.de)



Harald Fuhr

## Contested Public Organizations: Coordination, Strategy and the Increasing Importance of Knowledge – Some Lessons from Current Research and Avenues for Future Research

### Abstract

Although today's public administrations need to deal effectively with a variety of wicked problems and pressure on their performance is high, understanding the underlying features of how public administrations respond, and how organizational adaptation and management occur, has so far received little attention in academic research. To attempt to address this shortcoming, our own research over the past few years has focused on the capacity and ability of public administrations to generate, select and use knowledge; to coordinate actors, processes, and resources; and to define appropriate strategies for a variety of organizational challenges in order to deal with such problems and maintain legitimacy. While these three key responses – knowledge, strategy and coordination – have sharpened our analysis, this article highlights the need to focus more strongly on the growing significance of information and knowledge for processes of coordination and strategizing. Given the increasing importance of 'evidenced-based' decision making in public organizations, the ubiquitous availability of data and information, the rapid pace of digitalization, and strong societal demand to provide and secure information about administrative action, this article suggests that we need to take a much closer look at the capacities and capabilities of administrations to successfully acquire, process and supply knowledge.

### Zusammenfassung

*Herausgeforderte öffentliche Verwaltungen: Koordination, Strategie und die wachsende Bedeutung von Wissen – einige Erfahrungen aus laufenden Forschungsarbeiten und Ansatzpunkte für zukünftige Forschung*

Obwohl öffentliche Organisationen heute eine Vielzahl an vertrackten Policy-Problemen zu bewältigen haben und unter erheblichem Leistungsdruck stehen, hat die Forschung sich bislang kaum mit der Frage beschäftigt, wie sich diese Organisationen konkret den Herausforderungen stellen und wie sie hierzu entsprechende Managementaufgaben übernehmen. Unsere eigene Forschung versuchte, diesen Mangel zu beheben und untersuchte in den letzten Jahren, wie öffentliche Organisationen Wissen generieren, auswählen und nutzen, Akteure und Prozesse koordinieren und angemessene Strategien entwickeln, um derartige vertrackte Probleme wirkungsvoll anzugehen und gleichzeitig Legitimität zu erhalten. Während die drei gewählten Reaktionsformen – Wissen, Strategie und Koordination – analytisch differenzierte Ergebnisse lieferten, plädiert dieser Artikel indes dafür, sich stärker mit der wachsenden und sich ausweitenden Bedeutung von Wissen und Information für Koordinations- und Strategieprozesse auseinanderzusetzen. Angesichts eines zunehmenden Gewichts evidenz-basierter Entscheidungsprozesse in öffentlichen Organisationen, der allgegenwärtigen Verfügbarkeit von Daten und Informationen, einer rasch voranschreitenden Digitalisierung und eines staken gesellschaftlichen Drucks, sowohl Informationen zu sichern als auch über Verwaltungshandeln bereitzustellen, ergibt sich ein interessanter neuer Kontext. Der Artikel regt daher Forschungsarbeiten

an, die stärker auf die spezifischen Fähigkeiten und Fertigkeiten von Verwaltungen abheben, Wissen aufzunehmen, zu verarbeiten und bereitzustellen.

*Key words:* public organizations, coordination, strategy, knowledge

*Schlagworte:* Öffentliche Verwaltungen, Koordination, Wissen, Strategie

As we have stressed in the introductory section, public administrations today are confronted with unprecedented complex tasks across a wide range of issues, requiring sophisticated management skills, complex structures of delegation, discretion, coordination and control, and ever more information and knowledge. As a result, the question of how public administrations can acquire the requisite knowledge, ensure appropriate coordination and devise adequate strategies has moved to the forefront of debate both amongst practitioners and researchers in public policy.

## Some Lessons from Current Research<sup>1</sup>

During the past few years, our Research Training Group (RTG) at the University of Potsdam has been studying the interrelationships between ‘wicked’ policy problems and contested administrative organizations, their inter-organizational settings, and their intra-organizational adjustments. There are three lessons that have emerged from a series of empirical research projects.

First, the distinction we have made between the different types of organizational and institutional responses towards wicked policy issues – knowledge, coordination, strategy – has proven to be very helpful in analytical terms. In order to deal with increasingly complex issues in ‘borderless’ environments, and to respond to societal demands, public organizations do indeed demand, use, process and supply knowledge. They coordinate and cooperate actively both horizontally and vertically across levels of government, and they continuously review and redesign their operational strategies. These processes seem to occur around the world, although there are significant differences in the capacities, capabilities and political contexts of public administrations.

Second, studying the three types of responses in isolation has proven to be less helpful when it came to describing and explaining changes in real-world organizations. In most cases, public organizations and administrations have faced interrelated challenges along more than just one of these responses. In the case of international tax cooperation, for example, one of the RTG projects shows how new forms of intra- or inter-organizational coordination have required public administrations to engage in new forms of information gathering and exchange with others – and were therefore strongly involved in different types of knowledge creation and management. In other cases, organizations opted for new strategic orientations because of information and knowledge needs.

In other words: while we were able to distinguish three different organizational responses analytically – knowledge, coordination and strategy – to deal with wicked policy issues, it could be both interesting and challenging to study how these responses relate to each other and how, for example, a specific combination of responses becomes prominent

at certain stages of organizational change and adjustment. Moreover, we would expect such flexible and combined organizational responses to differ significantly between public administrations in OECD and non-OECD countries.

Third, and as an extension to the last lesson, the findings from our research would suggest that in today's rapidly digitalizing environments, 'knowledge' may play a crucial role for public administrations' organizational paths and choices towards coordination and strategy. Knowledge seems to be of critical importance both as a result of, and a prerequisite for, coordination and strategizing. In the absence of sufficient knowledge about wicked policy issues and feasible solutions, for example, public organizations often need to engage actively in "new modes of governance" with a variety of non-state actors, either on a temporary or a more permanent base (*Beisheim/Fuhr* 2010). These initial observations have led us to interesting new avenues for public administration research.

## The Increasing Importance of Knowledge – Some Avenues for Future Research

*Max Weber* once stressed that 'rational' public bureaucracies derive their power of legitimate authority essentially from knowledge. Modern public organizations still do. In contrast to the early 20th century, however, they are increasingly facing the challenge of dealing with very different kinds and sources of contested knowledge, and they are not the only ones who 'know'.

In today's public organizations, knowledge is contested in multiple ways. First, public organizations have lost some of their exclusive capacity to generate and distribute information and knowledge because they are increasingly challenged by a more diverse set of public, public-private or completely private actors that generate knowledge, both at national and international levels. Second, knowledge use, interpretive power and sense-making of public organizations have faced similar competitive pressures, both within their own realm and *vis-à-vis* citizens. Third, while access to information and knowledge by public organizations has improved dramatically, largely through technical developments and digitalized personal, multi-level, international and transnational interactions, there appear to be increasing problems of selecting and agreeing on what is actually useful for their operations. And fourth, there has been an unprecedented growth in the number of regulatory agencies for scientific and technical information. Situated at the interface between science and policy, these knowledge organizations bundle and translate knowledge on wicked problems, such as climate change, biodiversity and food safety, for public organizations.

The ambiguous roles of information and knowledge in supporting processes of coordination and strategizing within and among public organizations offer highly interesting and relevant research topics. Three distinct areas, or interfaces, can be defined:

- Public organizations require information and knowledge from the societal context(s) in which they operate (knowledge demand);
- Public organizations make continuous use of information and knowledge; they process it internally and share it (or do not share it) among themselves (knowledge use and management);

- Public organizations actively provide information and knowledge for citizens, target groups, and society at large (knowledge supply).

#### *Public organizations and their knowledge demand*

Distinct from *Weber's* ideas on bureaucratic development, today's public organizations have better access to information than ever before and can increasingly draw on new external sources of knowledge and expertise e.g. via Think Tanks, NGOs and other non-state actors. This has different implications: external knowledge is expected to improve the problem-solving capacities of public organizations, as well as their strategic and coordinative functions. In complex policy areas, however, particularly the ones that go beyond national borders (such as climate change, environmental and energy policies and international migration), knowledge is usually contested as there are different, often conflicting positions about which evidence to draw on and which solutions to pursue for resolving wicked problems (c.f., *Irwin* 2015). There is also criticism regarding the growing influence of non-elected bodies and advisory groups on public organizations' decision-making, and their move towards an "expertocracy", with serious impacts on democratic legitimacy and accountability (*Weingart* 1999, *Holst/Molander* 2014, *Daviter* 2015).

Driven by the developments of information and communications technology, public organizations increasingly tend to make use of 'big data' that is provided incessantly through social media and communication networks. While most of them are still experimenting with such options (*Al-Ani* 2015, *World Bank* 2016: Ch. 3), other organizations have already been using such information, regularly and intensively, particularly for the purposes of national intelligence, but also for surveillance of criminal and violent/ terrorist groups. With increasing supply of information, and easy access to it, demand for such information by public organizations is likely to increase (*Economist* 2015). This could open new options for increasing organizational performance (see below) but could also violate civil liberties and democracy (*Huysmans* 2016), and undermine the protection of privacy. How are such conflicting demands being reconciled in practice?

Consequently, and in terms of knowledge demand, how do public organizations:

- Tap expert and external knowledge resources;
- Select what is useful from a ubiquitously available knowledge;
- Agree upon and consensualize dissenting knowledge;
- Learn from uncertain and contested knowledge;
- Make better use of 'indigenous knowledge', and discern what the implications are for the use and reuse of genuinely 'Western' scientific knowledge and expertise.

#### *Public organizations, knowledge use and management*

Unlike the workings of a rational-legalistic, continental European public administration, both the discourse and practice of New Public Management (NPM) strongly emphasize 'internal markets'. NPM stressed managerial freedom, performance, contracts, accountability, and client-orientation in OECD countries in the 1980s and 1990s (*Pollitt/Bouckaert* 2004, *Kuhlmann/Wollmann* 2013), and in the developing world in the 1990s and 2000s (*Fuhr* 2004, *Manning/McCourt* 2013).

Despite serious criticism during the last decade, however, NPM practices have not fully disappeared. Although more recent reform discourses now focus on "Post-NPM" measures (*Van Dooren/Bouckaert/Halligan* 2010), the information-, evidence-, and knowledge-related key concepts of the NPM-era continue to be a priority in the reform agenda for

many public organizations around the world (*Cummings* 2015). Moreover, the digital revolution has led to demands for a stronger orientation towards e-government and even e-governance (*World Bank* 2016).

Public organizations are expected to produce “better results on the ground” essentially through better management and extensive use of knowledge (*Ferguson/Burford/Kennedy* 2013) i.e., through the use of performance information, indicators, monitoring and evaluation. Organizations are expected to disclose information about organizational inputs, outputs, and outcomes as well as the coordinative mechanisms of evidence-based decision-making (see below). Particularly in public organizations dealing with social assistance programs, or international development, monitoring and evaluation reports and meta-evaluations abound. But it remains unclear what is really being used, and productively rechanneled, into daily practice, and how.

Several interesting research questions emerge from such developments:

- Which efforts towards performance management, performance measurement and performance data have been really useful in terms of overall performance and accountability.
- Under which conditions are public organizations able to learn from uncertain and contested knowledge.
- What have public organizations really learnt from, and what did they actually do, with their overabundance of monitoring and evaluation reports.
- Conversely, how (and to what extent) do public organizations use information and knowledge from social media, infrastructure planning, or crisis and disaster management.
- What are the challenges, for example, for government intelligence agencies in terms of sharing or shielding classified information, or making use of surveillance data.

#### *Public organizations and their supply of knowledge*

While in a Weberian bureaucracy knowledge was once key to its societal power and influence, modernized and modernizing societies around the world have witnessed a gradual erosion of their former, exclusive expertise. Privatization policies and restructuring of the public sector have caused former public ‘information monopolies’ to retreat and give more room to a variety of non-state and private actors. Not only have public organizations lost some of their explicative, interpretative and sense-making capacities and capabilities – which has contributed to increasing skepticism and distrust among citizens vis-à-vis government and administration and their ability to manage and deliver what matters most to the public i.e., security and welfare. Citizens often feel that they are deliberately excluded from knowing more about the use of “their money” given, for example, the frequency of cost overruns and mismanagement in large public investment projects (c.f., *Flyvbjerg/Holm/Buhl* 2002).

This also holds for public organizations beyond the nation state i.e., for international organizations, particularly in the UN system, and their former (almost unquestioned) expertise regarding global public and collective goods, such as the environment and a stable climate, global welfare and a “world free of poverty”, global health and protection from diseases, security, etc. Some of them, therefore, have gradually added to their generation and provision of knowledge (*Fuhr/Gabriel* 2004) such as, for example, the World Bank’s “Open Data Initiative”, a strategy to “orchestrate” knowledgeable actors, and help to build global “knowledge bridges” between them.

Paradoxically, public organizations are asked by other public organizations and, above all, by citizens, to be accountable and transparent, and provide knowledge and information on their operations, more than ever before (*Wewer 2014, De Fine Licht 2014*). While there may be a clear lack of accountability and openness in public organizations in many non-OECD countries, experience from the OECD suggests that public managers increasingly feel overwhelmed by the extent of such requests. And while in terms of technology such societal demands are easier to meet year by year, they challenge inter- and intra-organizational processes of coordination and strategizing considerably.

Consequently, and in terms of knowledge supply, how do public organizations:

- Deal with their loss of interpretive and sense-making power? Which counter-strategies do they apply.
- Deal with competing centers of knowledge? How do they adjust.
- Deal with multiple information requests regarding operational performance and accountability.
- Reconcile legitimate demands for secrecy and confidentiality with equally legitimate demands for more transparency.
- Learn from digitalized services for citizens and the private sector? What has proven to be feasible and in which contexts.

As these initial questions indicate, the answers to most of these puzzles are likely to depend on the specific societal – in particular: institutional – contexts in which public organizations operate.

One interesting and critical question in this context is whether the use of knowledge in public organizations will gradually become more institutionalized through processes of coordination and strategic interaction by the key actors involved. This scenario would likely lead to increasing clarity and agreement about the use of this knowledge and enhance standardization and formalization of practices. Alternatively, the use of knowledge might lead to further fragmentation of stakeholders, and to gradual de-institutionalization. This scenario would probably imply that roles, authorities, explanations, interpretations, justifications are becoming ever more contested. It could also result in increasing uncertainty, disorientation, more demand for new explanations and justifications, more uncertainty about outcomes, and likely even less coordination and strategy.

Given today's globalized, transnationalized, multi-actor, multi-level environments, and rapidly expanding information and knowledge flows about wicked problems, public policy departments around the world are likely to find plenty of opportunities for interesting research. Being knowledge generators themselves, chances are that they will also be asked more vehemently to assume responsibility and to increase the likelihood of the first scenario – and to contain the second.

## Note

- 1 I would like to thank my colleagues at the RTG, *Alejandro Esguerra, Werner Jann, Sabine Kuhlmann and Isabella Proeller*, for their valuable comments.

## Literature

- Al-Ani, A.*, 2015: Government as a Platform? Public Virtual Structures for Participation and Service Delivery, in: *Minderman, G./Reddy, P.S.* (eds.), *Innovation for the Urban Age*, The Hague: Eleven, pp. 219-240.
- Beisheim, M./Fuhr, H.*, 2008: Governance durch Interaktion staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Entstehungsbedingungen, Effektivität und Legitimität sowie Nachhaltigkeit. Berlin: SFB 700 Governance Working Paper).
- Cummings, C.*, 2015: Fostering Innovation and Entrepreneurialism in Public Sector Reform, in: *Public Administration and Development* 35 (4), pp. 315–328.
- De Fine Licht, J.*, 2014: Transparency actually: how transparency affects public perceptions of political decision-making, in: *European Political Science Review*, 6 (2), pp. 309-330.
- Daviter, F.*, 2015: The Political Use of Knowledge in the Policy Process, in: *Policy Sciences*, 48 (4), pp. 491-505.
- Economist*, 2015: Open Government Data. Out of the Box, in: *The Economist* (21 Nov. edition).
- Ferguson, S./Burford, S./Kennedy, M.*, 2013: Divergent Approaches to Knowledge and Innovation in the Public Sector, in: *International Journal of Public Administration*, 36 (3), pp. 168-178.
- Flyvbjerg, B./Holm, M.S./Buhl, S.*, 2002: Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie? in: *Journal of the American Planning Association*, 68 (3), pp. 279-295.
- Fuhr, H.* 2004: The World Bank's Assistance to Public Sector Reform in Latin America – Experiences and New Challenges, in: *Benz, A./Siedentopf, H./Sommermann, K.P.* (eds.), *Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot, pp. 631-646.
- Fuhr, H./Gabriel, J.*, 2004: Wissensmanagement in der Entwicklungszusammenarbeit, in: *Edeling, T./Jann, W./Wagner, D.* (eds.), *Wissensmanagement in Politik und Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 189-216.
- Holst, C./Molander, A.*, 2014: Epistemic democracy and the accountability of experts, in: *Expertise and Democracy*, ARENA Report No.1, pp. 13-35.
- Huysmans, J.*, 2016: Democratic Curiosity in Times of Surveillance, in: *European Journal of International Security*, 1 (1), pp. 73-93.
- Irwin, T.C.*, 2015: Defining the Government's Debt and Deficit, Washington, DC: IMF.
- Kuhlmann, S./Wollmann, H.*, 2013: *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*, Berlin: Springer.
- Manning, N./McCourt, W.* (eds.), 2013: The World Bank's Approach to Public Sector Management, in: *International Review of Administrative Sciences*, 79 (3) (Special Issue).
- Pollitt, C./Bouckaert, G.*, 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Weingart, P.*, 1999: Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics, in: *Science and Public Policy* 26 (3), pp. 151-16.
- Wewer, G.*, 2014: Allheilmittel Transparenz? Anmerkungen zur Diskussion, in: *Verwaltung und Management*, 20 (1), pp. 4-18.
- World Bank*, 2016: *World Development Report 2016. Digital Dividends*, Washington, DC: World Bank.
- Van Dooren, W./Bouckaert, G./Halligan, J.*, 2010: *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.

### *Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Harald Fuhr, Faculty of Economics and Social Sciences, University of Potsdam,  
August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam  
E-Mail: hfuhr@uni-potsdam.de



Oke Bahnsen/Eric Linhart/Jale Tosun

# Wer mit wem in der Energiepolitik? Eine Analyse des öffentlichen Diskurses über die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2014

## Zusammenfassung

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) stellt eine wesentliche Säule der Energiewende in Deutschland dar. An ihm werden Maßgaben und Zielvorstellungen deutscher Energiepolitik insgesamt sichtbar. Mithilfe einer Analyse des öffentlichen Diskurses um die EEG-Novelle 2014 zeigen wir auf, welche Akteure die öffentliche Deutungshoheit in der deutschen Energiepolitik besitzen, mit welchen Argumenten sie den Diskurs prägen und welche Akteure sich hierbei argumentativ nahe stehen. Daraus lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen: i) Der Diskurs wird von Parteien und politischen Institutionen dominiert; ii) die Novelle wird häufiger kritisiert als verteidigt; iii) ökonomische Argumente prägen den Diskurs deutlich stärker als ökologische, wobei iv) insbesondere die Verteilungswirkungen des EEG bemängelt werden; v) die Regierung als Unterstützerin der Reform ist weitgehend isoliert und bewertet auch intern die Reform nicht einheitlich.

*Schlagworte:* Erneuerbare-Energien-Gesetz, Energiepolitik, Diskursanalyse, advocacy coalitions, Interessengruppen

## Abstract

*Advocacy coalitions in the German energy policy: A discourse analysis of the German Renewable Energy Act Amendment 2014*

The German Renewable Energy Act (EEG) is an essential pillar of the energy transition in Germany and reveals objectives of the overall German energy policy. This article analyses the public discourse on the German Renewable Energy Act Amendment 2014. This allows us to detect which actors predominantly impact the discussion and which arguments they use. Our main findings are: i) political parties and institutions dominate the discourse; ii) the Act is criticized more often than it is defended; iii) economically framed arguments occur much more often than ecological statements; iv) in particular, the distributive effects of the amended EEG 2014 are criticized very often; v) the government as supporter of the reform is largely isolated and split by internal discussions on its evaluation.

*Key words:* German Renewable Energy Act, energy policy, discourse analysis, advocacy coalitions, interest groups

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

Zur Durchsetzung eigener Ziele ist für politische Akteure die Erlangung der öffentlichen Deutungshoheit über Themen von Relevanz (Ullrich 2008). Dies gilt für politische Parteien, die Politik nur unter erschwerten Bedingungen gegen die öffentliche Meinung betreiben können (Manza/Cook 2001) wie auch für Lobbygruppen, für die die Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu den wichtigsten Methoden der Interessenvermittlung zählt (von Alemann/Eckert 2006). Verschiedene Autoren (Sabatier 1988; Baumgartner u.a. 2009)

weisen hierbei darauf hin, dass weniger Aussagen einzelner politischer Akteure wirkmächtig sind, sondern dass vor allem Akteursgruppen, die wechselseitig ihre Argumente stärken, wahrgenommen werden. *Klüver* (2012) hat dies für legislative Prozesse in der Europäischen Union bestätigt.

Trotz der Relevanz solcher Lobbyingkoalitionen (oder allgemeiner gesprochen – da nicht nur Lobbygruppen an solchen Koalitionen beteiligt sein müssen – von *advocacy coalitions*; vgl. *Sabatier* 1987, 1988) zur Erlangung der öffentlichen Deutungshoheit und damit mutmaßlich zur Politikbeeinflussung ist die Frage, welche Akteure oder Typen von Akteuren *advocacy coalitions* miteinander bilden, empirisch bisher unterforscht. Diese Lücke möchten wir mit unserem Aufsatz verkleinern und untersuchen argumentative Nähen politischer Akteure am Beispiel der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), die im Juni 2014 vom Bundestag beschlossen wurde und am 1. August 2014 in Kraft trat (*Kahl* 2015).

Das Politikfeld „Energie“ und insbesondere die Novelle eignen sich aus verschiedenen Gründen hervorragend als Fallstudie. Erstens findet trotz des grundsätzlichen politischen Konsenses über die Notwendigkeit der Energiewende (*Mautz* 2012; *Jahn/Korolczuk* 2012; *Tosun/Fleig/Debus* 2015) nach wie vor eine Debatte über die Wirkungen des EEG statt (*Kahl/Bews* 2015), zuletzt wieder insbesondere vor dem Hintergrund der EEG-Novelle 2016. Der Ausbau von Erneuerbaren Energien (EE) hat im Zuge der Energiewende zu sozialen Spannungen geführt; vor allem der Ausbau der Windenergie führte zu Protesten (*Burningham/Barnett/Walker* 2015; *Tosun/Fleig/Debus* 2015), aber auch die Folgen verstärkter Biogasproduktion sind nicht unumstritten (*Herbes* u.a. 2014a; *Linhart/Dhungel* 2013). Die notwendige Bedingung eines kontroversen und in der Öffentlichkeit sichtbaren Gegenstands wird also erfüllt. Zweitens handelt es sich über die notwendige Bedingung hinaus um ein Thema von hoher politischer Relevanz. In einer Umfrage unter Landespolitikern schätzten diese die Energiepolitik als dritt wichtigsten von 27 abgefragten Geschäftsbereichen ein, einzelne Parteien wie Bündnis 90/Die Grünen sogar als wichtigsten (*Linhart/Windwehr* 2012; S. 589, 592). Auch in der öffentlichen Diskussion kommt den Themen der kurz- und langfristigen Energieversorgung eine so große Bedeutung zu, dass sie zuweilen gar zum „zentralen Entscheidungsfeld für ganze Volkswirtschaften“ (*Mast/Stehle/Krüger* 2010, S. 8) erklärt werden. Zumindest aber gelten sie als so relevant, dass sie Wahlausgänge mitbeeinflussen können (siehe etwa *Gabriel/Kornelius* 2011; *Gothe* 2011), sodass sich für politische Akteure ein Kampf um die Meinungshoheit lohnt. Drittens zeigen bisherige Analysen der öffentlichen Diskurse im Zusammenhang mit EE und fossilen Energieträgern für einzelne Branchen wie Biogas (*Herbes* u.a. 2014a, 2014b; *Linhart/Dhungel* 2013), Windenergie (*Bernhardt* 2013; *Gregorowius/Zepp* 2006) oder Fracking (*Tosun/Lang* 2016), dass zahlreiche Akteure auch aus angrenzenden Politikfeldern beteiligt sind, was eine sinnvolle Identifikation breiter *advocacy coalitions* über ein einzelnes Politikfeld hinaus erst ermöglicht. Der Diskurs zum EEG insgesamt wurde bisher hingegen noch nicht analysiert, sodass unser Beitrag viertens auch eine echte Forschungslücke darstellt.<sup>2</sup>

Um unserer Fragestellung nachzugehen, legen wir zunächst die theoretischen Grundlagen, indem wir wesentliche Erkenntnisse der politischen Kommunikation darstellen und die von uns verwendete Methode der Diskursanalyse beschreiben (Abschnitt 2). Anschließend geben wir einen inhaltlichen Kurzüberblick über die Rolle der Energiewende in der deutschen Energiepolitik (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 präsentieren und diskutieren wir unsere Ergebnisse, bevor wir in Abschnitt 5 mit einem kurzen Fazit schließen.

## 2 Die Relevanz von Diskursen für den politischen Prozess

Die Prägung öffentlicher Diskurse ist für Kommunikatoren (etwa Parteien, politische Institutionen oder Interessengruppen) relevant, um Einfluss auf die Vermittler (Medienorganisationen) zu gewinnen und dadurch ihre Botschaft an den Rezipienten (politische Entscheider oder auch Wähler) zu bringen (Vowe/Dohle 2007; Schulz 2011). Für Parteien ist diese Form der politischen Kommunikation wichtig, um ihrem Machtanspruch öffentlich Ausdruck zu verleihen und Einfluss auf die Wähler wie auch auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu gewinnen (Klingemann/Voltmer 1998; Sarcinelli 2011; Jarren/Donges 2011). Langenbucher/Lipp (1982, S. 232) sprechen gar von einem „kommunikativen Kontrollanspruch der Parteien“. Parteien in Regierungsverantwortung nutzen politische Kommunikation darüber hinaus zur „Entscheidungsvorbereitung nach innen und außen“ (Gebauer 1998, S. 464) wie auch zur Stabilisierung des Politikprozesses, indem für Regierungshandeln geworben wird (Pfetsch 1999). Medien als Kommunikationsarena werden von Parteien auch deshalb besonders geschätzt, weil ihren Aussagen eine größere Glaubwürdigkeit zugesprochen wird, als wenn sie direkt an den Rezipienten gerichtet werden (Althoff 2008, S. 103ff.).

Auch für andere politische Akteure wie Interessengruppen ist mediale Präsenz hochrelevant. Wenngleich das Spektrum möglicher Methoden der Interessendurchsetzung sehr breit ist (von Alemann/Eckert 2006, S. 6) und neben der Öffentlichkeit andere Adressaten wie Ministerien und Parlamente durchaus eine gewichtige Rolle spielen (siehe für einen Überblick Sebaldt/Straßner 2004), so bemerkt von Beyme bereits 1980, dass Versuche verbandlicher Einflussnahme in der Regel „vom Appell des Verbandes an die öffentliche Meinung begleitet“ sind (von Beyme 1980, S. 155). Dies gilt verstärkt in „einer Zeit, in der politische Entscheidungen vor ihrer offiziellen Verabschiedung zunehmend öffentlich diskutiert werden“ (ohne Autor 2007, S. 241). Auch Speth (2010, S. 13) weist darauf hin, wie wichtig es für Interessengruppen ist, ihre Standpunkte medial zu *framen*, „also die Art der Wahrnehmung eines Themas“ zu bestimmen (siehe auch Voss 2010). Hierbei gehören eigene Pressemitteilungen und direkte Gespräche mit Journalisten zu den wichtigsten Methoden; die Fachpresse und die überregionale Tagespresse stellen zentrale Ansprechpartner dar (Sebaldt 1997, S. 321-324). Wie oben bereits erwähnt, ist dies am wirkmächtigsten, wenn Argumente und Forderungen in *advocacy coalitions* gemeinsam vorgetragen werden: „Besteht Einigkeit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessenvertretern, wird die Politik nur in den seltensten Fällen eine entgegengesetzte Regelung treffen“ (Bender/Reulecke 2004, S. 166).

Da die Kommunikationsstrategie der starken Medienpräsenz jedoch nicht eigenständig gewählt werden kann, sondern im Gegenteil die Medien selbst bestimmen, welche Sichtweisen und Problemdeutungen Einzug in ihr Medium erhalten und damit als „Gatekeeper“ (White 1950) fungieren, gibt eine Medienanalyse Aufschluss über den Erfolg eines Akteurs im „Kampf um Aufmerksamkeit“ (Jun 2009) und damit über seine Meinungsmacht.

Um den Erfolg politischer Akteure zu medialem Zugang und argumentative Koalitionen dieser Akteure zu untersuchen, ist die Diskursanalyse eine geeignete Methode. Während der Diskursbegriff maßgeblich durch Foucault (1972) geprägt wurde und die Diskursanalyse ursprünglich als rein konstruktivistische Methode verwendet wurde, konzentriert sich die stärker empirisch ausgerichtete Analyse von Diskursen in der Regel darauf, die Positionen und das Einflusspotenzial von Akteuren und Akteurskoalitionen zu

identifizieren und zu prüfen, welche Argumentationslinien einen Diskurs prägen (*Gamson/Modigliani* 1989; *Kerchner/Schneider* 2006, S. 10) und bietet sich daher genau als Methode für unseren Untersuchungsgegenstand an. Hierbei existiert ein breiter Kanon an verschiedenen Methoden (*Kerchner/Schneider* 2006, S. 11; siehe auch *Schneider u.a.* 2009; Kapitel 6); eine allgemein als Standard akzeptierte Vorgehensweise der politikwissenschaftlichen Diskursanalyse hat sich bislang allerdings noch nicht etabliert (*Ulrich* 2008, S. 22). Unser Ansatz folgt überwiegend dem Vorgehen von *Gamson/Modigliani* (1989) und *Ferree u.a.* (2002), die mit einer Berücksichtigung sowohl qualitativer als auch quantitativer Elemente Vorzüge verschiedener Vorgehensweisen kombinieren. Im Fokus dieser Vorgehensweise stehen vor allem zwei Fragen: die nach dem Standing der den Diskurs prägenden Akteure und die nach der Dominanz bestimmter Argumente in dem Diskurs.

Die Analyse des akteurspezifischen Standings gibt Aufschluss darüber, wie erfolgreich individuelle oder kollektive Akteure ihre Argumente in den untersuchten Medien platzieren können. Auch indirekte Nennungen eines Akteurs können Hinweise darauf geben, wie stark Akteure einen medialen Diskurs prägen (*Ferree u.a.* 2002, S. 86) und damit über Macht im Sinne der Deutungshoheit über ein Thema verfügen. Die argumentativ-inhaltliche Struktur von Diskursen wird mithilfe einer *Frame*-Analyse untersucht (*Goffman* 1974; *Gitlin* 1980). Dadurch, dass in Diskursen kollektive Deutungsmuster identifiziert werden können, lässt sich der inhaltliche Aufbau des Diskurses in verschiedene *Frames* (im Sinne von Bezugsrahmen) kategorisieren. Gerade die Konkurrenz dieser Wahrnehmungsmuster prägt den Verlauf von Diskursen und die Konstruktion gesellschaftlich-politischer Konfliktlinien (*Keller* 2011; *Scheufele/Tewksbury* 2006). Dabei unterliegt die konkrete Ausdifferenzierung dieser Konfliktlinien den Anforderungen der vorliegenden Forschungsfrage; die gewählte Methode macht hier keine Vorgaben (vergleiche etwa die *Frame*-Systeme von *Hess u.a.* 2012 und *Gamson/Modigliani* 1989).

Durch die Bereitstellung von *Frames* versuchen konkurrierende Akteursgruppen, die öffentliche Meinung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Beteiligte Akteure versuchen hierbei, eine möglichst große Anzahl an Unterstützern zu gewinnen (*Kivimaa/Mickwitz* 2011). Dies setzt die Fähigkeit voraus, ein Problem derart zu *framen*, dass eine bis dato uninteressierte bzw. nur wenig interessierte Öffentlichkeit in die Diskussion eingebunden wird. Auf diese Weise wird der Einfluss der jeweiligen argumentativen Koalition vergrößert und damit auch deren Möglichkeiten, auf das Ergebnis des politischen Prozesses einzuwirken.

### 3 Die Energiewende im Rahmen deutscher Energiepolitik

Der Ausbau der EE ist das zentrale Instrument zur Erreichung der Maßgaben deutscher Energiepolitik. Integraler Bestandteil dieser Politik stellen die Dekarbonisierung der Energiegewinnung, der Ausstieg aus der Atomenergie und die Reduktion von Treibhausgasemissionen dar (siehe *BMWi* 2014, S. 11-12). Dieser Übergang zu einer nachhaltigen Energieversorgung, die Energiewende, wurde seit den 1990er-Jahren durch politische Regularien forciert (für einen Überblick siehe *Jacobsson/Lauber* 2006; *Hellige* 2013; *Vossler* 2014).

In einer ersten Phase trat 1991 das Stromeinspeisungsgesetz in Kraft, das die Abnahme von Strom aus EE zu Mindestpreisen gewährleistete – eine Politikinnovation, die von

zahlreichen Staaten und der Europäischen Union übernommen wurde (Jacobs 2012). Diese Subventionspolitik wurde in einer zweiten Phase mit der Verabschiedung des EEG im Jahr 2000 reformiert (für einen Überblick siehe Ergen 2015). Die Vergütungssätze des EEG richten sich nach Technologie sowie Größe und Standort der Anlagen. Die Subventionshöhe ist nicht mehr vom Strompreis abhängig, sondern fixiert und für 20 Jahre garantiert; zudem wurde eine Degression in den Vergütungssätzen eingeführt. Das EEG wurde zuletzt im Jahr 2014 novelliert. Eine besonders wichtige Reformkomponente bezieht sich darauf, dass die Erzeuger von EE den produzierten Strom nunmehr selbst vermarkten und hieraus einen Marktpreis sowie eine Marktprämie erhalten. Auf diese Weise soll die Stromerzeugung aus EE „langfristig in einen wettbewerblichen Marktmechanismus“ integriert werden, was einen „Paradigmenwechsel“ darstellt (Kahl 2015, S. 188).

Politikwissenschaftlich erfährt die akteurszentrierte Analyse öffentlicher Diskurse im Kontext der Energiewende und der deutschen Energiepolitik insgesamt zunehmend Beachtung. So konnten etwa Jacobsson/Lauber (2006) und Stefes (2010) bezugnehmend auf das gesamte Politikfeld aufzeigen, dass sich ein energiepolitischer Diskurs herausgebildet hat, bei dem sich die Vertreter der EE den Vertretern der fossiler Energien argumentativ gegenüberstehen.<sup>3</sup> In der Vergangenheit hat die sozialwissenschaftliche Forschung in Deutschland jedoch vornehmlich die medialen und politischen Debatten besonders um einzelne Energiequellen untersucht. Für die Biogasbranche konnten Linhart/Dhungel (2013) nachweisen, dass Interessengruppen den medialen Diskurs am stärksten prägen, wobei ökologische Interessengruppen eine größere Meinungsmacht aufweisen als agrarische. Außerdem wurde in Übereinstimmung mit Herbes u.a. (2014a) gezeigt, dass eher ökologische als ökonomische, ethische und ästhetische Argumentationslinien den gesellschaftlichen Diskurs prägen. Indes legen Gregorowius/Zepp (2006) unter Verwendung von Informationsquellen aus Literatur, Presse und Internet für die Offshore-Windkraft dar, dass der mediale Diskurs um dieses Themenfeld insgesamt einen energie- und wirtschaftspolitischen Einschlag aufweist und erst nachrangig durch ökologische Argumentationslinien geprägt wird (Gregorowius/Zepp 2006, S. 125f.). Auch die sich gegenüberstehenden *advocacy coalitions* unterscheiden sich hierbei von Diskurs zu Diskurs. Mal verlaufen die Fronten eher zwischen unterschiedlichen Parteien, mal stärker zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Ebenso stehen sich im Vermaisungs-Diskurs Bauernverband und Umweltverbände gegenüber, während im Windkraft-Diskurs Konfliktlinien zwischen einzelnen ökologischen Interessengruppen stärker auftreten (Gregorowius/Zepp 2006; Linhart/Dhungel 2013).

In ihrer Analyse zur EEG-Novelle 2012 stellen Herbes u.a. (2014a) fest, dass die Deutungshoheit über Probleme in kleineren Politikfeldern von übergeordneten und angrenzenden Metadiskursen beeinflusst wird. Eine entsprechend ganzheitliche Betrachtung stellen Mast/Stehle/Krüger (2011) für das Kommunikationsfeld „Strom, Gas, Wasser“ bereit. Demnach prägen vor allem Parteien und politische Institutionen die öffentliche Rezeption der Themen Kernenergie und Versorgungssicherheit, während Wirtschaftsvertreter die mediale Meinung zu den Themen Unternehmenspolitik sowie Markt und Wettbewerb dominieren.

## 4 Analyse der Akteure und Argumente im Diskurs um die Novelle des EEG 2014

Auch unsere Arbeit wirft einen breiten Blick auf die deutsche Energiepolitik. Im Gegensatz zu *Mast/Stehle/Krüger* (2011) wird dabei jedoch mit der EEG-Novelle 2014 ein konkretes Politikvorhaben herangezogen, das sich als energiepolitisches Querschnittsthema hervorragend eignet, um bestehende Akteursstrukturen und Argumentationslinien im Bereich der EE aufzudecken. Aufgrund des relativ kurzen Zeitraums, in dem der Gesetzgebungsprozess medial intensiv begleitet wurde, waren die Positionen der beteiligten Akteure zudem vergleichsweise stabil. Während es auch sinnvoll sein kann, Positionswandel zu untersuchen, besitzt unsere Studie daher den Vorteil, auf weitgehend fixen Positionen zu basieren und von der Variablen der zeitlichen Veränderung von Positionen abstrahieren zu können. Nicht zuletzt liefert die vorliegende Arbeit ein aktuelleres Bild des medialen Diskurses, wobei die Medieninhaltsanalyse anders als bei *Mast/Stehle/Krüger* (2011) keinen regionalen Schwerpunkt besitzt.

### 4.1 Datengrundlage

Als Datengrundlage ziehen wir die bedeutendsten Tageszeitungen der deutschen Qualitätspresse (vgl. etwa *Rudzio* 2011) heran. Dabei berücksichtigen wir diejenigen Printmedien mit nationaler Reichweite, die eine Auflage von mindestens 150.000 Exemplaren erzielen (Stand: 1. Quartal 2014, siehe *IVW* 2015). Für den Beginn der Debatte um die Novelle des EEG im Januar 2014 trifft dies auf die *Süddeutsche Zeitung* (SZ), die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (FAZ) und die *Welt* zu (siehe auch *Leifeld* 2013). Diese Tageszeitungen stellen aufgrund ihrer Reichweite große und einflussreiche Plattformen für gesellschaftliche Debatten dar, was insbesondere für Akteure von Bedeutung sein sollte, die darauf abzielen, Diskurse nach ihren Vorstellungen zu prägen. Gleichzeitig ist mit dieser Auswahl garantiert, dass nicht einseitig als konservativ oder als links geltende Medien unsere Analysegrundlage bilden.

Der Untersuchungszeitraum beginnt mit der Vorstellung des Eckpunktepapiers von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel am 18. Januar 2014, das Reformvorschläge, die bereits im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2013 angekündigt wurden, konkretisierte. Die darin enthaltenen Maßgaben für die künftige Förderung stellen die zentrale Grundlage für die anschließende Debatte gesellschaftlicher Akteure dar. Am 27. Juni 2014 wurde die Reform des EEG schließlich durch den Bundestag gebilligt. Dieser Stichtag legt das Ende des Beobachtungszeitraums fest.<sup>4</sup> Betrachtet wurden dabei alle Artikel, die die Schlagwörter „EEG“ oder „Erneuerbare-Energien-Gesetz“ beinhalteten. Nach Ausschluss von Artikeln, die diese Stichworte zwar enthielten, sich thematisch aber mit anderen Inhalten beschäftigten, gehen 291 Zeitungsartikel in die weitere Analyse ein – 64 aus der SZ, 168 aus der FAZ und 59 aus der Welt.

### 4.2 Die relevanten Akteure im Diskurs um die EEG-Novelle

Nach der Auswertung dieser 291 Artikel lassen sich insgesamt über 200 verschiedene Akteure aus Politik, Unternehmen, Verbänden, Medien, Wissenschaft und anderen Berei-

chen identifizieren, die sich am Diskurs beteiligen. Die Mehrheit hiervon kommt allerdings nur einmalig zu Wort; lediglich 86 Akteure äußern sich in mehr als einem Zeitungsartikel. Tabelle 1 fasst die am Diskurs beteiligten Akteure nach Gruppen zusammen und listet die wichtigsten Vertreter der einzelnen Gruppen auf. Die Werte in Klammern geben an, wie häufig sich ein Akteur zu Wort melden konnte.

Tabelle 1: Akteure im Diskurs um die Novelle des EEG 2014

Politik (319)	Unternehmen (74)	Interessengruppen (128)	Medien (47)	Wissenschaftler (18)	Andere (1)	Unklar (11)
Bundeswirtschaftsministerium/ SPD (56)	Deutsche Bahn (4)	Bundesverband der Deutschen Industrie (17)	Frankfurter Allgemeine Zeitung (26)	Wirtschaftswissenschaftler (8)	Demonstranten (1)	Solarbranche (3)
Länder/ SPD (43)	Berliner Verkehrsbetriebe (4)	Verbraucherzentrale Bundesverband (10)	Die Welt (11)	Juristen (5)		Naturschützer (1)
Bündnis90/Die Grünen (37)	Thyssen-Krupp (4)	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (8)	Süddeutsche Zeitung (10)	Umweltwissenschaftler (4)		Vertreter der Energiewirtschaft und der Industrie (1)
EU-Kommission (31)	BASF (4)	Deutscher Industrie- und Handelskammertag (7)		unspezifiziert (1)		Vertreter der energieintensiven Branchen (1)
CDU/CSU (30)	Nordex (3)	Bundesverband Solarwirtschaft (7)				Ökostrombranche (1)
Länder/ Bündnis90/Die Grünen (27)	Deutsche Energie-Agentur (2)	Verband der Chemischen Industrie (6)				Windbranche (1)
SPD (19)	kleinere Bahnen (2)	Wirtschaftsvereinigung Stahl (5)				Fachleute (1)
Länder/ CDU/CSU (17)	50Hertz (2)	Bundesverband Windenergie (5)				Umweltschützer (1)
Länder (11)	Enercon (2)	Deutscher Mieterbund (4)				Industrievertreter (1)
Bundesregierung/ CDU/CSU (10)	Industrie (2)	Agora Energiewende (4)				
Bundesregierung (6)	EON (2)	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (3)				
Die Linke (6)	juwi (2)	Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (3)				
Bundeswirtschaftsministerium (5)	41 weitere Unternehmen mit je einer Nennung	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (3)				
Verwaltung (5)		Allianz pro Schiene (3)				
Opposition (3)		16 weitere Interessengruppen mit je zwei Nennungen und 27 mit je einer Nennung				
FDP (3)						
Bundesrat (2)						
Bundesverkehrsministerium/CDU/CSU (2)						
Bundeslandwirtschaftsministerium/ CDU/CSU (2)						
EU-Parlament (1)						
Umweltpolitiker (1)						
Kommunen/ SPD (1)						
Kommunen/ CDU/CSU (1)						

Quelle: eigene Darstellung.

Blickt man zunächst darauf, wie sich die insgesamt 598 Äußerungen auf die einzelnen Gruppen aufteilen, so zeigt sich eine starke Prägung des Diskurses durch Akteure aus dem Bereich Politik. Sie äußern sich rund 320 Mal und vereinen so 53% aller Nennungen auf sich. Interessengruppen besitzen mit 128 Äußerungen (21%) einen deutlich kleineren Anteil. Unternehmen kommen in 74 Beiträgen (12%) zu Wort, während Wissenschaftler mit

18 Platzierungen von Argumenten (3%) kaum eine Rolle spielen. Erklärungswürdig sind die 47 hier aufgeführten Nennungen (8%) der Medien. Selbstverständlich tauchen alle Argumente des Diskurses in den von uns untersuchten Medien auf. Bei diesen Nennungen handelt es sich allerdings explizit um direkte Argumentationen der Verfasser, häufig in Form von Kommentaren, ohne dass auf andere Akteure referiert wird. Die restlichen 2% verteilen sich auf sonstige Akteure oder solche, die den Gruppen nicht eindeutig zugeordnet werden können.

Diese Zusammensetzung der Wortmeldungen steht im Gegensatz zu den Beobachtungen bei *Mast/Stehle/Krüger* (2011), die eine gleichmäßige Beteiligung politischer und wirtschaftlicher Akteure an energiepolitischen Diskursen ausgemacht hatten. Weiter kommt den Interessengruppen in der Debatte um die EEG-Novelle 2014 eine eher untergeordnete Rolle zu, während sie den Diskurs um das energiepolitische Themenfeld der Biogaserzeugung dominieren (*Linhart/Dhungel* 2013). Diese Unterschiede können mit Verweis auf die Tatsache erklärt werden, dass wir einen konkreten Gesetzgebungsprozess analysieren. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich an diesem politischen Aushandlungsprozess Vertreter der öffentlichen Verwaltung und der politischen Parteien besonders stark beteiligen. In Einklang mit Ergebnissen früherer Studien steht hingegen die geringe mediale Bedeutung der Wissenschaft (siehe etwa *Mast/Stehle/Krüger* 2011).

Betrachtet man die wichtigsten Akteure in den einzelnen Gruppen im Detail, so gilt es für die größte Gruppe, den Bereich Politik, zunächst ein Problem zu lösen. Im Gegensatz zu den anderen Gruppen sind die Akteure hier nicht vollständig disjunkt. So gelingt es beispielsweise sowohl der SPD als auch dem Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), Argumente im Diskurs über die EEG-Novelle zu platzieren. Zum Teil lassen sich die Äußerung eindeutig einer der beiden Akteure zuordnen. So dürfte wenig umstritten sein, dass ein Sprecher des BMWi eben die Position des Ministeriums darlegt, während die Generalsekretärin der SPD für ihre Partei spricht. Äußert sich hingegen Sigmar Gabriel, der sich als SPD-Parteivorsitzender und Bundeswirtschaftsminister in einer Doppelrolle befindet, lässt sich nicht eindeutig herleiten, in welcher Funktion er sich äußert und ob er primär für die Partei oder die Behörde spricht. Um die Analyse so transparent wie möglich zu gestalten, listen wir in Tabelle 1 Nennungen von Akteuren in Doppelfunktion separat auf. Für die folgende Interpretation fassen wir alle Nennungen von Mitgliedern des jeweiligen kollektiven Akteurs zusammen und subsumieren in der jeweiligen Kategorie auch Äußerungen von Akteuren in Doppelfunktion. Tabelle 2 gibt die zugehörige Übersicht.

*Tabelle 2:* Nennungen durch Akteure im Bereich Politik aufgeschlüsselt nach Parteien und politischen Ebenen

Aufschlüsselung nach Parteien	Aufschlüsselung nach politischer Ebene
SPD (119)	EU (32)
Bündnis 90/Die Grünen (64)	Bund (83)
CDU/CSU (62)	Länder (100)
Die Linke (6)	Kommunen (2)
FDP (3)	

Quelle: eigene Darstellung.

Betrachtet man zunächst die Aufschlüsselung nach Parteien, so fällt die starke Rolle der SPD auf. Ihre 119 Argumente entsprechen 37% der Nennungen aus dem Bereich Politik und 20% der Nennungen im Diskurs insgesamt. Die SPD hat damit das beste Standing im Kampf um die Meinungshoheit dieses Diskurses. Zum Teil resultiert dies daraus, dass die SPD den Bundesminister für Wirtschaft und Energie stellt, der sich alleine schon 56 Mal in die Debatte einbringen kann. Einigermaßen gleichauf folgen Bündnis 90/Die Grünen und CDU/CSU mit 64 bzw. 62 Stellungnahmen. Für die Union ist dieser Wert gemessen an ihrer sonstigen Bedeutung im politischen System als mit Abstand größter Bundestagsfraktion und größter Regierungspartei vergleichsweise schwach; sie bleibt deutlich hinter ihrem kleineren Koalitionspartner zurück. Dass die Grünen als kleinste im Bundestag vertretene Fraktion ein ähnlich hohes Standing besitzen wie die Union, ist bemerkenswert – insbesondere im Vergleich mit der Linken, die nur sechs Argumente platziert hat und damit fast vernachlässigt werden kann. Als Grund für diese Diskrepanz vermuten wir politikfeldspezifische Effekte. So zeigen *Linhart/Windwehr* (2012, S. 592-593) in einer Befragung von Landespolitikern, dass grüne Politiker den Geschäftsbereich Energie als wichtigsten für ihre Partei überhaupt einschätzen, während Politiker der CDU und CSU diesen Bereich als weniger relevant einschätzen als Vertreter anderer Parteien. Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die FDP als einzige nicht im Bundestag vertretene Partei Argumente im Diskurs um die EEG-Novelle unterbringen kann, wenn auch in sehr geringem Maße.

Schlüsselt man die Akteure im Bereich Politik nach den politischen Ebenen auf, so ist zunächst festzuhalten, dass alle Ebenen von den Kommunen über die Länder und dem Bund bis hin zur EU mit Argumenten vertreten sind, wenngleich die Kommunen mit zwei Nennungen vernachlässigt werden können. Alle anderen drei Ebenen beteiligen sich mit mindestens 32 Medienauftritten (EU, 10% Anteil im Bereich Politik, 5% insgesamt) nennenswert an dem Diskurs. Auffällig ist die herausgehobene Stellung der Länderebene mit 100 Nennungen (31% Anteil im Bereich Politik, 17% insgesamt), deren Vertreter sich am häufigsten zu Wort melden. Dies unterstreicht die generelle Bedeutung der Länder in der Energiepolitik. Es muss allerdings eingeräumt werden, dass die Akteure, die wir als reine Vertreter der Parteien eingeordnet haben, in dieser Aufschlüsselung nicht berücksichtigt sind, solange sie nicht gleichzeitig für Ministerien oder Ähnliches sprechen. Von diesen Politikern sind 63 überwiegend auf Bundesebene tätig, aber nur 17 auf Länderebene. Zählt man diese hinzu, so überwiegen Äußerungen von der Bundesebene gegenüber solchen der Landesebene mit 146 zu 117.

Speziell erwähnenswert ist die komplette Nicht-Beteiligung des Bundesumweltministeriums an dem Diskurs (vgl. Tabelle 1), die in starkem Widerspruch zu früheren Arbeiten steht (etwa *Jacobsson/Lauber* 2006). Hieran lassen sich Auswirkungen des Neuzuschnitts einiger Ministerien nach der Bundestagswahl 2013 erkennen (der Geschäftsbereich Energie ging vom Umwelt- vollständig an das Wirtschaftsministerium, entsprechend wurden zwei Abteilungen aus dem Umweltministerium in das Wirtschaftsministerium eingegliedert). Diese Kompetenzverschiebung zwischen den Ministerien spiegelt sich im aktuellen Diskurs wieder. Zusätzlich dürfte eine Rolle spielen, dass in der aktuellen Regierung beide Ministerien von der SPD besetzt werden, so dass unterschiedliche Positionen zwischen Koalitionspartnern nicht mehr über die Minister ausgetragen werden (können) – anders als in der Vorgängerregierung, in der das Wirtschaftsministerium von der FDP besetzt wurde, das Umweltministerium hingegen von der CDU. Die starke Stellung des Bundeswirtschaftsministeriums dagegen steht im Einklang mit früheren Analysen der deutschen

Energiepolitik. Insbesondere die Blockadehaltung des Wirtschaftsministeriums gerade zu Beginn der grünen Förderpolitik zeigt auf, dass zentrale Entscheidungskompetenzen im Politikfeld der EE seit jeher in ebendiesem Ministerium ansässig sind (*Jacobsson/Lauber 2006; Lauber/Mez 2004*).

Die zweitgrößte Gruppe von Akteuren, die der Interessengruppen, ist deutlich fragmentierter als die Gruppe Politik. Der BDI mit 17 Medienauftritten hebt sich zwar von den anderen Interessengruppen ab, reicht aber mit einem Anteil von 3% weder an die Bedeutung von SPD, Union oder Grünen heran, noch nimmt er innerhalb der Interessengruppen (Anteil 13%) eine auch nur annähernde Stellung ein, wie sie die SPD im Bereich Politik hat. Neben weiteren wirtschaftlichen Interessen (BDEW [8], DIHK [7], BSW [7]) fällt als Akteur mit den zweithäufigsten Medienauftritten der vzbv mit zehn Nennungen auf, der als einziger Verband mit nennenswerter Anzahl an eingebrachten Argumenten nicht wirtschaftliche, sondern Verbraucherinteressen vertritt. Ansonsten zeichnet sich die Gruppe der Verbände und Interessengruppen dadurch aus, dass eine sehr große Anzahl an Akteuren sich jeweils nur einmalig oder sehr wenige Male medial zu Wort meldet, ohne dass es erkenntnisbringend wäre, diese Akteure im Weiteren durchzugehen. Es sei allerdings als Auffälligkeit erwähnt, dass Umweltverbände in diesem Diskurs kaum eine Rolle spielen – anders als etwa in dem von *Linhart/Dhungel (2013)* analysierten Subdiskurs der Biogaserzeugung oder dem von *Gregorowius/Zepp (2006)* untersuchten um die Offshore-Windkraftnutzung. Generell legen *Jacobsson/Lauber (2006)* für frühere politische Aushandlungsprozesse im Bereich der EE dar, dass Umweltverbände immer wieder an progressiven *advocacy coalitions* beteiligt waren (siehe auch *Stefes 2010*). Bei der aktuellen EEG-Novelle fand diesbezüglich offenbar ein Paradigmenwechsel statt, der möglicherweise mit dem Zuständigkeitswechsel weg vom Umweltministerium zu tun hat.

Eine ähnliche Fragmentierung finden wir bei den einzelnen Unternehmen. Jedes einzelne Unternehmen ist im Gesamtdiskurs mit maximal vier Stellungnahmen (entspricht 0,07%) irrelevant. Möglicherweise ist dies weniger überraschend für Unternehmen wie die Deutsche Bahn, BASF oder Thyssen-Krupp, die zwar auf Energie angewiesen sind, aber von der Novelle nur mittelbar betroffen sind. Dass aber die großen Energieerzeuger wie RWE oder EON kaum am öffentlichen Diskurs beteiligt sind, mag überraschen.

Die Medien als insgesamt viertgrößte Gruppe platzieren zwar insgesamt vergleichsweise wenige eigene Argumente. Da nur drei Leitmedien ausgewählt wurden und sich die 47 Auftritte folglich auf genau diese drei Medien aufteilen, besitzen die einzelnen Blätter jedoch ein vergleichsweise gutes Standing. Dies gilt insbesondere für die FAZ, an deren 26 Platzierungen von Argumenten kein Akteur außerhalb des Bereichs Politik heranreicht. Gemessen an der Artikelanzahl der einzelnen Zeitungen, die dieser Analyse zugrunde liegt, bringen alle drei Zeitungen ähnlich oft die eigene Meinung zum Ausdruck (FAZ: 15% Artikel mit Zeitungsmeinung; Welt: 19%; SZ: 16%). Die Rolle der Medien deckt sich in etwa mit den Ergebnissen früherer untersuchter Diskurse.

Unter den Wissenschaftlern schließlich finden sich neben Ökonomen und Umweltwissenschaftlern in diesem Diskurs auch Juristen. Die Beteiligung von Ökonomen und Umweltwissenschaftlern entspricht Erkenntnissen der oben zitierten anderen Studien im Politikfeld Energie. Bestenfalls mag überraschen, dass Umweltwissenschaftler an dem Diskurs beteiligt sind, Umweltverbände aber im Vergleich zu anderen Verbänden kaum.

