

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

2 | 2016

Abhandlungen

- › Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung
- › Legitimierungsprobleme und -strategien von Management-beratern im öffentlichen Sektor
- › Die Bundesnetzagentur – Agent oder Treuhänder?
- › Nachhaltige Stadtplanung und Steuerung der Flächennutzung in Schottland – Lerneffekte für Deutschland
- › Die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands
- › Der Einfluss des Karrierehintergrunds auf Public Service Motivation und Selbstverständnis von Spitzenbeamten

Forum

- › NSU-Prozessanalyse: Anmerkungen und Replik

Forschungsagenda

- › Führung in der deutschen Verwaltungsforschung



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

Inhaltsverzeichnis

<i>Marian Döhler, Lea Allers</i>	Editorial	229
Abhandlungen		
<i>Philipp Richter</i>	Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung	231
<i>Rick Vogel, Julia Galwa, Georg Krücken, Tim Seidenschnur</i>	Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor	253
<i>Simon Fink, Felix Julian Koch</i>	Agiert die Bundesnetzagentur beim Netzausbau als Agent oder als Treuhänder?	277
<i>Katharina Spraul, Karina Pallagst, Andreas Jungbauer</i>	Nachhaltige Stadtplanung und Steuerung der Flächennutzung – Die Green-Belt-Politik in Schottland und Lerneffekte für die deutsche kommunale Planung ..	299
<i>Regine Paul</i>	Entgegen aller Wahrscheinlichkeiten? Erklärungsansätze für die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands	325
<i>Otto Hüther, Sylvia Veit</i>	Wie beeinflusst der Karrierehintergrund die Public Service Motivation und das Selbstverständnis von Spitzenbeamten? Eine empirische Analyse am Beispiel der Kanzlerinnen und Kanzler an deutschen Hochschulen	353

Forum

Sebastian Wolf Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien. Anmerkungen zu Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse 381

Wolfgang Seibel Kausale Prozessanalyse und Fallstudiendesign. Replik auf die kritischen Anmerkungen „Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien“ zu meiner Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“ (dms 2/2014) 393

Forschungsagenda

Dominik Vogel Führung in der deutschen Verwaltungsforschung. Ein Überblick über die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion und eine Agenda für die Zukunft 401

Liebe Leserinnen und Leser,

aufgrund der positiven Entwicklung des Manuskripteinganges wagen wir in diesem Heft von **dms** den Versuch, das bisherige Format der Themenschwerpunkte durch ein offenes Heft zu erweitern. Sie finden auf den folgenden Seiten Beiträge zu verschiedenen Themen, die einen Einblick in die Vielfalt der Debatten und Forschung über den öffentlichen Sektor geben. Eine themenoffene Ausgabe war deshalb nicht ohne Risiko, weil im Zweifelsfall keine Gastherausgeber/innen zur Verfügung standen und auch die Annahmquote der eingereichten Beiträge, die bei rund 40 Prozent liegt, nicht durch Absenkung jener Qualitätsstandards erhöht werden sollte, die sich seit Jahren in der Begutachtung herausgebildet haben. Wir hoffen, dass sich dieses Format je nach Manuskripteingang auch in Zukunft realisieren lässt. Eine zweite Neuerung betrifft die Rubrik „Forum“. Unter dieser Überschrift findet sich nachfolgend die Replik von Sebastian Wolf auf einen Aufsatz von Wolfgang Seibel aus Heft 2/2014 sowie die darauf reagierende Gegenreplik. Damit möchten wir ein auch in anderen Zeitschriften etabliertes Verfahren aufgreifen, demzufolge wissenschaftliche Kontroversen offen ausgetragen und durch Veröffentlichung der gegensätzlichen Standpunkte nachvollziehbar gemacht werden. Beiträge dieser Art lassen sich zwar nicht im Vorhinein planen, wohl aber kann und soll mit der neuen Rubrik signalisiert werden, dass „der moderne staat“ für kontroverse Debatten offen steht. Mit diesen beiden Neuerungen hoffen wir, die Attraktivität von **dms** zu steigern und wünschen Ihnen eine informative und anregende Lektüre.

Hannover, September 2016

Marian Döhler, Lea Allers

Philipp Richter

Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung

Zusammenfassung

Die Makroorganisation der Verwaltung, d.h. die Behördenzahl und die Behördenbeziehungen, wandelt sich ständig, aber nur ein Bruchteil dieser Veränderungen wurde bisher auch einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse unterzogen. Üblich war insofern die selektive Betrachtung einzelner makroorganisatorischer Phänomene, wie etwa die Zusammenlegung von Landratsämtern oder die Ausgründung von verselbstständigten Bundesoberbehörden. Die dadurch jeweils entstehenden Perspektivverengungen versucht der vorliegende Artikel aufzubrechen, indem die grundsätzlichen, fallunabhängigen und ebenenübergreifenden Logiken der Makroorganisation der Verwaltung aufgedeckt werden. So sollen der theoretische Rahmen, der Forschungsstand und die Forschungsdesiderata in diesem Bereich benannt werden, um Perspektiven für eine integrierende verwaltungswissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu erhalten.