### 4.3 Argumente und *Frames* im Diskurs um die EEG-Novelle

In einem zweiten Schritt fokussieren wir auf die Argumente, die in der öffentlichen Auseinandersetzung von Bedeutung sind. Insgesamt lassen sich 887 Argumente<sup>5</sup> im untersuchten Zeitraum identifizieren, die in dem Diskurs um die EEG-Novelle eine Rolle spielen. Argumente und Forderungen verdichten wir zu insgesamt zehn Deutungsrahmen (*Frames*), indem wir inhaltlich ähnliche Aussagen in gemeinsamen *Frames* verorten. Dabei unterscheiden wir zusätzlich zwischen Argumenten, die Probleme im Zuge der EEG-Novelle herausstellen (negative Äußerungen zur Novelle), und solchen, die betonen, dass keine Probleme durch die EEG-Novelle verursacht werden (positive Äußerungen zur Novelle). Eine dritte Kategorie stellen Forderungen dar, mit denen am Diskurs beteiligte Akteure häufig konkrete Handlungsvorschläge an politische oder wirtschaftliche Akteure herantragen.

Tabelle 3: *Frames* im Diskurs um die Novelle des EEG 2014

<b>Frame</b>	<b>Pro-Argumente (keine Probleme durch EEG Novelle)</b>	<b>Contra-Argumente (Probleme durch EEG Novelle)</b>	<b>Forderungen</b>
Verteilungskonflikte (162) [45; 113; 4]	Die unsolidarische Flucht in die Eigenversorgung wird gestoppt (15), Die EEG-Industrierabatte werden abgebaut (6), Eigenstromproduzenten nutzen öffentliche Infrastruktur und werden künftig mit der EEG-Umlage belastet (6)	Die umfassenden EEG-Industrieausnahmen sind unsolidarisch (34), Die Länder profitieren ungleichmäßig vom Ausbau der EE (24), Die EEG-Umlage für Schienenbahnen belastet die Nutzer des öffentlichen Nahverkehrs (18)	Die EEG-Novelle sollte private Haushalte und Unternehmen nicht gegeneinander ausspielen (4)
Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit (139) [76; 63; 0]	Der Stromkostenanstieg wird gebremst (36), Geringere Fördersätze für die effiziente Solar- und Windenergie sind akzeptabel (7), Die Novelle macht die Energieverwendung kosteneffizienter (5)	Der Stromkostenanstieg wird nicht gebremst (15), Die Kürzung bei der kostengünstigeren Windenergie ist unwirtschaftlich (14), Die Belastung der kostengünstigen Eigenstromenergie ist unwirtschaftlich (9)	-
Umweltverträglichkeit (104) [23; 79; 2]	Die Novelle verlangsamt den Ausbau der EE nicht (12), Die Kürzung der Biogasförderung führt zum Rückgang von Monokulturen (6), Die Beteiligung des Bergbaus an der EEG-Umlage wird dem Klimaschutz gerecht (2)	Die Novelle verlangsamt den Ausbau der EE (29), Die umweltfreundliche Eigenstromerzeugung wird belastet (17), Die EEG-Umlage für Bahnen schwächt den umweltfreundlichen Schienenverkehr (12)	Der Ausbau der EE muss weiter gefördert werden (1) Deutschland benötigt einen Ausstiegsplan aus der Kohlekraft (1)
Wertschöpfung (99) [20; 55; 24]	Industrie und Arbeitsplätze werden nicht gefährdet (14), Unternehmen und Arbeitsplätze im Bereich der EE werden nicht gefährdet (4), Deutschland bleibt ein bedeutender Absatzmarkt für Windenergieanlagen (2)	Die Streichung der Industrierabatte gefährdet Unternehmen und Arbeitsplätze (28), Unternehmen und Arbeitsplätze im Bereich der EE werden gefährdet (12)	Ein Kapazitätsmarkt muss eingerichtet werden (15), Deutsche Unternehmen benötigen günstigeren Strom (8), Die Wirtschaft muss sich an die neuen Rahmenbedingungen anpassen (1)
Planungssicherheit (83) [27; 55; 1]	Die Novellierung sorgt für Investitionen in EE (10), Die Stichtagsregelung gewährleistet Vertrauensschutz (8)	Die Stichtagsregelung verletzt den Vertrauensschutz (23), Es herrscht Planungsunsicherheit (14)	Bestehende Wind- und Solaranlagen müssen Bestands- und Vertrauensschutz genießen (1)

<b>Frame</b>	<b>Pro-Argumente (keine Probleme durch EEG Novelle)</b>	<b>Contra-Argumente (Probleme durch EEG Novelle)</b>	<b>Forderungen</b>
Europäischer Wettbewerb (81) [53; 25; 3]	Die EEG-Industrieausnahmen sichern die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen (46), Die bisherige nationale Ökostromförderung von ausländischen Energieerzeugern ist nicht europarechtskonform (2)	Die EEG-Industrierabatte verzerren den internationalen Wettbewerb (15), Die EEG-Umlage für importierten Strom ist eine zollgleiche Abgabe (6), Eine EU-konforme Marktintegration wird nicht erreicht (2)	EU-Recht muss zugunsten des Klimaschutzes flexibel ausgelegt werden (1), Die deutsche Industrie sollte keine EEG-Nachzahlungen leisten (1), Europäische Energiepolitik darf nicht planwirtschaftlich und national sein (1)
Versorgungssicherheit und Importabhängigkeit (73) [15; 53; 5]	Der Netzausbauplan verliert seine Gültigkeit nicht (7), Die Novelle stellt Versorgungssicherheit für Bürger und Wirtschaft sicher (6), Kohleverstromung sichert die Energieunabhängigkeit von Russland (2)	Die Kürzung bei grund- und spitzenlastfähigen Biogasanlagen gefährdet die Versorgungssicherheit (23), Die dezentrale Eigenstromerzeugung wird geschwächt (8), Die räumliche Konzentration des Windkraftausbaus destabilisiert die Erzeugerkapazität (5)	Die Versorgungssicherheit muss sichergestellt werden (4), Es werden intelligente Stromnetze benötigt (1)
Politische Unterstützung (66) [42; 24; 0]	Die Novelle ist zu begrüßen (42)	Die Novelle ist nicht zu begrüßen (24)	-
Politischer Prozess (61) [20; 39; 2]	Das hohe Tempo der Gesetzgebung ist angemessen (6), Die EU-Einwände gegen die EEG-Novelle sind rechtzeitig eingebracht worden (4), Die Länder wollen den Gesetzgebungsprozess nicht verlangsamen (3)	Das hohe Tempo untergräbt die Rechte des Bundestages (11), Die konfrontative bayrische Energiepolitik steht unter dem Zeichen der Kommunalwahlen 2014 (7)	Die Nordländer fordern den Ausbau der Windkraft (1), Die Südländer fordern die Förderung von Biomasse (1)
Bürgerbeteiligung (19) [2; 17; 0]	Die Novelle fördert die Akzeptanz der Bürger für die Energiewende (2)	Die Belastung von Eigenstromanlagen gefährdet die Beteiligung der Bürger an der Energiewende (6), Die Novelle stoppt die Demokratisierung der Energiewende (4)	-
Nennungen insgesamt: 887	Pro-Argumente insgesamt: 323	Contra-Argumente insgesamt: 523	Forderungen insgesamt: 41

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 3 liefert einen Überblick über die von uns konstruierten *Frames* und die bedeutendsten Argumente und Forderungen innerhalb der jeweiligen Deutungsmuster. Die meisten Nennungen (162) im Diskurs beziehen sich auf die Verteilungswirkung des EEG, wobei von Kritikern besonders häufig die umfangreichen Ausnahmen einzelner Unternehmen vom EEG gemäß der Novelle als unsolidarisch beanstandet werden. Andere Diskursteilnehmer kritisieren, dass die Länder ungleichmäßig vom Ausbau der EE profitieren. Entsprechende Argumente betonen häufig, dass die Reform die Windkraftnutzung in mittleren Lagen schwächt und einige Länder von den wirtschaftlichen Chancen der Windenergie abgeschnitten werden. Wichtigstes Argument der Befürworter in diesem *Frame* stellt der Verweis auf die eingeführte EEG-Umlage für Stromeigenversorger dar. Dadurch könne die „Flucht in die Eigenversorgung“ (siehe etwa *Wetzel 2014*) gestoppt werden, in Folge derer Haushalte, die Kapital für Eigenstromanlagen aufbringen können, durch die eigene Produktion von Energie keine EEG-Umlage zahlen müssen. Auch den Abbau von Industrierabatten heben die Befürworter der Reform hervor.

In den *Frame* „Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit“ – mit 139 Nennungen der zweitgrößte *Frame* des Diskurses – haben Aussagen Einzug gehalten, die die Reform einerseits unter dem Gesichtspunkt der ökonomischen Effizienz betrachten und andererseits auf das absolute Preis- und Kostenniveau der Stromversorgung Bezug nehmen. In diesem *Frame* sehen die meisten Äußerungen keine Probleme als Folge der Reform. Das mit Abstand häufigste Argument stellt die Einschätzung dar, dass der Anstieg der EEG-Umlage und damit der Stromkosten insgesamt abgebremst würden. Des Weiteren argumentieren Befürworter der Reform, dass angesichts der technologischen Fortschritte geringere Fördersätze für die fast marktreifen Technologien der Solar- und Windenergie vertretbar seien. Auf der anderen Seite sind Gegner der Novelle davon überzeugt, dass die Reform die angestrebte Abbremsung des Stromkostenanstiegs nicht erreichen wird, da zu viele Zugeständnisse (z.B. im Bereich der Industrierabatte oder der Förderbedingungen) gemacht worden seien. Andere Kritiker halten dem Gesetz vor, dass die Kürzungen der Windenergie-Förderbedingungen ökonomisch ineffizient seien, da ebendiese Technologie als eine der kostengünstigsten EE besonders förderwürdig sei. Analog wird gegen die Belastung kostengünstiger Eigenstromenergie argumentiert. In diesem *Frame* verfügen die Gegner der Novelle also keinesfalls über eine einheitliche Argumentationslinie. So wird einerseits für eine stärker sinkende EEG-Umlage und andererseits gegen Einschnitte in der Förderung einzelner EE plädiert. Eine geschlossene Front gegen die Reformvorhaben des Bundeswirtschaftsministeriums existiert daher in diesem Punkt nicht.

Argumente und Forderungen, die die ökologischen Effekte der Novelle thematisieren, bilden den drittgrößten *Frame* „Umweltverträglichkeit“ (104 Nennungen). Insbesondere die Frage, inwieweit das Gesetz den Ausbau der EE und damit die Energiewende insgesamt verlangsamt, ist hier umstritten. Es finden sich im Diskurs beide gegensätzlichen Positionen, wobei die Skeptiker in der Mehrheit sind. Andere Gegner der Reform bemängeln, dass mit der EEG-Umlage für die Eigenstromerzeugung eine besonders umweltfreundliche Technologie belastet wird. Als weiteres starkes Argument gegen die EEG-Novelle wird herangeführt, dass die angestrebte EEG-Umlage für Bahnen zu höheren Ticketpreisen führen wird, wodurch eine Verlagerung des Personen- und Warenverkehrs auf die Straße zu erwarten ist mit negativen Auswirkungen auf die CO<sub>2</sub>-Bilanz. Auf der anderen Seite wird betont, dass das Gesetz klimaschädigende Effekte korrigiert: Unterstützer argumentieren, dass die Kürzung der Biogasförderung den Rückgang von Monokulturen bewirkt.

In knapp 100 Stellungnahmen sprechen verschiedene Akteure die Auswirkungen der EEG-Novelle auf deutsche Arbeitsplätze und die in Deutschland erbrachte wirtschaftliche Leistung an, was wir in dem *Frame* „Wertschöpfung“ zusammenfassen. Kennzeichnend für dieses Argumentationsfeld ist der Vorwurf der Reformgegner, dass die Streichung der Industrierabatte und die Verlangsamung der Energiewende Unternehmen und Arbeitsplätze gefährde, was von den Verfechtern der Novelle bestritten wird. Auch eine direkte Gefährdung der Unternehmen selbst, die im Bereich EE tätig sind, wird im Rahmen der Contra-Argumente befürchtet.

In fünf weiteren *Frames* tauchen jeweils zwischen 61 und 83 genannte Argumente auf. Im *Frame* „Planungssicherheit“ wird der Reform besonders vorgehalten, dass der Stichtag für die neuen Förderbedingungen den Vertrauensschutz verletze und zu genereller Planungsunsicherheit führe, was andere Stimmen verneinen und die Reform als Chance begreifen, Investitionen in die EE anzuregen. Ein weiterer Teil der Debatte um die EEG-Novelle 2014 ist durch den Dialog von europäischen und deutschen Akteuren ge-

prägt, der die internationale Konkurrenz deutscher und europäischer Unternehmen unter Energiegesichtspunkten zum Thema hat (*Frame* „Europäischer Wettbewerb“). Befürworter der Reform stellen die Notwendigkeit der EEG-Industrieannahmen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit heraus, wobei andere Akteure EEG-Ausnahmen mit Hinweis auf die Verzerrung des internationalen Wettbewerbs angreifen. Im *Frame* „Versorgungssicherheit und Importabhängigkeit“ fassen wir Argumente und Forderungen zusammen, die einerseits die Zuverlässigkeit der Stromversorgung und andererseits die Abhängigkeit von Energieträgerimporten aus dem Ausland thematisieren. Hier halten Kritiker der Reform beispielsweise vor, dass die Kürzungen bei grundlastfähigen Biogasanlagen die Versorgungssicherheit gefährden und die Dezentralität der Energieerzeugung durch die Belastungen der Eigenstromanlagen geschwächt werde. Andererseits wird betont, dass die Novelle keine Neukonzeption des Netzausbauplans notwendig mache, daher mit dem bisherigen Stromversorgungssystem harmoniere und die Versorgungssicherheit insgesamt sichergestellt sei. Im *Frame* „Politische Unterstützung“ finden ebenjene Äußerungen Berücksichtigung, die zwar deutlich werden lassen, ob Position für oder gegen die Reform bezogen wird, allerdings keine inhaltlichen Argumente beinhalten. Im *Frame* „Politischer Prozess“ gruppieren wir Aussagen, die nicht auf inhaltliche Aspekte der Reform eingehen, sondern auf der Metaebene den Gesetzgebungsprozess betrachten. So wird etwa das Tempo des Gesetzgebungsprozesses als zu schnell oder auch als angemessen bezeichnet.

Schließlich existieren vereinzelt Argumente und Forderungen, die auf die Partizipation der Bürger an der Energiewende Bezug nehmen. So weisen einige Wortmeldungen darauf hin, dass die Kürzungen bei den Eigenstromanlagen oder die Belastungen für Bürgerwindparks dazu führen, dass Bürger von den Vorteilen der Energiewende abgeschnitten würden, andere behaupten, der Versuch den Stromkostenanstieg zu bremsen, lasse die Akzeptanz der Bürger für die Energiewende steigen. Mit 19 Nennungen spielt dieser *Frame* „Bürgerbeteiligung“ kaum eine Rolle in dem Diskurs.

In der Gesamtbetrachtung variiert die Bedeutung der einzelnen *Frames* also deutlich. Es ist zu beobachten, dass die *Frames* mit eindeutig ökonomischem Einschlag („Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit“, „Wertschöpfung“ und „Europäischer Wettbewerb“) mit 319 Nennungen und einem Anteil von rund 36% an allen Argumenten und Forderungen im öffentlichen Diskurs eine deutlich stärkere Präsenz besitzen als der *Frame* „Umweltverträglichkeit“, der als einziger eindeutig ökologische Argumentationslinien verfolgt (104 Nennungen, 12% Anteil an allen Nennungen). Diese Beobachtung deckt sich mit den Ergebnissen von *Gregorowius/Zepp* (2006), die für die Branche der Offshore-Windenergie ebenfalls eine Dominanz wirtschaftlicher Deutungsmuster ausmachen konnten, steht aber im Gegensatz zu den Ergebnissen im Biogas-Diskurs (*Linhart/Dhungel* 2013), in dem ökologische Argumente am häufigsten geäußert wurden. Hier spiegelt sich wider, dass entsprechende Akteure (Bundesumweltministerien, Umweltverbände) geringer bis gar nicht am Diskurs beteiligt waren.

Weiter fällt auf, dass Argumente, die der EEG-Novelle kritisch gegenüberstehen (523 Nennungen, 59% Anteil an allen Nennungen), eine deutlich stärkere Wirkung auf den öffentlichen Diskurs ausüben als Argumente, die herausstellen, dass keine Probleme im Zuge der EEG-Novelle auftreten (323 Nennungen, 36% Anteil an allen Nennungen). Lediglich die *Frames* „Europäischer Wettbewerb“ (53 Pro-, 25 Contra-Argumente), „Politische Unterstützung“ (42 Pro-, 24 Contra-Argumente) sowie „Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit“ (76 Pro-, 63 Contra-Argumente) werden von den Unterstützern der Reform dominiert. Dagegen prägen reformkritische Argumente die restlichen *Frames*, am deutlichsten

ten die wichtigen Deutungsfelder „Verteilungskonflikte“ (45 Pro-, 113 Contra-Argumente) und „Umweltverträglichkeit“ (23 Pro-, 79 Contra-Argumente). Forderungen spielen im Diskurs insgesamt eine untergeordnete Rolle (41 Nennungen, 5% Anteil an allen Nennungen).

Die insgesamt 154 unterschiedlichen Argumente und Forderungen mit im statistischen Durchschnitt je rund sechs Nennungen können als Hinweis darauf verstanden werden, dass die Debatte inhaltlich sehr differenziert geführt wird. Selbst das am häufigsten vorkommende Argument, in dem die Wichtigkeit der Industrieausnahmen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit betont wird, erzielt mit 46 Nennungen lediglich eine relative Häufigkeit von etwa 5% und kann daher keineswegs als diskursbestimmend bezeichnet werden. Dennoch kann beobachtet werden, dass die 20 nennhäufigsten Argumente und Forderungen 51,6% aller Nennungen auf sich konzentrieren. Dagegen können die 100 Aussagen, die am seltensten in der Debatte auftauchen, gerade einmal 20,6% aller Erwähnungen auf sich vereinen.

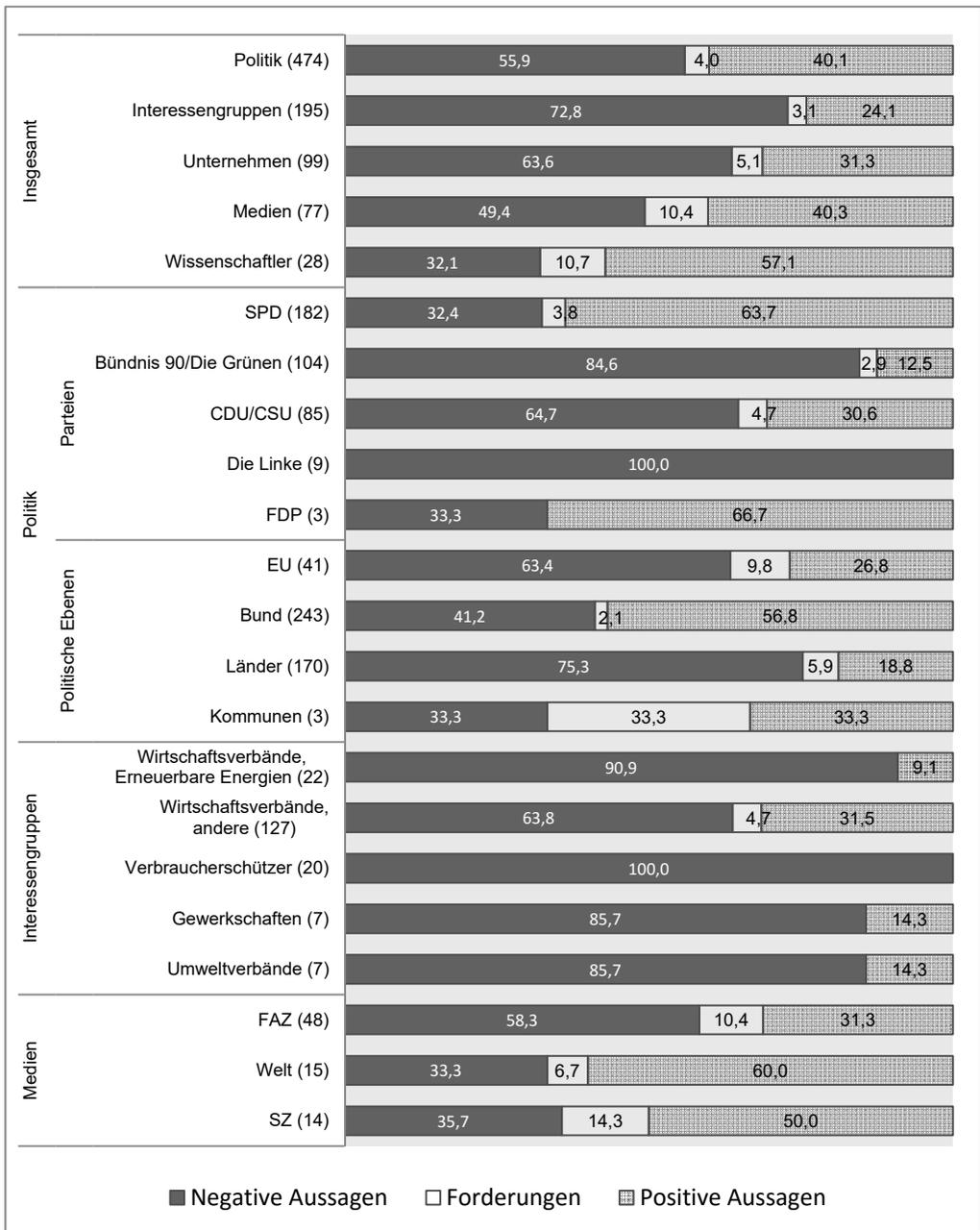
#### 4.4 Inhaltliche Verortung der Akteure im Diskurs

Nachdem wir die den Diskurs prägenden Akteure identifiziert und die vorkommenden Argumente zu größeren *Frames* zusammengefasst haben, stellt sich die Frage, welche argumentativen Positionen die einzelnen Akteure bzw. Gruppen von Akteuren in dem Diskurs einnehmen. Abbildung 1 stellt zunächst dar, wie häufig sich welche Akteure positiv oder negativ zur EEG-Novelle äußern.

Mit der größten Zusammenfassung der Akteure beginnend (oberer Teil der Abbildung), wird deutlich, dass bei nahezu allen Akteursgruppen die negativen Argumente überwiegen. Lediglich die zu Wort kommenden Wissenschaftler äußern sich häufiger zustimmend als ablehnend zur Reform. Interessengruppen und Unternehmen positionieren sich demgegenüber am deutlichsten gegen die Reform. Wenngleich auch hier auf niedrigem Niveau, nutzen Wissenschaftler und Medien ihre Beiträge vergleichsweise häufig, um Forderungen zu stellen.

Schlüsselt man den Bereich Politik nach Parteien auf, fallen die Grünen und die Linke als parlamentarische Oppositionsparteien als besonders kritisch auf. Da es Aufgabe der Opposition ist, die Regierung zu kritisieren, überrascht dies weniger als die ebenfalls überwiegend negativen Äußerungen der CDU/CSU. Obwohl die Novelle des EEG ein gemeinsames Projekt der Regierungsparteien CDU/CSU und SPD darstellt, sind deutliche Unterschiede in der Bewertung des Reformvorhabens sichtbar. So steht die SPD mit 64% positiven Nennungen im Gegensatz zur Union mehrheitlich hinter dem Gesetzesentwurf des sozialdemokratischen Bundeswirtschaftsministers. Allerdings scheint in der gegebenen Konstellation ein Anteil von einem Drittel kritischer Stimmen aus der SPD ebenfalls hoch. Die überwiegend positiven Nennungen der FDP dürfen bei drei Äußerungen insgesamt nicht überbewertet werden.

Abbildung 1: Anteile der negativen und positiven Aussagen sowie der Forderungen nach Akteuren



Anmerkung: Die Werte in Klammern geben die Anzahl der Nennungen insgesamt an, die durch den jeweiligen Akteur bzw. die Akteursgruppe getätigt wurden. Die Werte rechts in der Grafik sind in Prozent zu verstehen.

Quelle: eigene Darstellung.

Dass die Fronten zum Teil durch die Parteien hinweg verlaufen, kann auch auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass die EEG-Novelle je nach politischer Ebene unterschiedlich bewertet wird. So fällt das Urteil politischer Akteure auf Bundesebene insgesamt positiv aus. Dass rund 72% der positiven Äußerungen aus den Reihen der SPD stammen und jeweils ein Drittel der negativen Nennungen durch Vertreter der Grünen (37%) und der CDU/CSU (33%) getätigt wird, bestätigt, dass der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition wie auch die oben beschriebenen Differenzen der Koalitionspartner auch auf Bundesebene deutlich zutage treten. Vor allem Akteure auf Länder-Ebene sehen die angestrebten Förderbedingungen dagegen deutlich kritischer – auch aus den Reihen der SPD. Vertreter der Sozialdemokratie liefern hier zusammen mit Politikern der Grünen sogar die meisten Contra-Argumente (jeweils rund 33% Anteil an den negativen Äußerungen). Daher kann ein Großteil der kritischen Stimmen innerhalb der SPD mit dem Widerstand aus den Ländern erklärt werden. Insbesondere Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sehen Nachteile im Zusammenhang mit veränderten Subventionskonditionen. Auch auf EU-Ebene wird die EEG-Novelle insgesamt abgelehnt, da besonders die EU-Kommission Verzerrungen im europäischen Wettbewerb befürchtet.

Für eine genauere Betrachtung der Interessengruppen gruppieren wir diese zu Wirtschaftsverbänden, Verbraucherschützern, Gewerkschaften und Umweltverbänden. Bei den Wirtschaftsverbänden differenzieren wir zusätzlich zwischen solchen, die Unternehmen im Bereich der EE vertreten und sonstigen Wirtschaftsverbänden. Es lassen sich für die Untergruppen zwar Unterschiede im Ausmaß der Ablehnung feststellen, gleichwohl sind überwiegend kritische Äußerungen zur Novelle von allen Typen von Interessengruppen zu hören. Die sonstigen Wirtschaftsverbände heben sich insofern ab, als von ihnen deutlich mehr positive Äußerungen zur Novelle zu vernehmen sind als von anderen Interessengruppen. Die Wirtschaftsverbände der EE-Unternehmen hingegen liegen in ihrer Ablehnung etwa auf dem Niveau von Umweltverbänden und Gewerkschaften.

Die Meinung der Presse zur Reform fällt je nach betrachteter Zeitung unterschiedlich aus. Während die Welt und die SZ die Novelle mehrheitlich verteidigen, lehnen Autoren der FAZ sie mehrheitlich ab. Dies unterstreicht, dass die Medienauswahl nicht zufällig geschehen darf, sondern wie in unserem Fall klaren Kriterien folgen muss. Zugleich wird deutlich, dass unterschiedliche Ausrichtungen verschiedener Zeitungen sich durchaus an den Ergebnissen ablesen lassen.

Neben dem Grad der Ablehnung oder Zustimmung ist für die Frage, welche Akteure sinnvollerweise *advocacy coalitions* miteinander bilden, um so Argumente gemeinsam oder auch ergänzend vorzutragen, vor allem von Interesse, in welchen *Frames* ein Akteur argumentiert. Tabelle 4 bietet einen entsprechenden Überblick, dem zu entnehmen ist, welche Gruppen von Akteuren ihre Argumente wie stark in welchen *Frames* platzieren.

Tabelle 4: Prozentuale Verteilungen der Nennungen einzelner Akteure auf die *Frames*

<i>Frame</i>										
Akteur (Nennungen)	Verteilungskonflikte	Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit	Umweltverträglichkeit	Wertschöpfung	Planungssicherheit	Europäischer Wettbewerb	Versorgungssicherheit und Importabhängigkeit	Politische Unterstützung	Politischer Prozess	Bürgerbeteiligung
<b>Insgesamt</b>										
Politik (474)	15,0	<b>16,9</b>	9,9	7,0	9,3	10,8	9,7	9,7	10,5	1,3
Interessengruppen (195)	<b>21,5</b>	11,3	17,4	15,9	8,7	8,2	6,2	5,6	1,0	4,1
Unternehmen (99)	15,2	14,1	12,1	<b>21,2</b>	16,2	6,1	8,1	3,0	1,0	3,0
Medien (77)	<b>29,9</b>	16,9	10,4	14,3	2,6	2,6	7,8	3,9	10,4	1,3
Wissenschaftler (28)	<b>35,7</b>	25,0	0,0	3,6	10,7	17,9	3,6	3,6	0,0	0,0
<b>Politik/ Parteien</b>										
SPD (182)	16,5	<b>24,7</b>	7,1	6,6	9,3	8,2	3,8	14,3	8,2	1,1
Bündnis90/Die Grünen (104)	16,3	10,6	<b>24,0</b>	7,7	7,7	1,9	8,7	7,7	13,5	1,9
CDU/CSU (85)	7,1	15,3	2,4	9,4	15,3	4,7	<b>23,5</b>	9,4	12,9	0,0
Die Linke (9)	22,2	11,1	<b>33,3</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1	22,2	0,0
FDP (3)	0,0	0,0	0,0	<b>66,7</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3
<b>Politik/ Politische Ebene</b>										
EU (41)	14,6	4,9	0,0	4,9	2,4	<b>61,0</b>	2,4	2,4	7,3	0,0
Bund (243)	14,4	<b>21,4</b>	9,1	5,3	9,1	9,5	6,2	11,1	11,9	2,1
Länder (170)	14,1	13,5	11,8	11,2	13,5	1,8	<b>17,1</b>	8,2	7,1	1,8
Kommunen (3)	<b>66,7</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0
<b>Interessengruppen</b>										
Wirtschaftsverbände, Erneuerbare Energien (22)	9,1	0,0	<b>27,3</b>	22,7	22,7	0,0	9,1	4,5	0,0	4,5
Wirtschaftsverbände, andere (127)	18,9	13,4	11,8	<b>19,7</b>	7,9	11,0	7,9	7,1	1,6	0,8
Verbraucherschützer (20)	<b>50,0</b>	5,0	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0
Gewerkschaften (7)	14,3	0,0	<b>42,9</b>	14,3	14,3	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Umweltverbände (7)	0,0	28,6	<b>57,1</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	14,3	0,0	0,0
<b>Medien</b>										
FAZ (48)	<b>33,3</b>	16,7	8,3	12,5	4,2	0,0	8,3	4,2	10,4	2,1
Welt (15)	<b>26,7</b>	20,0	6,7	20,0	0,0	13,3	0,0	6,7	6,7	0,0
SZ (14)	<b>21,4</b>	14,3	<b>21,4</b>	14,3	0,0	0,0	14,3	0,0	14,3	0,0
<b>Alle Akteure</b>	18,3	15,7	11,7	11,2	9,4	9,1	8,2	7,4	6,9	2,1

Quelle: eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass unterschiedliche Akteure bzw. Gruppen von Akteuren den Diskurs durchaus unterschiedlich führen. Interessengruppen, Medien und Wissenschaftler tätigen am häufigsten Aussagen, die dem *Frame* „Verteilungskonflikte“ zuzuordnen sind. Dies kann als Hinweis darauf verstanden werden, dass insbesondere Interessengruppen den öffentlichen Diskurs suchen, um die Bedeutung der eigenen Anliegen in Abgrenzung zu Forderungen anderer Verbände argumentativ darzulegen und damit Verteilungskonflikte zu thematisieren. Dagegen legen Akteure im Bereich Politik in ihren Argumenten und Forderungen am häufigsten die Auswirkungen der Reform auf die Wirtschaftlichkeit der Energieerzeugung und das absolute Preisniveau dar. Da die Reform gemäß Bundeswirt-

schaftsminister Sigmar Gabriel das ausdrückliche Ziel verfolgt, die Stromkostendynamik abzuschwächen, mag es nicht verwundern, dass dieses Argumentationsfeld die Äußerungen von Politikern am deutlichsten prägt. Unternehmen gehen in ihren Äußerungen vor allem auf die Folgen der Reform für die ökonomische Leistung und die Planungssicherheit der deutschen Wirtschaft ein und legen damit – wie zu erwarten – zumeist die eigene Betroffenheit von den gesetzlichen Regelungen dar.

Es passt ins Bild, dass die Grünen ihre meisten Argumente im *Frame* „Umweltverträglichkeit“ platzieren. Auch die Linke kritisiert besonders die Auswirkungen der Förderkürzungen auf Natur und Umwelt. Das oben bereits genannte Ziel Sigmar Gabriels macht plausibel, dass speziell die SPD ihre positive Haltung zur Reform besonders über das Themenfeld „Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit“ und damit über den Verweis auf einen abgebremsen Stromkostenanstieg zum Ausdruck bringt. CDU und CSU schließlich verweisen überdurchschnittlich stark auf die Versorgungssicherheit der Energieerzeugung und die Abhängigkeit von Energieimporten. Im Zuge der Krimkrise und des Ukraine Konflikts ab Frühjahr 2014 wurde hier vermehrt über die Abhängigkeit von russischen Gasimporten diskutiert. Dies unterstreicht, dass das Konzept der Sicherheit für die CDU/CSU ein zentrales, identitätsstiftendes Themenfeld darstellt (siehe etwa *Magyar-Haas/Grube* 2009, S. 40f.).

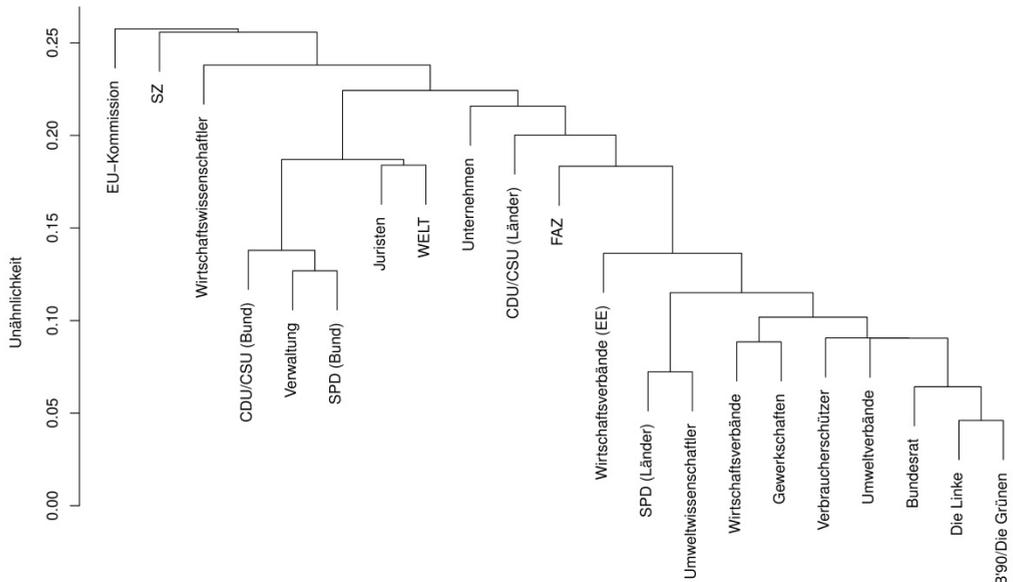
Große Unterschiede lassen sich auch bei einer Aufschlüsselung nach der politischen Ebene erkennen. Die Relevanz von Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit für die Bundesebene entspricht wieder der bereits erwähnten primären Zielsetzung des Bundesgesetzes. Die meisten Anmerkungen der EU finden sich hingegen – wenig verwunderlich – im *Frame* „Europäischer Wettbewerb“ und fokussieren wettbewerbspolitische Effekte der Reform. Die Länder messen dagegen der Versorgungssicherheit einen hohen Wert bei, wohl auch, da die Dezentralisierung der Energieversorgung für einen gleichmäßigen Ausbau der EE in den Ländern sorgen kann.

Unter den Interessengruppen kritisieren besonders Umweltverbände die mangelnde Umweltverträglichkeit der Bestimmungen. Doch auch Wirtschaftsverbände aus den EE und Gewerkschaften verwenden für ihre ablehnende Haltung umweltpolitische Argumente überdurchschnittlich stark und nicht etwa Hinweise auf erschwerte Produktionsbedingungen wie andere Wirtschaftsverbände. Als Grund für diese Beobachtung kann das Interesse sowohl der „grünen“ Wirtschaftsverbände als auch der Umweltverbände an großzügigeren Förderbedingungen angeführt werden. Für andere Wirtschaftsverbände dagegen sind vor allem die Regelungen der Industrierabatte und das generelle Stromkostenniveau von Bedeutung. Verbraucherschützer betonen in ihren Wortbeiträgen überproportional stark, dass die Reform negative verteilungspolitische Effekte induziert und Verbraucher durch die Reform schlechter gestellt werden. Daneben befürchten sie eine erschwerte Partizipation der Bürger an der Energiewende und liefern so einen wesentlichen Anteil an Argumenten im *Frame* „Bürgerbeteiligung“.

Die unterschiedliche Ausrichtung unterschiedlicher Medien ist auch an Tabelle 4 erkennbar. Zwar beteiligen sich Autoren aller untersuchten Zeitungen am stärksten am verteilungspolitischen Subdiskurs, die Anteile variieren aber deutlich von rund einem Fünftel der Argumente (SZ) bis rund einem Drittel (FAZ). Die SZ besitzt einen weiteren Schwerpunkt im Bereich „Umweltverträglichkeit“. Auch bei den anderen *Frames* zeigen sich größere Unterschiede zwischen den Zeitungen, etwa hohe Werte der Welt bei Wirtschaftlichkeit und Bezahlbarkeit, Wertschöpfung sowie Europäischer Wettbewerb, oder vergleichsweise viele Äußerungen von Autoren der SZ zur Versorgungssicherheit und zum politischen Prozess.

Um über diese visuelle Inspektion hinaus zu identifizieren, welche Akteure sich argumentativ ähneln und welche sich unterscheiden, haben wir eine hierarchisch-agglomerative Clusteranalyse durchgeführt, wobei die Häufigkeit der Besetzung der einzelnen *Frames* – weiter unterschieden nach positiven und negativen Äußerungen sowie Forderungen – die Grundlage für das Ähnlichkeitsmaß der Clusteranalyse bildet (vgl. *Linhart/Dhungel 2013*).<sup>6</sup>

Abbildung 2: *Advocacy coalitions* im Diskurs um die EEG-Novelle gemäß einer Clusteranalyse



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2 zeigt das Ergebnis und macht erneut deutlich, dass es eine breite Front an Gegnern der Novelle gibt, die auf vergleichsweise niedrigem Unähnlichkeitsniveau clustern – beginnend mit den Oppositionsparteien, dem Bundesrat und Interessengruppen von Umweltverbänden, Verbraucherschützern bis hin zu Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden, wobei die die EE Branche vertretenden Verbände sich noch vergleichsweise stark von dieser Allianz abheben. Auch die SPD-Äußerungen aus den Ländern stoßen eher in die Richtung dieses Bündnisses.

Die Unionsparteien, die insgesamt der Novelle überwiegend ablehnend gegenüberstehen (vgl. Abbildung 1), clustern dieser Analyse nach gemeinsam mit der Verwaltung am ehesten mit der SPD, solange man die Akteure auf Bundesebene separat betrachtet. Dies hängt einerseits damit zusammen, dass sich die CDU-Vertreter auf Bundesebene positiver äußern als auf Landesebene, andererseits damit, dass für die Clusterung auch eine Rolle spielt, welche *Frames* ein Akteur argumentativ besetzt. Die SPD kann sich demnach offensichtlich stärker auf ihren Koalitionspartner verlassen, als es bei einer einfachen Auszählung positiver versus negativer Äußerungen zunächst scheint. Dennoch bleibt korrekt, dass zwar auch die Juristen und die Kommentatoren der Welt noch eher mit dem Regierungslager clustern, dass dem aber eine breite gesellschaftliche Opposition gegenüber steht.

Die Bedeutung der *Frames* für die Cluster erklärt auch die Isolation der EU-Kommission, der SZ und der Wirtschaftswissenschaftler in dem Diskurs. Alle drei Akteure besetzen eher spezielle *Frames*, von denen sie sich von den übrigen Akteuren stark unterscheiden. Im Fall der Kommission kommt dies zustande, da sich Befürworter und Gegner der Reform zeitweise gemeinsam gegen diejenigen Forderungen der EU stellen, die auf vollständige Abschaffung der Industrierabatte, den Wegfall der EEG-Umlage für importierten Strom oder die EEG-Förderung für ausländische Grünstromerzeuger zielen. Die SZ und die Wirtschaftswissenschaftler stehen der Reform zum einen eher positiv gegenüber, was diese Akteure bereits isoliert, zum anderen kombinieren sie *Frames*, die andere Akteure eher nicht gleichzeitig nutzen.

## 5 Zusammenfassung und Fazit

Abschließend können mehrere Erkenntnisse über den Diskurs der Novelle des EEG 2014 zusammengefasst werden: Erstens wird der Diskurs maßgeblich von Akteuren aus dem Bereich Politik geprägt. Unter den Parteien meldet sich die SPD am häufigsten zu Wort; betrachtet man die politischen Ebenen, so prägen Akteure aus den Ländern den Diskurs ähnlich stark wie Akteure auf Bundesebene. Den Interessengruppen kommt dagegen eine deutlich untergeordnete Rolle zu, vor allem Umweltverbände beteiligen sich kaum am Diskurs.

Zweitens lassen sich Aussagen über die inhaltliche Struktur des Diskurses ableiten. Zunächst lässt sich feststellen, dass die Reform wesentlich häufiger kritisiert als verteidigt wird. Weiterhin überwiegen ökonomische gegenüber ökologischen Argumenten. Insbesondere spielen Äußerungen eine Rolle, die auf Verteilungswirkungen des EEG Bezug nehmen oder dessen Wirtschaftlichkeit thematisieren.

Drittens kann aufgedeckt werden, welche Akteure welche inhaltlichen Positionen vertreten. So wird deutlich, dass Vertreter von Parteien und politischen Institutionen häufig die Höhe der Stromkosten kritisieren oder die Effizienz der neuen Bestimmungen in Frage stellen. Interessengruppen und Medien bemängeln besonders die Verteilungswirkungen des EEG, die von Wissenschaftlern dagegen als unproblematisch eingeschätzt werden. Unternehmen suchen oft die mediale Plattform, um auf Beeinträchtigungen der Produktionsbedingungen hinzuweisen.

Hieraus lässt sich viertens ableiten, welche Akteure in diesem Diskurs wechselseitige Fürsprecher sein können und welche potenziell Gegenspieler in dem Diskurs sind. Die SPD als größter Fürsprecher der Novelle unter den Parteien findet nur vereinzelt Unterstützung für das Vorhaben ihres Vorsitzenden und Wirtschaftsministers, Sigmar Gabriel. Am ehesten kann sie auf die Wissenschaft setzen, die jedoch nur ein geringes Standing im öffentlichen Diskurs besitzt, sowie auf Teile der Presse, etwa die Welt und die SZ. Als problematisch muss angesehen werden, dass es der SPD offenbar nicht gelang, die eigenen Reihen vorab intern zu schließen und damit einen in der Öffentlichkeit augenscheinlich werdenden Dissens zu vermeiden. Dies betrifft zum einen die überwiegend negativen Äußerungen durch die Koalitionspartner, CDU und CSU, zum anderen Sozialdemokraten, die in den Bundesländern Verantwortung tragen. Die Oppositionsparteien, Grüne und Linke, die die Novelle ablehnen, können auf eine breite argumentative Unterstützung verschiedenster Interessengruppen bauen. Dies reicht von Gewerkschaften und Verbraucherschützern über Umweltverbände bis hin zu Wirtschaftsverbänden, die in den EE tätige

Unternehmen vertreten. Hierbei ist für die Opposition hilfreich, dass die Kritik einerseits in die gleiche Stoßrichtung wie deren Argumentation geht, indem sie die Umweltverträglichkeit der Novelle bemängelt, zusätzlich aber diese Kritik ausweitet, wenn sich etwa Verbraucherschützer im wichtigen *Frame* Verteilungskonflikte negativ äußern. Auch die überwiegend negativen Aussagen von anderen politischen Ebenen, vor allem durch die Bundesländer, helfen der Opposition dabei, glaubhaft Kritik an der Regierung zu üben.

Bezieht man über die grundsätzliche Frage der Zustimmung oder Ablehnung hinaus auch mit ein, welche *Frames* Akteure vorwiegend besetzen, so wird die Spaltung der SPD zwischen Bundes- und Landesebene noch deutlicher. Ebenso lässt sich das breite Bündnis visualisieren, das der Bundes-SPD entgegensteht. Abgemildert werden muss hingegen die Aussage eines koalitionsinternen Dissenses. Die Bundes-CDU und -CSU gehören zu den Akteuren, die am ehesten ähnlich wie die Bundes-SPD um den Wirtschaftsminister argumentieren.

Selbstverständlich wollen wir auch Limitationen unserer Studie nicht verschweigen. Insbesondere mit Blick auf die Konstruktion der *Frames* und die Interpretation darauf aufbauender Ergebnisse muss auf die Subjektivität der Methode hingewiesen werden, bei deren Replikation andere Forscher durchaus zu abweichenden Ergebnissen kommen können. Dies gilt vor allem für die Frage, wie grob oder fein das *Frame*-System gewählt wird. Entsprechend sind andere als die in der vorliegenden Arbeit verwendeten *Frames* denkbar. Im Hinblick auf unsere Arbeit bleibt jedoch festzuhalten, dass die Feinheit der gewählten Systematisierung die inhaltliche Struktur des Diskurses aufdeckt, ohne sich in Details zu verlieren. Außerdem ist eine hinreichend starke Trennschärfe gegeben, sodass die *Frames* deutliche Aussagen etwa über die inhaltlichen Standpunkte von Akteuren treffen.

Weiterhin deutet sich an, dass die Auswahl der untersuchten Medien das Ergebnis von Diskursanalysen maßgeblich beeinflusst. Die eigenen Aussagen durch die untersuchten Medien variieren deutlich von Zeitung zu Zeitung. Aus diesem Grund haben wir klare Kriterien bei der Selektion der Zeitungen herangezogen. Dennoch ist klar, dass unsere Ergebnisse mindestens in Nuancen variieren, wenn einzelne Medien hinzugefügt oder entfernt werden. Insbesondere können wir nicht ausschließen, dass sich die Ergebnisse für etwa Online-Medien oder den Rundfunk anders gestalten. Eine solche – sicherlich wichtige – Überprüfung kann im Rahmen dieses Aufsatzes allerdings nicht geleistet werden, sondern bleibt Aufgabe für weitere Forschung.

Schließlich steht der Diskurs um die EEG-Novelle nur stellvertretend für die medialen Auseinandersetzungen in der Energiepolitik insgesamt. Ob dieser Diskurs tatsächlich repräsentativ für energiepolitische Debatten in Deutschland ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden. Zwar finden wir Übereinstimmungen mit den wenigen vergleichbaren Studien. Aufgrund nicht vollständig kongruenter Forschungsdesigns lassen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede aber nur bedingt aufzeigen. Für weitere Untersuchungen ist daher von Interesse, ob die aufgedeckten Deutungsmuster auch in angrenzenden Diskursen zu entdecken sind.

Was wir über den von uns untersuchten Fall hinaus lernen können, ist, dass Meinungshoheit über Themen politischen Akteuren offenbar in der Tat wichtig ist – andernfalls würden Akteure verschiedener Parteien und politischer Ebenen ebenso wie Verbände sich nicht so zahlreich und kontrovers äußern. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass einzelne Akteure sehr unterschiedlich erfolgreich im Bemühen um ein starkes öffentliches Standing sind. Dass gerade die Wissenschaft wenig Gehör findet, mag diskussionswürdig

sein. Gleichzeitig zeigt unsere Methode auch für andere Fälle auf, wie *advocacy coalitions* identifiziert werden können. Teile der Ergebnisse mögen hierbei unspektakulär sein – wie etwa ein Gegensatz zwischen Regierung und Opposition –; es kann aber auch untersucht werden, wie geschlossen Parteien und Regierungen sind, welche Verbände welchen Parteien argumentativ beistehen oder welche Seite die wissenschaftsnäheren Positionen vertritt. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass es Regierungen entgegen des obigen *Bender/Reulecke*-Zitats offensichtlich durchaus gelingen kann, Vorhaben auch gegen breite gesellschaftliche Bündnisse durchzusetzen. Ob wir diesbezüglich einen eher ungewöhnlichen Fall untersucht haben oder die Rolle der medialen Öffentlichkeit womöglich überschätzt wird, müssen weitere Studien zeigen.

## Anmerkungen

- 1 Wir danken drei anonymen Gutachtern für wertvolle Verbesserungsvorschläge.
- 2 Siehe aber *Stefes* (2010), der sich anderweitig mit *advocacy coalitions* im Bereich EE auseinandergesetzt hat.
- 3 Vgl. hierzu auch detaillierter *Noweski* (2011, S. 486), der den Diskurs zu EE im Zusammenhang mit ausreifenden Politikfeldern diskutiert.
- 4 Zwar endet mit dem Tag der Beschlussfassung im Bundestag nicht unmittelbar die Berichterstattung. Der öffentliche Wettbewerb um Inhalte, die in dieses Gesetz einfließen sollen, kann allerdings spätestens dann als beendet betrachtet werden. Änderungswünsche des Bundesrats, der sich drei Wochen später mit dem Gesetz befasste, waren zu diesem Zeitpunkt bereits eingearbeitet (*Bundesrat* 2014).
- 5 Diese Anzahl übertrifft die Anzahl der 598 Medienauftritte aller Akteure, da mitunter in einer Stellungnahme mehrere Argumente untergebracht wurden.
- 6 Als Distanzmaß wurde Cramérs V herangezogen (vgl. *Linhart/Dhungel* 2013), auf dessen Basis mittels des Single-Linkage-Verfahrens diejenigen Gruppen vereinigt wurden, die die geringste Unähnlichkeit aufweisen.

## Literatur

- Althoff, Jans*, 2008: Der Faktor Glaubwürdigkeit in Wahlkämpfen. Aufbau, Verlust und Verteidigung durch professionalisierte Kommunikationsstrategien, Münster: LIT Verlag.
- Baumgartner, Frank R./Berry, Jeffrey M./Hojnacki, Marie/Kimball, David C./Leech, Beth L.*, 2009: Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why, Chicago: University of Chicago Press.
- Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz*, 2004: Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert, 2. Aufl., Frankfurt: FAZ-Institut.
- Bernhardt, Johannes*, 2013: Windenergienutzung in Deutschland. Historische Entwicklung, politische Rahmenbedingungen, ausgewählte Akteure und Konflikte, in: *Engels, Anita* (Hrsg.), Global transformations towards a low carbon society, 8 (Working Paper Series), Hamburg: University of Hamburg/ KlimaCampus, S. 1-39.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, 2014: Zweiter Monitoring-Bericht „Energie der Zukunft“. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/zweiter-monitoring-bericht-energie-der-zukunft,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand 24.06. 2015).
- Bundesrat*, 2014: Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG). <http://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/eeg/eeg.html> (Stand 04.09.2015).
- Burningham, Kate/Barnett, Julie/Walker, Gordon*, 2015: An array of deficits. Unpacking NIMBY discourses in wind energy developers' conceptualizations of their local opponents, in: *Society & Natural Resources*, 28(3), S. 246-260.
- Ergen, Timur*, 2015. Große Hoffnungen und brüchige Koalitionen – Industrie, Politik und die schwierige Durchsetzung der Photovoltaik, Frankfurt am Main: Campus.

- Ferree, Myra M./Gamson, William A./Gerhards, Jürgen/Rucht, Dieter*, 2002: Shaping abortion discourse, democracy and the public sphere in Germany and the United States, Cambridge: Cambridge University Press.
- Foucault, Michel*, 1972: *L'ordre du discours*, Paris: Gallimard.
- Gabriel, Oscar W./Kornelius, Bernhard*, 2011: Die baden-württembergische Landtagswahl vom 27. März 2011: Zäsur und Zeitenwende?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42(4), S. 784-804.
- Gamson, William A./Modigliani, Andre*, 1989: Media discourse and public opinion on nuclear power. A constructionist approach, in: *American Journal of Sociology*, 95(1), S. 1-37.
- Gebauer, Klaus-Eckart*, 1998: Regierungskommunikation, in: *Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich* (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 464-472.
- Gitlin, Todd*, 1980: *The whole world is watching*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Goffman, Erving*, 1974: *Frame analysis. An essay on the organization of experience*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press.
- Gothe, Heiko*, 2011: Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 27. März 2011: Dosierte Machtwechsel in Mainz, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 42(4), S. 764-783.
- Gregorowius, Daniel/Zepp, Harald*, 2006: Offshore-Windkraftnutzung in der Deutschen Bucht. Was denken die Akteure?, in: *Europa Regional*, 14(2), S. 117-131.
- Hellige, Hans Dieter*, 2013: Transformationen und Transformationsblockaden im deutschen Energiesystem. Eine strukturgenetische Betrachtung der aktuellen Energiewende, in: *Radtke, Jörg/Hennig, Bettina* (Hrsg.), *Die Energiewende nach Fukushima. Beiträge aus der Wissenschaft*, Marburg: Metropolis-Verlag, S. 37-75.
- Herbes, Carsten/Jirka, Eva/Braun, Jan Philipp/Pukall, Klaus*, 2014a: Der gesellschaftliche Diskurs um den ‚Maisdeckel‘ vor und nach der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) 2012, in: *GAiA*, 23(2), S. 100-108.
- Herbes, Carsten/Pusisek, Andrej/McKenna, Russell/Balussou, David*, 2014b: Überraschende Diskrepanz bei Biogas: lokal akzeptiert, global umstritten, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 64(5), S. 53-56.
- Hess, Sebastian/von Cramon-Taubadel, Stephan/Zschache, Ulrike/Theuvsen, Ludwig/Kleinschmit, Daniela*, 2012: Explaining the puzzling persistence of restrictions on seasonal farm labour in Germany, in: *European Review of Agricultural Economics*, 39(4), S. 707-728.
- IVW – Informationsgemeinschaft zur Feststellung der Verbreitung von Werbeträgern*, 2015: Datenbank mit den IVW-Quartalsauflagen. Tageszeitungen Gesamtliste. <http://daten.ivw.eu/index.php?Menuid=1111&u=&p=&b=a&t=Tageszeitungen+Gesamtliste> (Stand: 27.04.2015).
- Jacobs, David*, 2012: *Renewable energy policy convergence in the EU: the evolution of feed-in tariffs in Germany, Spain and France*, Farnham: Ashgate Publishing.
- Jacobsson, Staffan/Lauber, Volkmar*, 2006: The politics and policy of energy system transformation. Explaining the German diffusion of renewable energy technology, in: *Energy Policy*, 34(3), S. 256-276.
- Jahn, Detlef/Korolczuk, Sebastian*, 2012: German exceptionalism. The end of nuclear energy in Germany, in: *Environmental Politics*, 21(1), S. 159-164.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick*, 2011: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Jun, Uwe*, 2009: Parteien, Politik und Medien. Wandel der Politikvermittlung unter den Bedingungen der Mediendemokratie, in: *Marcinkowski, Frank/Pfetsch, Barbara* (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 270-295.
- Kahl, Wolfgang*, 2015: Das novellierte EEG 2014: Umlagepflicht und Befreiungen im Lichte der Grundrechte, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 2(1), S. 185-204.
- Kahl, Wolfgang/Bews, James*, 2015: Das Recht der Energiewende – Rechtspolitische Perspektiven für mehr Effektivität und Kohärenz, in: *JuristenZeitung*, 70(5), S. 232-239.
- Keller, Reiner*, 2011: *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*, 4. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke*, 2006: ‚Endlich Ordnung in der Werkzeugkiste‘. Zum Potential der Foucaultschen Diskursanalyse für die Politikwissenschaft: Einleitung, in: *Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke* (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 9-30.