Schlagworte: Makroorganisation, Äußerer Aufbau, Agencification, Dezentralisierung, Territorial- und Funktionalreformen

Abstract

On the logic and theory of the macro-organization of public administration

The macro-organization of public administration, i.e. the number of administrative units and the relationship between them, is constantly changing. However up to now, only a small percentage of these reforms has been subject to scientific scrutiny. Usually, a selective analysis of singular reform events is being conducted, for example the amalgamation of local administrations or the agencification of non-ministerial government departments. This article tries to overcome these limited views by uncovering the basic and fundamental logic of the macro-organization of public administration. Therefore, the theoretical framework, the state of research and the research gaps are identified to establish an integrated administrative science perspective on this research area.

Key words: macro-organization, public administration, administrative reforms, agencification, amalgamation, decentralization

1 Einleitung

Die deutsche Behördenlandschaft unterliegt einem ständigen Wandel, aber nur ein Bruchteil dieser Veränderungen wurde bisher einer verwaltungswissenschaftlichen Analyse unterzogen. Dies führte dazu, dass makroorganisatorische Veränderungen ganzer Verwaltungszweige vom Radar verwaltungswissenschaftlicher Forschung unerfasst blieben. Als Beispiel sei hier die Reform der Bundeswehrverwaltung genannt, die das Kreiswehersatzamt als Lehrbuchbeispiel für eine untere Bundesbehörde zur Makulatur werden ließ; die Strukturreform der Finanzverwaltung, die Ende 2007 den Status der Oberfinanzdirek-

tionen als Mischverwaltung beendete; die Reorganisation der Zollverwaltung mit der Auflösung der Bundesfinanzdirektionen und der Bildung der Generalzolldirektion zum Jahr 2016; die 2008 erfolgte Neuausrichtung der Bundespolizei mit der Gründung des Bundespolizeipräsidiums als neue Bundesoberbehörde in Potsdam oder die Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die jüngst in der Gründung der Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt in Bonn mündete.

Noch gar nicht erfasst sind mit dieser Aufzählung die größeren wie kleineren Reformen des äußeren Verwaltungsaufbaus auf Landesebene, die den Verwaltungsaufbau einzelner Bundesländer mitunter deutlich veränderten.

All jenen Reformen ist gemein, dass sich durch Neugründungen, Ausgründungen, Zusammenlegungen oder Auflösungen die Behördenzahl verändert, d.h. nach solchen Reformen entweder weniger oder aber mehr Behörden existieren. Auch wenn solche Umstrukturierungen häufig noch von anderen Maßnahmen flankiert werden, so ist die Veränderung der Behördenzahl doch das Spezifikum jener Prozesse. Eine *systematische* und *integrierte* verwaltungswissenschaftliche Betrachtung fand ob dieser Gemeinsamkeiten gleichwohl selten statt. So wurden je nach Erkenntnisinteresse entweder y-zentriert die Ursachen (z.B. *Reiners* 2010) oder x-zentriert die Wirkungen (z.B. *Richter* 2015) von Unterschieden in der Makroorganisation analysiert; bezüglich der Fallauswahl wurde häufig die Bundesebene einerseits (z.B. *Jann/Döhler* 2007) oder die Landes- und Kommunalebene andererseits (z.B. *Kuhlmann u.a.* 2011) untersucht und bei der Wahl des Funktionstypus stand entweder die Ministerialverwaltung (z.B. *Derlien* 1996) oder die Vollzugsverwaltung (z.B. *Ebinger* 2013) im Fokus der Analyse.

Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Artikel die *fallunabhängigen* und *ebenenübergreifenden* Logiken der Makroorganisation der Verwaltung aufdecken und mittels einer Bestandsaufnahme relevanter und einschlägiger Literaturquellen sowohl Erklärungen für die Ursachen *als auch* für die Wirkungen von Unterschieden in der Ausgestaltung der Makroorganisation bereitstellen, um Perspektiven für eine integrierende verwaltungswissenschaftliche Forschung in diesem Bereich zu liefern.

Dies ist umso dringlicher, als dass Fragen der Makroorganisation immer auch Aspekte guten Regierens ansprechen, d.h. Fragen nach der „richtigen“ Regierungs- und Vollzugsorganisation des Staates. Nur selten sind die unterstellten Wirkungen jener Reformen insofern unumstritten und tut eine verwaltungswissenschaftliche Erhellung zu Auswirkungen und Sinnhaftigkeit solcher Reformprojekte in jeder Hinsicht Not (vgl. *Bogumil* 2010, S. 86).