- Kivimaa, Paula/Mickwitz, Per*, 2011: Public policy as a part of transforming energy systems. Framing bioenergy in Finnish energy policy, in: *Journal of Cleaner Production*, 19(16), S. 1812-1821.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volmer, Katrin*, 1998: Politische Kommunikation als Wahlkampfkommunikation, in: *Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich* (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 396-405.
- Klüver, Heike*, 2012: Die Macht der Informationen. Eine empirische Analyse von Lobbyerfolg in der Europäischen Union, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), S. 211-239.
- Langenbacher, Wolfgang R./Lipp, Michael*, 1982: Kontrollieren Parteien die politische Kommunikation?, in: *Raschke, Joachim* (Hrsg.): *Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 217-234.
- Lauber, Volkmar/Mez, Lutz*, 2004: Three decades of renewable electricity policies in Germany, in: *Energy & Environment*, 15(4), S. 599-623.
- Leifeld, Philip*, 2013: Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: a discourse network analysis of German pension politics, in: *Policy Studies Journal*, 41(1), S. 169-198.
- Linhart, Eric/Dhungel, Anna-Katharina*, 2013: Das Thema Vermaisung im öffentlichen Diskurs, in: *Berichte über Landwirtschaft*, 91(2), S. 1-24.
- Linhart, Eric/Windwehr, Jana*, 2012: Die Bedeutung bestimmter Ministerien, Geschäftsbereiche und Politikfelder für die Parteien in den deutschen Bundesländern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 43(3), S. 579-597.
- Magyar-Haas, Veronika/Grube, Norbert*, 2009: Sicherheit. Anspruch – Versprechen – Utopie, in: *Soziale Passagen*, 1(1), S. 35-48.
- Manza, Jeff/Cook, Fay L.*, 2001: Policy responsiveness to public opinion. The state of the debate, Working Paper 01–06, Easton: Department of Sociology, Northwestern University.
- Mast, Claudia/Stehle, Helena/Krüger, Florian*, 2010: Themen, Akteure und Strategien – Eckpunkte erfolgreicher Energiekommunikation: Ergebnisse der Studie Energiekommunikation, Stuttgart: Universität Hohenheim.
- Mast, Claudia/Stehle, Helena/Krüger, Florian*, 2011: Kommunikationsfeld Strom, Gas und Wasser: brisante Zukunftsthemen in der Öffentlichkeit, Berlin: LIT Verlag.
- Mautz, Rüdiger*, 2012: Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende, in: *der moderne staat*, 5, S. 149-168.
- Noweski, Michael*, 2011: Ausreifende Politikfelder. Perspektiven einer Theorie, in: *der moderne Staat*, 4(2), S. 481-494.
- ohne Autor*, 2007: Interviews/Portraits, in: *Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich* (Hrsg.), *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 240-280.
- Pfetsch, Barbara*, 1999: Government news management. Strategic communication in comparative perspective, Discussion Paper FS III 99-101, Berlin: Social Center Berlin for Social Research.
- Rudzio, Wolfgang*, 2011: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag.
- Sabatier, Paul A.*, 1987: Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. An advocacy coalition framework, in: *Science Communication*, 8(4), S. 649-692.
- Sabatier, Paul A.*, 1988: An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, 21(2/3), S. 129-168.
- Sarcinelli, Ulrich*, 2011: *Politische Kommunikation in Deutschland. Medien und Politikvermittlung im demokratischen System*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Scheufele, Dietram A./Tewksbury, David*, 2006: Framing, agenda setting, and priming. The evolution of three media effects models, in: *Journal of Communication*, 57(1), S. 9-20.
- Schneider, Volker/Janning, Frank/Leifeld, Philip/Malang, Thomas*, 2009: *Politiknetzwerke: Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Schulz, Winfried*, 2011: *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Sebaldt, Martin*, 1997: *Organisierter Pluralismus: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander*, 2004: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Speth, Rudolf*, 2010: Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 60(19), S. 9-15.
- Stefes, Christoph H.*, 2010: Bypassing Germany's Reformstau. The remarkable rise of renewable energy, in: *German Politics*, 19(2), S. 148-163.
- Tosun, Jale/Fleig, Achim/Debus, Marc*, 2015: Bürger, Parteien und die Energiewende: Eine Analyse am Beispiel des hessischen Energiegipfels, in: *der moderne staat*, 8(1), S. 153-171.
- Tosun, Jale/Lang, Achim*, 2016: The politics of hydraulic fracturing in Germany: an analysis of discourse networks, in: *Weible, Christoph/Ingold, Karin/Fischer, Manuel/Heikkila, Tanya* (Hrsg.), *Mapping the political landscapes of hydraulic fracturing*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ullrich, Peter*, 2008: Diskursanalyse, Diskursforschung, Diskurstheorie. Ein- und Überblick, in: *Freikamp, Ulrike/Leanza, Matthias/Mende, Janne/Müller, Stefan/Ullrich, Peter/Voss, Heinz-Jürgen* (Hrsg.), *Kritik mit Methode? Forschungsmethoden und Gesellschaftskritik*, Berlin: Karl Dietz Verlag, S. 19-32.
- von Alemann, Ulrich/Eckert, Florian*, 2006: Lobbyismus als Schattenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 56(15-16), S. 3-10.
- von Beyme, Klaus*, 1980: Interessengruppen in der Demokratie, München: Piper.
- Voss, Kathrin*, 2010: Grassrootscampaigning und Chancen durch neue Medien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 60(19), S. 28-33.
- Vossler, Christian*, 2014: Entwicklung und Reformmöglichkeiten des EEG aus Sicht der neuen politischen Ökonomie, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, 37(2), S. 198-223.
- Vowe, Gerhard/Dohle, Marco*, 2007: Politische Kommunikation im Umbruch. Neue Forschung zu Akteuren, Medieninhalten und Wirkungen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48(2), S. 228-259.
- Wetzel, Daniel*, 2014: Wirtschaft fordert schon die nächste Ökostrom-Reform, in: *Die Welt*, 08.04.2014, S. 10.
- White, David M.*, 1950: The ‚gate keeper‘. A study in the selection of news, in: *Journalism Quarterly*, 27, S. 383-390.

*Anschriften der Autorin und der Autoren:*

Oke Bahnsen, Institut für Agrarökonomie, Universität Kiel, Wilhelm-Seelig-Platz 7, 24098 Kiel

E-Mail: obahnse@ae.uni-kiel.de

Prof. Dr. Eric Linhart, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Chemnitz, Straße der Nationen 62, 09111 Chemnitz

E-Mail: eric.linhart@phil.tu-chemnitz.de

Prof. Dr. Jale Tosun, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Bergheimer Str. 58, 69115 Heidelberg

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

(Korrespondenzadresse)

Patrick Velte/Martin Stawinoga

# Führt die Neuordnung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer nach dem APAREG zu einer erhöhten Prüfungsqualität?

### Zusammenfassung

Die Ausgestaltung des Systems der externen Aufsicht und Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer leistet einen wesentlichen Beitrag zur Reputation gesetzlich vorgeschriebener Abschlussprüfungen aufseiten der Öffentlichkeit. In diesem Kontext stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die externe Qualitätskontrolle der Wirtschaftsprüfer im Sinne einer Selbstverwaltung verankert oder unter staatliche Aufsicht gestellt wird. Wenngleich das Prinzip der Selbstverwaltung des Berufsstands eine hinreichende Flexibilität und Expertise der Qualitätskontrolle gewährleistet, wurde die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit dieser externen Überwachungstätigkeit in jüngerer Zeit zunehmend in Frage gestellt. Als Reaktion auf den Abschluss der europäischen Prüferreform im Jahre 2014 wurde zum Ende des Jahres 2015 auf nationaler Ebene eine weitreichende Anpassung der präventiven und anlassbezogenen Berufsaufsicht durch das Abschlussprüferaufsichtsgesetz (APAREG) vorgenommen. Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen des öffentlichen Interesses nach § 319a HGB prüfen, werden durch eine neue Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) überwacht. Kontrovers diskutiert wird, welche Ausstrahlungswirkungen auch auf Nicht-§ 319a HGB-Mandate bzw. mittelständische Prüfungsgesellschaften zu erwarten sind. Der vorliegende Aufsatz geht nach einer agency-theoretischen Fundierung und einer Analyse der normativen Entwicklung auf die empirische Prüfungsforschung am US-amerikanischen Kapitalmarkt zur ökonomischen Wirkung von Untersuchungen des Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) ein. Ferner

### Abstract

*Does the reorganization of auditor oversight and external quality control in Germany according to the APAREG lead to increased audit quality?*

The design of the external inspections and quality control of auditing process contributes to the credibility of statutory annual audits. The external inspection can be basically conducted either in form of self-administration or take place under a regulatory oversight. Although the self-administration is characterized by a considerable level of flexibility, the independence and credibility of the external oversight has been recently questioned. As a reaction to the European audit reform the German legislator has changed the national auditing regulation in December 2015 and implemented an independent state supervision authority, which especially oversees the auditing process of public interest entities (PIEs). Auditors entrusted with the assurance of PIEs are subject to the supervision by the newly implemented authority (so called Abschlussprüferaufsichtsstelle – APAS) organized under the German Federal Office for Economic Affairs and Export Control. One of the main issues under discussion is the spillover effect of this regulatory reform on the external oversight of the assurance of non-PIEs. Based upon the agency theory this article investigates, how this European regulatory reform has been transformed into the national auditing regulation in Germany and includes the results of the empirical audit research for the US-american Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB). Under special consideration of commensurability several selected aspects of the auditor oversight regulation reform will be discussed.

werden ausgewählte Regulierungen der präventiven und anlassbezogenen Berufsaufsicht nach dem APAReG kritisch vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit gewürdigt.

*Schlagworte:* Wirtschaftsprüfung, Abschlussprüferaufsicht, Staatliche Regulierung, Prüfungsqualität

*Key words:* Auditing, auditor oversight system, government oversight, audit quality

## 1 Einleitung

Seit der Einführung der gesetzlichen Abschlussprüfung in Deutschland ist diese aufgrund ihrer Öffentlichkeitsfunktion durch eine staatliche Einflussnahme charakterisiert. Ausfluss ist die verpflichtende Beurteilung der Rechnungslegung mittelgroßer und großer Kapitalgesellschaften und ihnen gesetzlich gleichgestellten Unternehmen (z.B. kapitalistische Personenhandelsgesellschaften, Genossenschaften) durch den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer. Diese Vorbehaltsaufgabe der Wirtschaftsprüfer soll zum einen das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Rechnungslegung erhöhen und zum anderen durch die Zusammenfassung und Beurteilung des Prüfungsergebnisses in einem Bestätigungsvermerk (uneingeschränkt, eingeschränkt, versagt) eine Signalwirkung zur Sicherstellung einer angemessenen Prüfungsqualität erzeugen.

Wenngleich die gesetzliche Abschlussprüfung die Qualität der Rechnungslegung positiv beeinflusst, besteht aus Sicht der Principal-Agent-Theorie das Risiko von Interessenkonflikten zwischen Abschlussprüfer und Kapitalmarkt. Daher kommt dem System der externen Berufsaufsicht eine zentrale Bedeutung zu (vgl. zur Notwendigkeit *Marten/Maccari-Peukert/Ratzinger-Sakel* 2012, S. 969f.; *Paulitschek* 2009, S. 73ff.). Konzeptionell kann die externe Qualitätssicherung im Sinne einer Selbstverwaltung des Berufsstands ausgestaltet oder unter staatliche Aufsicht gestellt werden.

Die externe Aufsicht über den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer war in Deutschland bislang primär durch das Prinzip der Selbstverwaltung geprägt, welche insbesondere durch die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) wahrgenommen wurde. Durch die Selbstverwaltung konnte eine angemessene Flexibilität bei der Fortentwicklung der Wirtschaftsprüfung, die in Deutschland eine freiberufliche Tätigkeit darstellt, gewährleistet werden. Wenngleich diese Berufsstandsvertretung der Rechtsaufsicht durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) untersteht und die Wirtschaftsprüfer bis Juni 2016 durch die Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) beaufsichtigt werden, wurde die Durchführung von externen Qualitätskontrollen durch dem Berufsstand angehörende Prüfer (sog. Peer Reviews) seit der letzten Finanzkrise 2008/09 auf europäischer Ebene zunehmend kritisiert.

Vor diesem Hintergrund ist nach dem Abschluss der europäischen Reform der Abschlussprüfung (vgl. *Richtlinie 2014/56/EU* 2014, L 158/196ff. sowie *Verordnung 537/2014* 2014, L 158/77ff.) eine staatliche Prüferaufsicht bei der Prüfung von Unternehmen von öffentlichem Interesse (sog. Public Interest Entities – PIEs) zwingend. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen die europarechtlichen Vorgaben bis Juni 2016 in nationales Recht transformieren. Der deutsche Bundestag und Bundesrat haben am 03.12. und 18.12.2015 das Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG) verabschiedet (vgl. *APAReG* 2015, S. 1ff.; überdies *Boerner/Zwirner* 2016, S. 90; *Hundt* 2016, S. 91). Neben dem APAReG führt die EU-Reform der Abschlussprüfung auch zu zahlrei-

chen Anpassungen des deutschen Gesellschafts- und Handelsrechts, die wiederum Gegenstand des geplanten Abschlussprüfungsreformgesetzes (AReG) sind (z.B. Einführung einer externen Rotation, Trennung von Prüfung und Beratung; vgl. hierzu auch *Hoffmann* 2016, S. M5; *Lanfermann* 2016, S. 29ff.; *Oser* 2016, S. I; *Velte* 2015, S. 482ff.).

Zentrale Aspekte des APAREG sind die Abschaffung der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) zugunsten einer unabhängigen Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS), die beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) angesiedelt wird. Des Weiteren wird diese Behörde anlassbezogen sowie anlassunabhängig Inspektionen hinsichtlich der Qualitätssicherungssysteme bei Wirtschaftsprüfern oder Prüfungsgesellschaften mit PIE-Mandaten durchführen.

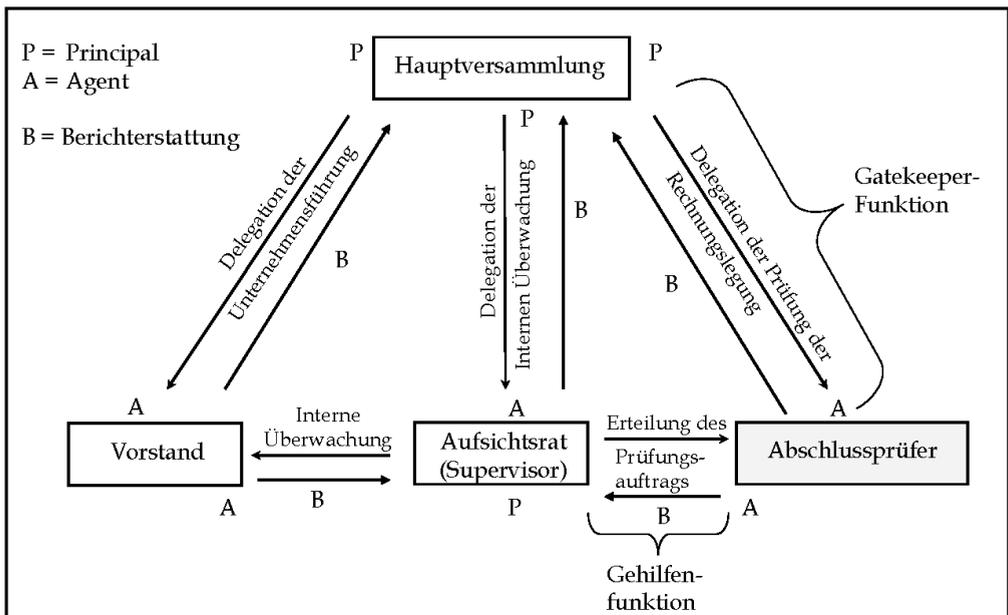
Der vorliegende Beitrag greift diese aktuelle und kontrovers diskutierte Themenstellung auf und verdeutlicht auf der Grundlage einer Erörterung zentraler Reformvorschläge des APAREG, inwiefern die Aufsicht und externe Qualitätskontrolle beim Berufsstand der Wirtschaftsprüfer ausgestaltet sein wird. Hierbei wird deutlich, dass sich die europäische Reform der Abschlussprüfung stark an den im Jahr 2002 durch den Sarbanes-Oxley Act (SOA) (vgl. *Sarbanes-Oxley Act* 2002, 116 Stat. 745ff.) erlassenen US-Regulierungen zur Berufsaufsicht orientiert (insbesondere die Einrichtung des sog. Public Company Oversight Board – PCAOB; vgl. hierzu *Gabor* 2006, S. 48ff.). Der derzeitige Erkenntnisstand der US-amerikanischen empirischen Prüfungsforschung wird im Bereich der Abschlussprüferaufsicht schwerpunktmäßig dahingehend untersucht, inwiefern die behördliche Überwachungstätigkeit (sog. PCAOB-Inspections) mit einer Steigerung der Prüfungsqualität in Verbindung steht (vgl. hierzu auch *Abernathy/Barnes/Stefaniak* 2013, S. 30ff.). Schließlich wird die Transformation der EU-Vorgaben durch das APAREG dargestellt und kritisch gewürdigt. Die Analyse erfolgt hierbei unter dem Blickwinkel der Verhältnismäßigkeit der Reformmaßnahmen aus Sicht des Berufsstands. Der europäische Prüfungsmarkt für PIEs ist seit vielen Jahren hochkonzentriert und wird von den sog. Big Four-Prüfungsgesellschaften dominiert. Ausfluss dieser Anbieterkonzentration sind negative Preisentwicklungen für Prüfungsleistungen, die unter dem Stichwort „Low Balling“ diskutiert werden und die Prüfungsqualität beeinträchtigen können. Die EU wollte mit der Verabschiedung der modifizierten Achten EG-Richtlinie und der neuen Verordnung im Jahre 2014 einen weiteren Marktaustritt von mittelständischen Praxen verhindern. Gerade in EU-Mitgliedstaaten, wie Deutschland, mit ausgeprägten mittelständischen Gesellschaften (z.B. mittelgroße GmbHs), die gleichzeitig der externen Pflichtprüfung unterliegen, steht die Verlagerung der Selbstverwaltung hin zu einer Staatsaufsicht mit wesentlichen Auswirkungen auf die Mandatsstruktur der Prüfungsgesellschaften in Verbindung.

## 2 Agency-theoretische Fundierung der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle

Die ökonomische Notwendigkeit der Abschlussprüfung lässt sich durch eine Vielzahl von theoretischen Erklärungsansätzen darlegen. Vorwiegend wird in der Prüfungsforschung auf die Principal-Agent-Theorie abgestellt (vgl. einstufig *Ross* 1973, S. 134ff.; *Jensen/Meckling* 1976, S. 305ff.; doppelstufig *Tirole* 1986, S. 181ff.). Die klassischen Agency-Konflikte zwischen Management und Kapitalmarkt (Informationsasymmetrien und Interessenkonflikte) sollen durch die Tätigkeit des Abschlussprüfers reduziert werden (vgl.

ausführlich *Velte/Weber* 2011, S. 223ff.). Durch die Beurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung trägt der Wirtschaftsprüfer zur Vertrauensbildung bei (sog. Gatekeeper-Funktion). Zugleich unterstützt er im dualistischen System der Unternehmensverfassung den Aufsichtsrat bei der Überwachung der Geschäftsführung (sog. Gehilfenfunktion). *Abbildung 1* gibt einen Überblick über die Prinzipal-Agent-Beziehungen in einer deutschen Aktiengesellschaft.

*Abbildung 1:* Der Abschlussprüfer im Kontext der doppelstufigen Principal-Agent-Theorie (*Velte/Weber* 2011, S. 226)



Zur Sicherstellung einer angemessenen Prüfungsqualität bedarf es der Implementierung eines wirksamen Systems der Aufsicht und Qualitätskontrolle des Wirtschaftsprüfers, da dieser analog zum Vorstand und Aufsichtsrat dem Risiko von Interessenkonflikten unterliegen kann und gegenüber den Aktionären über einen Informationsvorsprung verfügt. Bei fehlender Unabhängigkeit könnte der Abschlussprüfer beispielsweise zu Zugeständnissen in der Testierung einer fehlerhaften Rechnungslegung bereit sein, um eine künftige Wiederwahl beim Mandanten zu erreichen und/oder lukrative Zusatzaufträge (z.B. Beratungsmandate) zu erlangen. Vor dem Hintergrund dieser möglichen Agency-Konflikte stellt sich unter konzeptionellen Gesichtspunkten die Frage, ob die Berufsaufsicht als Selbstverwaltung oder Staatsaufsicht ausgestaltet werden sollte (vgl. *Lenz* 2016, S. 876). Während die Selbstverwaltung im Sinne einer Qualitätskontrolle durch Berufsangehörige (Peer Reviews) den Vorteil einer erhöhten fachlichen Expertise beinhaltet, kann nach der sog. Krähen-theorie die Unabhängigkeit der Kontrolltätigkeit eingeschränkt sein. Die Peer Review-Prüfer würden dann regelmäßig geringe Anreize für eine überdurchschnittliche Tiefe der Überwachungshandlungen besitzen. Wenngleich die staatliche Aufsicht die Unabhängigkeit der Überwachungstätigkeit sicherstellt und damit zur Vertrauensbildung der Öffentlichkeit in die Qualität der Abschlussprüfung beitragen kann, ist der Aufbau rech-

nungslegungs- und prüfungsrelevanter Expertise in dieser Gestaltungsalternative regelmäßig mit größeren Kapazitätsproblemen verbunden.

Infolgedessen bietet sich aus nationaler Sicht, analog zum zweistufigen Modell der Durchsetzung der kapitalmarktorientierten Rechnungslegung durch die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung e.V. (DPR) und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), idealtypisch eine Kombination der staatlichen und berufsständischen Überwachungstätigkeit an. So sollen die jeweiligen Nachteile beider Verfahren kompensiert werden; folglich soll eine symbiotische Wirkung auf eine wirksame Ausgestaltung des Systems der externen Aufsicht beim Berufsstand der Wirtschaftsprüfer erzeugt werden. Die EU-Reform der Abschlussprüfung und die nationale Umsetzung in Deutschland verdeutlichen, dass die Standardsetzer der Treuhänderfunktion einer berufsständischen Selbstverwaltung der Wirtschaftsprüfer nicht mehr gänzlich vertrauen und mit der Staatsaufsicht eine neue Überwachungsinstanz implementieren. Damit werden neue Principal-Agent-Strukturen zwischen einer Behörde (Principal) und Wirtschaftsprüfern (Agenten) geschaffen, welche einerseits die Unabhängigkeit der Überwachungstätigkeit stärken und andererseits neue Agency-Kosten auslösen.

### 3 Normative Entwicklung der externen Qualitätskontrolle und Berufsaufsicht in der EU und in Deutschland

Als Startpunkt der Diskussion zur externen Qualitätssicherung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer gilt die im Jahre 1996/97 durch das Bundesministerium der Justiz (BMJ) eingesetzte Arbeitsgruppe zur Fortentwicklung des Bilanzrechts und des Rechts der Abschlussprüfung, welche erstmals eine regelmäßige Überwachung der Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer durch Berufsstandsvertreter (Peer Review) empfohlen hatte. Auch die EU-Kommission hatte die Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in den Mitgliedstaaten bereits in der Empfehlung vom 21.11.2000 konkretisiert (vgl. *Empfehlung der Kommission* 2000, L91/91ff.). Demnach wurden zwei Modelle der externen Qualitätskontrolle vorgestellt (Peer Review oder Behörde).

Der deutsche Gesetzgeber hatte sich daraufhin in der Vierten WPO-Novelle im Jahre 2000 zunächst für ein reines Peer Review-System entschieden. Mit dem Bilanzrechtsreformgesetz (BilReG) aus dem Jahre 2004 wurden nicht nur in den §§ 319, 319a HGB die Unabhängigkeitsanforderungen an den Abschlussprüfer erweitert. Auch wurde in § 319 Abs. 1 Satz 3 HGB kodifiziert, dass der Abschlussprüfer ab dem Geschäftsjahr 2006 für die Durchführung sämtlicher gesetzlich vorgeschriebener Abschlussprüfungen eine gültige Bescheinigung über die Teilnahme an der externen Qualitätskontrolle gem. § 57a WPO besitzen muss. Damit wurde die bloße Nachweisfunktion der Teilnahmebescheinigung zur handelsrechtlichen Voraussetzung für die wirksame Ausübung der gesetzlichen Vorbehaltsaufgabe des Abschlussprüfers. Im anderen Fall ist die Abschlussprüfung seither unzulässig und ein geprüfter und festgestellter Jahresabschluss infolgedessen nach § 256 Abs. 1 Nr. 3 AktG nichtig.

Das klassische Peer Review-System wurde im Zeitablauf als Reaktion auf den Sarbanes-Oxley Act (SOA) und als Vorwegnahme der damals geplanten Novellierung der Achten EG-Richtlinie durch die Einrichtung der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) als „modifizierte Selbstverwaltung“ ergänzt. Die durch das Abschlussprüferaufsichtsgesetz (APAG) aus dem Jahre 2004 implementierte APAK steht unter der Rechtsaufsicht des BMWi und verkörpert eine nicht-rechtsfähige sowie beruhsfremde Aufsichtsinstanz. Im

Rahmen einer Letztentscheidungskompetenz und eines Zweitprüfungsrechts wurden der APAK umfangreiche Informations- und Einsichtsrechte zugesprochen. Bedingt durch die Umsetzung der damaligen modifizierten Achten EG-Richtlinie aus dem Jahre 2006 wurde die Kompetenz der APAK um die Durchführung von anlassunabhängigen Sonderuntersuchungen bei der Prüfung von PIEs durch das Berufsaufsichtsreformgesetz (BARefG) (sog. 7. WPO-Novelle; vgl. hierzu *Naumann/Hamann* 2007, S. 901ff.) verbreitert. Gleichzeitig wurde der Turnus der externen Qualitätskontrolle von drei auf sechs Jahre für die Prüfer von nicht-kapitalmarktorientierten Unternehmen verlängert. Zudem sind Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses prüfen, zur Veröffentlichung eines Transparenzberichts verpflichtet (vgl. § 55c Abs. 1 Satz 1 WPO a.F. und neuerdings Art. 13 Verordnung (EU) 537/2014). Dieser Bericht ist ebenfalls Prüfungsgegenstand der APAK und auf der Internetpräsenz der WPK einsehbar. Eine Beschreibung der Rechts-, Leitungs- und Eigentümerstruktur der Prüfungsgesellschaft sowie des internen Qualitätssicherungssystems sind u.a. zentrale Bestandteile des Transparenzberichts nach der neuen EU-Verordnung. *Tabelle 1* zeigt die zentralen Unterschiede zwischen der externen Qualitätskontrolle und der anlassunabhängigen Sonderuntersuchung vor dem APAREG.

*Tabelle 1:* Vergleich zwischen externer Qualitätskontrolle der WPK und anlassunabhängiger Sonderuntersuchung der APAK vor dem APAREG (in Anlehnung an *Marten/Quick/Ruhnke* 2015, S. 600)

	Externe Qualitätskontrolle	Anlassunabhängige Sonderuntersuchung
<b>Kontrollleur</b>	Praxisfremder Berufskollege (peer)	Angestellter Inspektor der WPK
<b>Turnus</b>	Alle drei Jahre bei Durchführung von Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses, ansonsten alle sechs Jahre	Jährlich oder mindestens alle 3 Jahre je nach Anzahl der Mandate bei Unternehmen des öffentlichen Interesses
<b>Gegenstand</b>	Angemessenheit und Wirksamkeit des internen Qualitätssicherungssystems	Auftragsabwicklung, internes Qualitätssicherungssystem und aktueller Transparenzbericht
<b>Resultat</b>	Gesamturteil zum Qualitätssicherungssystem	Einzelfeststellungen zu Berufspflichtverletzungen
<b>Verhältnis zur Berufsaufsicht</b>	Organisatorisch und personell getrennt (Firewalls)	Direkt bei der Berufsaufsicht angesiedelt

Bereits kurz nach Veröffentlichung der Empfehlung der EU-Kommission vom 06.05.2008 (vgl. Empfehlung der Kommission 2008, L 120/20) wurden erste nationale Überlegungen zu einer 8. WPO-Novelle angestellt, wobei die externe Qualitätskontrolle in modifizierter Form in den Inspektionen der APAK aufgehen sollte. Die Ausstrahlungswirkung der APAK hätte sämtliche gesetzlichen Abschlussprüfungen einbezogen (vgl. *Maccari-Peukert* 2011, S. 1129). Infolge der europäischen Reformdiskussion nach der Finanzkrise 2008/09, die zwischen dem Grünbuch zur Abschlussprüfung im Jahre 2010 und dem Abschluss der Reform im Jahre 2014 geführt wurde, wurde die nationale Weiterentwicklung der Berufsaufsicht bis dahin zurückgestellt.

#### 4 Bestandsaufnahme der US-amerikanischen empirischen Prüfungsforschung zur ökonomischen Wirkung von PCAOB-Inspektionen

Das Nebeneinander von Peer Review- und Monitoring-System in Deutschland ist als Ausfluss eines Entwicklungspfads von einem ursprünglich reinen Peer Review-System zu einem (vermehrten) Monitoring-System zu qualifizieren. Einen wesentlichen Motor für diese Veränderung stellt die US-amerikanische Berufsaufsicht durch das privatrechtliche (gemeinnützige) Public Company Accounting Oversight Board (PCAOB) dar. Seit dem SOA führt das PCAOB anstelle der früheren Peer Reviews des American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) regelmäßig externe Qualitätskontrollen und anlassbezogene Untersuchungen bei Wirtschaftsprüfern durch, die an einer US-Börse gelistete Unternehmen prüfen. Damit wurde in den USA die Selbstregulierung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer faktisch abgeschafft (vgl. *Herkendell* 2007, S. 124), um die aus der Principal-Agenten-Theorie resultierenden Interessenkonflikte und Informationsasymmetrien zwischen Wirtschaftsprüfer und Kapitalmarkt zu reduzieren.

Für den deutschen Prüfungsmarkt ist die empirische Forschung zu den Sonderuntersuchungen der APAK unterrepräsentiert, da abweichend zum PCAOB die APAK lediglich einen komprimierten jährlichen Tätigkeitsbericht publiziert, der keine individuellen Fehlerfeststellungen beinhaltet. Dennoch konnte *Maccari-Peukert* in einer empirisch-quantitativen Erhebung in Deutschland für die Geschäftsjahre 1998-2008 folgern, dass die Einführung des Peer Review und der APAK-Untersuchungen bei „finanziell angeschlagenen“ Unternehmen aus dem CDAX mit einem positiven Einfluss auf die Prüfungsqualität (gemessen mithilfe der inversen Wahrscheinlichkeit, ein Going Concern-Testat durch den Wirtschaftsprüfer zu erhalten) verbunden ist. Mittels einer strukturierten Befragung von Prüfungsausschuss- und Aufsichtsratsvorsitzenden wurde zudem ein Meinungsbild über die Eignung und Relevanz ausgewählter Aspekte der bislang existierenden Verfahren zur externen Qualitätssicherung nachgezeichnet (vgl. *Marten/Maccari-Peukert/Ratzinger-Sakel* 2012, S. 967). Hierbei ergab sich, dass die Mehrheit der Befragten in Bezug auf das Verfahren der Qualitätssicherungsprüfung die Verfahrensaspekte „Prüfungssystematik“ und „Maßnahmen gegenüber den Geprüften“ als sehr wichtig eingestuft haben. Hinsichtlich des Qualitätssicherungsprüfers wurde den Aspekten „hauptberufliche Tätigkeit“ sowie „Verantwortung und Sanktionen“ die höchste Relevanz zugesprochen (vgl. *Marten/Maccari-Peukert/Ratzinger-Sakel* 2012, S. 968).

In Abgrenzung zur Minderzahl der Untersuchungen in Deutschland hat sich die empirische Prüfungsforschung am US-amerikanischen Kapitalmarkt seit vielen Jahren mit der ökonomischen Wirkung von Qualitätskontrollen auseinandergesetzt. Eine eindeutige Überlegenheit von Peer Reviews oder Inspektionen des PCAOB konnte allerdings nicht nachgewiesen werden. Eindeutig ist auch nicht, inwiefern die externe Qualitätskontrolle überhaupt die Prüfungsqualität beeinflusst. In Bezug auf das Peer Review hat *Anantharaman* keinen Nachweis erbracht, dass die Ergebnisse die tatsächlich angebotene Prüfungsqualität widerspiegeln (vgl. *Anantharaman* 2007, S. 55ff.), während *Casterrella/Jensen/Knechel* einen entsprechenden Nachweis erbringen können (vgl. *Casterrella/Jensen/Knechel* 2009, S. 713).

Analoge (heterogene) Ergebnisse liegen auch für die PCAOB-Inspektionen vor. Während z.B. *Lennox/Pittman* vor oder nach der Untersuchung kein abweichendes Niveau der

Prüfungsqualität (approximativ gemessen auf Basis der Prüfungshonorare) wiederfinden (vgl. *Lennox/Pittman* 2010, S. 84), zeigen *Carcello/Hollingsworth/Mastroli*, dass die Prüfungsqualität (approximativ gemessen auf Basis des inversen Ausmaßes der abnormalen Periodenabgrenzungen) nach der ersten und zweiten Inspektion ansteigt (vgl. *Carcello/Hollingsworth/Mastroli* 2011, S. 85). *Tabelle 2* stellt die bisherigen US-amerikanischen Studienergebnisse erstmalig für das deutschsprachige Schrifttum zusammen (vgl. für das englischsprachige Schrifttum *Abernathy/Barnes/Stefaniak* 2013, S. 46ff.; *Löhlein/Müßig* 2014, S. 14ff.).

*Tabelle 2:* US-Studienergebnisse zur ökonomischen Wirkung von PCAOB-Inspektionen (eigene Darstellung)

Publikationsjahr	Autoren	Stichprobe	Variablen/Methodik	Wesentliche Ergebnisse
2004	<i>Read/Rama/Raghunandan</i>	155, 144, 206 und 270 Aufgaben von SEC-Prüfungen	Interviews	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleine Prüfungsfirmen geben SEC-Prüfungen wegen PCAOB-Inspektionen auf</li> </ul>
2006	<i>Zhang/Gunny</i>	5.795 Beobachtungen und 178 Prüfer	Archivstudie: Abhängige Variablen: Abnormale Periodenabgrenzungen, nachträgliche Ergebnisanpassungen und Going-Concern-Testate	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCAOB-Inspektion mit dreijährigem Turnus sind mit einer geringeren Prüfungsqualität verbunden, sofern die Berichte schwerwiegende Fehler enthalten (Anzeichen für aktuelle Prüfungsqualität)</li> </ul>
2007	<i>Hermanson/Houston/Rice</i>	316 PCAOB-Berichte	Abhängige Variable: Untersuchungsergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 60 Prozent der untersuchten Gesellschaften weisen Defizite in der Prüfungsqualität auf</li> </ul>
2008	<i>Hermanson/Houston</i>	20 Prüfungsgesellschaften	Analyse der Charakteristika von Firmen, deren Defizite auf der Internetseite der PCAOB veröffentlicht wurden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niedrige Prüfungsqualität wird durch eine Unterbesetzung der Prüfungsgesellschaft hervorgerufen</li> </ul>
2009	<i>Glover/Prawitt/Taylor</i>	Keine eigenständige (explizite) Stichprobe, sondern grundlegende Abstimmung mit Regulatoren und Prüfern	Beurteilung des PCAOB-Inspektionsprozesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspektoren weisen teilweise nicht notwendige Expertise für die Durchführung einer Inspektion vor</li> </ul>
	<i>Hermanson/Houston</i>	116 PCAOB Berichte (kleiner Gesellschaften)	Vergleich der Ergebnisse der erstmaligen mit der zweiten Untersuchung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCAOB-Inspektionen tragen zur Optimierung des Prüfungsangebots bei</li> </ul>
2010	<i>Daugherty/Tervo</i>	146 Vertreter kleiner registrierter Prüfungsgesellschaften	Befragung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleine Prüfungsgesellschaften berichten häufiger, dass die erstmalige PCAOB-Inspektion eher negative Auswirkungen auf ihre Tätigkeit hat</li> </ul>
	<i>Lennox/Pittman</i>	545 PCAOB-Inspektionen und 1.001 Peer Reviews	Archivstudie: Abhängige Variablen: Uneingeschränktes Peer Review-Testat bzw. Resultat der PCAOB-Inspektion	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kein Zusammenhang zwischen dem Marktanteil der Prüfungsgesellschaft und dem Inhalt der PCAOB-Inspektionen</li> <li>• Mandanten interpretieren dagegen die Angabe der Schwachstellen im Rahmen des Peer Review-Berichts als hochinformativ (infolge der Mehrangaben im Vergleich zum PCAOB-Bericht)</li> </ul>
	<i>Newman/Oliverio</i>	115 Unternehmen	Befragung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrheit der Gesellschaften ist der Einschätzung, dass PCAOB-Inspektionen notwendig und effektiv sind</li> </ul>

Publikationsjahr	Autoren	Stichprobe	Variablen/Methodik	Wesentliche Ergebnisse
	<i>Robertson/Houston</i>	142 Studierende in der Rolle als nicht-institutionelle Investoren	Experiment: Wahrnehmung des Investors über die Glaubwürdigkeit zukünftiger Prüfungen Ausmaß des Verstoßes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Glaubwürdigkeit zukünftiger Prüfungen wird durch die Ausgestaltung der PCAOB-Berichte beeinträchtigt – insbesondere inwiefern die Inspektionen Verstöße eindämmen bzw. verhindern können</li> </ul>
2011	<i>Carcello/Hollingsworth/Mastroia</i>	PCAOB-Inspektionsberichte für das Jahr 2005 (Big Four-Prüfungen)	Archivstudie: Abhängige Variable: Ausmaß der diskretionären Periodenabgrenzungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sinkende diskretionäre Periodenabgrenzungen im ersten Jahr nach der PCAOB-Inspektion (sofern zuvor positive Periodenabgrenzungen vorlagen)</li> <li>Sinkende diskretionäre Periodenabgrenzungen auch im zweiten Jahr nach der PCAOB-Inspektion, die größer als nach dem ersten Jahr ausfallen</li> </ul>
	<i>Daugherty/Dickins/Tervo</i>	748 Inspektionsergebnisse von Prüfern, welche alle drei Jahren überprüft werden	Freiwilliger/unfreiwilliger Mandantenverlust Art des Mangels und Qualitätskontrollthemen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mängel und deren Berichterstattung führen dazu, dass der Prüfer einseitig seitens des Mandanten gewechselt wird</li> <li>Mängel bei Prüfungen von Unternehmen des öffentlichen Interesses: Prüfer entbindet sich eher freiwillig vom Mandat</li> </ul>
	<i>DeFond/Lennox</i>	Kleine Prüfungsgesellschaft mit Marktaustritt für PIEs	Charakteristika der Prüfungsgesellschaften	<ul style="list-style-type: none"> <li>Marktaustritt von über 600 Prüfern mit weniger als 100 SEC-Mandaten und geringerer Prüfungsqualität nach Einführung des SOA</li> <li>Mandanten erhalten durch die Übernahme durch andere Prüfungsgesellschaften eine höhere Prüfungsqualität</li> </ul>
	<i>Gramling/Krishnan/Zhang</i>	407 dreijährig untersuchte Gesellschaften	Archivstudie Abhängige Variablen: Going-Concern-Testate	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gesellschaften mit Fehlerfeststellungen seitens der PCAOB geben eher einen Going-Concern Hinweis ab</li> </ul>
	<i>Landis/Jerris/Braswell</i>	339 Inspektionsberichte von dreijährig geprüften Gesellschaften mit Prüfungsmängeln	Im Rahmen der Inspektion aufgedeckte Mängel Im Rahmen der Inspektion aufgedeckte Mängel nach Fehlertyp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mehrheit der Prüfungsmängel basiert auf unsachgemäßen Handlungen in Zusammenhang mit einzelnen Bilanzposten</li> </ul>
	<i>Offermanns/Peek</i>	224 Inspektionsberichte der ersten und 134 der zweiten Runde	Prüfungsqualität Im Rahmen der Inspektion aufgedeckte Mängel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Offenlegung im Rahmen der Inspektion aufgedeckter Mängel ruft signifikante Marktreaktionen hervor</li> </ul>
2012	<i>Anantharaman</i>	407 Peer Review Berichte und Berichte erstmaliger PCAOB Inspektionen	Inhaltsanalyse des Inspektionsergebnisses (Peer Review und PCAOB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Art des Reviewer hat Einfluss auf das Prüfungsergebnis</li> <li>Sofern ein Unternehmen den Peer Review-Prüfer eigenständig auswählt, erhält es vorteilhaftere Ergebnisse als nach einer PCAOB-Inspektion</li> </ul>
	<i>Blankley/Kerr/Wiggins</i>	1081 Antwortschreiben von Prüfungsgesellschaften, welche alle drei Jahre von der PCAOB geprüft werden	Interviews	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gesellschaften mit Fehlerfeststellungen lehnen PCAOB-Inspektionen eher ab</li> </ul>
	<i>Church/Shefchik</i>	Inspektionsberichte (großer Prüfungsmandate)	Inspektionsergebnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abnehmender Trend bei den identifizierten Prüfungsmängeln von 2004-2009</li> </ul>

Publikationsjahr	Autoren	Stichprobe	Variablen/Methodik	Wesentliche Ergebnisse
	<i>Ragothaman</i>	106 PCAOB Inspektions-Berichte und 2.355 AICPA Peer Review Reports	Vergleich der Qualitätskontrollmängel in PCAOB- und Peer Review-Berichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCAOB Inspektoren sind intensiver als Peer Reviews</li> </ul>
2013	<i>Abbott/Gunny/Zhang</i>	521 dreijährig überprüfte Gesellschaften	Abberufung des Wirtschaftsprüfers Inspektionsberichte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandanten wechseln eher ihren Prüfer, sofern ein Fehler in der Rechnungslegung identifiziert wurde</li> </ul>
	<i>Bishop/Hermanson/Houston</i>	175 Inspektionsergebnisse einer erstmaligen und 56 Ergebnisse einer zweiten Untersuchung eines internationalen Unternehmens	Inhaltsanalyse der Inspektionsergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Über die Hälfte der Inspektionsberichte enthält Hinweise auf identifizierte Prüfungsmängel</li> </ul>
	<i>Gunny/Zhang</i>	527 PCAOB-Inspektionen (dreijährig durchgeführt)	Archivstudie: Abhängige Variable: diskretionäre Periodenabgrenzungen; nachträgliche Ergebnisberichtigungen; Erhalt eines Going Concern-Testats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höhere diskretionäre Periodenabgrenzungen und nachträgliche Ergebnisberichtigungen bei Unternehmen, dessen Prüfungsgesellschaft alle drei Jahre einer PCAOB-Inspektion unterliegen und deren Ergebnis mit (schweren) Defiziten endet</li> </ul>
	<i>Houston/Stefanika</i>	107 Partner großer Wirtschaftsprüfungsgesellschaften	Interviews: Auffassung/Eindruck der Partner über die PCAOB-Inspektion & den internen Qualitätsüberprüfungsprozess	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfer gehen grundsätzlich davon aus, dass der Peer Reviewer im Rahmen interner Qualitätskontrollmaßnahmen ein besseres Verständnis über die Prüfung entwickelt als der PCAOB-Prüfer</li> <li>• Prüfer gehen davon aus, dass der PCAOB-Prüfer eher auf das Finden von Prüfungsmängeln fokussiert ist</li> </ul>
	<i>Lamoreaux</i>	4670 Beobachtungen von in den USA gelisteten Unternehmen	Archivstudie: Abhängige Variable: Going Concern-Testate Fehler-/Mängelberichte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sofern eine Prüfungsgesellschaft der Überwachung durch die PCAOB unterliegt, werden vermehrt Going Concern-Aussagen/Meinungen getroffen sowie Fehler im Bereich der internen Kontrollen zum Ausdruck gebracht</li> </ul>

In einer Tendenzaussage lässt sich festhalten, dass die bisherigen Studien eine qualitätserhöhende Wirkung von PCAOB-Inspektionen teilweise bestätigen können. Inwiefern die Berufsaufsicht durch das PCAOB, wie durch den SOA erhofft, auch mit positiven Marktreaktionen (z.B. geringeren Kapitalkosten bzw. erhöhter Unternehmensperformance) in Verbindung steht, bleibt unklar. Zudem ist die Aussagekraft der bisherigen US-amerikanischen Studien aus folgenden Aspekten zu relativieren: Neben der Heterogenität der verwendeten qualitativen und quantitativen Forschungsdesigns, Stichproben und Zeiträume ist insbesondere kritisch zu würdigen, dass die häufig eingesetzten Variablen zur Schätzung der Prüfungsqualität (bspw. diskretionäre Periodenabgrenzungen, Going-Concern-Testate für finanziell angeschlagene Unternehmen, nachträgliche Ergebnisanpassungen) lediglich eine unzureichende Schätzung der Prüfungsqualität widerspiegeln.

## 5 Kritische Würdigung ausgewählter Inhalte des Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG)

### 5.1 Motivation des Gesetzgebers

Das APAReG dient der Umsetzung der Richtlinie 2014/56/EU sowie der Einführung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 (vgl. hierzu *Lücke/Stöbener/Giesler* 2015, S. 1578). Während die EU-Richtlinie bis zum 17.06.2016 in den Mitgliedstaaten in nationales Recht transformiert werden muss, gilt die Verordnung mit diesem Datum unmittelbar. Aufgrund einer Vielzahl von Mitgliedstaatenwahlrechten in der EU-Verordnung bedarf es ebenfalls nationaler Rechtsakte. Der am 01.07.2015 vorgelegte Regierungsentwurf für ein APAReG (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 1ff.; überdies *Lenz* 2015, S. 213ff.; *Tebben* 2015, S. 738ff.) wurde am 03.12. und 18.12.2015 durch den Bundestag und Bundesrat beschlossen (vgl. *APAReG* 2015, S. 1ff.). Der nationale Gesetzgeber hatte „im Wesentlichen eine 1:1-Umsetzung“ (*Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 1) der EU-Regulierungen angestrebt, sodass Mitgliedstaatenwahlrechte in weitem Umfang ausgeübt werden, um die berufliche Selbstverwaltung durch die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) zu wahren bzw. wenn möglich zu stärken (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 67ff.). So darf ein Teil der berufsaufsichtsrechtlichen Aufgaben weiterhin unter der Letztverantwortung der berufsunabhängigen Aufsichtsbehörde auf eine berufsständige Einrichtung, wie die WPK, übertragen werden (Mitgliedstaatenoption). „Soweit die in der Richtlinie und der Verordnung vorgesehenen Mitgliedstaatenoptionen dies erlauben, wird daher die bestehende Selbstverwaltung der Wirtschaftsprüfer in der Wirtschaftsprüferkammer als Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts erhalten“ (*Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 68).

Es wird davon ausgegangen, dass den betreffenden Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durch die neuen Vorgaben „im Schnitt keine Mehrbelastungen“ (*Ausschuss für Wirtschaft und Energie* 2015, S. 2) entstehen. Mit der Zurückdrängung des Peer Review zugunsten des staatlichen Monitoring ist abweichend zur Intention des europäischen Regulierers allerdings nicht zwangsläufig eine Stärkung der Qualität der Abschlussprüfung verbunden. So können die künftigen Inspektionen der APAS als Markteintrittsbarriere mittelständischer Prüfungsgesellschaften fungieren und mithin die Konzentrationsentwicklungen am deutschen Prüfungsmarkt erhöhen. Daher werden die Reformmaßnahmen des APAReG im Folgenden unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kritisch gewürdigt, wobei maßgeblich die Interessen der mittelständischen Prüfungsgesellschaften einzubeziehen sind, um einer weitergehenden Anbieterkonzentration durch die sog. Big Four-Prüfungsgesellschaften bei der Prüfung von PIEs entgegenzuwirken.

### 5.2 Organisationale Einbettung

Die öffentliche und fachliche Aufsicht der WPK wurde bislang durch die APAK durchgeführt (§ 66a WPO a.F.). Die dort angestellten Kommissionsmitglieder aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Finanzwesen und Rechtsprechung durften nach § 66a Abs. 2 WPO a.F. in den letzten fünf Jahren vor ihrer Ernennung keine persönlichen Mitglieder der WPK und mithin keine Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer sein. Wenn-

gleich die Mitglieder formell vom Berufsstand unabhängig sind, war die APAK mit ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt. Aufgrund ihres Status als nicht-rechtsfähige Personengemeinschaft eigener Art war die APAK zudem nicht befugt, Verwaltungsakte zu erlassen.

Durch die EU-Reform wurde die Implementierung einer Berufsaufsichtsbehörde mit eigenem Haushalt und Mitarbeiterstab zur Durchführung anlass(un)abhängiger Inspektionen und zum Erlass von Verwaltungsakten notwendig (vgl. *Lücke/Stöbener/Giesler* 2015, S. 1580). Eine Ausübung des Berufs des Abschlussprüfers, die Anstellung bei einem Abschlussprüfer bzw. einer Prüfungsgesellschaft oder anderweitige Verbindungen scheiden zur Generierung einer angemessenen Unabhängigkeit nach Artikel 26 Abs. 5 EU-Verordnung für eine Berufung als Inspektor aus. Zudem ist eine dreijährige Abkühlungsperiode für Teilhaber oder Angestellte eines Abschlussprüfers oder einer Prüfungsgesellschaft oder für anderweitig mit ihr verbundene Personen vorgesehen, ehe sie Inspektionen durchführen können (vgl. *Kelm/Schneiß/Schmitz-Herkendell* 2016, S. 61). Diese Unabhängigkeitsregeln stehen in einem Spannungsverhältnis zum gleichzeitigen fachlichen Anforderungsprofil des Inspektors. Die durch die WPK befürwortete „besitzstandswahrende Personalüberleitung“ (*Wirtschaftsprüferkammer* 2015a, S. 5) von der APAK auf die APAS nach § 613a BGB (einschließlich des Führungspersonals) konnte nicht realisiert werden. Da die APAS nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Einrichtung einer Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die APAK am 17.06.2016 ablöst, können sich kurzfristige Ressourcenprobleme bei der Suche nach fachlich einschlägigem Personal ergeben, die allerdings eine ausreichende Unabhängigkeit von der WPK sicherstellen. Der jährliche Personal- und Sachaufwand zur Einrichtung dieser Stelle wird mit 10,5 Mio. € beziffert (vgl. *Ausschuss für Wirtschaft und Energie* 2015, S. 2). Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass die APAK seit ihrer Gründung im Jahre 2005 eine internationale Sichtbarkeit erlangt hatte, z.B. als Mitglied der European Group of Auditors' Oversight Bodies (EGAOB) und des International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR). Zudem hatten die APAK und das PCAOB am 12.04.2012 eine Kooperationsvereinbarung über gemeinsame Qualitätskontrollen geschlossen und den gegenseitigen Austausch der Arbeitspapiere und anderer Prüfungsunterlagen bei Prüfungsgesellschaften beschlossen, die deutsche Unternehmen mit einem Zweitlisting an einer US-Börse oder Tochterunternehmen US-amerikanischer Börsenkonzerne an der deutschen Börse prüfen (vgl. *PCAOB* 2012, S. 1ff.; überdies *Fölsing* 2012, S. 718ff.; *Fölsing* 2014, S. 14ff.). Insofern muss sich die neue APAS in den nächsten Jahren erst eine (inter)nationale Reputation aufbauen, sodass die empfundene Prüfungsqualität am Kapitalmarkt kurzfristig auch negativ ausfallen könnte.

Die Verortung der APAS beim BAFA überzeugt allerdings nicht gänzlich, da dieses Bundesamt bislang lediglich administrative Aufgaben in den Bereichen Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung und Energie wahrgenommen hat und keine Erfahrungen in der Beaufsichtigung von freien Berufen besitzt. Zu Recht wurde die BaFin, die im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) liegt und mit einer Vielzahl von Aufsichtsfunktionen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse betraut ist, als fachlich nahestehende Institution angesehen (vgl. *Lenz* 2015, S. 214). Auch wäre eine Ansiedlung beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) sachlogischer gewesen. Eine sachliche Begründung für dieselbe beim BAFA wird in der Gesetzesbegründung vermisst. Es wird lediglich im Schrifttum darauf hingewiesen, dass eine Übertragung der Aufgaben auf die BaFin innerhalb des Ressortkreises diskutiert wurde, diese

organisationale Einbettung am Ende jedoch nicht konsensfähig war (vgl. *Lücke/Stöbener/Giesler* 2015, S. 1580). Anzunehmen ist, dass bei einer Verortung der APAS bei der BaFin eine erhebliche Konzentration der Aufsichtsbefugnisse im Bereich der Rechnungslegung und Prüfung von Unternehmen des öffentlichen Interesses eintreten würde, die wohl Risiken birgt und ggf. die Akzeptanz bei kapitalmarktfernen Unternehmen beeinträchtigen könnte (vgl. *Lenz* 2015, S. 214). Die BaFin führt in Deutschland gemeinsam mit der DPR seit mehreren Jahren die Enforcement-Prüfung kapitalmarktorientierter Unternehmen durch (§ 342b HGB i.V.m. § 37n WpHG), wobei diese Prüfung keine zweite Abschlussprüfung darstellt (anlassbezogen, auf Verlangen der BaFin oder stichprobenartig). Bei einer Ansiedelung der APAS bei der BaFin würde das Risiko bestehen, dass die Ergebnisse etwaiger Fehlerfeststellungen im Rahmen der Enforcement-Prüfung automatisch mit konstatierten Mängeln im Qualitätskontrollsystem des Abschlussprüfers in Verbindung gebracht werden. Wenngleich die BaFin in den letzten Jahren im Rahmen der Kapitalmarktaufsicht eine erhöhte (inter-)nationale Sichtbarkeit und Reputation erlangt hat, scheint dem Gesetzgeber die Sicherstellung einer Machtbalance im Rahmen der Rechnungslegung und Abschlussprüfung wichtiger zu sein.

### 5.3 Präventive Berufsaufsicht

#### 5.3.1 Externe Qualitätskontrolle

Die Bescheinigung über die Teilnahme an der externen Qualitätskontrolle i.S.d. § 57a Abs. 1 WPO i.V.m. § 319 Abs. 1 Satz 3 HGB stellt auch nach dem APAREG die Voraussetzung für die gesetzliche Abschlussprüfung dar. Möglich ist jedoch, eine Ausnahmeregelung von der Pflicht zur Teilnahme an diesem Verfahren bei der WPK zu erwirken.

Bezüglich des Zeitpunkts musste die wirksame Bescheinigung über die Teilnahme an der Qualitätskontrolle bzw. die Ausnahmegenehmigung berufsrechtlich spätestens bei Annahme des Prüfungsauftrages (§ 57a Abs. 1 Satz 1 WPO a.F.) und handelsrechtlich bereits zum Zeitpunkt der Wahl des Abschlussprüfers vorliegen. Die Bescheinigung musste ferner über die Gesamtdauer der Abschlussprüfung bestandskräftig sein. Dieses Verfahren der Teilnahmebescheinigung wurde insbesondere von mittelständischen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand in Verbindung gebracht (vgl. *Tebben* 2015, S. 740), sodass deren Änderung nach dem APAREG grundsätzlich Zustimmung findet (vgl. *Gesetzesentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 100). Als informatorischer Ersatz wurde für Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nur noch eine Anzeigepflicht der Tätigkeit als gesetzlicher Abschlussprüfer nach § 57a Abs. 1 Satz 2 in § 38 Satz 1 Nr. 1 Buchst. h), Nr. 2 Buchst. f WPO im Berufsregister der WPK implementiert. Das Berufsregister, welches seit dem BARefG für die Öffentlichkeit elektronisch zugänglich ist (siehe hierzu <http://www.wpk.de/wpk/berufsregister>), stellt ein ideales Informationsmedium dar. Wenngleich nach Art. 15 Abs. 1 der EU-Richtlinie für Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften eine öffentliche Registrierungspflicht besteht, existiert keine Verpflichtung, explizit die Durchführung von gesetzlich vorgeschriebenen Abschlussprüfungen anzuzeigen. Dennoch ist die informationserhöhende Wirkung der Anzeigepflicht für die öffentliche Wahrnehmung der Qualitätskontrolle maßgeblich.

Die „entlastende“ Wirkung der Anzeige nach § 57a Abs. 1 Satz 2 WPO bis spätestens zwei Wochen nach Annahme eines Prüfungsauftrags ergibt sich daraus, dass zum Zeit-

punkt der erstmaligen Anzeige keine externe Qualitätskontrolle vorliegen muss. Ab diesem Zeitpunkt könnte jedoch jederzeit das Peer Review durch die WPK angeordnet werden. Negativ zu würdigen ist in diesem Zusammenhang, dass eine ausreichende Informationsbasis für die Qualitätskontrollprüfung erst bei der erstmaligen Erteilung des Bestätigungsvermerks vorliegt (vgl. u.a. *Wirtschaftsprüferkammer* 2015b, S. 10). Vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit aus Sicht mittelständischer Prüfungsgesellschaften hätte es sich angeboten, die Anzeigefrist im Berufsregister der WPK auf den Zeitpunkt der Erteilung des ersten Bestätigungsvermerks – sofern eine Prüfungsgesellschaft erstmals eine gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfung durchführen wird – auszudehnen.

Bei einer fehlenden Eintragung in das Berufsregister oder einem fehlenden Registerauszug auf Antrag zur Vorlage beim Mandanten gelten die Konsequenzen aus § 319 Abs. 1 Satz 3 HGB auch nach dem APAREG, sodass eine gesetzliche Abschlussprüfung nicht zulässig und ein dennoch geprüfter festgestellter Jahresabschluss nach § 256 Abs. 1 Nr. 3 AktG nichtig ist (vgl. *Gesetzesentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 100). Der Eintritt einer Nichtigkeitsfolge für den Jahresabschluss bei fehlender Anzeige stellt einerseits eine Belastung für die geprüften Unternehmen und andererseits ein unverzichtbares Qualitäts- bzw. Gütekriterium für den Prüfungsausschuss bzw. Aufsichtsrat bei der Beauftragung des Abschlussprüfers dar. Für börsennotierte Aktiengesellschaften empfiehlt Rn. 7.2.1 des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK), dass der Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss schon vor der Unterbreitung des Wahlvorschlags des Abschlussprüfers von diesem eine Unabhängigkeitserklärung einholt. Gesetzlich verpflichtend ist lediglich eine nachträgliche Unabhängigkeitserklärung gem. § 321 Abs. 4a HGB als Teilmenge des Prüfungsberichts nach der Durchführung der Abschlussprüfung. IDW PS 345 sieht bislang auch vor, dass die Unabhängigkeitserklärung die Angabe des Abschlussprüfers zur Existenz einer Teilnahmebescheinigung nach § 57a WPO a.F. enthält. Damit sollte der Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss bislang beurteilen, inwiefern das interne Qualitätssicherungssystem des Abschlussprüfers den gesetzlichen und berufsständischen Anforderungen Rechnung trägt.

Die durch die WPK empfohlene Abschaffung der aktienrechtlichen Nichtigkeitsfolgen für den geprüften Jahresabschluss bei fehlender Anzeige im Berufsregister hätte Anreize aufseiten der Wirtschaftsprüfer gesetzt, die Anzeige zeitlich zu verzögern oder ggf. zu unterlassen. Zudem würde dem Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss ein zentrales Informationsinstrument zur Beurteilung der Qualität des Abschlussprüfers verloren gehen.

Der Zeitpunkt einer externen Qualitätskontrolle wird von der WPK unternehmensindividuell unter Risikogesichtspunkten innerhalb des Kontrollzyklus angeordnet. Bei Berufsangehörigen, die gesetzliche Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse nach § 319a HGB (PIEs) durchführen, war die Bescheinigung auf drei Jahre befristet, bei der Prüfung von sonstigen Unternehmen betrug der Zeitraum sechs Jahre (§ 57a Abs. 6 Satz 8 WPO a.F.). In Übereinstimmung mit Art. 29 Abs. 1 Buchst. h) der EU-Richtlinie wird die Frist zur Durchführung der Qualitätskontrolle nach § 57a Abs. 2 Satz 4 WPO nach dem APAREG einheitlich auf sechs Jahre verlängert. Allerdings sieht Satz 5 vor, dass die Qualitätskontrolle nach erstmaliger Anzeige nach spätestens drei Jahren stattzufinden hat. Diese Ungleichbehandlung führt zu einer übermäßigen Belastung und hätte sinnvollerweise vermieden werden können (vgl. hierzu auch *Institut der Wirtschaftsprüfer e.V.* 2015, S. 6).

§ 136 Abs. 1 Satz 1 WPO beinhaltet eine wichtige Übergangsregelung für das System der externen Qualitätskontrolle. Hiernach sollen Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprü-

fungsgesellschaften, die über eine wirksame Teilnahmebescheinigung oder Ausnahmeregelung nach § 57a WPO a.F. über den Wechselzeitpunkt hinaus verfügen, automatisch als gesetzlicher Abschlussprüfer nach dem 16.06.2016 in das Register eingetragen werden. Die Durchführung der nächsten Qualitätskontrolle beim Ablauf der Teilnahmebescheinigung (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung 2015*, S. 100) führt zu einem geregelten Übergang auf das neue Verfahren. Sofern die Teilnahmebescheinigung oder Ausnahmeregelung bis zum 31.07.2017 befristet ist, muss bis zu diesem Zeitpunkt eine Qualitätskontrolle durchgeführt werden. Bei Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen und nach Art. 13 Abs. 2 Buchst. f) der EU-Verordnung einen Transparenzbericht vorlegen müssen, sollten nach Überarbeitung der Satzung für Qualitätskontrolle diese Informationen nicht erneut gegenüber der WPK angezeigt werden, um Informationsredundanzen zu vermeiden und den bürokratischen Aufwand zu begrenzen.

Während sich die externe Qualitätskontrolle nach § 57a Abs. 2 Satz 2 WPO a.F. auf alle betriebswirtschaftlichen Prüfungen im Sinne von § 2 Abs. 1 mit pflichtmäßiger oder freiwilliger Siegelführung erstreckte, sieht das APAREG eine Einschränkung auf Abschlussprüfungen nach § 316 HGB – mit Ausnahme der durch die APAS erfassten § 319a HGB-Mandate – und auf von der BaFin in Auftrag gegebene betriebswirtschaftliche Prüfungen vor. Eine externe Qualitätskontrolle wird mithin lediglich bei Wirtschaftsprüfern und Prüfungsgesellschaften relevant, die mittelgroße und große Unternehmen prüfen, die nicht im öffentlichen Interesse stehen. Infolge des hohen öffentlichen Interesses werden die von der BaFin in Auftrag gegebenen betriebswirtschaftlichen Prüfungen weiterhin von der Qualitätskontrolle erfasst (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung 2015*, S. 101). Diese punktuelle Erweiterung der § 316-Prüfungen ist nicht von der EU-Richtlinie eingefordert und entspricht nicht dem Ziel einer „1:1-Umsetzung“ in nationales Recht. Nach der Gesetzessystematik werden künftig von der BaFin in Auftrag gegebene Prüfungen lediglich dann in die Qualitätskontrollprüfung einbezogen, sofern der Wirtschaftsprüfer bzw. die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen nach § 316 HGB durchführen. Diese Ungleichbehandlung erhöht das Risiko von Fehleinschätzungen bei den Abschlussadressaten bei der Beurteilung der Prüfungsqualität („Erwartungslücke“) und hätte in Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise vermieden werden können.

### 5.3.2 Aufhebung des Verwertungsverbots

§ 57e Abs. 4 Satz 2 sah ebenso wie Abs. 5 WPO a.F. ein Verwertungsverbot von Feststellungen der präventiven Berufsaufsicht für repressive Aufsichtsverfahren bzw. die anlassbezogene Berufsaufsicht der WPK vor (sog. Firewall). Damit sollte die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen erhöht werden, um nicht befürchten zu müssen, dass Berufsrechtsverstöße aus der präventiven Berufsaufsicht mit Disziplinarmaßnahmen der anlassbezogenen Berufsaufsicht einhergehen. Dies schlägt sich in einer strikten Aufgabentrennung der Gremien in der WPK nieder. Während die Kommission für Qualitätskontrolle für die präventive Berufsaufsicht zuständig ist, ist der Vorstand der WPK für die anlassbezogene Berufsaufsicht verantwortlich. Allerdings galt die Firewall lediglich für Berufsrechtsverletzungen, die zu Maßnahmen nach § 57e Abs. 2f. WPO a.F. führten. Sofern von dem Wirtschaftsprüfer der geprüften Praxis z.B. keine oder falsche Mitteilungen an die WPK bei Durchführung der Qualitätskontrolle vorgenommen wurden, konnten diese

mangels Auslösung einer Maßnahme nach Abs. 2 bereits vor dem APAREG bei einem Berufsaufsichtsverfahren einbezogen werden. Im Hinblick auf den Informationsaustausch ist darauf hinzuweisen, dass auch die DPR nach § 342b Abs. 8 Satz 2 HGB und die BaFin nach § 37r Abs. 2 Satz 1 WpHG bereits vor dem APAREG Erkenntnisse über ein mögliches Fehlverhalten des Abschlussprüfers bei der Enforcement-Prüfung der Rechnungslegung kapitalmarktorientierter Unternehmen an die WPK weiterleiteten (§ 61a Satz 3 WPO a.F.) und bei Vorliegen von Fehlerfeststellungen diese entsprechend ein Berufsaufsichtsverfahren einleiteten. Sofern die WPK keine berufsrechtliche Maßnahme in Erwägung zog, war sie nach § 61a Satz 4 WPO a.F. verpflichtet, vor der Bekanntgabe der Entscheidung den Fall der APAK vorzulegen.

Infolge der Verpflichtung nach Art. 30 Abs. 1 EU-Richtlinie, für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen zu sorgen und der Einmaligkeit im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten, wird mit dem APAREG die Firewall aufgehoben (vgl. § 57e Abs. 4f. WPO; übriges *Farr* 2016, S. 194). In der Gesetzesbegründung (vgl. *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 106) wird eine Wahrung des Grundsatzes des Verbots der Verpflichtung zur Selbstbelastung angeführt. Neben der Beibehaltung der Regelung in § 57d Satz 3 WPO, wonach Mitwirkungen nicht im Wege des Verwaltungszwangs i.S.d. § 57e Abs. 3 WPO erzwungen werden können, wird auf die Auskunfts- und Vorlageverweigerungsrechte nach § 62 Abs. 2f. WPO abgestellt. Um einen wirkungsvollen Beitrag zur Qualitätssicherung der Abschlussprüfung zu leisten, ist die Abschaffung der bestehenden Firewall notwendig. Im anderen Fall kann aus den externen Qualitätskontrollen nicht die gewünschte „abschreckende“ Sanktionswirkung resultieren, da konstatierte Defizite im Qualitätssicherungssystem im Regelfall keine berufsaufsichtsrechtlichen Sanktionen der WPK nach sich ziehen würden. Auch unter besonderer Berücksichtigung der intendierten „1:1-Umsetzung“ der EU-Vorgaben und der Verhältnismäßigkeit der Regulierungen hätte die Aufrechterhaltung des Verwertungsverbots bei wesentlichen Mängeln im Qualitätskontrollsystem der Prüfungsgesellschaft keine qualitätsfördernden Effekte erzeugt.

### 5.3.3 Informationsaustausch zwischen APAS und WPK

Die anlassunabhängige Sonderuntersuchung der APAK nach § 62b WPO a.F. beinhaltete eine stichprobenhafte und risikoorientierte Überprüfung der Einhaltung der Berufspflichten bei

- einzelnen ausgewählten Teilbereichen der Abwicklung von Prüfungsaufträgen über gesetzlich vorgeschriebene Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses,
- bei ausgewählten Aspekten des Qualitätssicherungssystems der Wirtschaftsprüfungspraxis sowie
- beim aktuellen Transparenzbericht.

Sofern die geprüfte Praxis mehr als 25 Mandanten besitzt, bei denen im Vorjahr Abschlussprüfungen nach § 319a Abs. 1 Satz 1 HGB durchgeführt wurden, war jährlich mindestens eine anlassunabhängige Sonderuntersuchung durchzuführen, ansonsten betrug die Kontrollfrist durch die APAK maximal drei Jahre. Die externe Qualitätskontrolle nach § 57a WPO beschränkt sich dagegen als Systemprüfung (auch nach dem APAREG) auf eine Beurteilung der Angemessenheit (Aufbauprüfung) und Wirksamkeit (Funktionsprüfung) des internen Qualitätssicherungssystems. Bereits nach früherem Verständnis konn-

ten die Ergebnisse der Untersuchungen durch die APAK gem. § 62b Abs. 3 WPO a.F. bei der externen Qualitätskontrolle nach § 57a WPO a.F. herangezogen werden (vgl. hierzu auch *Poll* 2009, S. 495).

Bei Wirtschaftsprüfern und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzliche Abschlussprüfungen bei Unternehmen des öffentlichen Interesses durchführen oder bei Abschlussprüfungen im Sinne des § 134 Abs. 1 WPO sieht § 62b Abs. 1 WPO die Durchführung von Inspektionen nunmehr durch die APAS vor. Die Inspektion einer gesetzlichen Abschlussprüfung bei PIEs kann nach § 66a Abs. 6 Satz 1 WPO anlassbezogen (z.B. aufgrund von Mitteilungen der DPR oder der BaFin) oder anlassunabhängig (stichprobenartig) auftreten. In Art. 26 Abs. 6 der EU-Verordnung werden als Tätigkeiten der Inspektoren aufgeführt: Bewertung des Aufbaus des internen Qualitätssicherungssystems, angemessene Prüfung der Einhaltung der Qualitätssicherungsmaßnahmen in den Verfahren und eine Überprüfung der Prüfungsunterlagen von Unternehmen von öffentlichem Interesse zur Ermittlung der Wirksamkeit des internen Qualitätssicherungssystems sowie Bewertung des Inhalts des aktuellsten veröffentlichten jährlichen Transparenzberichts.

Die Vorgaben zur Qualitätssicherung bei der Prüfung von „sonstigen Unternehmen“ nach Art. 29 der EU-Richtlinie finden in diesem Fall keine Anwendung, sondern werden durch Art. 26 der EU-Verordnung überlagert. Diese Aufgaben können die Prüfer für Qualitätskontrolle mithin nach § 57a Abs. 5a Satz 1 WPO bei Wirtschaftsprüfern oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die gesetzliche Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse durchführen, nicht länger durchführen. Sofern keine Prüfung von Unternehmen des öffentlichen Interesses erfolgt, steht der Qualitätskontrollprüfer weiterhin in der Verantwortung, die Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems zu beurteilen und etwaige Mängel festzustellen (vgl. hierzu *WP-Handbuch* 2014, S. 1174f.). Die Differenzierung der Berufsaufsicht nach der Durchführung von Abschlussprüfungen bei Unternehmen von öffentlichem Interesse einerseits sowie sonstigen Unternehmen andererseits beeinträchtigt die Einheitlichkeit des Berufsstands. Um durch die Aufrechterhaltung der externen Qualitätskontrolle nach § 57a WPO bei sonstigen Unternehmen die Selbstverwaltung durch die WPK zu erhalten, war dieser Kompromiss nach dem APAREG allerdings notwendig.

Dennoch liegt ein zentraler Diskussionspunkt gem. § 57a Abs. 5a WPO im Informationsaustausch zwischen den WPK-Qualitätskontrollprüfern und den APAS-Inspektoren in sog. gemischten Praxen. Diese führen parallel sowohl gesetzliche Abschlussprüfungen von Unternehmen von öffentlichem Interesse als auch von sonstigen Unternehmen durch. Durch die Kombination von APAS-Inspektionen (bezogen auf die § 319a HGB-Mandate) und externe Qualitätskontrollprüfungen der WPK (bezogen auf Prüfungen von sonstigen Unternehmen) sind Abstimmungs- und Koordinationsschwierigkeiten vorprogrammiert, u.a. im Zeitpunkt der Prüfungen, der Prüfungsmethodik sowie in den unterschiedlichen Anforderungen an die Berichterstattung (vgl. *Abschlussprüferaufsichtskommission* 2015, S. 6). Aufgrund der Existenz eines einheitlichen Qualitätssicherungssystems (vgl. hierzu *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 103) und der Vorgaben aus Art. 26 Abs. 2 Buchst. a) und b) der EU-Verordnung liegt die Bewertung des Aufbaus und der Wirksamkeit des Qualitätssicherungssystems insgesamt im Zuständigkeitsbereich der APAS (vgl. zur notwendigen Berücksichtigung der Inspektionsergebnisse § 57a Abs. 5a Satz 1f. WPO). Folgerichtig kann der Qualitätskontrollbericht nicht mehr länger ein Gesamturteil über das Qualitätssicherungssystem enthalten (vgl. hierzu *Gesetzentwurf der Bundesregierung* 2015, S. 103). Zur Generierung einer angemessenen Prüfungsqualität kommt da-

her der Zusammenarbeit zwischen den Inspektoren und Qualitätskontrollprüfern künftig eine wesentliche Bedeutung zu. Die Kodifizierung des gegenseitigen Informationsaustausches, zumindest eines Rückspracherechts des Qualitätskontrollprüfers bei den Inspektoren der APAS (vgl. hierzu auch *Institut der Wirtschaftsprüfer e.V.* 2015, S. 8), ist bedauerlicherweise nicht erfolgt. Die damit in Verbindung stehenden Abstimmungsprobleme können nicht nur zu einem Verzehr unnötiger Ressourcen aufseiten der Qualitätskontrollprüfung führen, sondern auch die Wahrnehmung der Öffentlichkeit in die Aussagekraft des APAREG beeinträchtigen.

#### 5.4 Anlassbezogene Berufsaufsicht

Während im Rahmen der präventiven Berufsaufsicht – wie bereits ausgeführt – eine Schwächung der Selbstverwaltung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer eintritt, führt das APAREG bei der anlassbezogenen Berufsaufsicht, d.h. bei der Einleitung von Maßnahmen bei Berufspflichtverletzungen, zu einer Stärkung der Selbstverwaltungskompetenz der WPK (vgl. hierzu auch *Tebben* 2015, S. 740). Vormalig konnte die WPK lediglich eine Rüge aussprechen, ggf. kombiniert mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 € (§ 63 Abs. 1 Satz 3 WPO a.F.). Schwere Verstöße, die mit Geldbußen von 50.000 € bis zu 500.000 €, einem Tätigkeits- oder Berufsverbot von bis zu fünf Jahren oder im strengsten Fall sogar mit einem Berufsausschluss geahndet werden können, wurden durch die Berufsgerichte entschieden (§ 68 WPO a.F.).

Im Unterschied zur jetzigen Rechtslage wird der Vorstand der WPK neben Rügen und Geldbußen auch andere berufsaufsichtsrechtliche Maßnahmen verhängen können (z.B. Verbot zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten oder Berufsverbot von 1-5 Jahren; § 68 Abs. 1 Satz 2 WPO). Die Berufsgerichtsbarkeit würde dann lediglich die verfügten Maßnahmen der WPK überprüfen. Da der APAS das Letztentscheidungsrecht nach § 66a Abs. 4 Satz 2 WPO zugesprochen wird, erhöhen sich die Möglichkeiten der anlassbezogenen Berufsaufsicht mittelbar auch bei der APAS deutlich (vgl. *Tebben* 2015, S. 740). Schwere Pflichtverstöße kommen in der Unternehmenspraxis lediglich relativ selten vor, sodass die Berufsgerichte bislang regelmäßig lediglich die verhängten Rügen und Geldbußen der WPK im Nachgang überprüfen (vgl. *Tebben* 2015, S. 740). In § 68 Abs. 3 WPO wird ausgeführt, dass der Vorstand der WPK bei der Entscheidung über die Art und Höhe der berufsaufsichtsrechtlichen Maßnahmen insbesondere die Art, Schwere und Dauer der Pflichtverletzung, die Verantwortung des Berufsangehörigen für die Pflichtverletzung, die Höhe des daraus resultierenden Verstoßes, die Existenz früherer Verstöße und die Finanzkraft des Berufsangehörigen einbeziehen muss. Der Rechtsausschuss hatte zudem eine Einfügung in § 68 Abs. 3 Satz 4 WPO vorgenommen, wonach Rügen für fahrlässig begangene fachliche Fehler nur bei „einigem Gewicht“ (*Ausschuss für Wirtschaft und Energie* 2015, S. 72) verhängt werden können.

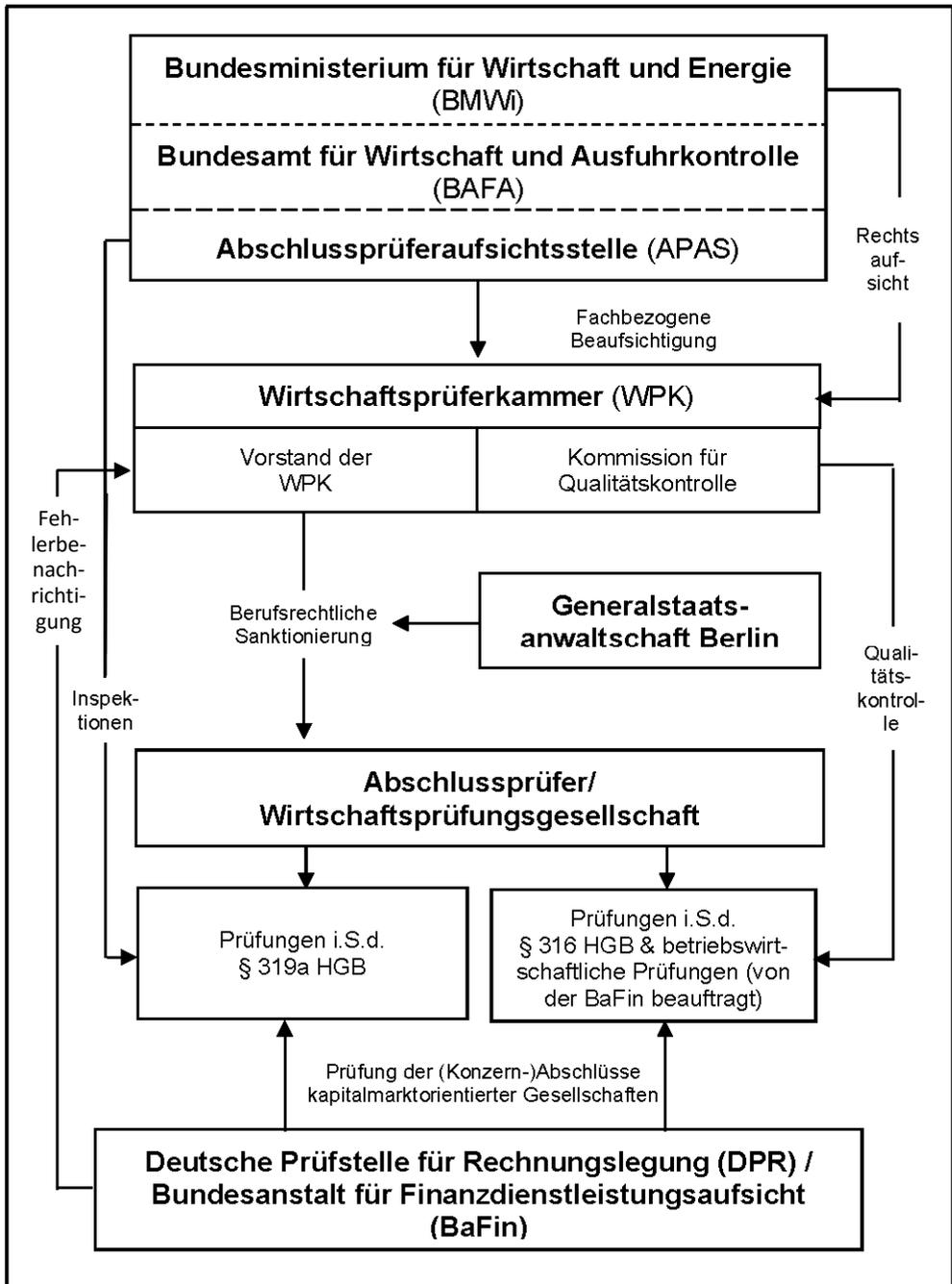
Die geringe praktische Bedeutung der Verhängung weitreichender Sanktionsmaßnahmen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Rüge für die betroffenen Wirtschaftsprüfer mit einem erheblichen Reputationsverlust verbunden ist und nach einer Rüge häufig keine lukrativen und öffentlichkeitswirksamen Mandate mehr an die betreffende Person bzw. Prüfungsgesellschaft vergeben werden. Damit wird sich die WPK im Regelfall auf einen Hinweis bzw. eine Belehrung beschränken, um eine negative Reputationswirkung und nachhaltige Berufsgefährdung zu begrenzen. Eine Ausweitung der vormalig

der Berufsgerichtsbarkeit vorbehaltenen Maßnahmen für die WPK und implizit auch die APAS verletzt allerdings das Prinzip der Gewaltenteilung (vgl. *Verband für mittelständische Wirtschaftsprüfung* 2015, S. 19). Die Förderung der Selbstverwaltung der WPK bei Verhängung berufsaufsichtsrechtlicher Maßnahmen wird davon abhängen, in welchem Umfang die APAS künftig von ihrem Letztentscheidungsrecht Gebrauch macht. In einer Gesamtschau hätte sich systemkonform die Bewahrung der Berufsgerichtsbarkeit angeboten, wobei keine deutliche Ausweitung der Maßnahmen gegenüber der jetzigen Berufspraxis zu erwarten ist und folglich keine wesentlichen Belastungen auf den Berufsstand zukommen. Auch tragen die geänderten „Rechtsschutzmöglichkeiten“ der betroffenen Berufsangehörigen in § 71a WPO durch einen erweiterten Instanzenzug (LG, OLG, BGH) zu dieser Auffassung bei.

In Analogie zur Öffentlichkeitswirkung von konstatierten Mängeln von Qualitätskontrollen und einem Fehlverhalten von Abschlussprüfern in den USA zielt das APAREG auf eine verstärkte Transparenz in § 69 Abs. 1 Satz 1 WPO ab. Die WPK und die APAS sollen demnach bestandskräftige Maßnahmen mit Angaben zu Art und Charakter des Verstoßes auf den Internetseiten publizieren. Das Mitgliedstaatenwahlrecht der EU-Richtlinie, auf eine Bekanntmachung personenbezogener Daten zu verzichten, hat der nationale Gesetzgeber genutzt (§ 69 Abs. 1 Satz 2 WPO). Wengleich eine personifizierte Angabe die Transparenz für die Unternehmensadressaten wesentlich vergrößert und höhere Abschreckungswirkungen erzielt hätte (vgl. *Lenz* 2015, S. 10), stellt diese für die Betroffenen einen massiven Reputationsverlust dar, der sich bei mittelständischen Prüfungsgesellschaften existenzbedrohend auswirken könnte (vgl. *Verband für mittelständische Wirtschaftsprüfung* 2015, S. 26). Im Sinne einer verhältnismäßigen Richtlinienumsetzung und Verhinderung von Marktaustritten von Prüfungsgesellschaften ist diese begrenzte Publizität zu begrüßen.

Die nachfolgende *Abbildung 2* fasst die Struktur der Berufsaufsicht und externen Qualitätskontrolle nach dem APAREG zusammen.

Abbildung 2: System der Aufsicht und externen Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer (wesentliche Aktualisierung von *Herkendell*, 2007, S. 243)



## 6 Zusammenfassung

Ausgelöst durch die Finanzkrise 2008/09 und die im Jahre 2014 abgeschlossene EU-Reform der Abschlussprüfung befindet sich die präventive und anlassbezogene Berufsaufsicht sowie die externe Qualitätskontrolle des Wirtschaftsprüfers in einem dynamischen Änderungsprozess in Deutschland. Durch das Ende 2015 verabschiedete Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAREG) wird die berufsständische Selbstverwaltung durch die WPK zugunsten der Abschlussprüferaufsichtsstelle (APAS) im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zurückgedrängt, wodurch eine Stärkung der Unabhängigkeit und Sicherstellung einer angemessenen Qualität der Abschlussprüfung erzielt werden soll.

Inwiefern die Regulierungsmaßnahmen des APAREG die Prüfungsqualität positiv beeinflussen, war Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Im Sinne einer bestrebten „1:1-Umsetzung“ der EU-Vorgaben und der Verhältnismäßigkeit der neuen „Staatsaufsicht“ gerade vor dem Blickwinkel mittelständischer Prüfungsgesellschaften wurden zentrale Reformmaßnahmen kritisch gewürdigt. Basierend auf einer agency-theoretischen Fundierung der Abschlussprüfung und Prüferaufsicht wurden zunächst die zentralen normativen Entwicklungsstufen der Prüferaufsicht nachvollzogen. Der Entwicklungspfad von einem reinen Peer Review- zu einem Monitoring-System wurde zunächst in den USA mit dem Sarbanes Oxley Act und der Gründung des Public Company Oversight Board (PCAOB) bestritten. Aus europäischer Sicht wurde diese Strategie als Reaktion auf die Qualitätseinbußen nach der Finanzkrise 2008/09 in der neu gefassten Richtlinie 2014/56/EU und der Verordnung (EU) 537/2014 aufgegriffen. Eine Bestandsaufnahme der US-amerikanischen empirischen Prüfungsforschung zu den ökonomischen Wirkungen der PCAOB-Inspektionen führte zu folgenden Tendenzaussagen. Während noch keine repräsentativen Ergebnisse zu den Marktreaktionen der PCAOB-Prüfungen vorliegen, konnten einige empirische Studien eine erhöhende Wirkung auf die Qualität der Abschlussprüfung nachweisen. Die Aussagekraft der bisherigen Studien ist allerdings eingeschränkt; sie eignen sich weder methodisch noch aufgrund der Systemunterschiede explizit für eine Beurteilung der Wirkung des APAREG. Dennoch ergeben sich hieraus wichtige Impulse für die empirische Prüfungsforschung in Deutschland. Im Rahmen der Analyse von zentralen Inhalten des APAREG konnte festgestellt werden, dass der nationale Gesetzgeber teilweise der Zielsetzung seiner „1:1-Umsetzung“ der europäischen Regulierungen und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht folgt. Das Risiko einer Überregulierung, welche mit einer erhöhten Konzentrationsentwicklung am deutschen Prüfungsmarkt und Fortsetzung der „negativen Preisspirale“ für Abschlussprüfungsleistungen einhergehen kann, darf künftig nicht unterschätzt werden. Insofern ist in Analogie zur parallelen Reform des Handels- und Gesellschaftsrechts infolge des AREG fraglich, ob die novellierte Berufsaufsicht und externe Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer durch das APAREG die Qualität der Abschlussprüfung in Deutschland erhöht.

## Literatur

- Abbott, L. J./Gunny, K. A./Zhang, T. C., 2013: When the PCAOB Talks, Who Listens? Evidence from Stakeholder Reaction to GAAP-Deficient PCAOB Inspection Reports of Small Auditors, in: *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 32. Jg., S. 1-31.
- Abernathy, J./Barnes, M./Stefaniak, C., 2013: A summary of 10 Years of PCAOB research: What have we learned?, in: *Journal of Accounting Literature*, 32. Jg., S. 30-60.
- Abschlussprüferaufsichtskommission, 2015: Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG) Stellungnahme der APAK zum Referentenentwurf.
- Anantharaman, D., 2012: Comparing self-regulation and statutory regulation: Evidence from the Accounting profession, in: *Accounting, Organizations and Society*, 37. Jg., S. 55-77.
- APAReG, 2015: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages – Gesetz zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie zur Ausführung der entsprechenden Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 im Hinblick auf die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse (Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz – APAReG), Drucksache 593/15 vom 04.12.2015.
- Ausschuss für Wirtschaft und Energie (9. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/6282 –, Drucksache 18/6907.
- Bishop, C. C./Hermanson, D. R./Houston, R. W., 2013: PCAOB Inspections of International Audit Firms: Initial Evidence, in: *International Journal of Auditing*, 17. Jg., S. 1-18.
- Blankley, A. I./Kerr, D. S./Wiggins, C. E., 2012: A content analysis of CPA firms' correspondence following PCAOB inspections: 2004-2010, in: *Research in Accounting Regulation*, 24. Jg., S. 74-89.
- Boecker, D./Zwirner, C., 2016: Das APAAREG wurde verabschiedet – Umsetzung der EU-Vorgaben – ein Überblick über zentrale Neuerungen, in: *Deutsches Steuerrecht*, 54. Jg., S. 90-93.
- Carcello, J. V./Hollingsworth, C./Mastrolia, S. A., 2011: The effect of PCAOB inspections on Big 4 audit quality, in: *Research in Audit Regulation*, 23. Jg., S. 85-96.
- Casterrella, J. R./Jensen, K. L./Knechel, W. R., 2009: Is self-regulated peer review effective at signaling audit quality?, in: *The Accounting Review*, 84. Jg., S. 713-735.
- Church, B. K./Shefchik, L. B., 2012: PCAOB Inspections and Large Accounting Firms, in: *Accounting Horizons*, 26. Jg., S. 43-63.
- Daugherty, B./Tervo, W., 2010: PCAOB Inspections of Smaller CPA Firms: The Perspective of Inspected Firms, in: *Accounting Horizons*, 24. Jg., S. 189-219.
- Daugherty, B./Dickins, D./Tervo, W. A., 2011: Negative PCAOB inspections of triennially inspected auditors and involuntary and voluntary client losses, in: *International Journal of Auditing*, 15. Jg., S. 231-246.
- DeFond, M. L./Lennox, C. 2011: The effect of SOX on small auditor exits and audit quality, in: *Journal of Accounting and Economics*, 52. Jg., S. 21-40.
- Empfehlung der Kommission, 2000: Mindestanforderungen an Qualitätssicherungssysteme für die Abschlussprüfung in der EU, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L91/91-97.
- Empfehlung der Kommission, 2008: Empfehlung der EU-Kommission vom 06.05.2008 zur externen Qualitätssicherung bei Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften, die Unternehmen von öffentlichem Interesse prüfen.
- Farr, W.-M., 2016: APAReG: Neuerungen bei der externen Qualitätskontrolle, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 69. Jg., S. 188-194.
- Fölsing, P., 2012: Transatlantische Zusammenarbeit der Prüferaufsichten – Deutschland und die USA vereinbaren gemeinsame Qualitätskontrollen sowie den Austausch vertraulicher Informationen, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 65. Jg., S. 718-723.
- Fölsing, P., 2014: APAK und PCAOB – drei weitere Jahre zusammen – Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation von Prüferaufsichten, in: *WP Praxis*, 3. Jg., S. 14-18.
- Gabor, G., 2006: Systeme der externen Qualitätskontrolle im Berufsstand der Wirtschaftsprüfer, Wiesbaden: Deutscher-Universitätsverlag.

- Gesetzesentwurf der Bundesregierung*, 2015: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der aufsichts- und berufsrechtlichen Regelungen der Richtlinie 2014/56/EU sowie zur Ausführung der entsprechenden Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 im Hinblick auf die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse (Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz – APAReG).
- Glover, S. M./Prawitt, D. F./Taylor, M. H.*, 2009: Audit Standard Setting and Inspection for U.S. Public Companies: A Critical Assessment and Recommendations for Fundamental Change, in: *Accounting Horizons*, 23. Jg., S. 221-237.
- Gramling, A. A./Krishnan, J./Zhang, Y.*, 2011: Are PCAOB-Identified Audit Deficiencies Associated with a Change in Reporting Decisions of Triennially Inspected Audit Firms?, in: *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 30. Jg., S. 59-79.
- Gunny, K. A./Zhang, T. C.*, 2013: PCAOB inspection reports and audit quality, in: *Journal of Accounting and Public Policy*, 32. Jg., S. 136-160.
- Herkendell, A.*, 2007: Regulierung der Abschlussprüfung – Eine Wirksamkeitsanalyse zur Wiedergewinnung des öffentlichen Vertrauens, Wiesbaden: Deutscher-Universitätsverlag.
- Hermanson, D. R./Houston, R. W./Rice, J. C.*, 2007: PCAOB Inspections of Smaller CPA Firms: Initial Evidence from Inspection Reports, in: *Accounting Horizons*, 21. Jg., S. 137-152.
- Hermanson, D. R./Houston, R. W.*, 2008: Quality Control Defects revealed in smaller firms' PCAOB inspection reports, in: *The CPA Journal*, 78. Jg., S. 36-40.
- Hermanson, D. R./Houston, R. W.*, 2009: Evidence from the PCAOB's Second Inspections of Small Firms – Driving Improvements in Auditing and Quality Control, in: *The CPA Journal*, 79. Jg., S. 58-60.
- Hoffmann, W.-D.*, 2016: Der Abschlussprüfer als des Fiskus Schildknappe?, in: *Der Betrieb*, 69. Jg., S. M5.
- Houston, R. W./Stefaniak, C. M.*, 2013: Audit Partner Perceptions of Post-Audit Review Mechanisms: An Examination of Internal Quality Reviews and PCAOB Inspections, in: *Accounting Horizons*, 27. Jg., S. 23-49.
- Hundt, I.*, 2016: Erwartungen an das Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz (APAReG) – Ein kritische Analyse, in *WP Praxis*, 5. Jg., S. 91-97.
- Institut der Wirtschaftsprüfer e.V.*, 2015: Stellungnahme zum Regierungsentwurf des Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG).
- Jensen, M./Meckling, W.*, 1976: Theory of the Firm. Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3. Jg., S. 305-360.
- Kelm, D./Schneiß, U./Schmitz-Herkendell, A.*, 2016: Abschlussprüferaufsichtsreformgesetz – Neuordnung der Berufsaufsicht, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 69. Jg., S. 60-67.
- Lamoreaux, P. T.*, 2013: Does PCAOB Inspection Exposure Affect Auditor Reporting Decisions? Dissertation.
- Landis, M./Jerris, S. I./Braswell, M.*, 2011: An Account Analysis Of PCAOB Inspection Reports For Triennially-Inspected Audit Firms, in: *Journal of Business & Economics Research*, 9. Jg., S. 11-22.
- Lanfermann, G.*, 2016: Regierungsentwurf des Abschlussprüfungsreformgesetzes (AReG) – Umsetzung der EU-Abschlussprüferreform in Deutschland, in: *WP Praxis*, 5. Jg., S. 29-32.
- Lennox, C./Pittman, J.*, 2010: Auditing the auditors: Evidence on the recent reforms to the external monitoring of audit firms, in: *Journal of Accounting and Economics*, 49. Jg., S. 84-103.
- Lenz, R.*, 2016: Abschlussprüfungsaufsichtsreformgesetz: Die Prüfung der Prüfer, in: *Der Betrieb*, 69. Jg., S. 875-881.
- Lenz, R.*, 2015: Organisation und Aufgaben der Abschlussprüferaufsichtsstelle beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – Abschied von der Selbstverwaltung in der Wirtschaftsprüfung, in: *WP Praxis*, 4. Jg., S. 213-218.
- Löhlein, L./Müßig, A.*, 2014: What do we (not) know about U.S. audit oversight regulation? A literature review of 30 years of research, Working Paper.
- Lücke, A./Stöbener, A. R./Giesler, M.*, 2015: APAReG-RefE: Stärkung der Berufsaufsicht der Wirtschaftsprüfer, in: *Betriebs-Berater*, 70. Jg., S. 1578-1582.
- Maccari-Peukert, D.*, 2011: Peer Reviews, Inspektionen und Prüfungsqualität in Deutschland – Eine empirische Analyse, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 64. Jg., S. 1129-1139.

- Marten, K.-U./Maccari-Peukert, D./Ratzinger-Sakel, N. V. S., 2012: Qualitätssicherung: Ja, aber wie? – Eine Studie zur Wahrnehmung externer Qualitätssicherungsmaßnahmen durch Prüfungsausschuss- und Aufsichtsratsvorsitzende, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 65. Jg., S. 967-977.
- Marten, K.-U./Quick, R./Ruhnke, K., 2015: *Wirtschaftsprüfung – Grundlagen des betriebswirtschaftlichen Prüfungswesens nach nationalen und internationalen Normen*, 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Naumann, K.-P./Hamann, M., 2007: Reform des Berufsrechts der Wirtschaftsprüfer durch das BARefG, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 60. Jg., S. 901-911.
- Newman, B. H./Oliverio, M. E., 2010: PCAOB Triennial Inspections of Small Firms – Perceptions of No-Deficiency Reportings, in: *The CPA Journal*, 80. Jg., S. 62-67.
- Offermanns, M./Peek, E., 2011: *Investor Reactions to PCAOB Inspection Reports*, Working Paper.
- Oser, P., 2016: AREG-RegE: Neue Herausforderungen für Unternehmen von öffentlichem Interesse, in: *Betriebs-Berater*, 71. Jg., Heft 3, S. I.
- Paulitschek, P., 2009: *Aufsicht über den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer in Deutschland – Eine agencytheoretische Analyse*, Wiesbaden: Gabler Verlag.
- PCAOB, 2012: *Statement of Protocol between the Public Company Oversight Board of the United States and the Auditor Oversight Commission of Germany on Cooperation and the Exchange of Information related to the Oversight of Audit Firms*.
- Poll, J., 2009: Aktuelle Fragen zur Qualitätskontrolle und Qualitätssicherung, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 62. Jg., S. 493-496.
- Ragothaman, S., 2012: *Watching the Watchdogs: An Examination of the PCAOB Quality Control Inspection Reports on Triennially Inspected Audit Firms and the AICPA Peer Review Reports*, Working Paper.
- Read, W. J./Rama, D. V./Raghunandan, K., 2004: Local and Regional Audit Firms and the Market for SEC Audits, in: *Accounting Horizons*, 18. Jg., S. 241-254.
- Richtlinie 2014/56/EU, 2014: Richtlinie 2014/56/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2006/43/EG über Abschlussprüfungen von Jahresabschlüssen und konsolidierten Abschlüssen Text von Bedeutung für den EWR.
- Robertson, J. C./Houston, R. W., 2010: Investors' Expectations of the Improvement in the Credibility of Audit Opinions following PCAOB Inspection Reports with Identified Deficiencies, in: *Accounting and the Public Interest*, 10. Jg., S. 36-56.
- Ross, S., 1973: The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: *American Economic Review*, 63. Jg., S. 134-139.
- Sarbanes-Oxley Act*, 2002: Public Law 107-204, 30. Juli 2002.
- Tebben, T., 2015: Der Regierungsentwurf zum APAREG – Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Abschlussprüferaufsicht, in: *Unternehmensteuern und Bilanzen*, 17. Jg., S. 738-742.
- Tirole, J., 1986: Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations, in: *Journal of Law, Economics and Organization*, 2. Jg., S. 181-214.
- Velte, P., 2015: Der Referentenentwurf für ein Abschlussprüfungsreformgesetz – Wie wirken sich die geplanten Änderungen auf das Verhältnis zwischen Aufsichtsrat bzw. Prüfungsausschuss und Abschlussprüfer aus?, in: *Die Wirtschaftsprüfung*, 68. Jg., S. 482-491.
- Velte, P./Weber, S., 2011: Agency-theoretische Betrachtungen zur Gehilfen- und Gatekeeper-Funktion des Abschlussprüfers sowie potenzielle Zielkonflikte, in: *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*, 63. Jg., S. 223-239.
- Verband für mittelständische Wirtschaftsprüfung*, 2015: *RegE APAREG – Erläuterungen der wp.net Kritikpunkte und Wünsche zur EU- und koalitionsvertragsgerechten 1:1-Umsetzung der Richtlinie*.
- Verordnung 537/2014* 2014: Verordnung (EU) Nr. 537/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über spezifische Anforderungen an die Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/909/EG der Kommission Text von Bedeutung für den EWR.
- Wirtschaftsprüferkammer*, 2015a: *Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer zum Referentenentwurf des Abschlussprüferaufsichtungsreformgesetzes (APAREG)*.

*Wirtschaftsprüferkammer*, 2015b: Stellungnahme der Wirtschaftsprüferkammer zum Regierungsentwurf des Abschlussprüferaufsichtsreformgesetzes (APAReG).

*WP-Handbuch*, 2014: Wirtschaftsprüfung, Rechnungslegung, Beratung, Band II, 14. Aufl., Düsseldorf: IDW-Verlag.

Zhang, T. C./Gunny, K., 2006: An Association between Earnings Quality and Regulatory Report Opinions in the Accounting Industry – AICPA Peer Review and PCAOB Inspections, Working Paper.

*Anschrift der Autoren:*

Prof. Dr. Patrick Velte, Inhaber der Professur für Accounting & Auditing an der Leuphana Universität Lüneburg, Scharnhorststr. 1, 21335 Lüneburg

E-Mail: [Velte@leuphana.de](mailto:Velte@leuphana.de) (Korrespondenzadresse)

Dr. Martin Stawinoga, Wissenschaftlicher Oberassistent an der Professur für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Rechnungslegung und Wirtschaftsprüfungswesen, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr, Hamburg, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg

E-Mail: [stawinoga@hsu-hh.de](mailto:stawinoga@hsu-hh.de)



Sybille Stöbe-Blossey

# Kooperation in der Sozialpolitik: Koordinationsmechanismen an den Schnittstellen von Politikfeldern

### Zusammenfassung

Der politischen Forderung nach rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit in der Sozialpolitik liegt die Intention zugrunde, die Kooperation zwischen den beteiligten Institutionen bei der Bearbeitung komplexer Probleme zu verbessern, um die Problemlösungskapazität zu steigern. Eine entscheidende Funktion wird dabei der lokalen Ebene zugewiesen, was mit der – impliziten oder explizit formulierten – Erwartung verbunden ist, dass die örtlichen Verwaltungseinheiten in der Lage sind, die politisch intendierte Verknüpfung der Leistungen unterschiedlicher Systeme zu realisieren. Dieser Beitrag thematisiert die Koordinationsmechanismen, die dabei empirisch beobachtbar sind, anhand von Schnittstellen zwischen Aufgaben der Jugendhilfe und der Arbeitsmarktpolitik. Er unterscheidet vier Mechanismen – wechselseitiges Lernen, positive und negative Koordination, Intervention in andere Politikfelder – und fragt nach ihrer Bedeutung für die Entwicklung einer integrierenden Kooperation im Sinne einer gemeinsamen Maßnahmenplanung und abgestimmten Fallbearbeitung.

*Schlagworte:* Rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit, Sozialpolitik, Lokale Verwaltung, Politikfeldanalyse, Koordinationsmechanismen

### Abstract

*Cooperation in Social Policy: Coordination Mechanisms at the Interfaces of Policy Fields*

In social policy, the political request for cross-sectoral collaboration is motivated by the intention to improve the cooperation of the implied institutions in order to foster their problem-solving capacity. A key function is assigned to the local institutions with the implicit or explicit expectation that the respective administrative units are capable to implement the politically intended cross-linking of their contributions. This paper focuses on the coordination mechanisms that can be observed empirically, based on the example of interfaces between tasks of youth welfare and labor market policies. It distinguishes four mechanisms – mutual learning, positive and negative coordination, intervention in other policy fields – and deals with their effects on the emergence of an integrated cooperation in terms of joint action plans and a coordinated case management.

*Key words:* cross-sectoral cooperation, social policy, policy field, local administration, policy analysis, coordination mechanisms

## 1 Einleitung

Komplexe gesellschaftliche Probleme erfordern oft Lösungsbeiträge aus mehreren Politikfeldern und berühren die Zuständigkeit von unterschiedlichen Institutionen. Forderungen

gen nach Kooperation sind daher in der politischen Diskussion allgegenwärtig, bleiben aber oft allgemein und unkonkret. Dieser Beitrag analysiert anhand von Beispielen rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit in der Sozialpolitik empirisch beobachtbare Koordinationsmechanismen und geht der Frage nach, wie sie sich auf die Entwicklung von Kooperation im Sinne der gemeinsamen Lösung von komplexen Problemen auswirken.

Schnittstellen zwischen institutionellen Zuständigkeiten werden vielfach im Verwaltungsvollzug bearbeitet. Große Hoffnungen werden dabei immer wieder in den Aufbau von lokalen Kooperationsstrukturen gesetzt, welche dazu führen sollen, dass auf der operativen Ebene eine abgestimmte Planung von Maßnahmen und eine Zusammenarbeit bei dem Management von Einzelfällen erfolgen. Die beteiligten Institutionen sind jedoch oft in unterschiedlichen Politikfeldern verankert und unterliegen jeweils spezifischen Regulationsstrukturen und Handlungslogiken. Bei der Bearbeitung von Schnittstellenproblemen treffen sie zum einen auf in Gesetzen oder Förderprogrammen verankerte Impulse zur Kooperation. Diese Vorgaben bilden Rahmenbedingungen für lokale Strategien und die Arbeit auf der operativen Ebene, sind jedoch oft unbestimmt formuliert. Zum anderen müssen die örtlichen Verwaltungseinheiten im Zusammenwirken Lösungen suchen, die im Gesetz nicht unbedingt definiert sind.

Bislang ist wenig darüber bekannt, welche Faktoren zur Initiierung und Stabilisierung der politisch intendierten Kooperation beitragen und wie die entsprechenden Impulse von der Verwaltung verarbeitet werden. An diesem Forschungsdesiderat setzt dieser Beitrag an. Den Hintergrund bildet eine durch Auswertungen der fachpolitischen Diskussion ergänzte Sekundäranalyse von Entwicklungs- und Evaluationsprojekten, in denen Möglichkeiten einer systematischen Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Jugendhilfeleistungen auf lokaler Ebene thematisiert wurden.<sup>1</sup> Diese Sekundäranalyse fokussiert exemplarisch zwei Fallkonstellationen, nämlich die Situationen von Alleinerziehenden bei der beruflichen Integration und von Jugendlichen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf. Ziel des Beitrages ist es, empirisch auffindbare Koordinationsmechanismen zu identifizieren und ihre Bedeutung für die Entwicklung von kooperativen Lösungen zu analysieren.

Im Folgenden wird zunächst auf die Implikationen der Debatte um rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit für die lokalen Institutionen eingegangen (1). Als Grundlage für die weitere Analyse werden dann Mechanismen sektoraler Politikverflechtung erörtert (2) und im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Bearbeitung der beiden ausgewählten Fallkonstellationen anhand von empirischen Beispielen diskutiert (3). Auf dieser Basis werden Schlussfolgerungen über die Wirkungen unterschiedlicher Koordinationsmechanismen abgeleitet (4).

## 2 Die Etablierung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit als Aufgabe lokaler Institutionen

Die Forderung nach Kooperation trifft in der Sozialpolitik auf ein differenziertes Spektrum von Hilfesystemen, das sich bspw. in der Existenz von zwölf Sozialgesetzbüchern (SGB I bis XII) und einer Spezialisierung von institutionellen Zuständigkeiten in der Implementierung widerspiegelt. In den vergangenen Jahrzehnten sind für die einzelnen

Probleme immer stärker spezialisierte Hilfesysteme entstanden, die Ausdruck einer gewachsenen Fachlichkeit und Professionalisierung sind, aber den ganzheitlichen Blick auf die Person, die Probleme und die Ressourcen der Betroffenen erschweren. Jede einzelne Institution verfügt nur über eine begrenzte Problemwahrnehmung und ein durch formale Zuständigkeiten eingeschränktes Spektrum an Handlungsoptionen; die Kommunikation zwischen den Produzenten der verschiedenen Dienstleistungen wird allgemein als unzureichend betrachtet – etwa zwischen Arbeitsverwaltung, Schule und Jugendhilfe oder zwischen allgemeinen sozialen Diensten und Spezialdiensten (vgl. *Dewe/Wohlfahrt* 1991, S. 20f. mit weiteren Verweisen).

An diese Problemwahrnehmung knüpft die Debatte um die Entwicklung rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit an. So wird beispielsweise der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD aus dem Jahre 2013 in einem programmatischen Absatz zum Thema „Schnittstellen zwischen den Sozialgesetzbüchern“ erklärt, man wolle diese Schnittstellen „systematisch aufarbeiten und besser miteinander verzahnen“ (*Koalitionsvertrag 2013*, S. 74f.) Konkretisiert wird diese Programmatik bspw. im Hinblick auf den Übergang von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung und Beruf: „Flächendeckend einzurichtende Jugendberufsagenturen sollen die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II, III und VIII für unter 25-Jährige bündeln.“ (*ebd.*, S. 66)

Bei der Umsetzung dieser programmatischen Erklärungen im Verlauf der Legislaturperiode geht es nicht um die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen; vielmehr wird an die Politik vergangener Jahre angeknüpft: Der lokalen Ebene wird eine entscheidende Funktion zugewiesen, was mit der – impliziten oder explizit formulierten – Erwartung verbunden ist, dass die örtlichen Verwaltungseinheiten die politisch intendierte Verknüpfung der Leistungen unterschiedlicher Systeme realisieren sollen. Als exemplarisch kann hier das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) aufgelegte Programm „Netzwerke wirksamer Hilfen für Alleinerziehende“ (2011 – 2013) gelten, dessen Ziel folgendermaßen formuliert wurde: „Um einen ganzheitlichen Unterstützungsansatz anbieten zu können, müssen die lokalen Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik (SGB II und SGB III), der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und anderer öffentlicher Leistungen sowie ggf. weitere Träger vor Ort verstärkt kooperieren.“<sup>2</sup> Die Kooperationsanforderung richtet sich also an die örtlichen Instanzen, und zwar sowohl an die Kommunalverwaltung (bspw. als Träger der Jugendhilfe) als auch an örtliche Einheiten von Bundesbehörden (bspw. an die Agenturen für Arbeit).

Die politische Rahmung für den Aufbau von Jugendberufsagenturen folgt einem ähnlichen Muster. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) und das BMAS initiierten im Jahr 2010 die „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“, die unter dem nun im Koalitionsvertrag aufgegriffenen Stichwort „Jugendberufsagentur“ zusammengefasst werden (*BA* 2014). Der Begriff bezeichnet somit nicht ein in sich geschlossenes Konzept; vielmehr werden darunter unterschiedliche Formen der Kooperation der Sozialleistungsträger subsumiert, die je nach regionalen Gegebenheiten und Bedarfen unterschiedlich umgesetzt werden und auf eine „sinnvolle Bündelung der bestehenden Dienstleistungen und Ressourcen aus den Rechtskreisen SGB II, SGB III und SGB VIII“ (*Stabile* 2014, S. 15) zielen. Basis der Zusammenarbeit soll eine lokale Kooperationsvereinbarung sein. Der Bund beschränkt sich also darauf, Impulse für die Entwicklung von Kooperationen auf lokaler Ebene zu geben.

Die Realisierung des auf der Makroebene formulierten fachpolitischen Anspruchs an Kooperation zwischen unterschiedlichen Systemen wird somit weitgehend der Verwal-

tung überlassen. Dies gilt nicht nur für die Mikroebene, also für die konkreten Aufgaben der Maßnahmenplanung und Fallbearbeitung, sondern auch für die Mesoebene, also die strategische Ausgestaltung der lokalen Kooperation. Insofern stellt die Entwicklung von Kooperation ein Beispiel dar für die im Hinblick auf zahlreiche staatliche Aufgaben konstatierte wachsende Autonomie der Verwaltung (*Döhler 2015a*).

Nun ist spätestens seit der Entwicklung der Implementationsforschung in den späten Siebzigerjahren bekannt, dass die faktischen Handlungsspielräume der Verwaltungen größer sind, als es die bloße Betrachtung der rechtlichen Regelungen erwarten ließe (*Wollmann 1979, Mayntz 1980a*). Anhand der Untersuchung verschiedener Fallbeispiele zur Implementation politischer Programme zeigte sich, dass „eine klar hierarchische Implementationsstruktur empirisch eher einen Grenzfall darstellt“ (*Mayntz 1980b, S. 8*) und das System administrativer Vollzugsinstanzen oft eher durch „die Dominanz horizontaler Verbindungen und das Fehlen strikter Autoritätsbeziehungen gekennzeichnet“ (*ebd.*) ist. Demzufolge wurde konstatiert, dass Interorganisationsbeziehungen von erheblicher Bedeutung für die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme sind, wobei nicht nur die Anzahl, sondern vor allem die Heterogenität der an der Implementierung eines Programms beteiligten Akteure als kritisch für den Implementationserfolg identifiziert wurde (*Grunow 1983*). Für die Umsetzung der Forderung nach rechtskreisübergreifender Zusammenarbeit dürften diese Feststellungen in besonderem Maße gelten: Kooperation vollzieht sich in horizontalen Verbindungen zwischen heterogenen Akteuren, und die Vollzugsinstanzen in unterschiedlichen Rechtskreisen sind in unterschiedliche Hierarchiestränge eingebunden, so dass es letztlich keine Institution gibt, die die Arbeit aller beteiligten Vollzugsinstanzen gleichermaßen steuern könnte.

Im Kontext der Entwicklung der Implementationsforschung wurde des Weiteren darauf hingewiesen, dass angesichts zunehmend heterogener Problemausprägungen zentralstaatliche Regelungen immer weniger detailliert getroffen werden könnten, so dass die lokale Vollzugsebene Freiraum für die Adaption staatlicher Regelungen an ihre konkreten Problemlagen gewinnen würde (*Hesse 1983, S. 14*) – bis hin zu einer „Implementation durch Gegenimplementation von unten“ (*Wollmann 1983*) oder einer „aktiven Implementation“, die Programmfehler korrigiert und die Wirksamkeit und Effizienz von Programmen steigert (*Scharpf 1983, S. 114f.*). In der Tat impliziert die Vorstellung, dass die durch die Segmentierung der Sozialgesetzbücher bedingten Schnittstellenprobleme durch eine Kooperation auf lokaler Ebene gelöst werden sollten, letztlich die Erwartung einer Problemlösung durch „Gegenimplementation“. Legt man die Forderung einer rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit als politisches Programm zugrunde, lässt sich die Rolle, die den örtlichen Verwaltungseinheiten zugeschrieben wird, allerdings weniger als „Gegenimplementation“, sondern eher als eine „aktive Implementation“ interpretieren, die zu der Realisierung einer relativ allgemein formulierten politischen Intention beitragen soll.

Während jedoch die Diskussion um eine „Erneuerung der Politik von unten“ (*Hesse 1986*) und einen „kommunalen Potenzialgewinn“ (*Hesse 1983*) die kommunale Selbstverwaltung als Gesamtsystem von demokratisch legitimierter Politik und Verwaltung in den Mittelpunkt stellte, konzentriert sich die Diskussion um die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit faktisch auf die Rolle der einzelnen lokalen Verwaltungseinheiten und unterscheidet nicht zwischen nachgeordneten Behörden und Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive geht es somit im Folgenden um die Analyse der Rolle der Verwaltung als Akteur (*Döhler 2014, S. 87*), wobei zum einen (negativ) nach möglichen Vollzugsdefiziten, zum anderen (positiv) nach

Formen dezentraler Strategien zur Umsetzung des Ziels der Kooperation gefragt wird (vgl. ebd.).

Dazu wird auf Analyseperspektiven der Policy-Forschung zurückgegriffen. Zunächst werden Probleme und Mechanismen sektoraler Politikverflechtung diskutiert, um anschließend der Frage nachzugehen, welche Koordinationsmechanismen sich im Hinblick auf die Bearbeitung der angesprochenen Fallkonstellationen identifizieren lassen und welche Auswirkungen sie auf die Entwicklung von Kooperation haben.

### 3 Schnittstellenprobleme und die Mechanismen sektoraler Politikverflechtung

Schnittstellenprobleme entstehen, wenn ein Thema in unterschiedlichen Politikfeldern bearbeitet werden muss – weil die Komplexität des Problems Lösungsbeiträge aus unterschiedlichen Feldern erfordert und funktionale Interdependenzen vorliegen, die dazu führen, dass Maßnahmen aus einem Politikfeld Konsequenzen für ein anderes haben (Bönker 2008, S. 317). Bereits in den Neunzigerjahren wurde in Debatten zur Policy-Forschung darauf hingewiesen, dass die Art und die Intensität der Verflechtungen zwischen Politikbereichen Einfluss darauf hat, „ob ein Problem thematisiert wird und welche Lösungsalternativen dafür zur Verfügung stehen“ (Grande/Schneider 1991, S. 461), und dass Verflechtungen daher einer größeren Beachtung bedürfen (Héritier 1993; zusammenfassend Bönker 2008, S. 315f.). Konstatiert wird, dass Politikfeldzuschnitte zu einem Kernproblem der Politikgestaltung und -implementation werden können, wenn Abgrenzungen zwischen den Akteuren, Ressortegoismen und unterschiedliche Steuerungslogiken nicht nur die Konsensfindung, sondern bereits die Kommunikation über mögliche Lösungen behindern (Grunow 2003, S. 58).

Wegrich/Stimac (2014, S. 45f.) unterscheiden dabei zwischen Problemen des „underlap“ und des „overlap“: Ersteres bedeutet, dass ein Thema zwischen den Zuständigkeitsgrenzen von zwei oder mehreren Institutionen angesiedelt ist, so dass formal niemand verantwortlich ist: „In policy making the problem of underlap refers to issues that are usually considered as being of general interest but no department considers them as being at the core of its task structure and organisational mission“ (ebd., S. 45). Bei einem „overlap“ von Problemen ist hingegen ein Thema für mehrere Institutionen von zentraler Bedeutung und mit einem Anspruch auf Gestaltung und Beteiligung verbunden: „However, these organisations approach the same issue from different perspectives and follow – to some extent – different objectives“ (ebd., S. 46). Das Eigeninteresse von spezialisierten Akteuren, beispielsweise Verwaltungseinheiten mit einer bestimmten Aufgabenstellung, richtet sich zur Sicherung ihrer organisationalen Stabilität eher auf Abgrenzung als auf Kooperation (ebd., S. 44). Zwar ist offenkundig, dass der kollektive Nutzen durch kooperatives Handeln optimiert werden kann, jedoch stehen dem Anreize für opportunistisches Verhalten gegenüber (Raub 2011, S. 271), die die Bearbeitung von Schnittstellenproblemen erschweren.

Wenn die Grenzen von Politikfeldern ein Problem darstellen, stellt sich zunächst die Frage, wie sich ein Politikfeld definieren lässt. Janning/Töns (2008, S. 9) beschreiben Politikfelder als „das Ergebnis von staatlichen Bemühungen um Problemlösungen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft.“ Eine allgemein anerkannte Definition der Kriterien zu

Abgrenzung gibt es nicht; ein weitgehender Konsens besteht jedoch darüber, dass sich ein Politikfeld zusammenfassend kennzeichnen lässt durch bestimmte Aufgaben und durch spezifische Governance-Strukturen, die es von anderen unterscheiden, wobei teilweise die Beziehungen zwischen den Akteuren (Akteurskonstellation) und die Kommunikationsdichte zwischen ihnen sowie gemeinsame Leitbilder hervorgehoben werden (vgl. *ebd.* sowie *Blätte* 2015, S. 97; *Döhler* 2015b, S. 56ff.; *Grunow* 2003, S. 23; *Loer/Reiter/Töller* 2015, S. 9). Des Weiteren unterscheidet sich ein Politikfeld durch eine relative Stabilität von kurzfristig auf bestimmte Probleme bezogenen Policy-Konfigurationen. Eine sektorale Politikverflechtung ist dann gegeben, wenn es Probleme gibt, die Lösungsbeiträge aus zwei (oder mehreren) auf diese Weise konstituierten Politikfeldern erfordern (*Blätte* 2015, S. 100). In diesen Fällen kann es zur Herausbildung neuer Politikfelder kommen. Dies geschieht jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen und wenn, dann in einem längerfristigen Prozess (*Loer/Reiter/Töller* 2015, S. 20ff., *Haunss/Hofmann* 2015). Insofern ist die Frage von Bedeutung, wie es zur Entwicklung von Kooperation zwischen den Akteuren unterschiedlicher Politikfelder kommt.

Die sektorale Dimension der Politikverflechtung gilt – insbesondere im Vergleich zu den Debatten um die vertikale Verflechtung im föderativen System oder in supranationalen Strukturen – als eine bislang eher wenig beachtete Fragestellung. Eine Arbeit, die dieses Forschungsdesiderat aufgreift, ist die Analyse von *Bönker* (2008), der an die Planungsdebatte der frühen Siebzigerjahre (*Scharpf* 1973) anknüpft und anhand von Beispielen aus der Sozialpolitik einen analytischen Rahmen zur Beschreibung der Verflechtung sektoraler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse entwickelt.

Bei der Untersuchung von Koordinationsmechanismen innerhalb und zwischen Ministerien unterschied *Scharpf* (1973) zwischen positiver Koordination als „simultane Problemverarbeitung für übergreifende Zusammenhänge“ (*Scharpf* 1973, S. 86) und negativer Koordination, die sich auf die Überprüfung von Vorschlägen aus anderen Ressorts auf eventuelle negative Rückwirkungen auf den eigenen Aufgabenbereich und auf die explizite oder implizite Berücksichtigung potenzieller Einwände beschränkt (*ebd.*, S. 87ff.). *Bönker* greift diese Kategorien auf und identifiziert bei der Analyse von Entwicklungen in der Sozialpolitik weitere Mechanismen, nämlich das Lernen von anderen Politikfeldern, die Intervention politikfeldexterner Akteure und die Anpassung an Vorgaben aus anderen Politikfeldern, wobei letzteres eng mit Formen negativer Koordination verbunden ist (*Bönker* 2008, S. 318ff.). Eventuelle Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Mechanismen werden dabei nicht erörtert.

Die in der Debatte der Siebzigerjahre bei der Koordination zwischen Ministerien beobachtbaren Mechanismen sind nach Auffassung von *Bönker* auf das Zusammenwirken von Akteuren in Policy Communities übertragbar (*ebd.*, S. 318). Zu diesen Akteuren gehören nicht nur die an der Politikformulierung beteiligten Ministerien, sondern auch zivilgesellschaftlichen Akteure und die mit der Implementierung befassten Verwaltungseinheiten. Auf der Grundlage der von *Bönker* identifizierten Mechanismen lässt sich eine Heuristik entwickeln, um sowohl die Rahmenbedingungen zu beschreiben, die in Policy-Programmen von Bund und Ländern enthalten sind und auf den Umgang der Verwaltungen mit Schnittstellenproblemen einwirken (Makroebene), als auch das tatsächliche Handeln von lokalen Akteuren unter den Bedingungen sektoraler Verflechtung zu analysieren, und zwar sowohl in der strategischen Planung (Mesoebene) als auch in der operativen Arbeit (Mikroebene). Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden in Anlehnung an die von *Bönker* vorgeschlagenen Kategorien vier Koordinationsmechanismen zugrunde gelegt:

*Austausch und Lernen:* Ein Lernen von anderen Politikfeldern (vorstellbar auch als wechselseitiges Lernen) erfolgt, wenn „Erfahrungen in und Ideen aus einem Politikfeld die Diskussionen und Entscheidungen in einem anderen beeinflussen“ (Bönker 2008, S. 321). Das (wechselseitige) Lernen wird verstärkt oder erst ermöglicht durch die Überlappung von Policy Communities und durch die Existenz politikfeldübergreifender Foren: Kommunikation zwischen den Akteuren aus unterschiedlichen Feldern erhöht die Aufmerksamkeit und das Verständnis sowohl für die Probleme des anderen Politikfeldes als auch dafür, was das andere Feld zur Problemlösung im eigenen Bereich beitragen könnte (*ebd.*).

*Positive Koordination:* Positive Koordination bezeichnet eine politikfeldübergreifende Kooperation bei der Entwicklung und Implementierung von Policy-Programmen bis hin zu einer engen Abstimmung auf der Mikroebene: „Im Idealfall schließen sich also die von einem Problem betroffenen Akteure zusammen, überprüfen den gesamten Möglichkeitsraum und treffen eine den Gesamtnutzen maximierende Entscheidung“ (*ebd.*, S. 318). Scharpf (1973, S. 86) spricht als Ergebnis positiver Koordination von einer „integrierenden Kooperation“. Er verweist zum einen darauf, dass durch positive Koordination „Gesamtlösungen möglich [werden], die in ihrem Innovationsniveau und in ihrer Reichweite der realen Ausdehnung interdependenter Problemzusammenhänge entsprechen“ (*ebd.*, S. 91), zum anderen betont er den damit verbundenen hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung (*ebd.*, 90ff.).

*Negative Koordination:* Unter negativer Koordination wird hier die Berücksichtigung von Restriktionen und – tatsächlichen oder antizipierten – Einwänden aus anderen Politikfeldern verstanden.<sup>3</sup> Dabei kann es sich um die Rücksichtnahme auf Interessen aus einem anderen Feld und die Beachtung potenzieller Nebenwirkungen eigener Maßnahmen ebenso handeln wie um die Akzeptanz von Grenzen des eigenen Agierens im Hinblick auf die Zuständigkeiten und Interessen anderer Felder. Kommunikation ist für negative Koordination nicht zwangsläufig erforderlich: „Die Initiative zur Problemverarbeitung geht jeweils von einer spezialisierten Einheit aus und bleibt inhaltlich auf deren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränkt“ (Scharpf 1973, S. 87).

*Interventionen in andere Politikfelder:* Bei der Intervention politikfeldexterner Akteure kann es sich zum einen um eine „feindliche Übernahme“ handeln, also um als unerwünscht empfundene Einmischung in das eigene Feld. Zum anderen kann es sein, dass politikfeldexterne Akteure „gerufen“ werden, etwa, weil Akteure einen Beitrag zur Problemlösung im eigenen Feld für notwendig halten (Bönker 2008, S. 321). Es geht hier also nicht, wie bei der positiven Koordination, um eine gemeinsame Problemlösung; stattdessen werden aus einem Politikfeld Lösungsbeiträge aus einem anderen eingefordert.

Betrachtet man diese vier Mechanismen, so wird offenkundig, dass mit „Austausch und Lernen“ nicht die Koordination konkreter Handlungen, sondern eine Kommunikation darüber beschrieben ist. Dieser Koordinationsmechanismus hat somit einen instrumentellen und übergreifenden Charakter. Die drei anderen Mechanismen hingegen bezeichnen jeweils bestimmte Handlungsformen: Positive Koordination beinhaltet ein gemeinsames oder abgestimmtes Handeln, negative Koordination ein einseitiges Handeln unter Berücksichtigung von Belangen eines anderen Politikfeldes, Intervention die Handlungsaufforderung an politikfeldexterne Akteure. Im folgenden Abschnitt werden Beispiele für die Anwendung dieser Koordinationsmechanismen bei der Bearbeitung der beiden ausgewählten Fallkonstellationen diskutiert.

## 4 Die Bearbeitung von Schnittstellen zwischen Politikfeldern: Arbeitsmarkt und Jugendhilfe

Wenn es um die berufliche Integration von Alleinerziehenden und um den Übergang von Jugendlichen von der Schule in Ausbildung und Beruf geht, sind Lösungsbeiträge aus den Politikfeldern „Jugendhilfe“ und „Arbeitsmarktpolitik“ erforderlich, und das Handeln der Verwaltung in einem dieser beiden Felder hat jeweils Rückwirkungen auf die Handlungsanforderungen und -optionen in dem anderen Feld. Die beiden Politikfelder „Arbeitsmarkt“ und „Jugendhilfe“, die im Hinblick auf die beiden ausgewählten Fallkonstellationen involviert sind, sind beide der Sozialpolitik zuzuordnen, jedoch gemäß der oben angesprochenen Bedeutung von Aufgaben und Governance-Strukturen als jeweils eigenständige Politikfelder zu betrachten (Döhler 2015b, S. 59f.) und stehen somit auch im Mittelpunkt der aktuellen Debatte um rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Daher werden im Folgenden zunächst die Aufgaben und Governance-Strukturen dieser beiden Politikfelder skizziert. Anschließend wird die entwickelte Kategorisierung von Koordinationsmechanismen genutzt, um die Rahmenbedingungen und das Handeln der lokalen Akteure im Hinblick auf die Implementierung von Kooperation zu analysieren.

### 4.1 Aufgaben und Governance-Strukturen der Politikfelder

Kernaufgabe der arbeitsmarktpolitischen Institutionen ist es, die Integration in Arbeit zu unterstützen und eine materielle Sicherung bei Arbeitslosigkeit bereitzustellen. Jugendhilfe soll vor allem junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern, Erziehungsberechtigte entsprechend beraten und das Kindeswohl schützen. Auf der Bundesebene sind die Strukturen für die beiden involvierten Politikfelder durch drei Sozialgesetzbücher definiert (einerseits SGB II/III, andererseits SGB VIII). Die Landesebene ist vor allem im Hinblick auf die Aufsicht über bestimmte kommunale Aufgaben, auf Regelungen zur Kindertagesbetreuung und auf diverse Programme bspw. zur Förderung des Wiedereinstiegs von Frauen in den Beruf oder zum Übergang von der Schule in den Beruf relevant.

Die Kompetenzverteilung im föderalen System unterscheidet sich zwischen den beiden Politikfeldern insofern, als in der Arbeitsmarktpolitik zentrale Vorgaben auf Bundesebene entschieden werden, während in der Jugendhilfe das SGB VIII ein Rahmengesetz darstellt und die Gestaltungsverantwortung vor allem bei den kommunalen Jugendämtern liegt. Der Handlungsspielraum in der Jugendhilfe ist also auf der Mesoebene deutlich größer als in der Arbeitsmarktpolitik. In der Arbeitsmarktpolitik gibt es auf lokaler Ebene zwei Institutionen, die Arbeitsagenturen (SGB III) und die Jobcenter (SGB II). Letztere sind teilweise als gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagentur und Kommune organisiert, teilweise sind sie als zugelassene kommunale Träger (zkT) Teil der Kommunalverwaltung.

Auf der Mikroebene ist von Bedeutung, dass unterschiedliche Professionen aufeinander treffen. Während in der Jugendhilfe sozialpädagogische Professionen dominieren, ist in den Arbeitsmarktinstitutionen ein breites Spektrum von Qualifikationen vorzufinden, zu denen sowohl in eigenen Bildungsgängen vermittelte spezifischen Verwaltungsqualifikationen als auch allgemeine Ausbildungs- und Studienabschlüsse unterschiedlicher Fachrichtungen gehören. Die einzelnen Institutionen verfügen somit über jeweils spezifische

Wissensbestände und über unterschiedliche Leitbilder, die sich aus der Ausbildung und beruflichen Sozialisation ihrer Beschäftigten sowie aus den gesetzlich definierten Kernaufgaben ergeben und den Umgang mit konkreten Situationen prägen.

Betrachtet man nun die beiden ausgewählten Fallkonstellationen – Alleinerziehende beim Übergang in Arbeit und Jugendliche beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beruf – genauer, so zeigt sich, dass die betroffenen Personen jeweils von unterschiedlichen Institutionen und auf der Grundlage unterschiedlicher Rechtsnormen betreut werden. Bei den Hilfen zur Erziehung (HzE), die das Jugendamt auf der Basis von §§ 27 und 29-35 SGB VIII zur Unterstützung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen gewährt, machten Kinder und Jugendliche aus Familien mit einem Elternteil im Jahr 2011 fast die Hälfte der Hilfefälle aus (*AKJStat* 2012, S. 15f.). Insgesamt sind etwa 40% der Alleinerziehenden auf SGB-II-Leistungen angewiesen (*IAB* 2013, S. 11); bei denjenigen, die HzE erhalten, sind es 72%, die somit gleichzeitig Kund/inn/en des Jobcenters sind. Häufig werden also Familien sowohl durch das Jobcenter als auch durch den Allgemeinen Sozialdienst des Jugendamtes betreut, wobei Alleinerziehende in beiden Hilfesystemen überproportional vertreten sind. Des Weiteren ist die Sicherstellung der Kinderbetreuung ein wichtiges Element, wenn es um die Integration in den Arbeitsmarkt geht. Somit ist eine weitere Stelle im Jugendamt involviert, nämlich diejenige, die für die Betreuungsvermittlung zuständig ist. Es handelt sich also um einen Fall des „underlap“ – für keine Institution steht die Lebenslage „alleinerziehend“ im Fokus, und verschiedene Akteure sind für Teilelemente verantwortlich

Leistungen für junge Menschen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung sind in mehreren Sozialgesetzbüchern verankert. Das beitragsfinanzierte Versicherungssystem (Arbeitsförderung, SGB III) ist für die Berufsberatung und die Ausbildungsvermittlung zuständig. Wenn Jugendliche in SGB-II-Bedarfsgemeinschaften leben, werden sie vom Fallmanagement des Jobcenters betreut, in dessen Verantwortung dann auch die Ausbildungsvermittlung liegt. Parallel erbringt das Jugendamt bei Bedarf HzE-Leistungen sowie Leistungen der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII), um Jugendliche in schwierigen Lebenslagen sozial zu stabilisieren. Hinzu kommen Programme der Bundesländer, mit denen Jugendliche über das Schulsystem erreicht werden sollen. Je komplexer somit die Problemlage eines jungen Menschen, desto komplexer ist auch das Hilfesystem mit seinen Schnittstellen. Hier geht es eher um ein Beispiel für einen „overlap“, um ein Problem also, mit dem sich unterschiedliche Institutionen mit unterschiedlichen Zielsetzungen befassen.

## 4.2 Mechanismen der Koordination zwischen den Politikfeldern

Wie der Überblick über Aufgabenzuordnung und Governance-Strukturen zeigt, sind die beiden ausgewählten Fallkonstellationen auf unterschiedliche Weise durch eine sektorale Politikverflechtung gekennzeichnet. Vor diesem Hintergrund geht es nun um die Frage, wie die vier auf der Grundlage der Arbeiten von *Bönker* entwickelten Koordinationsmechanismen auf der Makro-, Meso- und Mikorebene zur Anwendung kommen und welche Potenziale sie für eine kooperative Problemlösung beinhalten.

#### 4.2.1 Austausch und Lernen

In den Sozialgesetzbüchern – also auf der Makroebene – finden sich Vorgaben, die einen Austausch auf der lokalen Ebene initiieren und wechselseitiges Lernen ermöglichen sollen. So fordert § 18 SGB II („Örtliche Zusammenarbeit“) das Jobcenter auf, bei der Eingliederung in Arbeit mit anderen Akteuren zu kooperieren – bspw. mit den Kommunen und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege –, und § 81 SGB VIII („Strukturelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen“) verweist auf die Kooperation des Jugendamts bspw. mit Trägern von Sozialleistungen und Schulen. Die Vorgaben richten sich also auf eine strategische Kooperation auf der Mesoebene. Vor dem Hintergrund dieser und anderer Vorschriften sowie auf der Grundlage von örtlichen Initiativen ist eine Vielzahl von lokalen Kooperationsgremien entstanden, wobei die Intensität und die Konkretisierung der Kooperation sehr unterschiedliche Formen annehmen.

Dies gilt auch für die Umsetzung von Förderprogrammen des Bundes und der Länder, mit denen – wie mit dem eingangs erwähnten BMAS-Programm für Alleinerziehende – Kooperationsstrukturen initiiert werden, die über die Vorgaben der Sozialgesetzbücher hinausgehen. Mitglieder dieser Gremien sind in der Regel vor allem Vertreter/innen der beteiligten Verwaltungseinheiten, deren Handeln auf diese Weise zu einem entscheidenden Faktor für die Ausgestaltung der Kooperation auf der lokalen Ebene wird.

Auch im Hinblick auf die Begleitung von Jugendlichen bei dem Übergang Schule-Beruf sind derartige Strukturen vorzufinden: So wurde beispielsweise in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2012 für die systematische Vorbereitung dieses Übergangs das Programm „Kein Abschluss ohne Anschluss“ aufgelegt.<sup>4</sup> Im Programm wurden Standardelemente – bspw. Potenzialanalysen, Berufsfelderkundungstage und Praktika – definiert, die alle Schüler/innen durchlaufen sollen. Einerseits kann dieses Programm als exemplarisch für die Bestrebungen in vielen Bundesländern gelten, die Berufsorientierung systematisch in der Schule zu verankern. Andererseits ist es im Kontext der Analyse von Koordinationsmechanismen von Interesse, weil es in besonderem Maße auf lokale Kooperation setzt: In allen Städten und Kreisen wurden – soweit sie nicht aufgrund von lokalen Initiativen schon vorher bestanden – Kooperationsgremien als Foren der Abstimmung zwischen den Akteuren installiert und kommunale Koordinierungsstellen eingerichtet. Die Koordinierungsstellen in den einzelnen Kommunen gehen von einem unterschiedlichen Rollenverständnis aus und agieren teils eher als Dienstleister für die anderen Akteure, teils vor allem als Koordinator und teils als Gestalter (*MAIS* 2014). Der Mechanismus des Austauschs und des gemeinsamen Lernens wird in dem Programm über die Institutionalisierung der Koordinierungsstellen und der Gremien intensiv genutzt und hat in vielen Fällen zu einer Vertiefung der Kooperation insbesondere zwischen Arbeitsverwaltung, Kammern, Schulen und Kommune geführt.

Diese Akteure gestalten somit auf der Mesoebene die strategische Ausrichtung des Programms vor Ort. Für sie ergibt sich aus der Struktur derartiger Programme die Anforderung, mit anderen Institutionen über die gesetzlichen Vorgaben hinaus zu kooperieren und als eigenständige Akteure in Netzwerken zu agieren. Ebenso wie die diesbezüglichen Regelungen in den Sozialgesetzbüchern und in anderen Förderprogrammen beinhaltet dieses Programm Kooperationsimpulse, die lokal aufgegriffen und umgesetzt werden müssen.

Die Unterschiede in der Implementierung der im Programm geforderten Kooperation (*MAIS* 2014) zeigen, dass Anforderungen zur Kooperation, die auf der Makroebene for-

muliert werden, auf der Mesoebene sehr unterschiedlich verarbeitet werden. Bei der wissenschaftlichen Auswertung der Implementierungsprozesse in sieben Referenzkommunen, die 2012 als erste mit der Umsetzung des Landesvorhabens begonnen hatten, wird konstatiert, dass der Art der Einbindung der Akteure eine wesentliche Bedeutung zukommt (*ebd.*, S. 98ff.). Dabei wird empfohlen, „kommunale Lernprozesse zu initiieren“ (*ebd.*, S. 102) und „fachlich-operativ ausgerichtete Arbeitsgruppen“ im Sinne von gemeinsamen Fortbildungen einzurichten (*ebd.*, S. 104). Der Mechanismus von Austausch und gemeinsamem Lernen wird auf diese Weise auf die Mikroebene heruntergebrochen und soll mit dem Aufbau von Kooperationsforen zur Zusammenarbeit auf der operativen Ebene beitragen. Als Wirkung wird eine Stärkung der Kompetenz für eine gemeinsame Problembearbeitung erwartet. Der Koordinationsmechanismus des Austauschs wirkt somit übergreifend und bietet das Potenzial, Voraussetzungen für abgestimmtes Handeln im Einzelfall und für die gemeinsame Planung von konkreten Maßnahmen zu schaffen.

#### 4.2.2 Positive Koordination

Eine gemeinsame oder abgestimmte Arbeit auf der operativen Ebene erfordert Mechanismen der positiven Koordination. Auch dafür finden sich im Hinblick auf die ausgewählten Fallkonstellationen Vorgaben auf der Makroebene: Eine positive Koordination fordert beispielsweise das SGB VIII, indem es für längerfristig angelegte Hilfen ein Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII) vorschreibt, bei dem das Jugendamt, soweit dabei Maßnahmen der beruflichen Eingliederung erforderlich sind, auch die dafür zuständigen Stellen beteiligen soll. Im SGB II (§ 15) ist für erwerbsfähige Leistungsempfänger/innen eine Eingliederungsvereinbarung vorgesehen, in der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, eigene Bemühungen sowie Anträge auf Leistungen Dritter festgelegt werden. Die Angebote der Jugendsozialarbeit, mit der jungen Menschen bei Bedarf „sozialpädagogische Hilfen angeboten werden, die ihre schulische und berufliche Ausbildung, Eingliederung in die Arbeitswelt und ihre soziale Integration fördern“ (§ 13 I SGB VIII), sollen abgestimmt werden „mit den Maßnahmen der Schulverwaltung, der Bundesagentur für Arbeit, der Träger betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie der Träger von Beschäftigungsangeboten“ (§ 13 IV SGB VIII).

Bei diesen Vorschriften geht es somit um eine integrierende Kooperation zwischen den operativen Fachkräften. In der Praxis ist festzustellen, dass diese Kooperation mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet ist und teilweise ganz unterbleibt. Diese Implementationsdefizite sind zum einen dadurch zu erklären, dass die Vorgaben der Makroebene für die Jugendhilfe schon allein deshalb im Vollzug konkretisierungsbedürftig sind, weil das SGB VIII letztlich ein Rahmengesetz ist, dessen Umsetzung in der Kommune gestaltet wird. Aber auch in der Arbeitsmarktpolitik haben die lokalen Institutionen bei Entscheidungen, die nicht auf den Leistungsbezug, sondern auf die Eingliederung gerichtet sind, einen hohen Ermessensspielraum. Zum anderen hängen die Implementationsdefizite mit der Heterogenität des Spektrums der beteiligten Akteure zusammen. Es bestehen Unsicherheiten im Hinblick auf den Datenschutz; die zuständigen Ansprechpartner/innen in den jeweils anderen Institutionen sind oft ebenso wenig bekannt wie ihre Aufgaben; es gibt Vorbehalte gegenüber der professionellen Orientierung der anderen Beteiligten (*Stöbe-Blossey* 2011; *Köhling et al.* 2015, S. 34ff.). Dass positive Koordination mit einem hohen Anspruch an Informationsverarbeitungskapazität und Konsensbildung verbunden ist (*Scharpf* 1973, S. 90ff.), wird hier sehr deutlich.

Um (dennoch) eine positive Koordination zu ermöglichen, wurden und werden auf lokaler Ebene teilweise gezielte Maßnahmen entwickelt. Dazu gehören einerseits gemeinsame Fortbildungen und Hospitationen zum Aufbau von Kontakten zwischen den beteiligten Fachkräften (Köhling *et al.* 2015, S. 54ff.). Indem derartige Kooperationsforen eingerichtet werden, wird der Mechanismus des Austauschs und des gemeinsamen Lernens auf die Mikroebene übertragen und, wie bereits angesprochen, für den Aufbau positiver Koordination genutzt. Zum anderen werden Instrumente zur Unterstützung der organisatorischen Umsetzung der geforderten Koordination entwickelt (Ablaufdiagramme für bestimmte Fallkonstellationen, Verfahrensregelungen, Checklisten; Köhling/Stöbe-Blossey 2013, S. 16ff.): Ziel dabei ist es, dass die unterschiedlichen mit einem Fall befassten Stellen sich wechselseitig informieren und gegebenenfalls ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen. Wenn beispielsweise das Jugendamt aufgrund von akuten Problemen Hilfen zur Erziehung einleitet, ist es sinnvoll, wenn das Jobcenter darüber informiert ist, um nicht zeitgleich die alleinerziehende Mutter in eine Bildungsmaßnahme zu schicken, was zu dem Zeitpunkt wahrscheinlich wenig erfolgreich wäre. In manchen Fällen nutzen die lokalen Verwaltungseinheiten ihre Handlungsspielräume also im Sinne einer aktiven Implementation der positiven Koordination und erarbeiten dezentrale Strategien zur Umsetzung der Kooperationsziele. Der Mechanismus positiver Koordination kommt also auf der Mesoebene insofern zur Anwendung, als Verfahrensregelungen definiert werden, die die Kooperation auf der Mikroebene unterstützen.

Im Rahmen des erwähnten BMAS-Programms für Alleinerziehende haben beispielsweise in einem beteiligten Landkreis das Jobcenter und das Jugendamt eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen. Dabei wurden jährliche Abstimmungsgespräche zwischen den Institutionen sowie gemeinsame Weiterbildungen und wechselseitige Hospitationen für die operativen Arbeitseinheiten vereinbart. Im Hinblick auf die Fallbearbeitung wurde festgelegt, dass die persönlichen Ansprechpartner/innen nach § 14 SGB II (Arbeitsvermittlung) bei Bedarf an der Hilfeplangestaltung des Jugendamtes nach § 36 SGB VIII beteiligt werden. Umgekehrt werden die Fachkräfte der Jugendhilfe ggf. bei der Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II hinzugezogen. Für einige Fallkonstellationen wurden Ablaufdiagramme und Checklisten für die Beachtung von Schnittstellen im Beratungsprozess erarbeitet. Diese Ablaufdiagramme regeln die Verfahrenswege, etwa wenn Alleinerziehende, die SGB-II-Leistungen erhalten, Hilfen zur Erziehung beantragen oder umgekehrt.<sup>5</sup> Die durch das BMAS-Programm initiierte Praktizierung von Austausch und gemeinsamem Lernen auf der strategischen Ebene hat somit den Anstoß dafür gegeben, diesen Mechanismus über gemeinsame Weiterbildungen und Hospitationen auch auf der operativen Ebene nutzbar zu machen und Instrumente für die positive Koordination in der Fallbearbeitung zu entwickeln.

Auch für die Vermittlung von Kinderbetreuung gibt es in einigen Kommunen derartige Verfahrensvereinbarungen und Ablaufdiagramme. Einzelne Jobcenter arbeiten auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen mit dem Jugendamt mit „Laufzetteln“ (Köhling/Stöbe-Blossey 2013, S. 17f.): Die Kundinnen erhalten dieses Formular, in das der sich aus der angestrebten Arbeitsvermittlung ergebende Bedarf an Kinderbetreuung eingetragen wird, und wenden sich damit an die zuständige Stelle im Jugendamt. Teilweise sind diese Verfahren mit Rückmeldeverpflichtungen verbunden – zum Beispiel: „1. Rückmeldung in 14 Tagen, Ergebnismeldung nach 8 Wochen“. Auf diese Weise sollen ein Informationsfluss zwischen Jobcenter und Jugendamt sichergestellt und eine ganzheitliche Fallbearbeitung erreicht werden (vgl. auch Kaltenborn/Kaps 2013, S. 47).

An den Beispielen zeigt sich, dass die auf der Makroebene angelegten Kooperationsanforderungen für die beteiligten Verwaltungen konkretisierungsbedürftig sind. Positive Koordination im Sinne der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit bei der Bearbeitung von Fällen ist anspruchsvoll. Sie kann über Mechanismen des Austauschs und des gemeinsamen Lernens initiiert werden, erfordert aber darüber hinaus Instrumente, mit denen die integrierende Kooperation strukturiert und abgesichert wird. Der Mesoebene kommt vor diesem Hintergrund eine Scharnierfunktion zu, indem sie mit Hilfe von Verfahrensregelungen eine Vermittlung zwischen den Kooperationsanforderungen und ihrer Umsetzung schafft.

#### 4.2.3 Negative Koordination

In den Gesetzbüchern werden an einigen Stellen Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen für bestimmte Leistungen in dem Sinne definiert, dass festgelegt wird, welche der potenziell beteiligten Institutionen vorrangig tätig werden soll und welche Grenzen aus dem Kompetenzbereich anderer Institutionen beachtet werden müssen. Derartige Vorgaben lösen in der Umsetzung Mechanismen negativer Koordination aus. Im Hinblick auf die berufliche Integration von Alleinerziehenden ergibt sich dieser Mechanismus vor allem aus Regelungen zur Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme. Nach § 10 I Nr. 3 SGB II ist die Aufnahme einer Arbeit nicht zumutbar, wenn dadurch die Erziehung eines Kindes gefährdet wird. Dabei wird bei über Dreijährigen davon ausgegangen, dass bei einer Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege die Erziehung in der Regel nicht gefährdet ist, während für Eltern von unter Dreijährigen faktisch eine Ausnahme von der Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme gilt. Mit diesen Regelungen auf der Makroebene wird zum einen der von Seiten der Jugendhilfe kommende Einwand der potenziellen Kindeswohlgefährdung antizipiert, zum anderen wird implizit der Tatsache Rechnung getragen, dass Betreuungsplätze oft knapp sind und für unter Dreijährige bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs (2013) vielerorts kaum verfügbar waren.

Die einzelnen Jobcenter – und oft auch die einzelnen Mitarbeiter/innen – gehen vor diesem Hintergrund bei der Betreuung von Eltern im SGB-II-Bezug unterschiedliche Wege. In manchen Jobcentern wird eine intensive Information von Eltern mit unter Dreijährigen angestrebt, um durch eine frühzeitige Aktivierung auf freiwilliger Basis die Chancen für die Arbeitsmarktintegration zu verbessern. In anderen Fällen wird die Strategie gegenüber dieser Zielgruppe eher mit „in Ruhe lassen“ umschrieben (*Köhling/Stöbe-Blossey* 2013, S. 12). Dies ist für Fallmanager/innen insofern rational, als sie quantitative Zielgrößen bei der Reduzierung des Leistungsbezugs erreichen müssen und damit einen Anreiz dafür haben, ihre Ressourcen auf Zielgruppen zu konzentrieren, die mit weniger Aufwand vermittelbar sind, das heißt, wenn sie sich auf ihren Aufmerksamkeitsbereich und Aktionsraum beschränken und die Probleme bei der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen als externe Restriktion akzeptieren. Auch im Hinblick auf Frauen mit älteren Kindern ist diese Tendenz zu beobachten (*Jährling* 2015, S. 10ff.). Insofern kamen empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass das Thema „Kinderbetreuung“ in Beratungsgesprächen – auch für Eltern mit über dreijährigen Kindern – nicht den Stellenwert hatte, den es angesichts der Bedeutung des Problems einerseits und der gleichstellungspolitischen Intention des Gesetzgebers andererseits haben müsste (*IAQ/FIA/GendA* 2009).

Dieses Beispiel zeigt, dass Mechanismen der negativen Koordination dazu führen können, dass die für die Bearbeitung eines durch „underlap“ gekennzeichneten Problems

erforderliche Abstimmung der Akteure unterbleibt. Der Konflikt, der durch die Knappheit der für die Arbeitsvermittlung notwendigen Betreuungsplätze latent vorhanden ist, wird weder thematisiert noch gelöst; Lösungsansätze für das Problem sind durch die selektive Wahrnehmung und den begrenzten Handlungsspielraum des jeweiligen Akteurs limitiert und „drohen der realen Komplexität der Probleme nicht hinreichend gerecht zu werden“ (Bönker 2008, S. 318). Da die berufliche Integration und die Bereitstellung der Kinderbetreuung für Alleinerziehende gleichzeitig realisiert werden müssten, wäre eine simultane Problemverarbeitung notwendig. Diese ist grundsätzlich realisierbar, erfordert aber, wie die oben angesprochenen Verfahrensbeispiele belegen, eine positive Koordination. Der durch die Vorgaben auf der Makroebene angelegte Mechanismus negativer Koordination wird also in diesen Fällen auf der Mesoebene in eine Form der positiven Koordination transformiert.

Probleme von Mechanismen negativer Koordination lassen sich auch bei durch einen „overlap“ gekennzeichneten Problemen beobachten. So sind nach § 3 II SGB II „erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, (...) unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln“, und dieser Vermittlung wird Vorrang vor Angeboten der Jugendhilfe eingeräumt (§ 10 III SGB VIII). Die Jugendhilfe wird also quasi verpflichtet, den Einwand der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf die Vermittlung zu antizipieren und die Vermittlungsbemühungen als Restriktion der eigenen Handlungsoptionen zu betrachten.

An diesem Beispiel wird im Übrigen offenkundig, dass der Mechanismus negativer Koordination durchaus einseitig ausgestaltet sein kann – umgekehrt gibt es keine vergleichbaren Verpflichtungen, in der Arbeitsvermittlung von jungen Menschen die potenziellen Einwände der Jugendhilfe zu berücksichtigen. Der im letzten Abschnitt angesprochene § 13 IV SGB VIII, mit dem die Jugendsozialarbeit zu einer positiven Koordination aufgefordert wird, findet im SGB II kein Äquivalent. Tatsächlich wird in der Praxis aus der Sicht der Jugendhilfe häufig kritisch darauf hingewiesen, dass auf diese Weise die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten der Jugendsozialarbeit eingeschränkt seien und die Jugendhilfe als untergeordnet betrachtet werde (vgl. bspw. Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010). Die Bedeutung von unterschiedlichen Leitbildern wird hier sehr deutlich.

Auch bei der Etablierung von Jugendberufsagenturen wird das Verhältnis der Hilfesysteme zueinander kontrovers diskutiert. Während es im SGB-II-Bereich Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung gibt, soll die Jugendhilfe „die soziale Integration mit sozialpädagogischen Hilfen auf der Basis von Vertrauen und Freiwilligkeit fördern. (...) Die jeweiligen Leistungsprofile bzw. die jeweilige Praxis sind eigenständig und teils nur schwer miteinander vereinbar; dies gilt insbesondere für die Jugendhilfe und das Hartz-IV-System“ (DGB 2014, S. 4). Ein Vertreter der Jugendhilfe spricht in diesem Kontext davon, dass den beiden Systemen „unterschiedliche sozialstaatliche Entwürfe, eine unterschiedliche Praxis und unterschiedliche Menschenbilder“ (Göbel 2014, S. 11) zugrunde liegen. „Jugendsozialarbeit als Teil der Jugendhilfe“, heißt es in einem Positionspapier der freien Wohlfahrtspflege, „richtet ihren Blick eben nicht ausschließlich auf die berufliche Integration, sondern vor allem auf die persönliche und soziale Entwicklung junger Menschen, ohne dass eine Aufgabe der anderen untergeordnet wird“ (Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2010, S. 12). Unter diesem Gesichtspunkt wird aus der Sicht der Jugendhilfe kritisiert, dass die Etablierung von Jugendberufsagenturen einseitig das Ziel einer möglichst schnellen und reibungslosen Verfügbarkeit der Jugendlichen für den Arbeitsmarkt verfolge (Panitsch-Wiebe 2013).

Die durch unterschiedliche Leitbilder bedingten Konflikte zwischen Jugendhilfe und Arbeitsverwaltung werden durch Mechanismen negativer Koordination nicht gelöst. Hier zeigt sich, dass negative Koordination bei Problemen, die durch einen „overlap“ gekennzeichnet sind, zwar der Konfliktvermeidung im Einzelfall dient, aber dem Aufbau einer integrierenden Kooperation potenziell im Wege steht – Vollzugseinheiten reagieren mit einer Tendenz zur Abgrenzung, wenn sie ihre Leitbilder verletzt sehen. In den Gesetzen enthaltene Vorgaben für negative Koordination setzen somit eher Fehlanreize, als dass sie die Entwicklung einer integrierenden Kooperation fördern würden. Die politische Initiative für den Aufbau von Jugendberufsagenturen reagiert letztlich auf dieses Problem und setzt mit der Aufforderung zum Abschluss von lokalen Kooperationsvereinbarungen einen Impuls dafür, auf der Mesoebene Verfahren für eine positive Koordination zu etablieren. Da die Zuständigkeitsregelungen im Gesetz eher auf die Anwendung von Mechanismen negativer Koordination ausgerichtet sind, kann man diese Aufforderung als einen Aufruf zur „Gegenimplementation“ betrachten.

#### 4.2.4 Interventionen in andere Politikfelder

Interventionen in andere Politikfelder sind auf der Makroebene ebenfalls angelegt. Relevant sind sie vor allem in Bezug auf Probleme, die durch einen „underlap“ gekennzeichnet sind: Da in diesen Fällen keine Institution im Kern für die Problemlösung zuständig ist, kommt es darauf an, dennoch Handlungen auszulösen, die zur Problemlösung erforderlich sind. Dies zeigt sich vor allem an Regelungen zur Vermittlung von Kindertagesbetreuung bei der Eingliederung von Eltern in Arbeit. Das Politikfeld „Arbeitsmarktpolitik“ ruft hier nach dem Politikfeld „Jugendhilfe“, um die Aufgabe der Arbeitsvermittlung erfüllen zu können, denn insbesondere Alleinerziehende können nur arbeiten, wenn die Kinderbetreuung gesichert ist. Laut § 10 I Nr. 3 SGB II sollen daher die Kommunen darauf hinwirken, dass „erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird“. Faktisch interveniert das SGB II hier also in das Politikfeld Jugendhilfe und gibt Prioritäten vor, die von den vor allem auf pädagogische Aspekte gerichteten Zielen der Jugendhilfe abweichen. In der Praxis stellt sich die Konkurrenz der SGB-II-Empfänger/innen mit anderen Zielgruppen als gravierend dar; vor allem bei Ganztagsplätzen werden Erwerbstätige bevorzugt berücksichtigt und Arbeitsuchende auf Plätze mit geringem Stundenumfang verwiesen. Dies gilt zumindest dort, wo Betreuungsplätze knapp sind – und dies ist vor allem in größeren Städten in Westdeutschland aufgrund steigender Nachfrage fast generell der Fall (*Köhling/Stöbe-Blossey* 2013, S. 19ff.). Das „Rufen“ des anderen Politikfeldes wird also schlicht überhört. In einzelnen Kommunen gibt es hingegen – mehr oder weniger formalisierte, manchmal auch nur informelle – Vereinbarungen zwischen Jugendamt und Jobcenter, dass keine Arbeitsvermittlung an fehlender Kinderbetreuung scheitern soll (*ebd.*, S. 20f.). Die im Zusammenhang mit der positiven Koordination angesprochenen „Laufzettel“ sind in diesem Kontext zu sehen. Impulse, die sich aus Interventionen anderer Politikfelder auf der Makroebene ergeben, können also dann zu integrierender Kooperation führen, wenn sie auf der Mesoebene in Mechanismen positiver Koordination transformiert werden – ähnlich wie dies im Hinblick auf den Mechanismus der negativen Koordination konstatiert wurde.

Des Weiteren wurde im SGB II mit der Definition von Eingliederungsleistungen der Tatsache Rechnung getragen, dass eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt nur dann möglich ist, wenn die persönliche Situation der Betroffenen berücksichtigt wird und

sie ggf. eine entsprechende Unterstützung erhalten. Daher sieht § 16a SGB II Nr. 1 Leistungen bspw. zur psychosozialen Betreuung oder zur Kinderbetreuung vor. Dass diese Eingliederungsleistungen in das SGB II einbezogen wurden, legt ihre Gewährung in die Verantwortung des Jobcenters, das damit in die Lage versetzt werden soll, eine Leistung „aus einer Hand“ zu organisieren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass das Jobcenter diese Leistungen selbst erbringen muss. Wie der Titel des § 16a SGB II – „Kommunale Eingliederungsleistungen“ – deutlich macht, ist der Träger der Leistungen die Kommune. Letztlich hat also das Jobcenter über die Gewährung einer Leistung zu entscheiden, die von der Kommune – im Falle der Kinderbetreuung vom Jugendamt – finanziert und in der Regel auch organisiert werden muss.

Für die Umsetzung gibt es in einigen Kommunen spezielle individuelle Zuschüsse sowie geregelte Verfahren zwischen Jobcenter und Jugendhilfeträger zur Abwicklung dieser Leistungen – auch hier finden sich somit Beispiele für eine Transformation in Mechanismen der positiven Koordination auf der Mesoebene. In anderen Kommunen wird das Instrument des § 16a für die Kinderbetreuung nicht genutzt, und die Unklarheiten und Konflikte über die Umsetzung sowie über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Jobcenter und Jugendamt sind erheblich (*Kaltenborn/Kaps* 2013, S. 46ff., *Köhling/Stöbe-Blossey* 2013).

In der Praxis stellt die Kooperation zwischen Jobcenter und Jugendamt bei der Vermittlung von Kinderbetreuung trotz diesbezüglicher Vorschriften im SGB II somit keine Selbstverständlichkeit dar. Die Handlungslogik der Fachkräfte im Bereich des SGB II ist durch den gesetzlichen Auftrag geprägt, der die Eingliederung in Arbeit in den Vordergrund stellt. In der Jugendhilfe hingegen sehen die Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung ihren Auftrag – entsprechend der Vorgaben des SGB VIII – in der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern. Die Handlungslogik der pädagogischen Fachkräfte stellt das Kindeswohl in den Mittelpunkt, wobei über die Grenzen von Betreuungszeiten, die sich an der Berufstätigkeit der Eltern orientieren, höchst unterschiedliche Auffassungen bestehen (*Stöbe-Blossey* 2011). Probleme des „underlap“ können offenkundig durch Interventionen des einen Politikfeldes in das andere nur bedingt gelöst werden. Die regulativen Komponenten, die die Sozialgesetzbücher enthalten, können auf der lokalen Ebene ignoriert werden, weil es keine Möglichkeit des hierarchischen Eingriffs über die Grenzen der Politikfelder hinweg gibt.

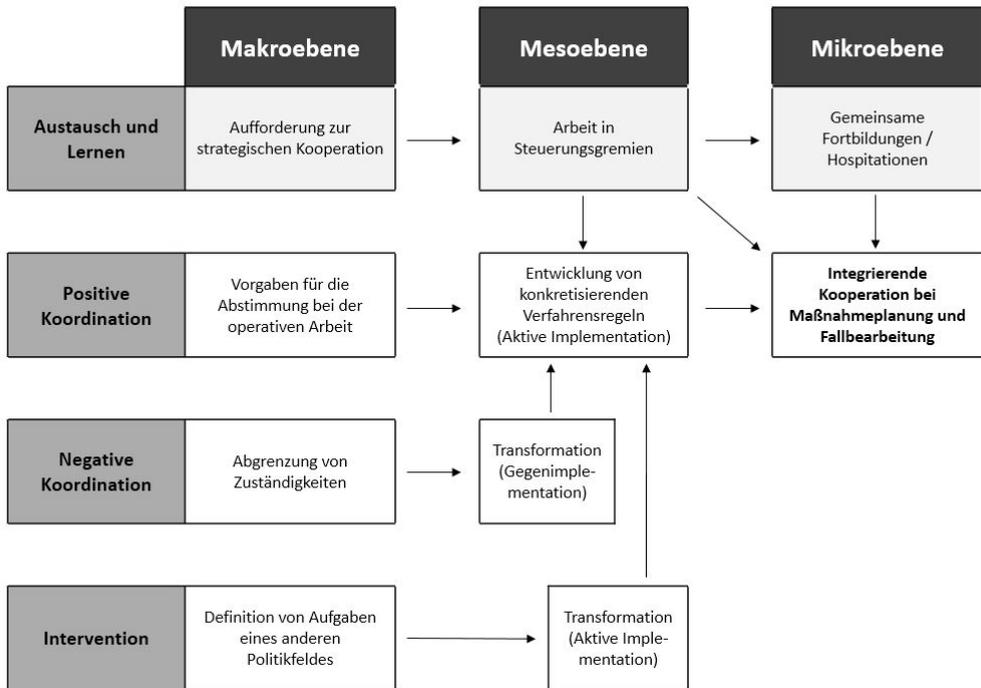
Ob das „Rufen“ aus dem Politikfeld Arbeitsmarkt nach den Kinderbetreuungsleistungen des Politikfeldes Jugendhilfe „gehört“ wird, ob es eher zu Blockaden führt oder zu kooperativen Lösungen, hängt wesentlich von der Handlungsstrategie der beteiligten Verwaltungseinheiten ab – ohne eine aktive Implementation im Sinne einer Transformierung auf der Mesoebene wird die dem Politikfeld fremde Intervention auf der Mikroebene ignoriert.

## 5 Fazit: Potenziale der Koordinationsmechanismen

Kooperation im Sinne einer integrierenden Problemlösung manifestiert sich in einer gemeinsamen Maßnahmenplanung und einer abgestimmten Fallbearbeitung, also in einer positiven Koordination auf der Mikroebene. Die Auswertung von empirischen Beobachtungen zum Umgang der lokalen Verwaltungen mit den Lebenssituationen von Alleinerziehenden bei der Integration in Arbeit und von Jugendlichen im Übergang zwischen

Schule, Ausbildung und Beruf zeigt, dass verschiedenen Koordinationsmechanismen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene miteinander zusammenhängen und unterschiedliche Auswirkungen auf die Realisierung der angestrebten Kooperation haben (Abbildung 1).

Abbildung 1: Potenziale der Koordinationsmechanismen für die Entwicklung integrierender Kooperation



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Mechanismus „Austausch und wechselseitiges Lernen“ hat eine übergreifende und instrumentelle Funktion, wobei die Makro-, die Meso- und die Mikroebene in einer Wirkungskette miteinander verknüpft sind: Aufforderungen zur strategischen Kooperation auf der Makroebene, wie sie sich in Gesetzen und Förderprogrammen finden, bilden den Auslöser für die Einrichtung von Steuerungsgremien, in denen der Austausch und das gemeinsame Lernen auf der Mesoebene implementiert werden. Involviert sind hier meistens die oberen Hierarchieebenen der lokalen Verwaltungen. Auf dieser Basis dann werden (in der Praxis deutlich seltener) entsprechende Mechanismen in Form von Arbeitsgruppen, Hospitationen und gemeinsamen Fortbildungen auf der Mikroebene installiert. Während lokale Kooperationsgremien oft auch auf der Grundlage lokaler Prozesse ohne einen Auslöser auf der Makroebene gegründet werden, erfordert der Aufbau entsprechender Strukturen für die operativen Fachkräfte in der Regel eine Initiierung auf der Mesoebene – dass die Fachkräfte sich in einem Bottom-up-Prozess zusammenschließen, ist angesichts der hierarchischen Struktur von Verwaltungen selbst dann unwahrscheinlich, wenn es entsprechende Impulse auf der Makroebene gibt.

Auf die Entwicklung einer integrierenden Kooperation auf der Mikroebene wirken diese Mechanismen auf zweierlei Weise: Erstens fördern Prozesse des Austauschs und des gemeinsamen Lernens auf Mikroebene die Informationsverarbeitung und die Konsensbildungsbildung zwischen den operativen Fachkräften unmittelbar, sodass die gemeinsame Planung von Maßnahmen und die Abstimmung bei der Fallbearbeitung wahrscheinlicher werden. Zweitens bildet die Zusammenarbeit der lokalen Akteure in Steuerungsgremien eine Grundlage für die Erarbeitung von Verfahrensregelungen zur Kooperation, die den Handlungsrahmen für die operativen Fachkräfte strukturieren und absichern. Die Koordination auf der Mesoebene schafft also zentrale Bedingungen für die Entwicklung einer integrierenden Kooperation, indem Kooperationsforen für den Austausch und das gemeinsame Lernen für die Mikroebene sowie Verfahrensregelungen für die integrierende Kooperation geschaffen werden. Kooperationsgremien auf lokaler Ebene erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass derartige Kooperationsbedingungen geschaffen werden; wie die Darstellung der Beispiele in Teil 4 zeigt, geschieht dies jedoch keineswegs zwangsläufig.

Dass die Schaffung derartiger Kooperationsbedingungen die Kooperation auf der Mikroebene wahrscheinlicher macht, gilt in unterschiedlicher Weise für Impulse zur positiven und negativen Koordination sowie zur Intervention. Wenn es auf der Makroebene Vorgaben zur positiven Koordination gibt, ist zwar eine unmittelbare Umsetzung auf der Mikroebene intendiert und grundsätzlich möglich; in der Verwaltungspraxis sind jedoch häufig Implementationsdefizite zu beobachten, denen durch die Etablierung von Foren und Verfahrensregelungen entgegengewirkt werden kann. Bei Vorgaben zur Intervention – die vor allem bei „underlap“-Problemen eine Rolle spielen – sind Implementationsdefizite noch wahrscheinlicher, da Ansprüche aus einem anderen Politikfeld, wie das Beispiel der Kinderbetreuungsleistungen für Arbeitsuchende zeigt, auf der Mikroebene mangels hierarchischer Stränge zur Durchsetzung oft ignoriert werden. Einen Lösungsweg bildet die Transformierung der Intervention in lokale Verfahrensregelungen zur positiven Koordination. Regelungen zur negativen Koordination führen in der Verwaltungspraxis bei „underlap“-Problemen tendenziell zu Konfliktvermeidung und suboptimaler Problemlösung in Einzelfall, bei „overlap“-Problemen eher zur Verschärfung von strukturellen Konflikten und Abgrenzungstendenzen. Insofern werden die Vorgaben zwar implementiert; diese Implementation dient jedoch nicht der gemeinsamen Problemlösung. Auch hier besteht der Lösungsweg in der Transformierung in Mechanismen positiver Koordination. In diesem Fall stellt die Transformierung eine Gegenimplementation dar, während sich die Erarbeitung von Verfahrensregelungen bei der Vorgabe von Mechanismen der positiven Koordination und der Intervention als aktive Implementation bezeichnen lässt. Bei allen drei Mechanismen zeigt sich, dass das Agieren auf der Mesoebene offenkundig von entscheidender Bedeutung dafür ist, ob und wie auf der Makroebene formulierte Kooperationsanforderungen auf der Mikroebene aufgegriffen werden.

Was die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit in der Sozialpolitik betrifft, so lassen sich im Hinblick auf die Initiierung und Stabilisierung von Kooperation aus der Analyse die folgenden Schlussfolgerungen ableiten:

- Die Akzentsetzung im Hinblick auf die Bedeutung der lokalen Ebene ist grundsätzlich zielführend, da hier wesentliche Kooperationsbedingungen geschaffen werden. Sie bedarf aber der Konkretisierung, wenn eine flächendeckende Stärkung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit über einzelne Beispiele guter Praxis hinaus erreicht werden soll.

- Vorgaben zur Einrichtung von Gremien des Austauschs und des gemeinsamen Lernens können Impulse für die lokale Ebene geben, Strategien für die Schaffung von Kooperationsbedingungen zu entwickeln. Zu einer größeren Verbreitung solcher Strategien kann eine prozedurale Steuerung beitragen, die konkretisierende Anregungen für die Gestaltung der Kooperationsbedingungen gibt – etwa bezogen auf den Abschluss von lokalen Kooperationsvereinbarungen (die Verfahrensregelungen für positive Koordination beinhalten) oder die Einrichtung von operativen Arbeitsgruppen und Fortbildungsprogrammen.
- Um die Implementationswahrscheinlichkeit von Vorgaben zur positiven Koordination und zur Intervention in andere Politikfelder zu erhöhen, ist es sinnvoll, die entsprechenden Regelungen mit Impulsen für die Gestaltung von Kooperationsbedingungen auf lokaler Ebene zu verknüpfen.
- Vorgaben, die auf eine negative Koordination ausgerichtet sind, sind zu überprüfen und sollten, wenn das Ziel von politikfeldübergreifenden Lösungen für interdependente Probleme verfolgt wird, modifiziert und durch Regelungen über positive Koordination ersetzt werden.

Für weiterführende Analysen wäre es von Interesse, die Anwendung und die Wirkungsweisen der Koordinationsmechanismen anhand von anderen durch Interdependenzen gekennzeichneten Fallkonstellationen und anhand von Beispielen aus unterschiedlichen Politikfeldern zu überprüfen. Dabei wäre herauszuarbeiten, inwieweit die in diesem Beitrag empirisch identifizierten Wirkungen der verschiedenen Koordinationsmechanismen verallgemeinerbar sind. Auf diese Weise könnte ein Analyserahmen erarbeitet werden, der über die allgemeine Forderung nach Kooperation dazu beiträgt, Faktoren für ihre Initiierung und Stabilisierung zu ermitteln.

## Anmerkungen

- 1 Im Projekt „Neue Wege NRW“ (2011 bis 2016) wurden in sechs Modellregionen und fünf Transferregionen kooperative Strategien zur Förderung des beruflichen Wiedereinstiegs von Müttern erarbeitet, wobei Fragen der Kooperation zwischen den Politikfeldern „Jugendhilfe“ und „Arbeitsmarkt“ über die konkrete Aufgabenstellung hinaus auch grundsätzlich thematisiert wurden. Dazu wurden in den Regionen Arbeitsgruppen moderiert und fachübergreifende Fortbildungen durchgeführt sowie die Projektergebnisse auf fünf Fachtagungen mit Fach- und Führungskräften beider Felder diskutiert (Köhling et al. 2013). In einer explorativen Studie wurde die Umsetzung der kommunalen Eingliederungsleistungen zur Kinderbetreuung nach § 16a SGB VIII anhand von zwölf kommunalen Fallbeispielen analysiert (Köhling/Stöbe-Blossey 2013). Ergänzend wurden Informationen aus im Kontext der Entwicklung eines Projekts zur Umsetzung von Jugendberufsagenturen geführten Gesprächen mit Vertreter/inne/n von Arbeitsagenturen, Jobcentern und Institutionen der Jugendberufshilfe einbezogen. Die ausgewerteten Daten erlauben somit keinen repräsentativen Überblick über die Praxis der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit, ermöglichen aber einen Einblick in kommunale Fallbeispiele, aus dem sich, verknüpft mit Analysen von Gesetzen und Förderprogrammen sowie fachpolitischen Publikationen, Erkenntnisse über Koordinationsmechanismen ableiten lassen.
- 2 [www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/wirksame-hilfe-alleinerziehende.html](http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/wirksame-hilfe-alleinerziehende.html) (Zugriff 28.08.2015)
- 3 Bönker (2008, S. 319f.) spricht in diesem Kontext von „wechselseitiger Anpassung“ als Oberbegriff für Formen der negativen Koordination. Dieser Begriff wird hier nicht verwendet, da eine Anpassung höchst einseitig erfolgen kann und eben nicht, wie das wechselseitige Lernen, Kommunikation voraussetzt. Der Begriff der negativen Koordination erscheint als Oberbegriff geeigneter, weil er jede Form des Handelns umfasst, die – im Gegensatz zur positiven Koordination – keine gemeinsame Abstimmung, sondern eine einseitige, wie auch immer geartete Berücksichtigung des anderen Feldes beinhaltet.

- 4 [www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de](http://www.keinabschlussohneanschluss.nrw.de) (Zugriff 06.03.2015); MAIS NRW 2012.
- 5 [www.landkreis-sigmaringen.de/2379.php?&publish%5Bid%5D=294046&publish%5Bstart%5D=](http://www.landkreis-sigmaringen.de/2379.php?&publish%5Bid%5D=294046&publish%5Bstart%5D=) (Zugriff 05.09.2015)

## Literatur

- AKJStat (Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik)*, 2012: Monitor Hilfen zur Erziehung 2012. Dortmund: Eigenverlag Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/TU Dortmund an der Fakultät 12 der Technischen Universität Dortmund.
- BA (Bundesagentur für Arbeit)*, 2014: Chancen ergreifen im Arbeitsbündnis Jugend und Beruf. Sozialleistungsträger kooperieren, junge Menschen profitieren. Ostbevern.
- Blätte, Andreas*, 2015: Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 92-112.
- Bönker, Frank*, 2008: Interdependenzen zwischen Politikfeldern – die vernachlässigte sektorale Dimension der Politikverflechtung, in: *Janning, Frank/ Toens, Katrin* (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: VS, S. 315-330.
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik)*, 2014: Arbeitsmarkt aktuell 06/2014. Jugendberufsagenturen: Ziele und Erfolgskriterien aus arbeitsmarktpolitischer Sicht. Berlin.
- Dewe, Bernd/ Wohlfahrt, Norbert*, 1991: Verbundsystem und Netzwerkförderung – Ein neues Aufgabenfeld für die Entwicklung der Sozialarbeit?, in: *dies.* (Hrsg.), *Netzwerkförderung und soziale Arbeit. Empirische Analysen in ausgewählten Handlungs- und Politikfeldern*. Bielefeld: Kleine, S. 7-30.
- Döhler, Marian*, 2014: Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse, in: *Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. 3. Auflage. München: Oldenbourg, S. 75-94.
- Döhler, Marian*, 2015a: Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel. Über das Ende alter Gewissheiten, in: *Döhler, Marian/ Franzke, Jochen/ Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, S. 91-108.
- Döhler, Marian*, 2015b: Das Politikfeld als analytische Kategorie, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 51-69.
- Göbel, Dieter*, 2014: Aufgaben der Jugendsozialarbeit am Übergang Schule-Beruf – Möglichkeiten und Grenzen der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit mit der Arbeitsförderung und Grundsicherung, in: *Der Paritätische* (Hrsg.), *Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend*. 3./4. September 2014, Berlin. Dokumentation. Berlin, S. 7-14.
- Grande, Edgar/ Schneider, Volker*, 1991: Reformstrategien und staatliche Handlungskapazitäten: Eine vergleichende Analyse institutionellen Wandels in der Telekommunikation in Westeuropa. *Politische Vierteljahresschrift* 32 (3), S. 452-478.
- Grunow, Dieter*, 1983: Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 142-167.
- Grunow, Dieter*, 2003: Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse, in: *ders.* (Hrsg.), *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, S. 15-59.
- Haunss, Sebastian/ Hofmann, Jeanette*, 2015: Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 29-49.
- Héritier, Adrienne*, 1993: Policy-Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: *dies.* (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-36.
- Hesse, Jens Joachim*, 1983: Stadt und Staat – Veränderung der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat? Das Beispiel Bundesrepublik Deutschland, in: *Hesse, Jens Joachim/ Ganseforth,*

- Heinrich/ Fürst, Dietrich/ Ritter, Ernst H. et al. (Hrsg.), Staat und Gemeinde zwischen Konflikt und Kooperation. Baden-Baden: Nomos, S. 11-44.
- Hesse, Jens Joachim (Hrsg.), 1986: Erneuerung der Politik „von unten“? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung), 2013: Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II. Eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung. IAB Forschungsbericht 8/2013. Nürnberg.
- IAQ/ FIA/ GendA (Institut Arbeit und Qualifikation/ Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt/ Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht), 2009: Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht – Abschlussbericht. Forschungsbericht 396, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn.
- Jaehrling, Karen, 2015: Does the New Managerialism Stabilise Gender Asymmetries in Street-Level Interactions? The Case of Germany after ‘Hartz IV’, in: *Social Work & Society* 13 (1), S. 20-37.
- Janning, Frank/ Toens, Katrin, 2008: Einleitung, in: *dies.* (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS, S. 7-20.
- Kaltenborn, Bruno/ Kaps, Petra, 2013: Einbeziehung der kommunalen Leistungen in die Zielsteuerung des SGB II. Forschungsbericht 434, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn.
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. 18. Legislaturperiode. [www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicati-onFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicati-onFile) (Zugriff 28.08.2015)
- Köhling, Karola/ Mußinghoff, Hilde/ Schlotjunker, Andrea/ Stöbe-Blossey, Sybille, 2015: Neue Wege zum (Wieder-)Einstieg: Entwicklung und Erprobung einer systematischen Verknüpfung von arbeitsmarkt- und jugendhilfebezogenen Dienstleistungen auf lokaler Ebene. Transfer-Handbuch zum Projekt „Neue Wege NRW“. Duisburg/ Frechen: Inst. Arbeit und Qualifikation/ Inst. für Innovation & Bildung GbR. Internet-Dokument. (Zugriff 28.08.2015)
- Köhling, Karola/ Stöbe-Blossey, Sybille, 2013: Kinderbetreuung im Vermittlungsprozess – explorative Studie 2012. Hrsg. G.I.B. – Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH. Bottrop. [www.iaq.uni-due.de /aktuell/veroeff/2013/Handout\\_Kinderbetreuung\\_Studie\\_2012.pdf](http://www.iaq.uni-due.de /aktuell/veroeff/2013/Handout_Kinderbetreuung_Studie_2012.pdf) (Zugriff 28.08.2015)
- Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit, 2010: Jugendsozialarbeit § 13 SGB VIII als Aufgabe der Jugendhilfe?! Berlin. [www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/JSA\\_als\\_kommunale\\_Aufgabe\\_Jugendhilfe.pdf](http://www.jugendsozialarbeit.de/media/raw/JSA_als_kommunale_Aufgabe_Jugendhilfe.pdf) (Zugriff 28.08.2015)
- Loer, Kathrin/ Reiter, Renate/ Töller, Annette Elisabeth, 2015: Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?, in: *dms – der moderne staat*, Jg. 8, (1). Schwerpunkt Entstehung und Wandel von Politikfeldern, S. 7-28.
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW), 2012: Kein Abschluss ohne Anschluss. Übergang Schule – Beruf in NRW. Zusammenstellung der Instrumente und Angebote. Düsseldorf.
- MAIS (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW), 2014: Kein Abschluss ohne Anschluss. Umsetzung des Landesvorhabens in sieben Referenzkommunen. Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung. Düsseldorf.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1980a: Implementation politischer Programme. Königstein/Ts: Anton Hain.
- Mayntz, Renate, 1980b: Einleitung: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung, in: *dies.* (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Königstein/Ts: Anton Hain, S. 1-19.
- Panitzsch-Wiebe, Marion, 2013: „Niemand soll verloren gehen“. Eine kritische Betrachtung der Jugendberufsagentur, in: *Forum für Kinder- und Jugendarbeit*, März 2013, S. 14-18.
- Raub, Werner, 2011: Rational Choice, in: *Häußling, Roger/ Stegbauer, Christian* (Hrsg.), *Handbuch Netzwerkforschung*. Wiesbaden: VS, S. 269-280.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Planung als politischer Prozess: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1983: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 99-116.

- Stabile, Andreas*, 2014: Erfahrungen mit dem Arbeitsbündnis – Jugend und Beruf aus Sicht der Bundesagentur, in: *Der Paritätische* (Hrsg.), Fachtagung: Alle Jugendlichen erreichen!!! Jugendberufsagenturen: Kooperativ. Rechtskreisübergreifend. Flächendeckend. 3./4. September 2014, Berlin. Dokumentation. Berlin, S. 15-22.
- Stöbe-Blossey, Sybille*, 2011: Alle ziehen am gleichen Strang – aber auch in die gleiche Richtung? Zur Kooperation unterschiedlicher Fach-Communities in der Bildungspolitik, in: *Grimm, Andrea/ Lange, Joachim* (Hrsg.): Kein Nachwuchs für Hartz IV. Bildung für Kinder an den Schnittstellen von SGB II, SGB VIII und Schulpolitik. Rehbürg-Loccum: Evang. Akad. Loccum. Loccumer Protokolle; [20]11,70, S. 47-84.
- Wegrich, Kai/ Stimac, Vid*, 2014: Coordination Capacity, in: *Lodge, Martin/ Wegrich, Kai* (Hrsg.), *The Problem-solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: University Press, S. 41-62.
- Wollmann, Hellmut*, 1979: Politik im Dickicht der Bürokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, Hellmut*, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten? Zur sozialen und räumlichen Selektivität der Wohnungspolitik und ihrer Implementation, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1983: Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-196.

*Anschrift der Autorin:*

Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey, Abteilungsleiterin der Forschungsabteilung Bildung und Erziehung im Strukturwandel (BEST), Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation, Gebäude LE, 47048 Duisburg  
E-Mail: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

Nicolai Dose/Leon Arvid Lieblang

## Genügt die PKW-Maut den eigenen Ansprüchen?

Eine Folgenabschätzung des Infrastrukturabgabengesetzes

### Zusammenfassung

Mit dem *Infrastrukturabgabengesetz* wurde eines der umstrittensten Vorhaben der laufenden Legislaturperiode verabschiedet. Während vor allem der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Alexander Dobrindt, in ihm eine Möglichkeit zur europarechtskonformen Ausweitung der Nutzerfinanzierung deutscher Fernstraßen sieht, rief das Gesetz national und europaweit viel Kritik hervor, die sich vor allem auf die fehlende Europarechtskonformität bezieht. Denn mit der Maut würden Ausländer ungerechtfertigt benachteiligt.

Die Kritik an dem Gesetz sollte jedoch auch andere Aspekte systematisch in den Blick nehmen. An diesem Punkt setzt der vorliegende Beitrag an: Auf der Grundlage eines problemorientierten Ansatzes der Gesetzesfolgenabschätzung wird zunächst die Steuerungskonzeption des Gesetzes herausgearbeitet. Sie ist Ausgangspunkt für eine umfassende Analyse der intendierten Wirkungen und nicht-intendierten Nebenfolgen. Das Ergebnis der Analyse ist eindeutig: Neben der zweifelhaften Europarechtskonformität werden insbesondere der unzureichende Problemlösungsbeitrag des Gesetzes (Generierung von geringen zusätzlichen Mitteln bei hohem Aufwand und gemessen an der Abnutzung der Straßen übermäßige Belastung von PKW-Haltern) sowie erhebliche Nebenwirkungen (Ausweichverkehr und möglicher Kaufkraftverlust in grenznahen Regionen) benannt. Der Beitrag schließt mit Verbesserungsvorschlägen.

*Schlagnworte:* Maut, staatliche Steuerung, Problemorientierung, Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation

### Abstract

*Does the highway toll for passenger cars meet its own aspiration? An impact assessment of the infrastructure charge law*

With the *infrastructure charge law*, one of the most controversial projects of the current legislative period has been adopted. In the perception of the German Federal Minister for Transport and Digital Infrastructure, Alexander Dobrindt, the charge is a possibility to increase the user-related financing of highways that is in conformity with European law. However, in Germany as well as throughout Europe this has been criticized harshly because the toll would especially harm foreign car drivers.

This critique should not distract from additional critical aspects of the law. The following article aims to focus on this issue: Based on a problem-oriented approach of impact assessment, the impact model of the law is going to be identified as a first step. It is the basis for a comprehensive analysis of intended impacts and unintentional side effects. As a result, the low potential of the law for problem-solving (generation of little funds with high effort and, measured by the wear and tear of the highways, a disproportional financial burden on the registered owners of cars) and considerable side effects (traffic evasion and possible losses of consumer demand in regions close to the border) are criticized. The paper concludes with suggestions for improvement.

*Key words:* Toll, governmental steering and control, problem orientation, impact assessment, evaluation

## 1 Einleitung

Die Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes. Einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (vgl. *IW* 2014, S. 21) zufolge werden 64 Prozent der deutschen Betriebe durch Infrastrukturprobleme im Straßenverkehr beeinträchtigt. Auch die Bundesregierung, gemäß Art. 90 GG für Bau und Erhaltung der Bundesfernstraßen zuständig, sieht Handlungsbedarf: Nachdem bereits vor 25 Jahren die Einführung einer Maut für Autofahrer diskutiert wurde (vgl. *Der Spiegel* 1990, S. 18ff.), erfuhr die Idee im Jahr 2013 durch Aufnahme in das Wahlprogramm der CSU zur Landtagswahl (vgl. *CSU* 2013, S. 6f.) und schließlich in den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD eine Renaissance. In letzterem heißt es, dem Ziel einer modernen Infrastruktur

„dient auch [...] eine europarechtskonforme PKW-Maut, mit der wir Halter von nicht in Deutschland zugelassenen PKW an der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben für das Autobahnnetz beteiligen wollen, ohne im Inland zugelassene Fahrzeuge höher als heute zu belasten“ (*CDU/CSU/SPD* 2013, S. 8).

Am 30. Oktober 2014 wurde schließlich der Gesetzentwurf für das *Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (InfrAG)* (vgl. *Bundesregierung* 2014) durch den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, *Alexander Dobrindt*, offiziell vorgestellt und am 17. Dezember 2014 vom Bundeskabinett beschlossen (vgl. *BMVI* 2014b). Nach Zustimmung von Bundestag und Bundesrat wurde das Gesetz durch Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt (vgl. *BGBl.* 2015a, S. 904ff.) am 11. Juni als *Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen (Infrastrukturabgabengesetz)* verkündet, sodass das Gesetz nach den Plänen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur ursprünglich bereits im Jahr 2016 in Kraft treten sollte.

Schon der Gesetzentwurf war von Anfang an stark umstritten. Dass das Gesetz letztlich von der Koalition mehrheitlich beschlossen wurde, ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass seine Einführung im Koalitionsvertrag vereinbart war und von der CSU zusätzlich deutlich gemacht wurde, dass eine Ablehnung den Bestand der Koalition gefährdet hätte. So stellte *Horst Seehofer* klar: „Käme die Maut nicht, würde sich die Frage der Legitimation der Koalition [...] stellen“ (*Seehofer* 2014). Tatsächlich ist der Vollzug des Gesetzes inzwischen nach der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Europäische Kommission gestoppt worden. Es besteht jedoch auch fortgesetzt eine substantielle inhaltliche Kritik an dem Vorhaben. Hier setzt die folgende Analyse an, die das Gesetz unter Rückgriff auf einen steuerungstheoretisch fundierten Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung (*Dose* 2008) systematisch analysiert. Ziel der Analyse ist es, in einem ersten Schritt die explizit, aber auch die implizit zugrundeliegende Steuerungskonzeption offenzulegen. Auf ihrer Basis lassen sich verschiedene Hypothesen formulieren, die in weiteren Schritten auf ihre Plausibilität und politische Durchsetzbarkeit hin geprüft werden. Im letzten Schritt werden mögliche Wirkungen und Nebenwirkungen des vom Gesetz ausgehenden Steuerungsimpulses unter Rückgriff auf einen Kranz von Bewertungskriterien kritisch betrachtet. Die Analyse mündet schließlich in die Diskussion einiger Verbesserungsvorschläge.

Ausgehend von der zentralen Frage nach den potenziellen Wirkungen und Nebenwirkungen des Gesetzes argumentieren wir, dass erstens die erwarteten Einnahmen aus der

Maut in keinem überzeugenden Verhältnis zu den erwarteten monetären und politischen Kosten stehen, dass zweitens die Möglichkeiten, klare Lenkungseffekte auszulösen, verschenkt wurden, und dass drittens PKW-Halter gemessen an der Straßenabnutzung im Vergleich zu LKW-Haltern überproportional belastet werden. Auch befindet sich der Verkehrsminister in einem politischen Dilemma: Bleibt er bei der Kompensation der inländischen Halter durch eine entsprechende Absenkung der KFZ-Steuer, läuft er Gefahr, vor dem Europäischen Gerichtshof wegen fehlender Europarechtskonformität zu scheitern. Streicht er die Kompensation jedoch, wird er mit massivem Widerstand nicht nur der ausländischen, sondern auch der inländischen PKW-Halter konfrontiert werden. Wahrscheinlich würde es dann auch zu weitreichenden Diskussionen in der Parteibasis und bei den Wählern kommen.

Bevor in einem ersten Schritt die Inhalte des Gesetzes skizziert werden, wird zunächst die herangezogene Analysesystematik dargelegt.

## 2 Die problemorientierte Gesetzesanalyse als ein instrumentenorientierter Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung

Die nachfolgende Analyse folgt einem in steuerungstheoretischer und policy-analytischer Tradition stehenden Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung, und ist damit nicht ausschließlich politikwissenschaftlich, sondern vielmehr interdisziplinär angelegt. Der Ansatz lässt sich grundsätzlich prospektiv, begleitend oder retrospektiv einsetzen. Hier wird der Ansatz für eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung (vgl. *Böhret/Konzendorf* 2001, S. 8f.) genutzt. Es geht also vor allem um die Abschätzung möglicher Folgen und Nebenfolgen des vorliegenden Gesetzes, die antizipierend herausgearbeitet werden sollen.

Zur Strukturierung der in den nachfolgenden Abschnitten entwickelten Abschätzung wird im Folgenden zunächst die dem Maut-Gesetz zugrunde liegende Steuerungskonzeption mithilfe eines Hypothesen-Modells systematisch analysiert. Dabei beschreibt die Steuerungskonzeption die Wirkungskette vom Steuerungsimpuls bis zur anvisierten Wirkung. Implizit oder explizit gegebene Hypothesen sollen durch die steuerungstheoretisch angeleitete Analyse aufgedeckt werden. Dies ermöglicht, die Plausibilität der formulierten Hypothesen zu prüfen, und die Erfolgsaussichten antizipierend abzuschätzen. Konkret wird bei der Analyse der Steuerungswirkung zwischen drei Hypothesen differenziert: der Kausal-, Interventions- und Aktionshypothese (*Rossi/Freemann* 1989, S. 128ff.; *Dose* 2008a, S. 125ff.; 2008b, S. 81ff.). Die Kausalhypothese, die häufig auch aus mehreren, miteinander verbundenen Teilhypothesen besteht, bildet meist bereits gegebene oder angenommene Zusammenhänge ab, in die mit dem gewählten Steuerungsimpuls interveniert wird. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Steuerungsimpuls den gewünschten Veränderungsprozess in Richtung des anvisierten Zieles in Gang setzt. Häufig sind die die Wirkungskette zusammenhaltenden Hypothesen jedoch nicht plausibel, da diese nicht unter jeder Bedingung gültig sind. Vielmehr liegt ihr analytischer Wert gerade darin, dass sie helfen, abzuschätzen, ob eine meist implizite Annahme plausibel ist. Auf diese Weise lässt sich sowohl die Gültigkeit der Kausalhypothese als auch die der Interventionshypothese relativieren. Dabei kann gegebenes instrumentenspezifisches Wissen, beispielsweise über typische, instrumentenspezifische Probleme, die Analyse unterstützen (*Hood* 1983;

*Salamon 2000; Dose 2008c, S. 179*). So sind beispielsweise wichtige Erfolgsvoraussetzungen eingesetzter Instrumente nicht durchweg gegeben. Dies führt dann in der Regel zu einem wirkungslosen oder nur teilweise wirkungsvollen Instrumenteneinsatz und damit zu einer wenig plausiblen Interventionshypothese. Gerade entsprechende Fragen nach der Treffsicherheit der eingesetzten Instrumente und solche nach möglichen nicht-intendierten Nebenwirkungen stehen im Mittelpunkt einer Überprüfung der Plausibilität der Interventionshypothese. Im Rahmen der Interventionshypothese ist gleichfalls der Frage nachzugehen, ob die gewählte Instrumentierung ursächlich an dem zugrunde liegenden Problem ansetzt oder doch eher an einem oberflächlich wahrnehmbaren Symptom.

Dieser Aspekt der Analyse des zugrunde liegenden gesellschaftlichen und/oder wirtschaftlichen Problems ist Gegenstand eines eigenständigen zweiten Analyseschritts, der weiter unten skizziert wird. Im Rahmen der Problemanalyse soll die tieferliegende Ursache für einen als unbefriedigend erkannten Zustand herausgearbeitet werden. Denn nur wenn die Ursache eines Problems bekannt ist, können Steuerungsaktivitäten zielgerichtet eingesetzt werden. Sich einer systematischen Problemanalyse zuzuwenden, ist eine alte Forderung der einschlägigen Literatur, die jedoch selten eingelöst wird (*Mayntz 1987, S. 90, 96; 2001, S. 24f.; Ingraham 1987, S. 611*). In dem hier zur Anwendung gelangenden Ansatz basiert die Problemanalyse auf wohlfahrtsökonomischen Konzeptualisierungen (*Dose 2008a, S. 139-141*). Beispielsweise setzt die Umweltökonomie an negativen externen Effekten an, die es auf unterschiedliche Weise zu internalisieren gelte (siehe auch *Weimer/Vining 2011, S. 91-97*). Dieser Gedanke wird aufgegriffen und auf andere Annahmen des Modells ausgedehnt. So verweisen beispielsweise Informationsmängel darauf, dass diese mit zusätzlichen Informationen zu reduzieren sind, es aber zu Fehlallokationen kommen kann, wenn man versucht, ihre Wirkung mit positiven finanziellen Anreizen zu überdecken. Weitere analytische Kategorien sind Unteilbarkeiten, Irreversibilitäten und Anpassungsmängel (*Dose 2008a, S. 145ff.*). Bei der Gesetzesfolgenabschätzung helfen die benannten analytischen Problemkategorien, die Geeignetheit und Ursachenadäquanz eingesetzter Instrumente zu beurteilen. Denn wie eine systematische Analyse einer Reihe von Instrumenten gezeigt hat (*Dose 2008a, 241ff.*) sind je nach herausgearbeiteter Kategorie des jeweils zugrunde liegenden Problems nur jeweils bestimmte Instrumente zur ursachenadäquaten Problemlösung geeignet. So können beispielsweise positive finanzielle Anreize Probleme der Umweltverschmutzung potenziell wirksam lösen helfen, verstärken jedoch die Verzerrung der Ressourcenallokation, weil sich mit ihnen negative externe Effekte nicht tendenziell internalisieren lassen. Dass der bei dem hier zur Anwendung gelangenden Ansatz in den Mittelpunkt gestellte Aspekt der Problemadäquanz häufig nicht hinreichend berücksichtigt wird, muss als ein Grund für weitgehend erfolglose Steuerung betrachtet werden.

In einem weiteren Schritt lässt sich die Analyse durch den Rückgriff auf eine Reihe von zur Verfügung stehenden Bewertungskriterien wie Kosteneffizienz, dynamische Effizienz, Ausmaß des erforderlichen Steuerungswissens, der finanziellen Lasten für die öffentliche Hand sowie des Verwaltungsaufwandes und der Kompatibilität mit gleichzeitig wirkenden Einflüssen anderer Steuerungsmaßnahmen weiter schärfen (*Dose 2008a, S. 229-237*), soweit die Kriterien nicht bereits in die vorhergehende Plausibilitätsprüfung eingegangen sind.

Eine Analyse der Steuerungskonzeptionen einer Policy wäre unvollständig, wenn nicht auch auf die politische Durchsetzbarkeit eingegangen werden würde. Folglich muss in einem abschließenden Analyseschritt abgeschätzt werden, wie hoch die potenziellen

gesellschaftlichen Einigungskosten zu veranschlagen sind. Hierfür wird eine entsprechende, bereits ältere, aber sehr fruchtbare Debatte aus der Implementationsforschung aufgegriffen, die mit der Art einer Policy und dem Ausmaß der angestrebten Änderung arbeitet (*Van Meter/Van Horn* 1975, S. 458ff.). Die analytische Perspektive folgt dabei der Vorgabe des grundlegenden Diktums *Lowis* '„policies determine politics“ (1972, S. 299). Gleichfalls aufgegriffen wird die klassische Differenzierung von Policies in distributiv, regulativ und redistributiv (*Lowi* 1964a, 1964b, 1972 und 1978), wobei diese durch eine schärfere Definition und eine klare analytische Perspektive auf gesellschaftlichen Widerstand für die Analyse fruchtbar gemacht werden, sodass zusammen mit der Betrachtung des Ausmaßes der angestrebten Änderung Aussagen über den potenziellen gesellschaftlichen Widerstand und damit die Einigungskosten formuliert werden können (*Dose* 2008a, S. 217ff.; 2008c, S. 182ff.).

Insgesamt handelt es sich bei dem hier auf das PKW-Mautgesetz angewendete Verfahren um eines, das eine umfassende Analyse in vergleichsweise kurzer Zeit ermöglicht. Damit unterscheidet es sich beispielsweise vom breiter ansetzenden klassischen Verfahren nach *Böhret* und *Konzendorf* (2001; siehe auch *BMI* 2000 und 2009) oder auch vom aufwendigeren *Better-Regulation-Ansatz* der Europäischen Kommission, der ähnlich wie das hier zur Anwendung gelangende Verfahren darauf abzielt, „designing EU policies and laws so that they achieve their objectives at minimum cost“ (*European Commission* 2015, S. 5)<sup>1</sup>. Grundlage des hier eingesetzten Verfahrens ist eine sehr klare Offenlegung der dem jeweiligen Gesetz zugrunde liegenden Steuerungskonzeption. Diese Steuerungskonzeption spiegelt den Anspruch des Gesetzgebers wider. Hierdurch unterscheidet sich der originär interdisziplinäre Ansatz auch von einer rein politikwissenschaftlichen Herangehensweise, bei der aus der Perspektive einer eigenen Fragestellung oder einer spezifischen theoretischen Konzeptionalisierung ein spezifischer Gegenstand in den Blick genommen wird. Die Zerlegung einer Steuerungskonzeption in Hypothesen soll helfen, die entscheidenden Fragen an den Gegenstand zu richten und eine eng am Gesetz orientierte Analyse zu gewährleisten. Die formulierten Fragen lassen sich häufig bereits auf der Basis vorliegender Einzelstudien oder steuerungstheoretischer Erkenntnisse beantworten, deren aktueller Stand in die Konstruktion des hier verwendeten Analysemodells eingegangen ist (*Dose* 2008, S. 29-122, S. 241-399, S. 433-457). In seltenen Fällen können auch schnell durchzuführende Telefoninterviews mit im jeweiligen Themenfeld ausgewiesenen Experten ergänzend herangezogen werden.

Um zu einer fundierten Folgenabschätzung zu gelangen, wurden zunächst das Gesetz, die Begründung des Gesetzes sowie vorhergehende Entwürfe des Gesetzes ausgewertet, um die Steuerungskonzeption des Gesetzes herauszuarbeiten. Für die anschließende Problemanalyse und die Plausibilitätsprüfung wurde Primär- und Sekundär- sowie graue Literatur herangezogen. Da die Einführung der PKW-Maut auch öffentlich intensiv diskutiert wurde, konnten zusätzlich Äußerungen von Politikern verarbeitet werden, die in den Medien veröffentlicht wurden.

### 3 Ziele und Maßnahmen des Gesetzes zur Einführung der PKW-Maut

#### 3.1 Ziele des Gesetzes

Dem vorliegenden Gesetz liegt das Ziel zugrunde, die Nutzerfinanzierung von Bundesfernstraßen europarechtskonform auszuweiten und so den Standard des Bundesfernstraßennetzes durch die Generierung zusätzlicher finanzieller Mittel aufrecht zu erhalten und auszubauen (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 1ff.). Damit soll der von der Bundesregierung erwartete Zuwachs beim Verkehrsaufkommen bewältigt werden. Ferner soll die Abhängigkeit vom Bundeshaushalt verringert, die Planungssicherheit erhöht und eine gerechtere Beteiligung aller Nutzer erreicht werden (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S.1).

#### 3.2 Vorgesehene Maßnahmen

Die Maßnahme, mit der die genannten Ziele erreicht werden sollen, ist neben der Ausweitung der LKW-Maut eine *Infrastrukturabgabe*. Es handelt sich um eine Abgabe, durch welche die Nutzerfinanzierung ausgeweitet werden soll. Differenziert wird zwischen Haltern von im Inland und Haltern von *nicht* im Inland zugelassenen PKW und Wohnmobilen:

- Halter von im Inland zugelassenen Fahrzeugen müssen die Abgabe gemäß § 1 Abs. 1 InfrAG i.V.m. § 1 Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) auf allen Bundesfernstraßen im Sinne des § 1 FStrG aufbringen. Die Entrichtung erfolgt bei ihnen gemäß § 7 Abs. 1, § 8 InfrAG i.V.m. Anlage 1 Abs. 1 Nr. 3 InfrAG ausschließlich über den Kauf einer elektronischen Jahresvignette, deren Preis vom Hubraum und den Umwelteigenschaften des Kraftfahrzeugs abhängig ist, jedoch höchstens 130 Euro beträgt.
- Halter von nicht im Inland zugelassenen Fahrzeugen müssen gemäß § 1 Abs. 2 InfrAG i.V.m. § 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG die Abgabe vorerst nur für die Nutzung von Bundesautobahnen entrichten, nicht jedoch für Bundesstraßen im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 2 FStrG. Auch für sie besteht die Möglichkeit des Erwerbs einer Jahresvignette, die gemäß §§ 7, 8 InfrAG i.V.m. Anlage 1 Abs. 1 InfrAG durch zwei Alternativen ergänzt wird: Eine Kurzzeitvignette für zehn Tage, welche je nach potenziellem Preis für die Jahresvignette fünf, zehn oder 15 Euro kostet und eine Zweimonatsvignette, für die nach derselben Berechnungsgrundlage 16, 22 oder 30 Euro zu entrichten sind.

Halter von in Deutschland zugelassenen PKW werden gleichzeitig durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes und des Versicherungsteuergesetzes (Zweites Verkehrsteueränderungsgesetz – 2. VerkehrStÄndG) vom 8. Juni 2015 gemäß Art. 1 Nr. 7 VerkehrStÄndG finanziell entlastet. Für sie bleibt durch die Kompensation die Nettoabgabenbelastung laut Bundesregierung konstant. Begründet wird die Maßnahme damit, dass die Halter von in Deutschland zugelassenen PKW bereits über die Kraftfahrzeugsteuer zur Finanzierung der Infrastruktur herangezogen werden.

Jährlich werden Einnahmen von 3,7 Milliarden Euro erwartet, die sich aus 700 Millionen Euro von nicht im Inland und 3 Milliarden Euro von im Inland zugelassenen Fahrzeugen zusammensetzen. Da die drei Milliarden Euro, die von inländischen Fahrzeughal-

tern erwartet werden, durch die Reduktion der Kraftfahrzeugsteuer kompensiert werden, sind letztendlich ausschließlich die 700 Millionen von im Ausland zugelassenen Fahrzeugen positiv zu verbuchen. Ihnen stehen jährliche Systemkosten in Höhe von 202,5 Millionen Euro gegenüber (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 3). Abgesehen von einmaligen Implementierungskosten in Höhe von 379 Millionen Euro ergibt sich somit insgesamt ein jährlicher prognostizierter Überschuss von rund 500 Millionen Euro, die dem Verkehrsetat zusätzlich zur Verfügung stehen sollen. Die Einnahmen sollen den Verkehrsetat defiskalisieren und zweckgebunden der Verkehrsinfrastruktur zugutekommen (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 2f.).

## 4 Analyse der Steuerungskonzeption

Die einführend beschriebene Methode der Zerlegung einer explizit oder implizit angelegten Steuerungskonzeption soll nachfolgend auf das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen angewendet werden. Als Grundlage für die anschließende, differenzierte Plausibilitätsprüfung ist eine Zerlegung in mehrere Hypothesen sinnvoll. Ausgehend von der im Gesetz enthaltenen Steuerungskonzeption – und ausgehend von dieser explizit oder implizit formulierten Steuerungskonzeption – lassen sich die folgenden Hypothesen formulieren:

### **Interventionshypothese**

Die Erhebung einer Infrastrukturabgabe führt zu Mehreinnahmen.

#### *Kausalhypothese 1*

Die Mehreinnahmen führen zu höheren und vom Bundeshaushalt unabhängigen Investitionen in die Infrastruktur.

#### *Kausalhypothese 2*

Höhere und vom Bundeshaushalt unabhängige Investitionen in die Infrastruktur führen zum Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes.

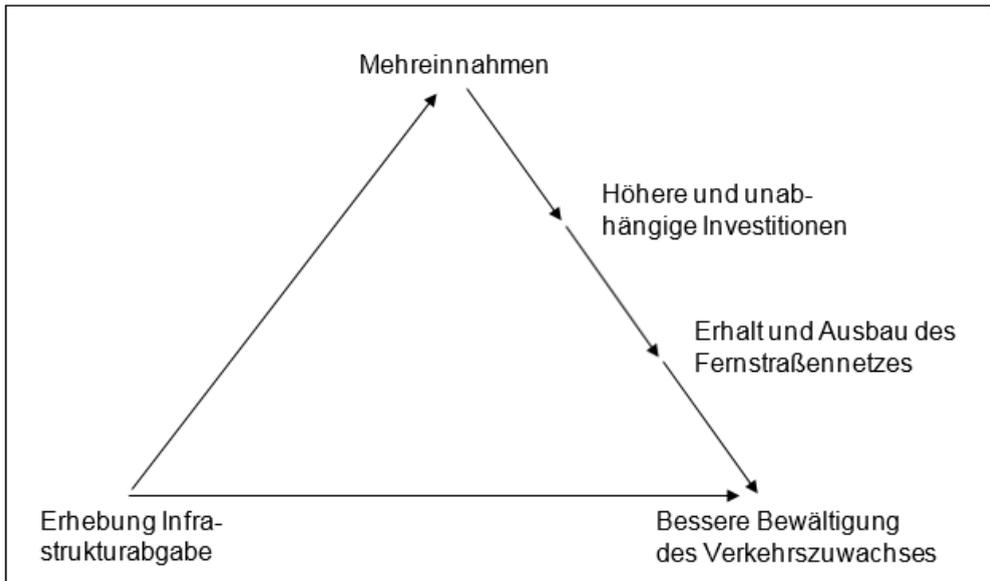
#### *Kausalhypothese 3*

Der Erhalt und der Ausbau des Bundesfernstraßennetzes führen zu einer besseren Bewältigung des Verkehrszuwachses.

### **Aktionshypothese**

Die Erhebung einer Infrastrukturabgabe führt letztendlich zu einer besseren Bewältigung des Verkehrszuwachses.

Abb.1: Graphische Darstellung der zugrunde liegenden Steuerungskonzeption



(Quelle: Eigene Darstellung)

## 5 Problemanalyse: Gibt es Hinweise auf eine verzerrte Ressourcenallokation?

Gemäß des zugrundeliegenden, wohlfahrtsökonomisch fundierten Ansatzes geht von der Benutzung des Fernstraßennetzes durch Kraftfahrzeughalter ein *negativer externer Effekt* aus. Denn neben den privat anfallenden Kosten der Autofahrer werden durch den Gebrauch der Verkehrswege und deren daraus resultierender Abnutzung zusätzlich soziale Kosten verursacht, die jedoch nicht nur bei den Haltern selbst anfallen, sondern auf die Allgemeinheit externalisiert werden. In der Folge ist die Nutzung der Bundesfernstraßen durch Kraftfahrzeuge zu günstig, sodass es zu einer Verzerrung der Ressourcenallokation und damit zu einer allokationsineffizienten, in diesem Fall zu hohen Belastung der Verkehrswege kommt. Eine tendenzielle Internalisierung der externen Effekte wäre erreicht, falls durch das Gesetz die Verursacher der Effekte mit den Mehrkosten belastet würden. Durch die bisherigen Regelungen, die Kraftfahrzeugsteuer und die Energiesteuer, werden die externen Effekte zwar bereits von den deutschen Autofahrern teilweise internalisiert; nicht sosehr jedoch von Haltern von im Ausland gemeldeten Fahrzeugen, die aufgrund des dortigen niedrigeren Preisniveaus für Kraftstoffe bevorzugt im Ausland tanken. Da das Gesetz vorsieht, neben den inländischen auch die Halter von ausländischen Kraftfahrzeugen an der Finanzierung zu beteiligen, ist die Erhebung einer Infrastrukturabgabe grundsätzlich geeignet, die externen Effekte tendenziell zu internalisieren. Insgesamt setzt das Gesetz also unter analytischen Gesichtspunkten am zugrundeliegenden gesellschaftlichen Problem an.

Betrachtet man jedoch den Gesichtspunkt der Straßenabnutzung, ist der Blick insbesondere auf den LKW-Verkehr zu richten. Das Fahren von Lastkraftwagen ab 12 t Gesamtgewicht unterliegt bereits der so genannten LKW-Maut. Für LKW der besten Schadstoffklasse 6 fallen lediglich Abgaben für die Finanzierung der Infrastruktur an. Anders als bei den niedrigeren Schadstoffklassen wird bei letzterer also keine Abgabe auch für die Umweltverschmutzung geleistet. Der reine Anteil für die Nutzung der Infrastruktur beträgt für alle Schadstoffklassen bei bis zu drei Achsen 11,3 Cent und ab vier Achsen 11,7 Cent pro gefahrenem Kilometer.<sup>2</sup> Vergleicht man diese von der LKW-Maut verursachten Kosten mit den Kosten pro gefahrenem Kilometer nach Infrastrukturabgabe, wird deutlich, dass letztere merklich unterhalb derjenigen für die LKW-Maut liegen. Denn geht man von einer mittleren jährlichen Fahrleistung von 15.000 km für PKW aus, ergibt sich bei einem Preis für die PKW-Vignette von 130 Euro ein Betrag in Höhe von rund 0,9 Cent pro Kilometer. Legt man eine jährliche Fahrleistung von 11.000 km zugrunde, steigt der Kilometerpreis auf 1,18 Cent und macht damit rund ein Zehntel des Preises für LKW aus. Nach dem Vierte-Potenz-Gesetz wird jedoch eine Straße von einem LKW mit 30 t Gesamtgewicht und einer Achslast von 10 t etwa 10.000mal so stark wie von einem PKW belastet (vgl. *Steinauer/Kemper* 2005, S. 30). Würde dem Verursacherprinzip strikt gefolgt werden, müsste die Maut pro Kilometer für LKW das 10.000-fache des Betrags für PKW ausmachen. Würde hingegen der LKW-Mautsatz-Anteil für die Infrastruktur als Referenz genutzt werden, dürfte die PKW-Maut nur 0,00117 Cent pro Kilometer betragen. Bei einer angenommenen durchschnittlichen jährlichen Fahrleistung von sogar 15.000 km dürfte die PKW-Jahresmaut demnach nur gut 17,50 Euro betragen. Bezieht man also die Straßenschäden, die durch LKW verursacht werden, mit in die Betrachtung ein, verzerrt die PKW-Maut trotz der Internalisierungstendenz die Ressourcenallokation erheblich. Eine jährliche PKW-Maut in Höhe der genannten 17,50 Euro wiederum ist kaum realistisch, weil dann die Systemkosten die Einnahmen klar übersteigen würden.

Eine weitere Verzerrung der Ressourcenallokation entsteht durch die Nichtbelastung von Kleinlastern mit einem zulässigen Gesamtgewicht zwischen 3,5 t und 7,5 t. Sie werden weder von der LKW-Maut erfasst, noch würden sie von der PKW-Maut abgedeckt werden, obwohl sie wegen ihres im Vergleich zu PKW höheren Gewichts die Straßen stärker belasten als PKW. Sie verursachen also externe Effekte, ohne dass durch eine entsprechende gesetzliche Regelung eine zumindest tendenzielle Internalisierung erfolgt. Gleiches gilt für Fernbusse, die trotz eines Gesamtgewichts von bis zu 18 t nicht mautpflichtig sind.

Weitergehend ließe sich kritisieren, dass es gar keiner zusätzlichen Internalisierung der von Straßenabnutzung ausgehenden externen Effekte bedarf. Denn die Berechnung der Wegekostendeckung zeigt, dass Besitzer von PKW bereits jetzt deutlich mehr für die Straßenbenutzung bezahlen, als sie Kosten verursachen. Letzte Studien aus dem Jahr 2009 (vgl. *Link u.a.* 2009, S. 108) zeigen, dass der Deckungsgrad für inländische PKW auf Bundesfernstraßen bei 347 Prozent liegt, für ausländische PKW immerhin noch bei 172 Prozent. Im Wesentlichen ist diese Überdeckung auf die Einnahmen aus Energiesteuern zurückzuführen, die in der betrachteten Studie jedoch lediglich geschätzt werden konnten. Allerdings lässt sich aus diesen Zahlen ableiten, dass die inländischen PKW mehr öffentliche Einnahmen generieren als die ausländischen, es also unter Gleichheitsgesichtspunkten für die ausländischen PKW-Halter grundsätzlich einen gewissen Anpassungsbedarf gibt.

## 6 Plausibilitätsprüfung der Hypothesen

Nachfolgend werden die weiter oben formulierten Hypothesen schrittweise auf ihre Plausibilität überprüft.

### 6.1 Zu den Kausalhypothesen: Wirkung von Mehreinnahmen auf die Infrastruktur und die Bewältigung des Verkehrsaufkommens

Die Plausibilität der *ersten Kausalhypothese* erscheint zunächst naheliegend und hinreichend begründet: Da es sich bei der Infrastrukturabgabe nicht um eine Steuer handelt, die dem Gesamtdeckungsprinzip unterliegt, können die Mehreinnahmen gemäß § 15 InfrAG zweckgebunden für die Infrastruktur eingesetzt werden. Auch die Unabhängigkeit der Infrastrukturinvestitionen vom Bundshaushalt wird demnach erhöht, weil sämtliche Einnahmen in den Verkehrsetat fließen und damit die Steuerfinanzierung teilweise durch eine Nutzerfinanzierung ersetzt wird. Trotzdem muss eine strenge Zweckbindung nicht zwingend zu einer besseren Straßeninfrastruktur führen: So fließen die Einnahmen der seit 2005 erhobenen Maut für LKW nur zu 51 Prozent in den Straßenverkehr. Der übrige Anteil kommt dem Schienennetz und Binnenwasserstraßen zu (vgl. Baum u.a. 2010, S. 61).

Basis der *zweiten Kausalhypothese* ist die Annahme, dass es zukünftig zu einem merklichen Verkehrszuwachs kommt (vgl. BT-Drs. 18/3990, 2015, S. 1). Langfristprognosen deuten tatsächlich auf eine deutliche Zunahme des Verkehrsaufkommens sowohl im Individual- als auch Güterverkehr hin (vgl. BVU/ITP 2007, S. 3f.). Jedoch ist fraglich, inwieweit die Höhe der Abgabe hinreichend zum Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes beitragen kann. Den prognostizierten Einnahmen von 500 Millionen Euro stehen Ausgaben aus dem Bundshaushalt von jährlich rund 2,9 Milliarden Euro für das Bundesfernstraßennetz gegenüber (Stand 2014, vgl. BMVI 2014a, S. 29). Es würde also eine Einnahmequelle geschaffen, die den Verkehrsetat mitunter deutlich erhöht und zum Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes beitragen könnte. Jedoch muss zusätzlich der Finanzbedarf beachtet werden: Gutachten machen einen Mehrbedarf geltend, der mit mindestens 40 Milliarden Euro in den nächsten zehn Jahren alleine für die Fernstraßen deutlich über den erwarteten Einnahmen liegt (vgl. IW 2014, S. 71). Der Bundesrat geht in seiner Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf gar von einem Fehlbetrag in Höhe von 7,2 Milliarden Euro pro Jahr aus (vgl. BT-Drs. 18/3990, 2015, S. 42). Damit ist fraglich, ob der Ausbau und Erhalt durch die Einnahmen tatsächlich signifikant vorangetrieben werden kann.

Die *dritte Kausalhypothese*, mit welcher ein Zusammenhang zwischen dem Erhalt und dem Ausbau des Bundesfernstraßennetzes und einer besseren Bewältigung des angenommenen Verkehrszuwachses hergestellt wird, ist gleichfalls kritisch zu hinterfragen, denn Verkehrsbewältigung geht über bauliche Maßnahmen hinaus. Alternativ wäre denkbar, Maßnahmen zu ergreifen, die das Verkehrsaufkommen verringern. Ein solcher, auf Verkehrsverlagerungen zielender Lenkungseffekt, wird jedoch im Gesetz explizit nicht gewünscht. Darauf deutet insbesondere die Formulierung der „Sicherung des Verkehrs“ (Bundesregierung 2014, S. 37) hin. Damit setzt der Entwurf nicht an dem steigenden Verkehrsaufkommens an, sondern fokussiert lediglich auf ein Symptom.

## 6.2 Zur Interventionshypothese: Direkte Wirkung der Mehreinnahmen

Wurde soweit im Rahmen der Diskussion der Kausalhypthesen der als gegeben angenommene Zusammenhang kritisch hinterfragt, soll im Folgenden die *Interventionshypothese* zum Gegenstand der Analyse gemacht werden. Damit sind insbesondere Fragen der Treffsicherheit der Intervention und ihrer Nebenfolgen angesprochen. Dem Gesetz liegt ein relativ niedriger Steuerungsanspruch zugrunde. In aller Regel werden Abgaben wie die hier analysierte PKW-Maut als negative finanzielle Anreize mit dem Ziel einer Verhaltensänderung ausgestaltet. Damit rückt für gewöhnlich die Frage in den Vordergrund, ob der negative finanzielle Anreiz ungefähr in einer Höhe angesetzt wurde, die verspricht, die anvisierte Verhaltensänderung zu erreichen. Im vorliegenden Fall ist jedoch überraschenderweise gar kein solcher Lenkungseffekt beabsichtigt. Vielmehr wird allein auf den Finanzierungseffekt der Abgabe abgestellt. Denkbar und wahrscheinlich ist allerdings, dass sich unbeabsichtigt ein Lenkungseffekt einstellt, wenn beispielsweise Halter von im Ausland gemeldeten Fahrzeugen von der Bundesautobahn auf die für sie noch frei befahrbaren Bundesstraßen oder gar niedrigerrangige Straßen ausweichen, um der Maut zu entgehen. Auch diesen Aspekt gilt es zu prüfen.

Zunächst soll es jedoch um die Höhe des möglichen Finanzierungseffekts gehen. Tatsächlich muss infrage gestellt werden, dass es zu den angenommenen Mehreinnahmen in Höhe von 500 Millionen Euro kommen wird. Denn alternativ vorgelegte Studien zeigen, dass sich die von ausländischen Haltern generierbaren Einnahmen lediglich auf 260 Millionen Euro belaufen werden (vgl. *Ratzenberger* 2014, S. 16). Abzüglich der Systemkosten würde der Überschuss bei rund 60 Millionen Euro jährlich liegen. Auch der Bundesrat zweifelt die Höhe der prognostizierten Einnahmen und Ausgaben an: So könne er „die statistischen Daten nicht nachvollziehen, die die Bundesregierung der Rechnung zugrunde legt“ und äußert daher „erhebliche Bedenken hinsichtlich der Relation zwischen dem anfallenden Erfüllungsaufwand und den zu erwartenden Einnahmen“ (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 43). Minister *Dobrindt* hingegen sprach davon, dass „das Ministerium hier konservativ vorgegangen ist und geradezu vorsichtig kalkuliert hat“ (*Dobrindt* 2015, S. 3).

Aufgrund der teils stark divergierenden Einnahmeschätzungen stellte sich lange Zeit die Frage, auf welcher Berechnungsgrundlage die Zahlen des Bundesministeriums fußen. Erst nach einer erfolgreichen Klage der Wochenzeitung *DIE ZEIT* vor dem Verwaltungsgericht Berlin<sup>3</sup> wurden die Zahlen veröffentlicht. Demnach wird beispielsweise die Zweimonatsvignette nicht in die Berechnung einbezogen, da entsprechende Erfahrungen in Österreich zeigten, dass diese kaum genutzt würde. Die Mehrheit der Einnahmen soll folglich über die Jahresvignette erzielt werden. Die Schätzungen des Ministeriums liegen hier mit acht Millionen verkauften Vignetten fünfmal so hoch wie bei vergleichbaren Berechnungen. Die Vignetten sollen größtenteils durch Tagesgeschäftreisende erworben werden: So geht das Ministerium davon aus, dass auch nur bei einer einmaligen Grenzüberquerung pro Jahr eine Jahresvignette statt einer Zehntagesvignette erworben wird. Als Begründung für dieses eigentlich unlogische Verhalten wird eine Aufwandsminimierung angeführt (vgl. *Rohrbeck* 2015). Die der Berechnung zugrunde liegenden Annahmen gehen also von sehr optimistischen Voraussetzungen aus, was vor dem Hintergrund anderer Gutachten die Plausibilität der Berechnung durchaus fraglich erscheinen lässt. Weitere Mindereinnahmen könnten durch die Möglichkeit der Rückforderung gemäß § 10 InfrAG entstehen, deren Höhe sich ex ante jedoch nur schwer abschätzen lässt.

Indem die Bundesregierung mit dem Gesetz bewusst auf den – wie jetzt deutlich wird – relativ schwachen Finanzierungseffekt setzt, verschenkt sie ein zumindest theoretisch gegebenes, zusätzlich einzusetzendes Steuerungspotenzial. Sie könnte das Problem der nicht hinreichend unterhaltenen Infrastruktur von zwei Seiten angehen: Erstens durch eine Verringerung des Verkehrs über die Verteuerung der Nutzung von Personenkraftwagen und Wohnmobilen, sodass die Bundesfernstraßen weniger intensiv genutzt und abgenutzt würden, und zweitens durch die Art der Verwendung der eingenommenen Mittel. Dass der Gesetzgeber einseitig auf den letztgenannten Finanzierungseffekt setzt, dürfte auch mit dem potenziell höheren gesellschaftlichen und politischen Widerstand zu tun haben, weil sich ein substanzieller Lenkungseffekt erst bei einer höheren und alle, also die ausländischen und inländischen Fahrzeughalter gleichermaßen treffenden Abgabe, einstellen dürfte.

Ein geringer Lenkungseffekt kann sich potenziell auch bei einer relativ niedrigen Höhe der Maut einstellen. Da die Abgabe gemäß Gesetz jedoch nicht das Verkehrsaufkommen steuern, sondern lediglich zur Finanzierung der Verkehrswege beitragen soll, ist die Abgabe aus Sicht der Bundesregierung so auszugestalten, dass sie niedrig genug ausfällt, um Verkehrsverlagerungen zu verhindern (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4). Insbesondere bei den Lösungen für ausländische Halter, Vignetten nur für einige Tage oder Wochen zu erwerben, ist jedoch fraglich, ob die Abgabe niedrig genug ausfällt, um Lenkungseffekte zu verhindern. So bewerten Studien die Preiselastizität der Nachfrage nach Fahrleistungen mit  $-0,3$ , was bedeutet, dass eine Verteuerung der kilometerbezogenen Kosten um zehn Prozent zu einem Fahrleistungsrückgang von drei Prozent führt (vgl. *Maibach/Schreyer/Sutter* 2008, S. 27; *Hautzinger/Mayer* 2004, S. 88). Insgesamt ist davon auszugehen, dass insbesondere beim privaten Verkehr ausländischer Halter ein nicht-intendierter Lenkungseffekt (vgl. *BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4) in Form von Verkehrsverlagerungen auf andere Straßen beziehungsweise eine Minderung des Verkehrsaufkommens in Grenzregionen auftreten wird.

Auch eine die Planungssicherheit der Akteure beeinträchtigende *Änderung der Abgabenhöhe* ist nicht auszuschließen: Treten nicht-intendierte Verhaltensänderungen, d.h. Verkehrsverlagerungen nach der Einführung auf, ist eine Nachsteuerung durch eine Änderung der Abgabenhöhe wahrscheinlich; diese Möglichkeit ist bereits im Gesetz angelegt. Demnach können bei Verkehrsverlagerungen „geeignete Gegenmaßnahmen“ ergriffen werden (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4).

Eine wichtige Rolle spielen bei der Plausibilitätsprüfung auch mögliche *Nebenfolgen*. Entgegen der Einschätzung im Gesetz (*BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 4) ist es durchaus wahrscheinlich, dass es zu Verkehrsverlagerungen der im Ausland gemeldeten PKW auf abgabenfreie Verkehrswege kommen wird, was die Einnahmen mindern könnte. Andere Straßen als Fernstraßen sind tendenziell unfallträchtiger, sodass höhere Unfallkosten die Folge wären (vgl. *Baum* u.a. 2010, S. 29). Nicht auszuschließen ist zudem, dass grenznaher Verkehr vermieden wird, sodass in entsprechenden Regionen wirtschaftliche Nachteile auftreten könnten – insbesondere, wenn die Infrastrukturabgabe auf alle Straßen ausgeweitet werden sollte, was die Formulierungen im Gesetz zumindest nahe legen. Für dieses Argument sprechen auch die recht hohen Vignettenpreise für Halter ausländischer Fahrzeuge. Dass die Infrastrukturabgabe für im Ausland gemeldete Fahrzeuge lediglich auf Autobahnen gilt, dürfte auf Proteste grenznaher Kommunen zurückzuführen sein, deren Einzelhandel von grenzüberschreitenden Käufen profitiert; auch wenn hier beachtet werden muss, dass die günstige Erreichbarkeit vieler grenznaher Kommunen nur über das Autobahnnetz gewährleistet ist (vgl. *BT-Drs. 18/3990*, 2015, S. 42). Schließlich muss

auch eine mögliche Verringerung der Einnahmen aus der Energie- und Mehrwertsteuer in die Betrachtung einbezogen werden, wenn es zu einem das Verkehrsaufkommen reduzierenden, freilich nicht-intendierten Lenkungseffekt kommen sollte.

Insgesamt sind alle Hypothesen wenig plausibel. Die anvisierten Wirkungen werden sich kaum einstellen. Erfolg der Zweckbindung, erwartete Einnahmen und Verkehrsbeeinträchtigung sind infrage zu stellen, während nicht-intendierte Nebenfolgen wie der unerwünschte Rückgang der Nachfrage von Ausländern in grenznahen Regionen wahrscheinlich auftreten werden.

### 6.3 Analyse aus dem Blickwinkel ergänzender Bewertungskriterien

Stand bei der bisherigen Analyse als zentrales Kriterium die Treffsicherheit im Vordergrund, können weitere Bewertungskriterien das Urteil über das zu analysierende Gesetz schärfen. Betrachtet man das Bewertungskriterium *Verwaltungsaufwand*, wird deutlich, dass keine neuen Behörden zur Implementation des Gesetzes geschaffen werden müssen. Dies verweist jedoch nicht auf einen niedrigen Verwaltungsaufwand, denn es muss in substanziellen Umfang zusätzliches Personal eingestellt werden. Der Gesetzgeber selbst rechnet hier mit zusätzlichen 371 Stellen beim Bundesamt für Güterverkehr und beim Kraftfahrtbundesamt. Möglicherweise kommen weitere Stellen bei den örtlichen Zulassungsstellen hinzu. Zu berücksichtigen ist auch der Aufwand eines privaten Betreibers für den Systembetrieb und die Erhebung der Abgabe, der mit jährlich 164 Millionen Euro veranschlagt wird, und damit – wie bereits berechnet – die Einnahmen aus der Abgabe deutlich reduziert. Der Koordinationsaufwand zwischen den Behörden, vor allem zwischen Bundesamt für Güterverkehr und Kraftfahrtbundesamt, trägt jedoch zu einem hohen Verwaltungsaufwand bei. Beim Verwaltungsaufwand geht es zwar auch um die Frage nach den absoluten Kosten der Implementierung einer Steuerungsaktivität, wichtiger noch sind sie für einen Vergleich alternativer Ansätze. Ohne Kapitel 8 vorgeifen zu wollen, ist bereits hier darauf zu verweisen, dass der Verwaltungsaufwand höher ist als bei alternativen Regelungen, wie beispielsweise einer Infrastrukturabgabe ohne Kompensationszahlungen.

Die Infrastrukturabgabe trifft schließlich auf ein Feld, das bereits staatlicher Steuerung unterliegt. Insofern ist auch die *Kompatibilität mit gleichzeitig wirkenden Einflüssen staatlicher Steuerung* zu beachten. Hier ist vor allem auf die Energie- und KFZ-Steuer zu verweisen, die das Halten und Führen von Kraftfahrzeugen besteuern und damit bereits zur Finanzierung der Infrastruktur beitragen.<sup>4</sup> Ein umgekehrter Effekt geht von der Entfernungspauschale aus. Mit ihr subventioniert der Staat das Autofahren über die steuerliche Absetzbarkeit von Fahrten zum Arbeitgeber, welche durch die Infrastrukturabgabe nun jedoch wieder finanziell belastet werden soll.

Insgesamt muss formuliert werden, dass die Infrastrukturabgabe nicht integraler Bestandteil eines Gesamtkonzeptes ist, sondern vielmehr eine additiv hinzugefügte Regelung. Dies führt sogleich zu Problemen, weil aus Perspektive des in den Vordergrund der offiziellen Argumentation gestellten Gerechtigkeitsaspekts die deutschen Autofahrer bei der KFZ-Steuer um den Betrag der zusätzlichen Abgabe entlastet werden müssen. Diese Entlastung wiederum wirft Fragen nach der Europarechtskonformität auf.

## 6.4 Europarechtskonformität

Der Steuerungserfolg eines Gesetzes hängt immer auch von der Beachtung und Einbeziehung der institutionellen Bedingungen ab (Dose 2008a, S. 166ff.). Dies betrifft auch die Frage nach einer möglichen Kollision mit höherrangigem Recht. Im Fall der Infrastrukturabgabe wurde früh deutlich, dass die implizit mit der Erhebung der Abgabe verknüpfte Reduktion der von deutschen Fahrzeughaltern entrichteten KFZ-Steuer problematisch sein könnte. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob Art. 18 Abs. 1 AEUV verletzt ist, der eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet. Das Bundesverkehrsministerium verweist hierbei auf ein Gutachten, welches das Vorhaben als europarechtskonform einstuft (vgl. Hillgruber 2014). Andere Experten bezweifeln die europarechtliche Zulässigkeit (vgl. u.a. Rathke 2014).

Am 18. Juni 2015, und damit bereits exakt eine Woche nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt, gab die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ bekannt, dass ein Vertragsverletzungsverfahren, also eine Aufsichtsklage gemäß Art. 258 AEUV gegen Deutschland eingeleitet worden sei. Durch die ordnungsgemäße Übermittlung eines Mahnschreibens befindet sich das Vertragsverletzungsverfahren derzeit im Vorverfahren. Als Begründung wurden zum einen erhebliche Zweifel an der Europarechtskonformität angeführt, insbesondere hinsichtlich der „indirekten Diskriminierung auf Basis der Staatsangehörigkeit“ (EU-Kommission 2015, S. 1). Zum anderen sei die Höhe der Preise für Kurzzeitvignetten mit Blick auf die Höhe der Jahresvignetten unverhältnismäßig, obwohl die Preise, wie ein Vergleich des Gesetzes mit dem ersten Gesetzentwurf zeigt, zusätzlich gestaffelt wurden. Grundsätzlich wird bemängelt, dass trotz des intensiven Austausches zwischen der Kommission und deutschen Behörden die Bedenken der Kommission weiterhin bestehen (vgl. EU-Kommission 2015, S. 1).

Letztlich ist anzunehmen, dass das Vorhaben vom Europäischen Gerichtshof geprüft werden wird. Über den Ausgang des Verfahrens kann nur spekuliert werden. Allerdings ist von ähnlichen Fällen wie dem der deutschen Schwerlastabgabe von 1992, bei der bereits die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr bei gleichzeitiger Senkung der Kraftfahrzeugsteuer vorgesehen war, bekannt, dass sie vor dem Europäischen Gerichtshof scheiterten (vgl. EuGH 1992). Dies bedeutet, dass die Möglichkeit eines Verstoßes gegen Art. 18 Abs. 1 AEUV zumindest in Betracht gezogen werden muss.

Die Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens hat bereits Konsequenzen: Die Einführung der PKW-Maut wird nach Darlegung Alexander Dobrindts verschoben, bis der Europäische Gerichtshof entschieden habe. Dessen ungeachtet sollen die Vorbereitungen für eine Ausschreibung nach Darstellung des Ministeriums weiter fortgeführt werden, um bei einer positiven Entscheidung des Gerichts für eine umgehende Implementierung sorgen zu können (vgl. BMVI 2015). Diese Entscheidung hat unmittelbaren Einfluss auf die Verwaltungskosten. Es entstehen finanzielle Lasten durch die Schaffung neuer Stellen, wobei nicht bekannt ist, ob diesen Kosten jemals Einnahmen aus der Maut gegenüber stehen werden. So geht aus der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion hervor, dass für die Vorbereitung der Infrastrukturabgabe unter anderem infolge von Kosten für Personal im Kraftfahrtbundesamt, für Gutachten und für Prognosen sowie für Testfahrzeuge bereits mehr als 600.000 Euro aufgewendet wurden (vgl. BT-Drs. 18/5658, 2015, S. 2f.).

## 7 Analyse der Einigungskosten

Zu einer umfassenden begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung gehört auch die Abschätzung von gesellschaftlichen Widerständen gegen eine neue gesetzliche Regelung (vgl. *BMI 2000*, S. 14 und 18). An dieser Stelle sollen die entsprechenden Einigungskosten unter Rückgriff auf die weiter oben bereits knapp skizzierte Kategorisierung in den jeweiligen Policy-Typ und das Ausmaß der angestrebten Änderung erfasst werden. Die jeweilige Höhe der *antizipierbaren Einigungskosten* ergibt sich aus Erfahrungen mit analytisch gleichgelagerten Fällen.

Bei der Einführung der PKW-Maut handelt es sich aus Sicht der betroffenen Autofahrer um eine redistributive Maßnahme. Solche Maßnahmen verursachen in der Regel – in Abhängigkeit vom jeweiligen Ausmaß der angestrebten Änderung – einen relativ ausgeprägten Widerstand bei der Betroffenenengruppe. Da die deutschen PKW-Halter durch eine entsprechende Absenkung der KFZ-Steuer entlastet werden sollen, sind letztendlich lediglich die ausländischen PKW-Fahrer von der Maut betroffen. Insbesondere von ihnen sind also Widerstände zu erwarten. Da die Maut selbst im teuersten Modell der Jahresvignette mit lediglich 130 Euro pro Jahr zu Buche schlägt, kann allenfalls von einem niedrigen bis mittleren Ausmaß der Änderung ausgegangen werden. Insgesamt sind damit allenfalls niedrige bis mittlere Einigungskosten zu erwarten. Die ausländischen PKW-Fahrer verfügen jedoch über keine direkten, wirksamen Möglichkeiten, um ihre Interessen durchzusetzen. Anders als die deutschen Bürger können sie die deutsche Regierung nicht am Wahltag abstrafen. Die eigenen Interessen durchzusetzen, vermögen lediglich die Regierungen der Nachbarländer. Auch aus ihrer Sicht handelt es sich um eine klar redistributive Maßnahme, deren umverteilender Charakter umso deutlicher hervortritt, als die deutschen PKW-Halter eine Kompensation erhalten. Da mit der Einführung der PKW-Maut aus ihrer Sicht ein klares Rechtsprinzip der EU verletzt werden würde, ist das Ausmaß der Änderung aus Sicht der Regierungen der Nachbarländer auch eher groß. Der sich hieraus ableitende ausgeprägte Widerstand setzt sich sehr klar in die Androhung von Vertragsverletzungsklagen um. Auch für die Datenspeicherung gemäß § 6 InfrAG ließen sich wegen datenschutzrechtlicher Aspekte ähnliche Überlegungen anstellen.

Insgesamt gehen von dem Politikpaket „Einführung einer Infrastrukturabgabe und Kompensation der deutschen Halter durch eine Reduktion der KFZ-Steuer“ politische Risiken aus. Nicht nur die Widerstände der Regierungen in Nachbarländern und der EU-Kommission sind relativ ausgeprägt, sondern auch die Einleitung eines vermutlich notwendigen Nachbesserungsprozesses wird relativ hohe politische Kosten verursachen, vor allem falls eine Erhöhung der Abgabe vorgesehen ist. Im vorliegenden Fall wird die Infrastrukturabgabe zwar zunächst durch die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer ausgeglichen werden. Da der ehemalige EU-Verkehrskommissar *Siim Kallas* aber mehrmals bekräftigte, dass eine Verknüpfung von Kraftfahrzeugsteuer-Absenkung und Einführung einer Infrastrukturabgabe nicht europarechtskonform sei (vgl. *Kallas 2014*)<sup>5</sup> und daher Abgabe und Kraftfahrzeugsteuer rechtlich unabhängig voneinander ausgestaltet wurden, könnte dies ermöglichen, die Kraftfahrzeugsteuer in Zukunft unabhängig von der Infrastrukturabgabe zu erhöhen. Folglich gäbe es dann auch keine vollständige Kompensation für eine Erhöhung der Infrastrukturabgabe. In diesem Falle fehlender Kompensation der deutschen Halter ist jedoch mit substanziellem Widerstand zu rechnen. Hierbei ist über das weiter oben Ausgeführte hinausgehend darauf zu verweisen, dass die Einführung einer PKW-Maut in Deutschland aus der Sicht der Bürger einen Paradigmenwechsel darstellt, wes-

halb die Mehrheit der Deutschen sie auch ablehnt (vgl. *Infratest dimap* 2014; S. 5). Eine Nachbesserung ohne Kompensation scheint jedoch die einzige Lösung zu sein, um die Infrastrukturabgabe europarechtskonform zu gestalten. Wie der zuständige Bundesverkehrsminister dieses Dilemma lösen will, ist zurzeit nicht absehbar.

## 8 Zusammenfassung und Politikempfehlungen

Die vorliegende Analyse verdeutlicht, dass das Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen nur in geringem Ausmaß zur Problemlösung beitragen kann. Die Infrastrukturabgabe ist zwar tendenziell dazu geeignet, die Verursacher der vom Fahrzeugverkehr ausgehenden externen Effekte mit Mehrkosten zu belasten, also die externen Effekte tendenziell zu internalisieren. Allerdings wird die Ressourcenallokation durch eine im Vergleich zur LKW-Maut – gemessen an der Straßenabnutzung – überproportionale Belastung der PKW-Halter verzerrt werden.

Die Hypothesen, die dem Gesetz implizit und explizit zugrunde liegen, erscheinen wenig plausibel: Die Zweckbindung, der ausreichende Erhalt und Ausbau der Infrastruktur und auch die veranschlagte Höhe der Einnahmen werden sich kaum realisieren lassen. Gleichzeitig sind nicht-intendierte Nebenfolgen, vor allem Verkehrsverlagerungen, zu erwarten. Auch das Instrument negativer finanzieller Anreize ist grundsätzlich für das Vorhaben geeignet; allerdings bleibt ein eigentlich als positiv zu bewertender Lenkungseffekt bewusst unberücksichtigt. Durch die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes werden die Möglichkeiten des Instruments daher nur unzulänglich genutzt. Hinzu tritt eine Vielzahl an Problemen, wie beispielsweise hohe politische Einigungskosten und das Risiko eines Verstoßes gegen europäisches Recht. Damit befindet sich der Verkehrsminister in einem grundsätzlichen Dilemma: Bleibt er dabei, die Kosten der PKW-Maut für inländische Halter durch eine entsprechende Reduktion der KFZ-Steuer zu kompensieren, droht er im Vertragsverletzungsverfahren zu unterliegen. Verzichtet er auf die Kompensation, wäre das Vertragsverletzungsverfahren gegenstandslos und es würden zusätzliche Mittel generiert, aber es würde sich ein ausgeprägter gesellschaftlicher Widerstand formieren. Auch würde der Bundesverkehrsminister mutmaßlich am Widerstand der SPD scheitern, die sich auf den Koalitionsvertrag berufen könnte, dem zufolge die Maut für die inländischen Halter kostenneutral ausgestaltet werden muss (vgl. *CDU/CSU/SPD* 2013, S. 8).

Entgegen den Ausführungen im Gesetzesvorschlag des Entwurfes sind allerdings Alternativen möglich, die jedoch ein grundsätzliches Um- und Neudenken erforderlich machen würden. Ursachenadäquat wäre eine Lösung, die eine Abgabe für die Benutzung sämtlicher Straßen einführt, da externe Effekte durch die Benutzung aller Straßen verursacht werden. *Streng* ursachenadäquat wäre zudem, die Kraftfahrzeugsteuer aufzuheben und durch eine fahrleistungs-, emissions- und gewichtsbezogene Infrastrukturabgabe zu ersetzen, die bei Vielfahrern entsprechend höhere Kosten verursacht. Damit entstünden auch keine Probleme mit der Europarechtskonformität. In diese Richtung weist auch ein Vorschlag von EU-Kommissarin *Bulc*, die Anfang 2016 ein EU-weites Mautsystem forderte (vgl. *Schiltz/Tauber* 2016). Zudem würden finanzielle Anreize geschaffen, Mitfahrergemeinschaften zu bilden. Auch der Verwaltungsaufwand würde trotz einer dann geltenden, aber weitgehend automatisierten Preisdifferenzierung im Vergleich zur im Gesetz enthaltenen Lösung gesenkt werden. Schließlich würde die gesamte für die KFZ-Steuer zuständige Verwaltung entfallen. Zusätzlich könnte das Benutzen von Verkehrswegen zu

Stoßzeiten und von bestimmten lokalen Verkehrsknotenpunkten durch eine zusätzliche doppelte Preisdifferenzierung teurer werden, sodass eine räumliche und auch zeitliche Komponente mit einfließen würde. Dies hätte gegenüber einer pauschal erhobenen Abgabe zudem den Vorteil, dass Anreize zu weniger Fahrten, Fahrgemeinschaften oder zum Umstieg auf den öffentlichen Personennahverkehr geschaffen werden würden. Die Eini-gungskosten sowie die Kosten für die Errichtung von Erfassungssystemen wären hierbei selbstverständlich höher als bei der Lösung, die auf volle Kompensation setzt, aber möglicherweise nicht europarechtskonform ausgestaltet ist.

Bei der vorgeschlagenen Alternative würden dann auch Lenkungseffekte genutzt werden, wie es bei negativen finanziellen Anreizen sinnvoll ist. Durch die verkehrslenkende Wirkung würden die Straßen entlastet und das Verkehrsaufkommen adäquat bewältigt werden. Dann erst würde es sich um ein ursachenadäquates, treffsicheres, modernes und zukunftsweisendes Konzept handeln.

## Anmerkungen

- 1 Einen Überblick über verschiedene Ausformungen geben *Adelle/Weiland* 2012, S. 26-31.
- 2 Siehe Anlage 1a zum Bundesfernstraßenmautgesetz vom 12. Juli 2011 (BGBl. I, S. 1378), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juni 2015 (BGBl. I, S. 922) geändert worden ist.
- 3 Az. VG 27 L 494.14.
- 4 Vgl. Kap. 5.
- 5 Vgl. Kap. 6.4.

## Literatur

- Adelle, Camilla/Weiland, Sabine*, 2012: Policy assessment: the state of the art, in: Impact Assessment and Project Appraisal, 30 (1), S. 25-33.
- Baum, Herbert/Bühne, Jan-André/Dobberstein, Jan/Geißler, Torsten*, 2010: PKW-Maut für Deutschland? Eine verkehrs- und wirtschaftspolitische Bewertung. Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Köln.
- Beratergruppe Verkehr + Umwelt (BVU)/Intraplan Consult (ITP)* (Hrsg.), 2007: Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025, München/Freiburg.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2001: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bundesgesetzblatt*, 2015a: Bundesgesetzblatt Nr. 22 vom 11. Juni 2015. Gesetz über die Erhebung einer zeitbezogenen Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, S. 904-913.
- Bundesgesetzblatt*, 2015b: Bundesgesetzblatt Nr. 23 vom 19. Juni 2015. Drittes Gesetz zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes, S. 922-924.
- BMI* (Hrsg.), 2000: Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- BMI* (Hrsg.), 2009: Arbeitshilfe zu Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.A.), 2014a: Bundeshaushalt 2014. Straßenbau-plan, Berlin. Online verfügbar unter: [http://www.bundshaushalt-info.de/fileadmin/de\\_bundshaushalt/content\\_de/dokumente/2014/soll/ep112.pdf](http://www.bundshaushalt-info.de/fileadmin/de_bundshaushalt/content_de/dokumente/2014/soll/ep112.pdf) (Stand: 05.09.2015).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.A.), 2014b: Infrastrukturabgabe fair, sinnvoll und gerecht, Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2014/146-dobrindt-infrastrukturabgabe.html> (Stand: 05.09.2015).
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.A.), 2015: Dobrindt verschiebt Start der Pkw-Maut, Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/RedenUndInterviews/>

- 2015/VerkehrUndMobilitaet/dobrindt-interview-bild\_pkw-maut\_18-06-15.html?nn=153642 (Stand: 05.09.2015).
- Bundesregierung* (o.A.), 2014: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen, Berlin.
- Bundestags-Drucksache 18/3990* vom 11.02.2015: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen.
- Bundestags-Drucksache 18/5658* vom 28.07.2015: Konsequenzen des Vertragsverletzungsverfahrens bezüglich der Einführung einer Pkw-Maut in Deutschland.
- Christlich-Soziale Union in Bayern* (Hrsg.), 2013: 2013 – 2018. Der Bayernplan. Regierungsprogramm der Christlich-Sozialen Union, München. Online verfügbar unter: [http://www.csu.de/common/\\_migrated/csucontent/bayernplan\\_2013-07-16\\_02.pdf](http://www.csu.de/common/_migrated/csucontent/bayernplan_2013-07-16_02.pdf) (Stand: 05.09.2015).
- Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich Soziale Union in Bayern/Sozialdemokratische Partei Deutschland* (o.A.), 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2013: 18. Legislaturperiode, Berlin.
- Der Spiegel* (o.A.), 1990: Versprochen ist versprochen, in: *Der Spiegel*, Nr. 52/90, S. 18-20. Online verfügbar unter: <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/13502996> (Stand: 05.09.2015).
- Deutscher Bundestag* (o.A.), 2015: Stenografischer Bericht. 105. Sitzung vom 20. Mai 2015, Berlin. Online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18105.pdf> (Stand: 05.09.2015).
- Dobrindt, Alexander*, 2015: Rede im Deutschen Bundestag am 26.02.2015. Online verfügbar unter: [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Presse/dobrindt-rede-infrastrukturabgabe-26-02-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Presse/dobrindt-rede-infrastrukturabgabe-26-02-2015.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 05.09.2015).
- Dose, Nicolai*, 2008a: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Dose, Nicolai*, 2008b: Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen, in: *Gunnar Folke Schuppert/Michael Zürn* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden: PVS-Sonderheft 41, S. 77-94.
- Dose, Nicolai*, 2008c: Wiederbelebung der Policy-Forschung durch konzeptionelle Erneuerung, in: *Frank Janning/Katrin Toens* (Hrsg.), Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 175-188.
- European Commission*, 2015: Better Regulation Guidelines. Commission staff working document, {COM(2015) 215 final} and {SWD(2015) 110 final}.
- Europäischer Gerichtshof* (EuGH), 1992: Urteil vom 19.05.1992, RS C-195/90, I-3175, Luxemburg. Online verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97335&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=494863> (Stand: 05.09.2015).
- Europäische Kommission* (o.A.), 2015: Verkehr: Kommission leitet bezüglich der Einführung einer Straßennutzungsgebühr für private Kraftfahrzeuge („PKW-Maut“) Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 18. Juni 2015, Brüssel. Online verfügbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5200\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5200_de.htm) (Stand: 05.09.2015).
- Hautzinger, Heinz/Mayer, Karin*, 2004: Analyse von Änderungen des Mobilitätsverhaltens – insbesondere der Pkw-Fahrleistung – als Reaktion auf geänderte Kraftstoffpreise. Schlussprojekt zum Forschungsbericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen Bonn, Heilbronn.
- Hillgruber, Christian*, 2014: Kurze Stellungnahme zu den europarechtlichen Einwänden der Kommissarin Bulc gegen den Entwurf eines Infrastrukturabgabengesetzes, Bonn. Online verfügbar unter: [http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/hillgruber-stellungnahme-zu-einwaenden-kommissionarin-bulc.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/hillgruber-stellungnahme-zu-einwaenden-kommissionarin-bulc.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 05.09.2015).
- Hood, Christopher C.*, 1983: The Tools of Government, London, Basingstoke: MacMillan Press.
- Infratest dimap* (o.A.), 2014: ARD-Deutschlandtrend November 2014, Berlin. Online verfügbar unter: <http://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2014/november> (Stand: 05.09.2015).
- Ingraham, Patricia W.*, 1987: Toward more systematic Consideration of Policy Design, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 15 (4), S. 611-628.
- Institut der Wirtschaft Köln* (Hrsg.), 2014: Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf, Köln. Online verfügbar unter: <http://www.iwkoeln.de/wissenschaft/veranstaltungen/beitrag/>

- pressekonzferenz-infrastruktur-zwischen-standortvorteil-und-investitionsbedarf-145161 (Stand: 05.09.2015).
- Kallas, Siim*, 2014: Antwort auf die parlamentarische Anfrage von Fabio De Masi (P-006199/2014), Brüssel. Online verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2014-006199&language=DE> (Stand: 05.09.2015).
- Lowi, Theodore J.*, 1964a: American business. Public policy, case-studies and political theory, in: *World Politics*, 16 (4), S. 677-715.
- Lowi, Theodore J.*, 1964b: At the pleasure of the mayor. Patronage and power in New York City, 1898 - 1958. London.
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four systems of policy, politics and choice, in: *Public Administration Review*, 32 (4), S. 298-310.
- Lowi, Theodore J.*, 1978: Public policy and bureaucracy in the United States and France, in: *Douglas E. Ashford* (Hrsg.), *Comparing public policies. New concepts and methods*. London, Beverly Hills, S. 177-195.
- Link, Heike/Kalinowska, Dominika/Kunert, Uwe/Radke, Sabine*, 2009: Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahr 2007. Endbericht, in: *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)* (Hrsg.), *Politikberatung kompakt*, Nr. 53, Berlin.
- Maibach, M./Schreyer, C./Sutter, D.*, 2008: *Handbook on estimation of external costs in the transport sector*, Delft.
- Mayntz, Renate*, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 89-110.
- Mayntz, Renate*, 2001: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel* (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, S. 17-27.
- Rathke, Hannes*, 2014: Vereinbarkeit des Vorschlags für eine PKW-Maut bzw. Infrastrukturabgabe mit dem Unionsrecht. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa, Berlin. Online verfügbar unter: [https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag\\_de/themen\\_az/verkehr/131-14\\_-\\_PKW-Maut.pdf](https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/verkehr/131-14_-_PKW-Maut.pdf) (Stand: 05.09.2015).
- Ratzenberger, Ralf*, 2014: Abschätzung der Gebühreneinnahmen aus einer Autobahn-Vignette für PKW. Erweiterung um die 2014 vorgeschlagene Maut auf allen Straßen im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs. Schlussbericht, München. Online verfügbar unter: [https://www.adac.de/\\_mmm/pdf/fi\\_pkw\\_maut\\_gebuehreneinnahmen\\_studie\\_2014\\_218024.pdf](https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_pkw_maut_gebuehreneinnahmen_studie_2014_218024.pdf) (Stand: 05.09.2015).
- Rohrbeck, Felix*, 2015: PKW-Maut. Dobrindts Trickereien, in: *Die Zeit* Nr. 9/2015.
- Rossi, Peter H./Freeman*, 1989: *Evaluation. A Systematic Approach*, 4th edition, Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Salamon, Lester M.*, 2002: *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*, in: Lester M. Salamon (Hrsg.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 1-47.
- Schiltz, Christoph B./Tauber, Andre*, 2016: Brüssel plant einheitliches europäisches Mautsystem, in: *Welt am Sonntag Online* vom 06.01.2016. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/wirtschaft/article150656095/Bruessel-plant-einheitliches-europaeisches-Mautsystem.html> (Stand: 11.01.2016).
- Seehofer, Horst*, 2014: Seehofer zeigt Sympathie für die Grünen. Im Gespräch mit *Gaugele, Jochen/Issig, Peter*, in: *Welt am Sonntag* vom 27.04.2014. Online verfügbar unter: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article130592696/Seehofer-zeigt-Sympathie-fuer-die-Gruenen.html> (Stand: 05.09.2015).
- Steinauer, Bernhard/Kemper, Dirk*, 2005: *Zustand der kommunalen Infrastruktur*. RWTH Aachen, Aachen. Online verfügbar unter: [https://www.ace-online.de/fileadmin/user\\_uploads/Der\\_Club/Dokumente/Presse/2010/Zustand\\_der\\_kommunalen\\_Strasseninfrastruktur\\_49\\_Seiten\\_.pdf](https://www.ace-online.de/fileadmin/user_uploads/Der_Club/Dokumente/Presse/2010/Zustand_der_kommunalen_Strasseninfrastruktur_49_Seiten_.pdf) (Stand: 05.09.2015).
- Van Meter, Donald S./Van Horn, Carl E.*, 1975: The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, in: *Administration and Society*, Vol. 6 (4), S. 445-488.

*Weimer, David Leo/Vining, Aidan R.*, 2011: Policy Analysis. Concepts and Practice. 5th edition. Boston u.a.: Longman.

*Anschrift der Autoren:*

Prof. Dr. Nicolai Dose, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen,  
Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

E-Mail: nicolai.dose@uni-due.de (Korrespondenzadresse)

Leon Arvid Lieblang, B.A., Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen,  
Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

E-Mail: leon.lieblang@stud.uni-due.de

Linda Jochheim/Jörg Bogumill/Rolf G. Heinze

# Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise

### Zusammenfassung

Hochschulräte sollen als Akteure der Außensteuerung zum einen zur Professionalisierung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen von Universitäten beitragen und zum anderen die Funktion einer Kontroll- und Aufsichtsinstanz wahrnehmen. Der vorliegende Beitrag analysiert die Steuerungswirkung von Hochschulräten im Zeitvergleich. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Hochschulräte ihre Funktionen als Kontrollinstanz gegenüber Rektoraten nicht in dem Ausmaß wahrnehmen (können oder wollen), wie die Unterstützung von Universitätsleitungen beim Prozess der Profilbildung. Rektoren und Hochschulratsmitglieder sehen die wesentliche Funktion von Hochschulräten im Ziel der Gewinnung externen Sachverständs, der Hilfestellung bei der Entwicklung strategischer Ziele und der Stärkung der Reformfähigkeit der Universitäten.

*Schlagworte:* Hochschulorganisation, Hochschulreform, Hochschulräte, Governance, New Public Management

### Abstract

*University Councils as protagonists of external control: An empirical analysis of their effectiveness*

On the one hand the university councils as protagonists of external control should add professionalizing on decision-making and leadership structures and on the other hand the university councils should function in a role of control and supervision authority. This article deals with the analysis of the impact of steering effects over time. The result of this analysis shows that university councils do not (or are not able or willing to) function as a supervisory authority for the rectorate in that extent in which they support the rectorate in the process of profile formation. Rectorates and university council members regard the essential role of university councils as retriever of external expertise, supporter in the development of strategic objectives and partner for the strengthening of the ability of reform.

*Key words:* Higher education system, higher education reform, university councils, governance, New Public Management

## Einleitung

Die Einführung von Hochschulräten ist eine der sichtbarsten Veränderungen der am Public Management orientierten Universitätsreformen in Deutschland. Die Besonderheit der Hochschulräte ist darin zu sehen, dass sich ihre Mitglieder nicht nur aus Reihen der Statusgruppen der Universitäten rekrutieren, sondern sich teilweise oder vollständig aus hochschulexternen Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft zusammensetzen. Diese hochschulexternen Persönlichkeiten sollen nicht als Vertreter von gesellschaftlichen Interessengruppen fungieren, sondern Einzelpersonlichkeiten sein. Hochschulräte

sollten zur Professionalisierung der Universitäten beitragen, indem vor allem Hochschulratsmitglieder aus der Privatwirtschaft oder anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (Kultur, Politik etc.) ihr Managementwissen in Entscheidungsprozesse an den Hochschulen einfließen lassen. Inwieweit erfüllen Hochschulräte diese Aufgabe? Und inwieweit haben sich die Kompetenzen, Mitglieder, Arbeitsweisen und Wirkungen seit Einführung der Hochschulräte gewandelt? Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen wird auf Ergebnisse der Forschungsprojekte „Wirkungen neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“, „Neue Steuerung von Universität – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ sowie „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ zurückgegriffen.

Im Folgenden werden zunächst das Leitbild des Public Management als Reformhintergrund sowie der Governance-Ansatz als analytischer Rahmen erläutert, bevor Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument expliziert werden. Anschließend werden Kompetenzen, Mitglieder, Arbeitsweisen und Wirkungen von Hochschulräten zeitvergleichend präsentiert. Ein Fazit schließt die Ausführungen ab.

## 1 Public Management als Reformhintergrund

Seit Beginn der 1990er-Jahre sind die Reformbewegungen des öffentlichen Sektors in Deutschland durch das internationale Leitbild des Public Management geprägt, welches die Zielsetzung hat, die bislang bürokratische staatliche Steuerung durch ein output- bzw. leistungsorientiertes Modell abzulösen.

Public Management umfasst zwei Dimensionen (vgl. *Schröter* 2011, S. 78): Die ordnungspolitische (Makro-)Dimension sowie die binnenstrukturelle (Mikro-)Dimension. Die ordnungspolitische (Makro-)Dimension beabsichtigt zum einen eine Neukonzeption des öffentlichen Sektors mit dem Ziel, den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre Kernaufgaben zu begrenzen sowie zum anderen eine Neuregelung der Beziehungen einzelner Verwaltungen (bzw. Verwaltungsebenen) untereinander sowie zwischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren Adressaten und sonstigen gesellschaftlichen Kräften. In der binnenstrukturellen (Mikro-) Dimension hingegen geht es um eine Reform der internen Verwaltungsführung durch die Adaption eines breiten Spektrums von vornehmlich outputorientierten, betriebswirtschaftlichen Wettbewerbselementen.

Die konkrete Reformpraxis des öffentlichen Sektors in Deutschland konzentriert sich bislang im Wesentlichen auf die Etablierung von in privatwirtschaftlichen Organisationen gängigen Steuerungsinstrumenten der Binnenmodernisierung. Hierzu zählen beispielsweise die Einführung von Zielvereinbarungen, dezentralen Organisationsstrukturen mit integrierter Fach- und Ressourcenverantwortung, Globalhaushalten und leistungsorientierten Mittelvergabeverfahren, die Entwicklung eines strategischen Managements sowie die Schaffung von leistungsorientierten Anreizsystemen (vgl. *Bogumil/Heinze* 2009, S. 7f.; *Brüggemeier* 2004, S. 379f.).

Zunächst fand das Leitbild des Public Management unter dem zunehmenden Druck der Haushaltskonsolidierung insbesondere im kommunalen Verwaltungsbereich unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells Anwendung. Seit einiger Zeit befinden sich die Hochschulen ebenfalls in einem fundamentalen Umbauprozess. Aufgrund von Unterfinanzierungen sowie von Steuerungsmängeln im bisherigen System der akademischen Selbstverwaltung hat sich die Diskussion um neue Steuerungsinstrumente auch dem Be-

reich der Hochschulen zugewandt. So wurden am System der akademischen Selbstverwaltung vor allem fehlende Anreize zum wirtschaftlich effizienten Arbeiten, die langwierigen und nicht zielführenden Entscheidungsprozesse, die einer modernen, wettbewerbsfähigen Organisation nicht angemessen sind, sowie das Übermaß an staatlicher Regulierung und die daraus resultierende mangelnde Autonomie der Universitäten kritisiert (vgl. *Bogumil* u.a. 2013, S. 22f.).

Diese angesprochenen Steuerungsmängel sollen u.a. durch die Einführung bzw. Intensivierung von Wettbewerbselementen und Anreizstrukturen sowie durch die Stärkung der Leitungs- und Entscheidungsstrukturen in den Hochschulen behoben werden (vgl. *Brinckmann* 1998; *Fehling* 2002; *Kehm/Lanzendorf* 2005; *Lange/Schimank* 2007; *Lanzendorf/Pasternack* 2009). Hochschulräten soll in diesem Zusammenhang die Aufgabe zukommen, nach einem Aufsichtsratsmodell dieses neue Steuerungsregime zu gestalten und zu überwachen (vgl. *Bogumil/Heinze* 2009, S. 8).

## 2 Der Governance-Ansatz als analytischer Rahmen

Das Public Management ist kein konkretes Reformmodell, welches einen bestimmten, klar abgrenzbaren Satz an Instrumenten umfasst, sondern ein Reformleitbild. Abstrakt lässt sich New Public Management als ein Formwandel der Staatlichkeit begreifen, innerhalb dessen zum einen die staatlichen Regelungsmechanismen und zum anderen auch die Selbstregelungsmechanismen verändert werden sollen. In der Hochschulforschung wird dieser Formwandel der Staatlichkeit im Universitätssystem anhand des Governance-Ansatzes diskutiert. Unter dem Begriff Governance werden dabei

„alle Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (*Benz* u.a. 2007, S. 9)

verstanden. Institutionelle Veränderungen aufgrund von am Public Management orientierter Reformen lassen sich als Governance-Reformen betrachten. Ziel von Governance-Reformen ist die Transformation von sogenannten Governance-Regimen, wobei darunter bestimmte Konfigurationen von Governance-Mechanismen verstanden werden können. Der Wandel der Staatlichkeit im Universitätssystem durch am Public Management orientierte Reformen zielt dabei auf eine Transformation des Governance-Regimes vom Selbstverwaltungsmodell, welches als traditionelles Governance-Regime des deutschen Universitätssystems betrachtet wird, hin zum Managementmodell, welches nach dem Leitbild des Public Management für ein reformiertes Universitätssystem steht (vgl. *Bogumil* u.a. 2013, S. 23ff.).

Zur Charakterisierung dieser Governance-Regime können fünf Governance-Mechanismen unterschieden werden. So dominieren im Selbstverwaltungsmodell die beiden Governance-Mechanismen staatliche Regulierung und akademische Selbstorganisation, das Managementmodell ist hingegen eine Konfiguration aus zielbezogener Außensteuerung durch externe Stakeholder, hierarchisch-administrativer Selbststeuerung und Wettbewerb (vgl. *Schimank* 2009, S. 125f.):

- Staatliche Regulierung bezeichnet das Ausmaß staatlicher Detailsteuerung durch Gesetze und Verordnungen sowie Einzelgenehmigungen.

- Im Rahmen ihrer akademischen Selbstorganisation verwaltet die Hochschule eigenständig die Bereiche Forschung und Lehre. Diese Selbstverwaltungsmöglichkeiten sind dabei durch die grundrechtlich garantierte Wissenschaftsfreiheit nach Artikel 5 Abs. 3 GG abgesichert.
- Zielbezogene Außensteuerung durch externe Stakeholder meint die Steuerung der Hochschulen durch den Staat oder durch andere Stakeholder. Somit handelt es sich zum einen um einen staatlichen Regelungsmechanismus, wobei der Staat über leistungsorientierte Steuerungsinstrumente steuert. Mit welchen Maßnahmen die Hochschule die Ziele erreicht, entscheidet sie selbst. Zum anderen handelt es sich um einen gesellschaftlichen Selbstregelungsmechanismus. Er unterscheidet sich von dem Mechanismus der akademischen Selbstorganisation dadurch, dass nicht exklusiv die wissenschaftlichen Professionen, sondern auch andere gesellschaftliche Akteure in die Steuerung und Koordination von Hochschulen einbezogen werden. Diese Einbeziehung der Gesellschaft in die Steuerung von Hochschulen soll vor allem durch Hochschulräte erfolgen.
- Unter hierarchisch-administrativer Selbststeuerung versteht man die Stärkung der monokratischen Leitungsorgane (Rektoren, Kanzler, Dekane) in Hochschulen zuungunsten von Kollegialorganen (Senate, Konzile, Fakultätsräte). Dieser Steuerungsmechanismus soll die Hochschule zu einer kollektiv handlungsfähigen Organisation formen.
- Einen weiteren Mechanismus des Managementmodells bildet der Wettbewerb in und zwischen Hochschulen. Da im Hochschulbereich kein marktwirtschaftlicher Wettbewerb vorliegt, muss dieser durch verschiedene Steuerungsinstrumente quasi künstlich erzeugt werden. Dabei geht es in erster Linie darum, in den Hochschulen durch gesteigerten Konkurrenzdruck Effizienz- und Leistungssteigerungspotentiale zu entfesseln.

### 3 Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument

In diesem Beitrag werden Gremien als Hochschulrat definiert, wenn durch sie *universitätsexterne*<sup>1</sup> Personen an der Governance von Universitäten beteiligt werden (vgl. Klenk 2008, S. 80f.). Das Konzept eines derartigen Gremiums ist in Deutschland spätestens seit dem nach dem Zweiten Weltkrieg von der britischen Besatzungsmacht in Auftrag gegebenen „blauen Gutachten“ bekannt. Etablieren konnten sich Hochschulräte in Deutschland jedoch erst seit den 1990er-Jahren. Eine gewisse Vorbildfunktion nahmen dabei die *boards* amerikanischer Universitäten und die Universitätsräte in der Schweiz ein.

Hochschulräte sind auf einer abstrakten Ebene das zentrale Element des Governance-Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft. Dabei werden verschiedene Zielsetzungen mit der Einführung dieses Gremiums verbunden.

Erstens werden, vor dem Hintergrund einer stärkeren Autonomie der Universitäten, Hochschulräten Kompetenzen und Aufgaben übertragen, welche vormalig in der Ministerialverwaltung angesiedelt waren (vgl. Groß 1999; Müller-Böling 1997). Eine zentrale Aufgabe von Hochschulräten besteht daher in ihrer *Kontrollfunktion*. Korrespondierend mit der Stärkung der Rektorate und Dekanate und der Schwächung der staatlichen Regulierung und der akademischen Selbstorganisation sollen Hochschulräte die Funktion einer

neuen Aufsichtsinstanz gegenüber den monokratischen Leitungsorganen übernehmen. Dieses Konzept ist dem aus der Privatwirtschaft bekannten Aufsichtsratsmodell entlehnt.

Zum zweiten soll die Responsivität der Universitäten gegenüber gesellschaftlichen Erwartungshaltungen durch die Einbeziehung von wissenschaftsexternen Personen erhöht werden (vgl. *Schimank* 2000; *Schlegel* 2000). Dies steht im Zusammenhang mit der Kritik, dass Universitäten sich sowohl in Forschung als auch in Lehre nur an den Bedürfnissen des Wissenschaftssystems orientierten. Hochschulräte sollen die „vernachlässigten“ Interessen der Gesellschaft in Universitäten einbringen und so einen Beitrag dazu leisten, dass diese sowohl bei den strategischen Entscheidungen als auch im operativen Geschäft der Universitäten Berücksichtigung finden. Sie sollen somit auch ein Gegengewicht zu den Gremien der akademischen Selbstverwaltung bilden, in denen – so die Kritik – die Bedürfnisse der wissenschaftlichen Professionen dominieren.

Die Universitäten sollen drittens von Hochschulräten profitieren, indem diese Fachfähigkeiten einbringen, an denen es innerhalb des Wissenschaftssystems angeblich mangelt; allen voran soll es sich hierbei um *Managementaufgaben* handeln. Die akademische Selbstverwaltung ist im Sinne des Public Management kein professionelles Management, weil die Personen, die innerhalb jener Entscheidungen treffen, in der Regel nicht für Managementaufgaben ausgebildet wurden. Hier sollen insbesondere Hochschulratsmitglieder aus der Privatwirtschaft Abhilfe schaffen, indem sie ihr Managementwissen in die Entscheidungsstrukturen und -prozesse der Universitäten einfließen lassen. Dies können sie auf zwei Wegen tun, zum einen in beratender Funktion und zum anderen, indem sie selbst als Entscheider in Erscheinung treten. Viertens soll die bessere Vernetzung mit der Gesellschaft dazu führen, dass es Universitäten leichter fällt, *Sponsoren und Drittmittel zu gewinnen* (vgl. *HRK* 1997, 2000; *Wissenschaftszentrum NRW* 2007).

Vor dem Hintergrund dieser verschiedenen Zielsetzungen hat sich eine lebhafte Debatte um Hochschulräte entwickelt.<sup>2</sup> Aus dieser sollen einige forschungsleitenden Fragestellungen und Hypothesen generiert werden, auf die wir uns im Folgenden beziehen.

So geht es zum einen um die konkrete Ausgestaltung von Hochschulräten und ihren Arbeitsbedingungen bzw. die Frage, inwieweit Hochschulräte in der Lage sind, Funktionen der Aufsicht und Kontrolle über die Universitätsleitungen zu erfüllen. Dies sei abhängig von den Arbeitsbedingungen der Hochschulräte. Befürchtet wird, dass diese so ausgestaltet würden, dass die Aufsichts- und Kontrollfunktion faktisch nicht ausgeübt werden könne. In diesem Fall würden Hochschulräte zu nicht mehr als „bestellte(n) Abnickler(n)“ (*Mayntz* 2002, S. 26) degradiert. Damit zusammenhängend wird auf die unterschiedlichen Kompetenzen von Hochschulräten und deren konkreten Zeitrahmen für Entscheidungen aufmerksam gemacht und befürchtet, dass es insgesamt zu wenig Zeit für wirklich bedeutende Entscheidungen in Hochschulratssitzungen gibt und dass sie nur über wenige Kompetenzen und Aufgaben verfügen. Wenn dies zutrifft, dann wären Hochschulräte nicht mehr als ein „Kränzchen von Frühstücksrektoren“ (*Sieber* 2000, S. 23).

Ein weiterer Diskussionsstrang bezieht sich auf die Eignung von wissenschaftsexternen (nicht universitätsexternen!) Personen für die Governance von Universitäten. Hier wird argumentiert, dass wissenschaftsexterne Personen nicht dazu geeignet sind, an der Governance von Universitäten mitzuwirken. Diesen Personen fehlten die erforderlichen Kenntnisse über das Wissenschaftssystem und über Universitäten. In diesem Kontext wird auch argumentiert, dass die Beteiligung von Wissenschaftsexternen an der Governance von Universitäten zu einer Inbesitznahme dieser durch gesellschaftliche Partialinteressen führen könne. Die Wissenschaftsexternen würden sich bei ihren Entscheidungen an

den Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen (insbesondere wirtschaftlicher Interessen) und nicht denen der Gesamtgesellschaft orientieren. Vor allem die Rücksichtnahme auf die Wissenschaftsfreiheit und innerwissenschaftliche Bewertungs- und Gütekriterien würden dann auf der Strecke bleiben (vgl. *Nienhüser* 2011; *Schlegel* 2000).

Neben der Frage, ob Hochschulräte ihr Aufgabenspektrum angemessen erfüllen können und ob es sinnvoll ist, wissenschaftsexterne Personen an der Steuerung von Universitäten zu beteiligen, stellt sich als weitere Frage, inwieweit sich Hochschulräte in das bestehende universitäre Entscheidungssystem einfügen – neben den etwas mehr auf Abstand steuernden Ministerien, den gestärkten Rektoraten und den geschwächten Senaten. Mit wem agieren sie hauptsächlich und wie arrangieren sie sich mit den anderen Entscheidungsträgern?

Im Folgenden werden nun zunächst einige empirische Erkenntnisse zu den Kompetenzen, der Zusammensetzung und den Arbeitsweisen von Hochschulräten vorgestellt, bevor anschließend einige Erkenntnisse über ihre Wirkungsweise erläutert werden. Grundlage der Ausführungen sind eine Analyse der Landeshochschulgesetze sowie der Ergebnisse von Befragungen von Rektoren und Hochschulratsmitgliedern in den Projekten „Wirkungen neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“<sup>3</sup> sowie „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“<sup>4</sup> und von Rektoren<sup>5</sup> im Projekt „Hochschulen und Hochschulrat – Mitglieder und Aufgabenbereiche“ zu unterschiedlichen Zeitpunkten.

## 4 Kompetenzen, Zusammensetzung Arbeitsweisen und Wirkungen von Hochschulräten

### 4.1 Kompetenzen

In 14 Bundesländern ist im Landeshochschulgesetz festgelegt, dass Universitäten einen Hochschulrat einrichten müssen. Bremen ist das einzige Bundesland, in dem es keine gesetzliche Vorgabe zur Einrichtung eines Hochschulrats gibt. Dementsprechend hat die Universität Bremen kein derartiges Gremium etabliert. Brandenburg bildet einen Sonderfall. Dort haben die einzelnen Universitäten keinen eigenen Hochschulrat. Anstatt dessen besteht ein Landeshochschulrat, welcher für alle Hochschulen im Bundesland verantwortlich ist. Auch Schleswig-Holstein hatte zunächst einen gemeinsamen Universitätsrat für seine drei Universitäten, seit 2010 haben die Universitäten jedoch ihre eigenen Hochschulräte. Wird die formale Einführung von Hochschulräten somit als Indikator für die Stärkung der zielbezogenen Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft betrachtet, lässt sich ein Bedeutungsgewinn dieses Governance-Mechanismus konstatieren.

Der Hochschulrat als Steuerungsakteur kann jedoch nicht beliebig auf den strukturellen Kontext der Hochschule einwirken, sondern die Steuerung wird durch gesetzliche Eingriffsrechte abgestützt und erst ermöglicht. Hinzu kommt, dass diese Eingriffsrechte gestaltend wirken müssen. Es kann also nicht um Empfehlungen oder Beratungen gehen, sondern von Steuerung kann nur dann gesprochen werden, wenn der Hochschulrat *Entscheidungs-* oder zumindest *Aufsichtskompetenzen* besitzt (vgl. *Hüther* 2009, S. 52). In unserer Perspektive ist dementsprechend die Relevanz des Hochschulrats dort besonders

hoch einzuschätzen, wo ihm Entscheidungs- und Aufsichtsfunktionen zukommen; am schwächsten hingegen in den Bereichen, in welchen eine Beschränkung auf *beratende* Funktionen besteht.

Die Betrachtung der Kompetenzen erfolgt in den beiden Bereichen Sach- und Personalentscheidungen. Innerhalb der jeweiligen Betrachtungen werden dabei die Unterschiede zwischen den Bundesländern bei ausgewählten Sach- bzw. Personalentscheidungen im Zeitvergleich in den Blick genommen.

#### 4.1.1 Sachentscheidungen

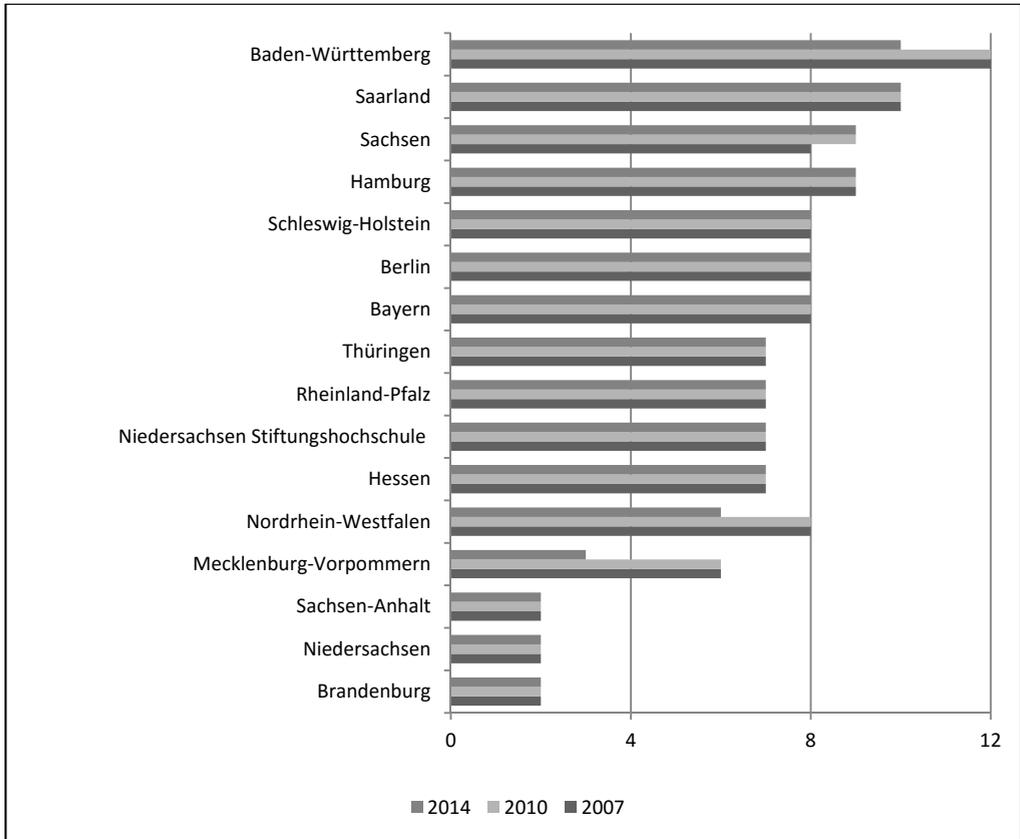
In Universitäten lassen sich in Bezug auf Sachentscheidungen einige zentrale strategische Kernbereiche benennen. In diesen wird zum Beispiel entschieden, wie die Mittel innerhalb der Organisation verteilt werden, welche Organisationsstruktur verwirklicht wird oder welche allgemeinen Entwicklungsperspektiven verfolgt werden sollen (vgl. *Hüther* 2009, S. 54ff.).

Als zentrale Sachthemen wurden daher die Festlegung der Kriterien der Mittelvergabe, die Erstellung des Haushalts- und Wirtschaftsplans, der Einfluss auf die Änderung und Schließung von Fakultäten bzw. Studiengängen sowie auf die Struktur- und Entwicklungsplanung ausgewählt. Zur Analyse wird zunächst die Art des Einflusses pro Bundesland aufaddiert. Trifft der Hochschulrat in einem Bundesland selbst eine Entscheidung, so erhält er drei Punkte, kommt ihm eine Aufsichtsfunktion zu, so werden ihm zwei Punkte, bei einer beratenden Funktion ein Punkt zugewiesen. In einem zweiten Schritt werden dann einzelne Sachentscheidungen näher betrachtet.

Abbildung 1 zeigt zunächst, dass in Deutschland im Hinblick auf die Sachkompetenz unterschiedliche Modelle vorzufinden sind. Es lassen sich sowohl Hochschulräte mit erheblicher Mitwirkung als auch Hochschulräte mit sehr eingeschränkter Mitwirkung finden. Den aktuell größten Einfluss auf Sachentscheidungen haben dabei die Hochschulräte in Baden-Württemberg und dem Saarland (jeweils 10 Punkte), in Hamburg und Sachsen (jeweils 9 Punkte) sowie in Bayern, Berlin und Schleswig-Holstein (jeweils 8 Punkte). In Mecklenburg-Vorpommern (3 Punkte) sowie in Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt (jeweils 2 Punkte) ergeben sich hingegen sehr geringe Sachentscheidungskompetenzen der Hochschulräte.

Betrachtet man die Sachentscheidungskompetenzen im Zeitvergleich, so lässt sich feststellen, dass die Einflussmöglichkeiten bei Sachentscheidungen in Baden-Württemberg (von 12 auf 10 Punkte), in Nordrhein-Westfalen (von 8 auf 6 Punkte) und in Mecklenburg-Vorpommern (von 6 auf 3 Punkte) im Laufe der Jahre minimiert wurden.

Abbildung 1: Einfluss des Hochschulrats auf Sachentscheidungen im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

In Baden-Württemberg, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und in den niedersächsischen Stiftungshochschulen hat der Hochschulrat bezüglich der Festlegung der *Kriterien der Mittelvergabe* die Aufgabe der Beschlussfassung, Zustimmung oder Genehmigung. Bezüglich dieses Aufgabenfelds hat der Hochschulrat also nur in einem kleinen Teil der Bundesländer signifikante Entscheidungsbefugnisse. Aktuell kommen dem Hochschulrat in Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen Aufsichtsfunktionen zu. Zeitvergleichend ergeben sich hier keine großen Änderungen. Lediglich in Sachsen hat der Hochschulrat im Laufe der Zeit an Kompetenzen bei der Festlegung der Kriterien der Mittelvergabe hinzugewonnen.

Ähnlich stellt sich die Situation im Hinblick auf den Einfluss auf die *Erstellung des Haushalts- und Wirtschaftsplans* dar; hier verfügt der Hochschulrat in Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen über Entscheidungsbefugnisse sowie in den niedersächsischen Stiftungshochschulen und im Saarland über Aufsichtsfunktionen. In den meisten Bundesländern wird der Hochschulrat in diesem Bereich auf Beratungs- und Empfehlungsfunktionen reduziert. Zeitvergleichend ergeben sich hier keine Änderungen.

Auf einen weiteren wichtigen Entscheidungsbereich, nämlich die *Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Studiengängen* hatte der Hochschulrat bei den Studien 2007 und 2010 jeweils in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern signifikante Entscheidungs-

befugnisse. Aktuell besitzt hingegen nur noch der Hochschulrat in Bayern eine Entscheidungsfunktion. In den übrigen Bundesländern ergeben sich im Zeitvergleich keine Änderungen.

Bezüglich der *Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Fakultäten* besitzt der Hochschulrat aktuell einzig in Berlin Entscheidungsbefugnisse. Insgesamt lässt sich im Zeitvergleich erkennen, dass der Einfluss des Hochschulrats auf die Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Fakultäten eher minimiert wurde (Baden-Württemberg, Sachsen).

Anders stellt sich der Einfluss auf die *Struktur- und Entwicklungsplänen* dar. Hochschulräte verfügen hier aktuell in Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen über Entscheidungs- und in Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und den niedersächsischen Stiftungshochschulen über Aufsichtsbefugnisse. Bezüglich dieses Bereichs lässt sich also für die Mehrzahl der Bundesländer, in denen es einen Hochschulrat gibt, ein bedeutender Einfluss konstatieren. Zeitvergleichend lässt sich feststellen, dass der Einfluss des Hochschulrats auf Struktur- und Entwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen von einer Entscheidungs- hin zu einer Beratungs- und Empfehlungsfunktion geändert wurde.

#### 4.1.2 Personalentscheidungen

Neben Sachentscheidungen sind auch die Personalentscheidungen für Organisationen von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund wird die rechtlich geregelte Beteiligung des Hochschulrats an wichtigen Personalentscheidungen als zusätzliche Steuerungsdimension angesehen. Die wichtigsten Personalentscheidungen sind dabei die Wahl bzw. Abwahl des Rektors.

Betrachtet man zunächst die Wahl des Rektors, lassen sich im Zeitvergleich durchaus Veränderungen bezüglich der Einflussmöglichkeiten der Hochschulräte erkennen. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist der Hochschulrat nicht an der Wahl der Universitätsleitung beteiligt. In den anderen Bundesländern erstrecken sich die Mitwirkungsmöglichkeiten von der Zustimmung bis zur alleinigen Entscheidung über die Wahl des Rektors. In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen hatte der Hochschulrat 2010 noch eine alleinige Einflussfunktion inne, seit 2014 hingegen entscheidet er in einer Findungskommission gemeinsam mit dem Senat. In Hessen wurden die Kompetenzen des Hochschulrats hingegen gestärkt. Verfügte der Hochschulrat früher nur über eine Aufsichtsfunktion, wird er aktuell im Rahmen einer Findungskommission direkt in die Entscheidung eingebunden (vgl. Tabelle 1).

Wenn man zusätzlich die Einflussmöglichkeiten des Hochschulrats bei der Abwahl des Rektors betrachtet, lassen sich im Zeitvergleich ebenfalls in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen Veränderungen bezüglich der Einflussmöglichkeiten erkennen. Hatte der Hochschulrat hier 2010 noch eine alleinige Einflussfunktion bei der Abwahl des Rektors inne, entscheidet er 2014 hingegen im Einvernehmen mit dem Senat (und dem Wissenschaftsministerium). In Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein hat der Hochschulrat seit jeher und auch weiterhin keinen Einfluss auf die Abwahl des Rektors.

Tabelle 1: Einfluss des Hochschulrats auf Wahl und Abwahl des Rektors

	2007	Wahl 2010	2014	2007	Abwahl 2010	2014
<b>Baden-Württemberg</b>	E	E	E;F	E	E	E; mit Senat und WM
<b>Bayern</b>	E	E	E	E	E	E
<b>Berlin</b>	A	A	A	–	–	–
<b>Brandenburg</b>	A	A	A	B	B	B
<b>Hamburg</b>	E;F	E;F	E;F	E	E	E
<b>Hessen</b>	A	A	E;F	A	A	A
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Niedersachsen</b>	B	B	B	A	A	A
<b>Niedersachsen</b>	E	E	E	E	E	E
<b>Stiftungshochschule</b>						
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	E	E	E;F	E	E	E; mit Senat
<b>Rheinland-Pfalz</b>	A	A	A	A	A	A
<b>Saarland</b>	E;F	E;F	E;F	E	E; mit Senat	E; mit Senat
<b>Sachsen</b>	–	A	A	–	A	A
<b>Sachsen-Anhalt</b>	–	–	–	–	–	–
<b>Schleswig-Holstein</b>	B	B	B	–	–	–
<b>Thüringen</b>	E;F	E;F	E;F	E	E; mit Senat	E; mit Senat

Anmerkungen: E = Entscheidungsfunktion, F = Findungskommission, A = Aufsichtsfunktion, B = Beratungsfunktion; WM = Wissenschaftsministerium (Quelle: Eigene Darstellung)

Wie deutlich wird, unterscheidet sich die Kompetenzverteilung in den Landeshochschulgesetzen im Detail beträchtlich. Insgesamt kann konstatiert werden, dass der Hochschulrat über signifikante formale Einflussmöglichkeiten auf die strategische Ausrichtung und teilweise sogar das operative Geschäft von Universitäten verfügt, diese aber aktuell eingeschränkt als erweitert werden. Beträchtliche Veränderungen lassen sich in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen erkennen. Kamen den Hochschulräten 2007 und 2010 in diesen beiden Bundesländern beträchtliche Sach- und Personalentscheidungskompetenzen zu, wurden die Einflussmöglichkeiten in der aktuellen Untersuchung – gerade bei der Wahl und Abwahl des Rektors – zurückgedrängt.

In der Summe verfügen Hochschulräte in den meisten Bundesländern jedoch weiterhin über signifikante Kompetenzen in vielen Bereichen. Die Betrachtung der Sach- sowie Personalentscheidungskompetenzen spricht somit durchaus für eine Stärkung des Governance-Mechanismus der zielbezogenen Außensteuerung durch den externen Stakeholder Gesellschaft.

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive kann zudem festgestellt werden, dass bereits die Existenz eines Hochschulrats eine Kompetenzverlagerung im Binnenverhältnis der Universitäten und im Außenverhältnis zum Staat bedeutet. Denn die Kompetenzen, welche der Hochschulrat wahrnimmt, sind ganz überwiegend ehemalige Senatskompetenzen bzw. Aufsichtsrechte, die ehemals bei den Ministerien angesiedelt waren. Die Implementierung eines Hochschulrats, dessen Tätigkeiten nicht nur auf rein konsultative Funktionen beschränkt sind, bedeutet in der Regel eine Schwächung des Senats und des Staates; vorausgesetzt, es wurden beispielsweise dem Ministerium keine neuen Genehmigungsvorbehalte eingeräumt (vgl. *Burgi/Gräf* 2010, S. 1132ff.).

## 4.2 Zusammensetzung

Wie eingangs erklärt, sind die Kompetenzen des Hochschulrats nicht der einzige Indikator, anhand dessen seine Bedeutung beurteilt werden kann. Ein weiterer Indikator ist die Zusammensetzung des Gremiums. Hochschulräte sollen externe Perspektiven in die Universitäten einbringen. Extern kann sich dabei auf zwei verschiedene Aspekte beziehen. So kann damit gemeint sein, dass Hochschulratsmitglieder universitätsexterne Sichtweisen einbringen sollen. In diesem Sinne können universitätsexterne Hochschulratsmitglieder auch aus dem Wissenschaftssystem kommen; es kann sich also um Professoren von anderen Universitäten etc. handeln. Bei diesen kann angenommen werden, dass sie in ihre jeweilige wissenschaftliche Profession eingebettet sind und eine Orientierung an den Normen und Interessen des Wissenschaftssystems besteht. Somit bringen sie zwar universitäts- aber nicht wissenschaftsexterne Perspektiven ein. Extern kann sich aber auch auf wissenschaftsextern beziehen (vgl. *Hüther* 2009, S. 53f.).

Hochschulräte können entweder ausschließlich mit hochschulexternen Mitgliedern oder sowohl mit hochschulexternen als auch hochschulinternen Mitgliedern besetzt werden. Fünf Bundesländer (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland<sup>6</sup>, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) sehen eine rein externe Besetzung vor, sechs hingegen duale Modelle (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen). Drei weitere Bundesländer – Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen – lassen beide Modelle zu und überlassen die Entscheidung den jeweiligen Hochschulen. In Brandenburg sind keine gesetzlichen Regelungen zur internen bzw. externen Besetzung des Landeshochschulrats vorhanden. Wie viele Mitglieder der Hochschulrat umfasst und zu welchem Anteil Hochschulratsmitglieder extern sein müssen, variiert von Bundesland zu Bundesland stark (vgl. *Burgi/Gräf* 2010, S. 1132).

In den Diskussionen um Hochschulräte wird deutlich, dass ein zentraler Grund für deren Einführung war, gesellschaftliche Perspektiven und Managementwissen in die Universitäten einzubringen mit dem Ziel, die konstatierte geringe strategische Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Universitäten zu erhöhen. Insofern stellt sich die Frage, ob eine bedeutender Anteil der Hochschulratsmitglieder nicht aus dem Wissenschaftssystem, sondern aus anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens stammt (vgl. *Hüther* 2010, S. 353f.).

In Tabelle 2 wird dargestellt, wie sich die externen Hochschulratsmitglieder auf verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen Lebens im Zeitvergleich verteilen. Kommen 2007<sup>7</sup> noch 37% der externen Hochschulratsmitglieder aus dem Bereich Wissenschaft, ordnen sich 2010 bereits 41%, 2014 sogar 44% diesem Bereich zu. Somit sind Vertreter aus dem Wissenschaftssystem über alle Untersuchungen hinweg die größte Gruppe unter den externen Hochschulratsmitgliedern. Die am zweithäufigsten vertretene Gruppe bilden Personen aus der Wirtschaft mit 36% (2007 und 2010) bzw. 34% (2014). Wenn zusätzlich berücksichtigt wird, dass nur Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und das Saarland einen rein extern besetzten Hochschulrat vorsehen und für alle anderen Bundesländer die Beteiligung von Universitätsinternen optional oder sogar verpflichtend ist, wird deutlich, dass in Hochschulräten zu beträchtlichen Anteilen Wissenschaftsvertreter an der Governance von Universitäten partizipieren.

*Tabelle 2:* Externe Mitglieder im Zeitvergleich

	2007	2010	2014
Wissenschaft	37	41	44
Politik und Interessengruppen	12	16	13
Wirtschaft	36	36	34
Andere Tätigkeitsbereiche	15	7	9
n	276	137	112

Quelle: Eigene Darstellung.

Unter den internen Hochschulratsmitgliedern dominiert eindeutig die Professorenschaft mit einem Anteil von 56% (2007), 66% (2010) bzw. 69% (2014). Der Anteil von Professoren ist im Laufe der Untersuchungen somit konstant gestiegen. Von den anderen Statusgruppen sind lediglich das wissenschaftliche Personal und Studierende mit nennenswerten, aber deutlich niedrigeren Anteilen vertreten (vgl. Tabelle 3).

*Tabelle 3:* Interne Mitglieder im Zeitvergleich

	2007	2010	2014
Professoren	56	66	69
Wissenschaftliches Personal	15	17	15
Nichtwissenschaftliches Personal	15	3	6
Studierende	8	13	8
Andere	6	1	2
n	130	87	52

Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem verdeutlicht die Verteilung der externen Hochschulratsmitglieder, dass eine bemerkenswerte Dominanz von Personen von anderen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen beobachtbar ist. Der Anteil emeritierter Hochschullehrer ist zudem im Laufe der Untersuchungen konstant angestiegen (vgl. Tabelle 4).

*Tabelle 4:* Verteilung der externen Mitglieder aus der Wissenschaft im Zeitvergleich

	2007	2010	2014
Andere Hochschule	46	36	38
Außeruniversitäre Forschungseinrichtung	25	27	21
Wissenschaftliche Einrichtung im Ausland	9	7	2
Wissenschaftliche Förderinstitution	5	10	8
Wissenschaftsvereinigung	6	2	2
Emeritierter Hochschullehrer	9	18	29
n	102	56	48

Quelle: Eigene Darstellung.

Bezüglich der externen Hochschulratsmitglieder aus dem Bereich Wirtschaft lässt sich an Universitäten ein Übergewicht von Personen aus Großunternehmen beobachten (vgl. Tabelle 5).

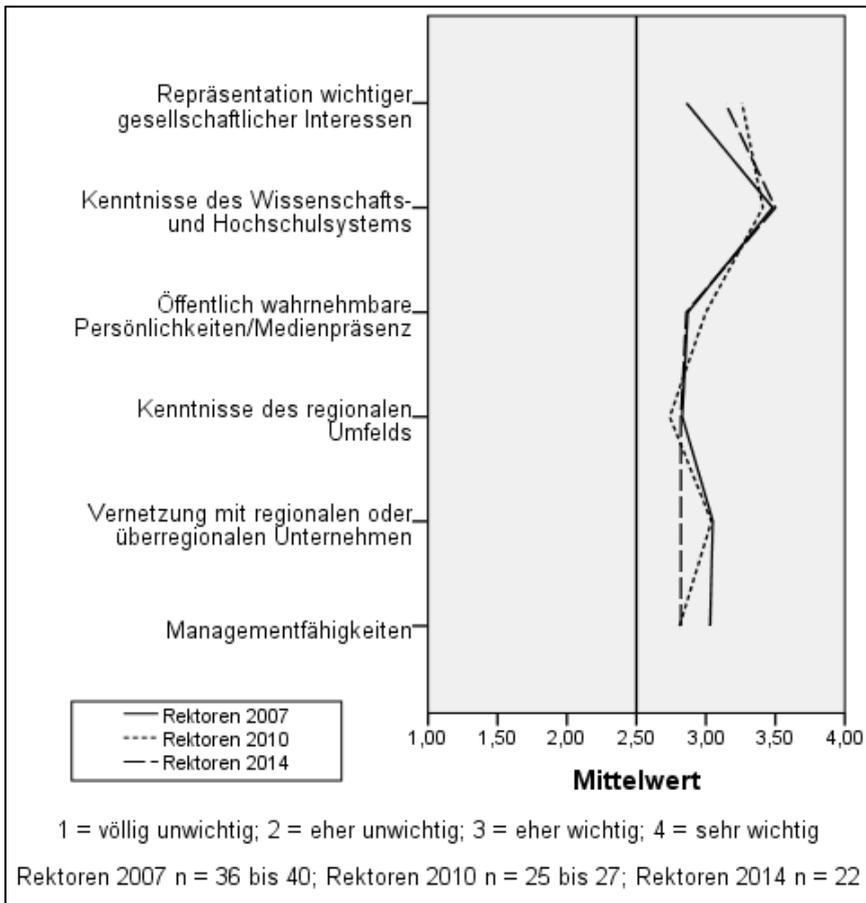
*Tabelle 5:* Verteilung der externen Mitglieder aus der Wirtschaft im Zeitvergleich

	2007	2010	2014
Großunternehmen	81	81	80
Kleineres oder mittleres Unternehmen (unter 500 Mitarbeiter)	16	13	11
Beratungs-/Consultingagentur	3	6	9
n	99	48	35

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt ist deutlich geworden, dass eine Mehrheit der Hochschulratsmitglieder eine Sozialisation im Wissenschaftssystem durchlaufen hat, bedenkt man den Anteil von 44% unter den externen Hochschulratsmitgliedern sowie die z.T. vorhandenen internen Mitglieder. Auffällig ist weiterhin der relativ hohe Anteil von Vertretern der Wirtschaft bei den externen Mitgliedern.

*Abbildung 2:* Auswahlkriterien im Zeitvergleich



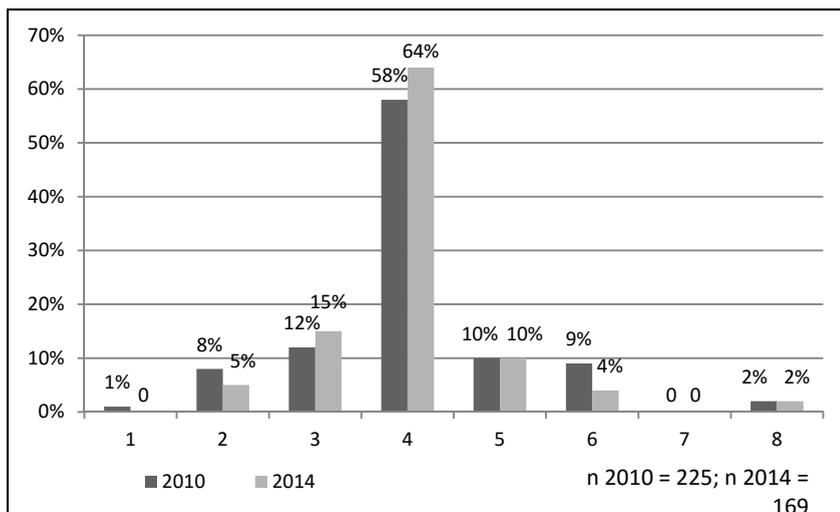
Quelle: Eigene Darstellung.

Betrachtet man die Antworten der Rektoren auf die Frage, welche Kriterien und Fachfähigkeiten bei der Auswahl von Hochschulratsmitgliedern ausschlaggebend sind, zeigt sich, warum dies so ist. Aus der Sicht der Rektoren sind vor allem Kenntnisse des Wissenschafts- und Hochschulsystems, aber auch die Vernetzung mit regionalen und überregionalen Unternehmen entscheidungsrelevant gewesen. Zwar ebenfalls als wichtig, jedoch mit deutlich geringerer Priorität, werden die Repräsentation wichtiger gesellschaftlicher Interessen und die öffentliche Wahrnehmbarkeit beurteilt. Überraschend ist die geringe Wichtigkeit, die den Managementqualitäten der potentiellen Hochschulräte zugemessen wird, zudem mit abnehmender Tendenz. Auch die Kenntnisse des regionalen Umfelds werden von den Rektoren über alle Befragungen hinweg als nicht ausschlaggebend für die Besetzung der Hochschulräte beurteilt (vgl. Abbildung 2).

### 4.3 Arbeitsweisen

Betrachtet man die Arbeitsweisen und Arbeitsstrukturen von Hochschulräten, so ist ein Blick auf die Häufigkeit der Sitzungen von Hochschulräten instruktiv (vgl. Abbildung 3). Im Durchschnitt geben die Hochschulräte bei beiden Befragungen an, viermal im Jahr zu tagen. Auch die Rektoren in der Umfrage von 2007 geben mehrheitlich an, dass der Hochschulrat an ihrer Universität vierteljährlich zusammentrifft.

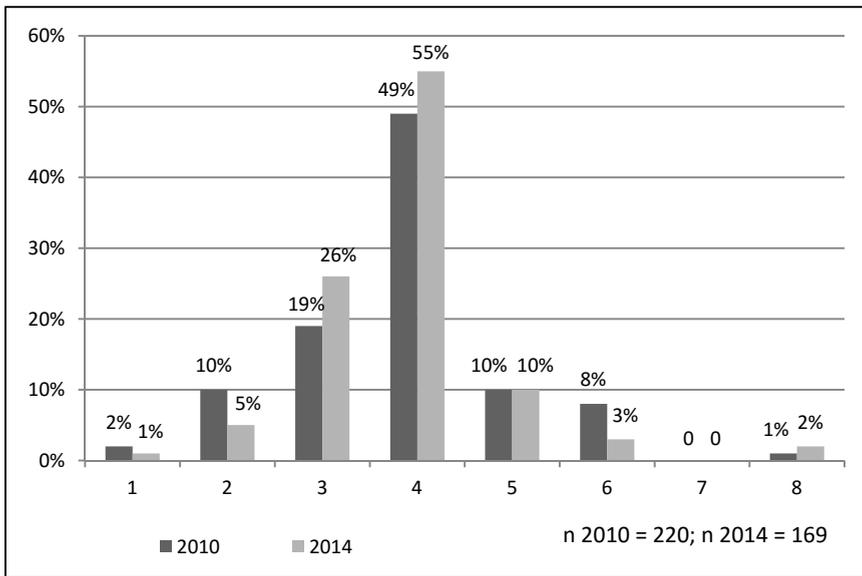
Abbildung 3: Anzahl der Hochschulratssitzungen pro Jahr im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

An diesen Sitzungen nehmen die Hochschulratsmitglieder in der Regel teil, wie die geringen Abweichungen zwischen der Verteilung der Sitzungen pro Jahr und der persönlichen Teilnahme verdeutlichen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Häufigkeit der persönlichen Teilnahme an den Hochschulratssitzungen im Zeitvergleich

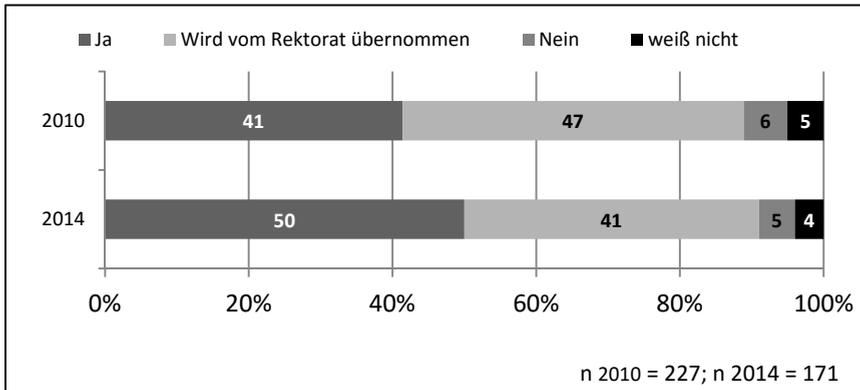


Quelle: Eigene Darstellung.

Die relativ geringe Anzahl der Sitzungen pro Jahr lässt darauf schließen, dass der tatsächliche Einfluss von Hochschulräten gewissen Restriktionen unterliegt. Ein Gremium, das nur viermal im Jahr zusammentritt, dürfte nur geringen Einfluss auf das operative Geschäft von Universitäten haben. Gleichwohl können Entscheidungen getroffen werden, welche die langfristige strategische Ausrichtung der Universitäten beeinflussen.

Einen weiteren Aspekt der Arbeitsweisen von Hochschulräten bilden deren Unterstützungsstrukturen. Von diesen hängt im Wesentlichen ab, wie viele Informationen den Hochschulratsmitgliedern zufließen bzw. inwieweit dieser Zufluss von Informationen kontrolliert werden kann. Der Großteil der befragten Hochschulratsmitglieder gibt an, dass derartige Unterstützungsstrukturen vorhanden sind. In 41% (2010) bzw. 50% (2014) der Fälle handelt es sich um eigenständige Unterstützungsstrukturen, während in 47% (2010) bzw. 41% (2014) die Universitätsleitung diese Funktion einnimmt (vgl. Abbildung 5). Dort kann die Universitätsleitung somit den Informationszufluss zum Hochschulrat direkt kontrollieren. Daraus können Informationsasymmetrien entstehen, welche die Universitätsleitung, insofern sie daran interessiert ist, nutzen kann, um eigene Interessen strategisch im Hochschulrat durchzusetzen.

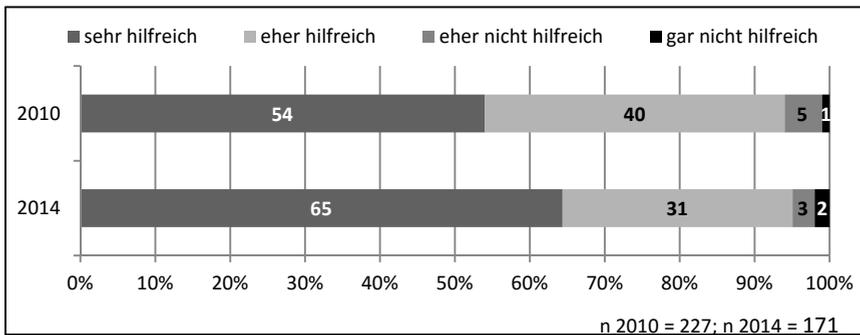
Abbildung 5: Unterstützungsstrukturen der Hochschulräte im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Indes schätzen die Hochschulratsmitglieder die Arbeit ihrer Unterstützungsstrukturen weitgehend positiv ein (vgl. Abbildung 6). 2010 geben über die Hälfte, 2014 sogar nahezu zwei Drittel der teilnehmenden Hochschulräte an, die Unterstützungsstrukturen als sehr hilfreich zu empfinden. Nur ein sehr kleiner Anteil betrachtet die bestehenden Unterstützungsstrukturen nicht als hilfreich.

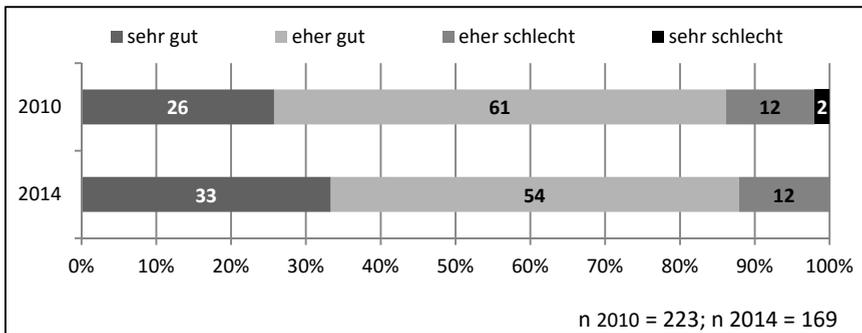
Abbildung 6: Bewertung der Arbeit der Unterstützungsstrukturen durch die Hochschulratsmitglieder im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Dies korrespondiert weitgehend damit, dass sich die deutliche Mehrheit der Hochschulratsmitglieder bei beiden Befragungen gut über die Prozesse in ihrer Universität informiert fühlen (vgl. Abbildung 7).

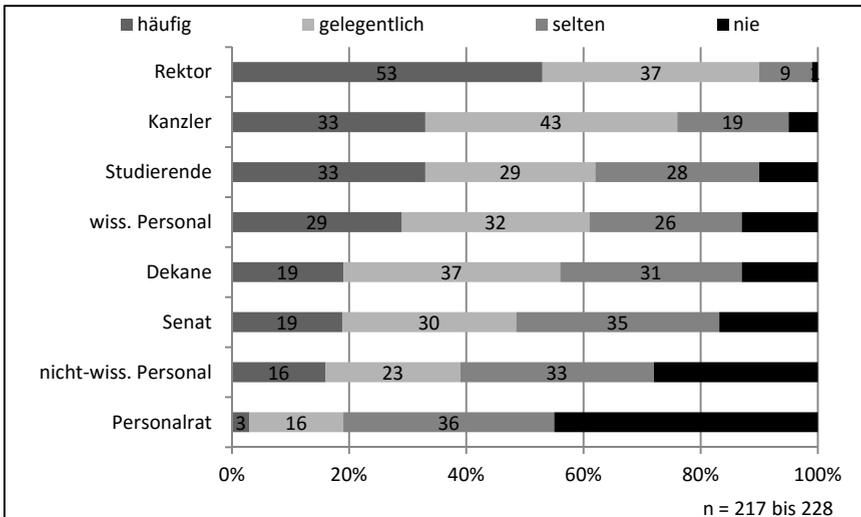
Abbildung 7: Einschätzung der Hochschulratsmitglieder zur Informiertheit über universitäre Prozesse im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

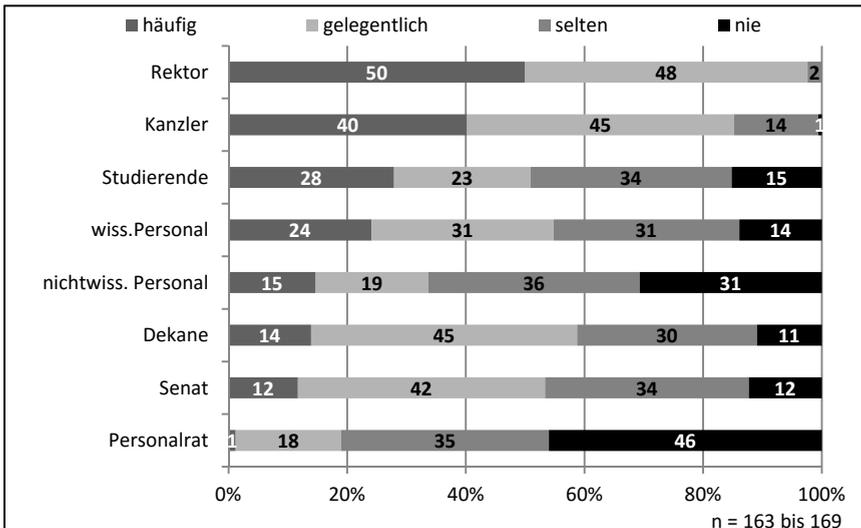
Für eine starke Integration von Hochschulräten in die Universitäten, allerdings bei besonderer Dominanz der Universitätsleitung, sprechen die Einschätzungen der Hochschulratsmitglieder über die Häufigkeit von Kontakten zu wichtigen Akteuren in den Universitäten. Wie bei beiden Hochschulratsmitgliederbefragungen deutlich wird, ist die Universitätsleitung und innerhalb dieser im Besonderen der Rektor die primäre Kontaktperson der Hochschulratsmitglieder. Sowohl Dekane als auch Senatsmitglieder, als weitere wichtige Entscheidungsträger in Universitäten, haben hingegen durchschnittlich wesentlich seltener Kontakt mit den Mitgliedern des Hochschulrats als z. B. die Studierenden oder wissenschaftliches Personal (vgl. Abbildungen 8 und 9). All dies spricht, neben den begrenzten Zeitressourcen, dafür, dass die Hochschulräte sich als Aufsichtsräte verstehen und möglicherweise auch die Bedeutung universitätsinternen Entscheidungsträger außerhalb der Rektorate als eher gering einschätzen.

Abbildung 8: Kontaktpersonen der Hochschulratsmitglieder im Jahr 2010



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 9: Kontaktpersonen der Hochschulratsmitglieder im Jahr 2014



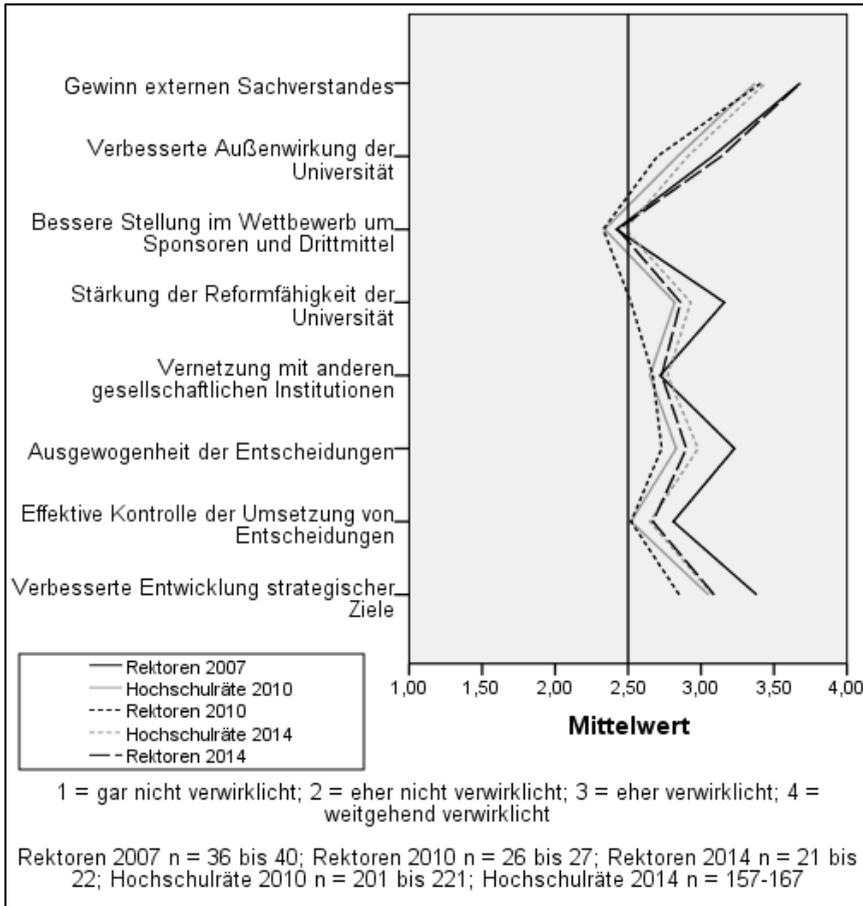
Quelle: Eigene Darstellung.

### 4.4 Wirkungen

Im Rahmen der standardisierten Befragungen wurden die Hochschulratsmitglieder und Rektoren danach befragt, inwieweit *ihrer Einschätzung*<sup>8</sup> nach die mit der Einführung von Hochschulräten erhofften Wirkungen eingetroffen sind. Wie deutlich wird, sehen die Rektoren und Hochschulratsmitglieder mit Abstand am deutlichsten das Ziel der Gewinnung externen Sachverstands als realisiert an (vgl. Abbildung 10). Diese Einschätzung ist auch

im Zeitvergleich relativ stabil. Zudem sehen die Rektoren und Hochschulräte auch durchaus eine verbesserte Entwicklung strategischer Ziele und eine Stärkung der Reformfähigkeit der Universitäten. Hier wird nochmals deutlich, dass auch bei der Betrachtung der Wirkungen eine wesentliche Funktion von Hochschulräten die Unterstützung von Universitätsleitungen beim Prozess der Profilbildung darstellt.

Abbildung 10: Wirkung von Hochschulräten im Zeitvergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Deutlich moderater fallen die Einschätzungen der Effekte von Hochschulräten hingegen bezüglich der Kontrolle von Entscheidungen aus. Angesichts der dargestellten Sitzungshäufigkeit und Sitzungsdauer ist dies jedoch wenig überraschend. Auch hier deutet sich an, dass Hochschulräte die Funktionen von Aufsichtsräten wahrnehmen, die in der Regel auch Schwierigkeiten haben, Unternehmensentscheidungen wirksam zu kontrollieren. Auch bezüglich weiterer ursprünglicher Zielstellungen der Einführung von Hochschulräten, der Vernetzung der Universitäten mit anderen gesellschaftlichen Institutionen und insbesondere dem Ziel einer besseren Stellung im Wettbewerb um Sponsoren und Dritt-

mittel, ist Skepsis angesagt. Insbesondere bezogen auf den letztgenannten Punkt haben Hochschulräte kaum Wirkungen.

Betrachtet man die Veränderungen im Zeitvergleich, so bewerten die Hochschulratsmitglieder 2014 ihre Wirkung leicht positiver als die Hochschulratsmitglieder im Jahr 2010. Betrachtet man hingegen die Einschätzungen der Rektoren im Zeitvergleich, so lässt sich hier beobachten, dass die Rektoren von 2007 die Effekte der Hochschulräte mit Abstand am positivsten beurteilen, im Jahr 2010 deutlich skeptischer sind und bei der Befragung von 2014 dieses Urteil wieder etwas revidieren.

## Fazit

Hochschulräte sollen als Akteure der Außensteuerung zum einen zur Professionalisierung der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen von Universitäten beitragen, indem sie eine universitätsexterne Sicht und managerielles Wissen einbringen und die Rektorate beim Prozess der Profilbildung unterstützen. Zum anderen sollen sie aber auch die Funktion einer Kontroll- und Aufsichtsinstanz wahrnehmen und zum dritten zur Verbesserungen der gesellschaftlichen Vernetzung von Universitäten beitragen. Ob Hochschulräte dazu in der Lage sind, diese Funktionen zu erfüllen, hängt zum einen von der Kompetenzverteilung in den Landeshochschulgesetzen und zum anderen von ihrem tatsächlichen Agieren ab. Dies macht schon deutlich, dass verallgemeinerbare Aussagen schwierig sind. Dennoch wird versucht, einige zusammenfassende Trends zu skizzieren, wohlwissend, dass dies im Einzelfall nicht zutreffen muss.

Bezüglich der Kompetenzverteilung in den Landeshochschulgesetzen zeigen sich nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. In der Tendenz wurden die Kompetenzen der Hochschulräte im Zeitvergleich eher eingeschränkt als erweitert, vor allem in den Bundesländern, die Hochschulräten am meisten Kompetenzen zugeordnet hatten, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Dennoch verfügen Hochschulräte in den meisten Bundesländern weiterhin über signifikante formale Einflussmöglichkeiten auf die strategische Ausrichtung und teilweise sogar das operative Geschäft von Universitäten.

Bezüglich der Zusammensetzung der Hochschulratsmitglieder zeigt sich, dass eine Mehrheit der Hochschulratsmitglieder eine Sozialisation im Wissenschaftssystem durchlaufen hat, bedenkt man den Anteil von 44% unter den externen Hochschulratsmitgliedern sowie die z.T. vorhandenen internen Mitglieder. Auffällig ist weiterhin der relativ hohe Anteil von Vertretern der Wirtschaft bei den externen Mitgliedern aus dem Bereich der Gesellschaft.

Hochschulräte sind mittlerweile stärker in die Universitäten integriert, allerdings bei besonderer Dominanz ihrer Kontakte zur Universitätsleitung. Sowohl Dekane als auch Senatsmitglieder, als weitere wichtige Entscheidungsträger in Universitäten, haben hingegen durchschnittlich wesentlich seltener Kontakt mit den Mitgliedern des Hochschulrats als z. B. die Studierenden oder wissenschaftliches Personal in Form von Personalräten. Die Bedeutung universitätsinterner Entscheidungsträger in den Fakultäten und Senaten wird also nicht immer als wichtig eingeschätzt. All dies spricht, neben den begrenzten Zeitressourcen und den Selbsteinschätzungen zur Wirkungsweise von Hochschulräten, dafür, dass die Hochschulräte ihre Funktionen als Kontrollinstanz gegenüber Rektoraten nicht in dem Ausmaß wahrnehmen (können oder wollen), wie die Unterstützung von

Universitätsleitungen beim Prozess der Profilbildung. Nicht ohne Grund sehen die Rektoren und Hochschulratsmitglieder das Ziel der Gewinnung externen Sachverständs, Hilfestellung bei der Entwicklung strategischer Ziele und eine Stärkung der Reformfähigkeit der Universitäten als wesentliche Funktionen von Hochschulräten an. Wahrscheinlich ist es auch schwierig, beide Zielvorstellungen miteinander zu kombinieren.

## Anmerkungen

- 1 Universitätsexterne sind Personen, die weder Mitglieder noch Angehörige der betreffenden Universität sind.
- 2 Nicht weiter eingegangen wird auf Argumente aus der Rechtswissenschaft. Hier werden Konflikte mit dem Demokratiegebot nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und dem Gebot der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 GG befürchtet (vgl. Kersten 1999; Laqua 2004). Bezüglich des Demokratiegebots wird konstatiert, dass ein Hochschulrat, welcher über Beratungskompetenzen hinaus auch Entscheidungskompetenzen innehat, einer direkten demokratischen Legitimation und Kontrolle bedürfe. Diese sei beim Gremium Hochschulrat nicht gegeben. Die Hochschulratsmitglieder würden von den Universitäten und/oder der Ministerialverwaltung ausgewählt; das Parlament als direkt von der Bevölkerung legitimierte Institution spiele indes keine Rolle. Eine direkte Legitimation durch die Bevölkerung sei dementsprechend nicht gegeben. Somit könne von einer Unterbrechung der direkten Legitimationskette durch das Volk gesprochen werden (vgl. Bull/Mehde 2000; Schmidt 2003). Die Rechtsprechung hat sich mit der Vereinbarkeit der Implementierung von Hochschulräten und der Ausgestaltung der Kompetenzen bereits in drei Entscheidungen auseinandergesetzt: (1) das BVerfG im Beschluss zum brandenburgischen Hochschulgesetz, (2) der BayVerfGH im Beschluss zum bayerischen Hochschulgesetz (der insofern den Leitlinien des BVerfG folgt), und (3) das BVerfG zum niedersächsischen Stiftungsmodell. In den genannten Entscheidungen sehen die Gerichte die Einführung von Hochschulräten als grundsätzlich unproblematisch an (vgl. Bogumil u.a. 2013, S. 62).
- 3 Das Forschungsprojekt „Wirkungen neuer Steuerung auf die Aktivitätsstruktur von Universitäten“ wurde vom Bundesministerium für Bildung und Forschung von August 2012 bis Juli 2015 gefördert. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden u.a. bundesweite, standardisierte Umfragen unter Rektoren und Hochschulratsmitgliedern (Vollerhebungen) durchgeführt. Die Rücklaufquote betrug bei den Rektoren 28% und bei den Hochschulratsmitgliedern 25%.
- 4 Das Forschungsprojekt „Neue Steuerung von Universitäten – Evaluierung von Governance-Reformen des deutschen Universitätssystems“ wurde im Zeitraum von Juni 2009 bis Mai 2012 durchgeführt und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung und der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden ebenfalls bundesweite, standardisierte Umfragen unter Rektoren und Hochschulratsmitgliedern (Vollerhebungen) durchgeführt. Dabei haben sich 45% der Rektoren und 34% der Hochschulratsmitglieder an der Umfrage beteiligt.
- 5 Die Befragung von Rektoren zum Thema Hochschulräte aus dem Jahr 2007 richtete sich an alle Hochschulen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, also auch Fachhochschulen und private Hochschulen. Hier konnte eine hervorragende Rücklaufquote von 81% realisiert werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse aus diesem Projekt aber nur für Universitäten in Deutschland dargestellt.
- 6 Dort gibt es auch interne Mitglieder, die aber nur eine beratende Stimme haben.
- 7 In der Befragung von 2007 wurden die Rektoren nach der Anzahl der vertretenen Mitglieder der jeweiligen Statusgruppen bzw. nach der Anzahl der vertretenen Mitglieder entsprechend ihrer Haupttätigkeit während den vergangenen fünf Jahren gefragt, in den Hochschulrätebefragungen von 2010 und 2014 wurden die Hochschulratsmitglieder gebeten, ihre jeweilige Statusgruppe bzw. ihre primären Tätigkeit zu nennen.
- 8 Bei Fragen nach der subjektiven Einschätzung von Effekten neuer Steuerungsinstrumente kann zwar das Problem sozialer Erwünschtheit auftreten, die Festlegung von objektiven Kriterien sowie deren Messbarkeit sind in der wissenschaftlichen Literatur jedoch hochgradig umstritten. Insbesondere ergeben sich Probleme bei der objektiven Messung von Performanz, wenn nicht nur Quantität, sondern auch Qualität der Leistungserbringung erfasst werden sollen (vgl. Fischer 2003; Gläser 2006; Parthey 2003). Des Weiteren kann bezüglich der Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente argumentiert werden, dass die Einschätzungen der Hochschulakteure, jenseits von objektiven Veränderungen, den eigentlichen Schwerpunkt einer Performanzevaluation bilden können, da sie wiedergeben, inwieweit sich aus der Sicht der Reforma-

dressaten ihr Arbeitsumfeld sowie ihre Handlungen und deren Wirkungen verändert haben (vgl. *Bogumil et al.* 2013, S. 15).

## Literatur

- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg*, 2007: Einleitung, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-25.
- Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.*, 2009: Einleitung, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin: Edition Sigma, S. 7-12.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schicken-tanz, Maren/Wannöffel, Manfred*, 2013: *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*, Berlin: Edition Sigma.
- Brinckmann, Hans*, 1998: *Die neue Freiheit der Universität. Operative Autonomie für Lehre und For-schung*, Berlin: Edition Sigma.
- Brüggemeier, Martin*, 2004: Public Management, in: *Hanft, Anke* (Hrsg.), *Grundbegriffe des Hoch-schulmanagement*, Bielefeld: Universitätsverlag Webler, S. 377-383.
- Bull, Hans-Peter/Mehde, Veith*, 2000: Reform der Hochschulorganisation – die populären Modelle und ihre Probleme, in: *Juristenzeitung*, 55 (13), S. 650-659.
- Burgi, Martin/Gräf, Ilse-Dore*, 2010: Das (Verwaltungs-) Organisationsrecht der Hochschulen im Spie-gel der neueren Gesetzgebung und Verfassungsrechtsprechung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 125, S. 1125-1134.
- Fehling, Michael*, 2002: Neue Herausforderungen an die Selbstverwaltung in Hochschule und Wissen-schaft, in: *Die Verwaltung*, 35, S. 399-424.
- Fischer, Klaus*, 2003: Soziale und kognitive Aspekte des Peer Review-Verfahrens, in: *Fischer, Klaus/Parthey, Heinrich* (Hrsg.), *Evaluation wissenschaftlicher Institutionen. Wissenschaftsfor-schung Jahrbuch 2003*. Berlin, S. 23-62.
- Gläser, Jochen*, 2006: Die Fallstricke der Bibliometrie, in: *Soziologie* 35 (1), S. 42-51.
- Groß, Thomas*, 1999: Das Kuratorium – Hochschulautonomie durch institutionalisierte Kooperation?, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 52 (21), S. 895-902.
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz*, 1997: *Organisations- und Leitungsstrukturen der Hochschulen*, Bonn (Empfehlung des 183. Plenums vom 10. November 1997).
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz*, 2000: *Hochschulräte als Steuerungsinstrumente von Hochschulen*, Bonn (Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2000).
- Hüther, Otto*, 2009: Hochschulräte als Steuerungsakteure?, in: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 31 (2), S. 50-73.
- Hüther, Otto*, 2010: *Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kehm, Barbara M./Lanzendorf, Ute*, 2005: Ein neues Governance-Regime für die Hochschulen – mehr Markt und weniger Selbststeuerung, in: *Teichler, Ulrich/Tippelt Rudolf* (Hrsg.), *Hochschulland-schaft im Wandel*, Weinheim: Beltz (Zeitschrift für Pädagogik, 50. Beiheft), S. 41-55.
- Kersten, Jens*, 1999: Alle Macht den Hochschulräten?, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 114, S. 1704-1709.
- Klenk, Tanja*, 2008: *Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen und andere öffentliche Körperschaften*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Lange, Stefan/Schimank, Uwe*, 2007: Zwischen Konvergenz und Pfadabhängigkeit. New Public Ma-nagement in den Hochschulsystemen fünf ausgewählter OECD-Länder, in: *Holzinger, Kathari-na/Jörgens, Helge/Knill, Christoph* (Hrsg.), *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Poli-tische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38. Wiesbaden, S. 522-548.
- Lanzendorf, Ute/Pasternack, Peer*, 2009: Hochschulpolitik im Ländervergleich, in: *Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G.* (Hrsg.), *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, Berlin: Edition Sigma, S. 13-28.
- Laqua, Alexander*, 2004: *Der Hochschulrat zwischen Selbstverwaltung und staatlicher Verwaltung. Eine Analyse der Reformmodelle nach den Landeshochschulgesetzen*, Baden-Baden: Nomos.

- Mayntz, Renate, 2002: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt a.M.: Campus, S. 7-43.
- Müller-Böling, Detlef, 1997: Zur Organisationsstruktur von Universitäten, in: DBW, 57 (5), S. 603-614.
- Nienhäuser, Werner, 2011: Ressourcenabhängigkeit und Hochschulräte. Eine empirische Analyse, in: Hochschulwesen, 59 (6), S. 199-204.
- Parthey, Heinrich, 2003: Bibliometrische Profile wissenschaftlicher Institutionen in Problemfeldern und Phasen der Forschung. In: Fischer, Klaus/Parthey, Heinrich (Hrsg.), Evaluation wissenschaftlicher Institutionen. Wissenschaftsforschung Jahrbuch 2003. Berlin, S. 63-102.
- Schimank, Uwe, 2000: Welche Chancen und Risiken können unterschiedliche Modelle erweiterter Universitätsautonomie für die Forschung und Lehre der Universität bringen?, in: Titscher, Stefan/Winckler, Georg/Biedermann, Hubert/Gatterbauer, Helmuth/Laske, Stephan/Moser, Reinhard/Strehl, Franz/Wojda, Franz/Wulz, Heribert (Hrsg.), Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten, München: Hampp, S. 94-147.
- Schimank, Uwe, 2009: Governance-Reformen nationaler Hochschulsysteme. Deutschland in internationaler Perspektive, in: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hrsg.), Neue Steuerung von Hochschulen, Berlin: Edition Sigma, S. 123-137.
- Schlegel, Jürgen, 2000: Hochschulräte – Diktatur der Funktionäre oder Verbesserung der strategischen Planungskompetenz der Hochschulen?, in: Epping, Volker/Fischer, Horst/von Heintschel Heinegg, Wolff (Hrsg.), Brücken bauen und begehen. Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, München: C.H.Beck, S. 507-529.
- Schmidt, Thomas, 2003: Deutsche Hochschulräte. Begriff, Darstellung und rechtliche Analyse, Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Schröter, Eckhard, 2011: New Public Management, in: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 79-89.
- Sieber, Michael, 2000: Einführung von Hochschulräten – Chancen und Risiken, in: Hochschulrektorenkonferenz (Hrsg.), Hochschulräte als Steuerungsinstrumente von Hochschulen. (Beiträge zur Hochschulpolitik 6/2000), Bonn, S. 16-24.
- Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, 2007: Dokumentation der Tagung: Hochschulräte – Neue Leitungsstrukturen für die Hochschulen in NRW.

*Anschriften der Autorin und der Autoren:*

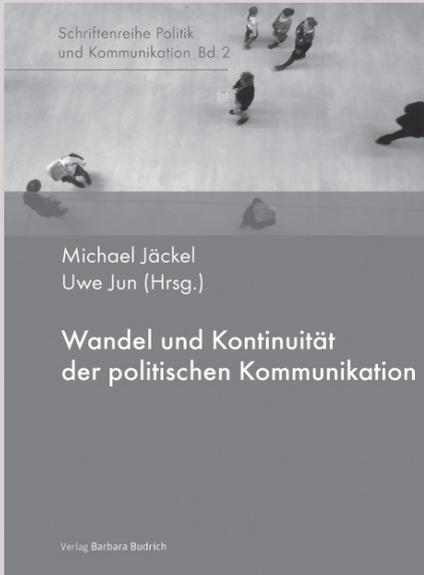
Dr. Linda Jochheim, Fakultät für Mathematik und Informatik, Abteilung Lehr- und Studienorganisation, FernUniversität in Hagen, Universitätsstr. 1, 58097 Hagen  
E-Mail: Linda.Jochheim@fernuni-hagen.de

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum  
E-Mail: Joerg.Bogumil@rub.de

Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum  
E-Mail: Rolf.Heinze@rub.de



# Schriftenreihe Politik und Kommunikation



Uwe Jun  
Michael Jäckel (Hrsg.)

## Wandel und Kontinuität der politischen Kommunikation

Schriftenreihe Politik und  
Kommunikation, Band 2

2014. 205 Seiten. Hardcover.  
44,00 € (D), 45,30 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0197-1

Die Mediengesellschaft bringt vielfältige neue Formen der politischen Kommunikation hervor. Wird Partizipation dadurch vereinfacht? Sind die BürgerInnen besser politisch informiert?

Der Band behandelt jüngste Entwicklungen des Verhältnisses von Politik und Medien. Gezeigt werden Kontinuitäten und Diskontinuitäten der letzten 20 Jahre. Im Vordergrund steht dabei die Frage, wie das Verhältnis politischer Partizipation und politischer Kommunikation sich aktuell ausgestaltet.

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung  
bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich**  
**Barbara Budrich Publishers**  
Stauffenbergstr. 7  
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de

[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)

# Schriftenreihe Politik und Kommunikation



Isabelle Borucki (Hrsg.)

## Regieren mit Medien

Auswirkungen der  
Medialisierung auf die  
Regierungskommunikation der  
Bundesregierung von 1982-2010

Schriftenreihe Politik und  
Kommunikation, Band 1

2014. 397 Seiten. Kart.  
48,00 € (D), 49,40 € (A)  
ISBN 978-3-8474-0603

Wie wirken Massenmedien auf Prozesse des Regierens und wie hat sich die Kommunikation der Bundesregierung von der „Bonner“ zur „Berliner Republik“ in den letzten drei Jahrzehnten verändert? Die Autorin analysiert diese Fragen mit einem multimethodischen Zugang. Das zumeist einheitliche Erscheinungsbild der Regierung in den Medien, das so erschlossen wird, täuscht über interne, politisch differenzierte und instrumentelle Vielfalt der Regierungskommunikation hinweg: Diese hat sich mit ihren Themensetzungs- und Durchsetzungsstrategien zeitlich an die Medienumwelt angepasst.

**Jetzt in Ihrer Buchhandlung  
bestellen oder direkt bei:**



**Verlag Barbara Budrich**  
**Barbara Budrich Publishers**  
Stauffenbergstr. 7  
51379 Leverkusen-Opladen

Tel +49 (0)2171.344.594  
Fax +49 (0)2171.344.693  
info@budrich.de

[www.budrich-verlag.de](http://www.budrich-verlag.de)