2 Rückblick: Forschung zur Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland

Die in der Einleitung aufgeführten Beispiele sollen nicht den Eindruck vermitteln, dass es bisher keine verwaltungswissenschaftliche Forschung zur Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland gab. Zuvorderst müssen die Arbeiten *Frido Wagners* (stellvertretend für viele Publikationen: *Wagener* 1978, 1981), Erwähnung finden, der in der Planungseuphorie der 1960er-Jahre auch nicht davor zurückschreckte, einen „Neubau der Verwaltung“ (*Wagener* 1969) zu postulieren. Im Nachgang an in dieser Zeit stattfindenden kommunalen Gebietsreformen tauchten immer wieder auch Publikationen auf, die sich mit der Reorganisation von Landratsämtern, Stadt- und Gemeindeverwaltungen beschäftigten (*Wrage* 1975, *Schimanke* 1978, *Thieme/Prillwitz* 1981, *Derlien/Queis* 1986, *Woll-*

mann 2010). Die ebenfalls an Bedeutung gewinnende Implementationsforschung trug ihren Teil zu dieser Entwicklung bei, als dass neben den Programmmerkmalen und Eigenschaften der Normadressaten die Merkmale der Durchführungsinstanzen als Untersuchungsgegenstand in die Implementationsanalysen miteinfließen (vgl. *Mayntz* 1980, S. 244, *Windhoff-Héritier* 1980, S. 76). Jedoch verloren originäre verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen in der Policy-Forschung im späteren Verlauf an Bedeutung. Überdies fand die durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen stimulierte Forschung zu den Verwaltungsstrukturen in der Umweltverwaltung (*Mayntz/Bohne* 1978, *Bauer u.a.* 2007, *Ebinger* 2013) keine Äquivalenz in anderen Verwaltungszweigen, wie etwa der nicht weniger bedeutsamen Finanzverwaltung. Auf der Bundesebene beschäftigte sich die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform Anfang der 1970er-Jahre zwar auch mit der Aufgabenverteilung zwischen ministeriellen und nichtministeriellen Bundesbehörden. Der Umsetzungserfolg der Vorschläge jener Projektgruppe blieb jedoch hinter den Erwartungen zurück und konzentrierte sich die spätere Forschung auf Bundesebene insofern vermehrt auf die Untersuchung binnenadministrativer Prozessabläufe (vgl. *Döhler* 2007a, S. 88).

Das Thema der äußeren Verwaltungsstrukturen gewann erst wieder an Prominenz, als Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen in den Bundesländern „vom Stiefkind zum Darling der Politik“ (*Bogumil/Ebinger* 2008) aufstiegen (vgl. *Miller* 1998a, 1998b, *Hesse/Götz* 2003, 2004, *Bauer u.a.* 2007, *Bogumil/Ebinger* 2008, *Bogumil* 2015). Durch die Übernahme der Agenturdebatte („agencification“) aus dem internationalen Umfeld (vgl. *Pollitt u.a.* 2001) fanden Diskussionen über die Makroorganisation der Verwaltung in dieser Zeit auch vermehrt wieder auf der Bundesebene statt, die sich insbesondere mit der Ausgliederung nichtministerieller Aufgaben in besondere Behörden beschäftigten (*Bach/Fleischer/Hustedt* 2010, *Bach* 2014, *Jann/Döhler* 2007). Wie die in der Einleitung erwähnten Beispiele zeigen, war damit am Ende jedoch nur ein kleiner Teil der in Frage kommenden Fälle für eine Analyse der Makroorganisation der Verwaltung ausgewählt worden. Stattdessen dominierte ein am jeweiligen Forscherinteresse und aktuellen Debatrentrend angekoppelte Untersuchungsperspektive.

Für eine systematischere Befassung mit der Makroorganisation der Verwaltung musste daher stets auf die Erkenntnisse benachbarter Disziplinen zurückgegriffen werden. Allen voran ist hier das Verwaltungsorganisationsrecht als Teilgebiet des Allgemeinen Verwaltungsrechts zu nennen (vgl. *Becker* 1989, S. 190). Für eine theoretisch wie empirisch stärker abgesicherte Analyse der äußeren Verwaltungsstrukturen stieß man hiermit gleichwohl an Erkenntnisgrenzen. Und durch die Auseinanderentwicklung von Organisationsforschung einerseits und verwaltungswissenschaftlicher Forschung andererseits (vgl. *March* 2007, S. 18, *Christensen u.a.* 2007, S. 2) war ein Rückgriff auf betriebswirtschaftliche und soziologische Organisationsstudien bei der Analyse von Reformeffekten häufig ertragreicher, als ein Blick in die verwaltungswissenschaftliche Literatur (vgl. auch *Becker* 1989, S. 192).

Durch die Konzentration verwaltungswissenschaftlicher Forschung auf den politischen Prozess der Behördengestaltung und der Behördensteuerung unterlag diese daher einem selbst gewählten Selektionsbias. Denn fortan standen vor allem Behördenstrukturierungen und -analysen im Vordergrund, die mehr oder weniger passfähig zur internationalen Debatte waren, ein Mindestmaß an politischer und medialer Salienz aufwiesen oder durch Gutachteraufträge stimuliert waren; Reformen der Wasserschiffahrts-, Zoll- oder Versorgungsverwaltung fielen in der Regel jedoch nicht darunter (vgl. *Richter* 2013, S. 128).

3 Zur Logik der Makroorganisation der Verwaltung

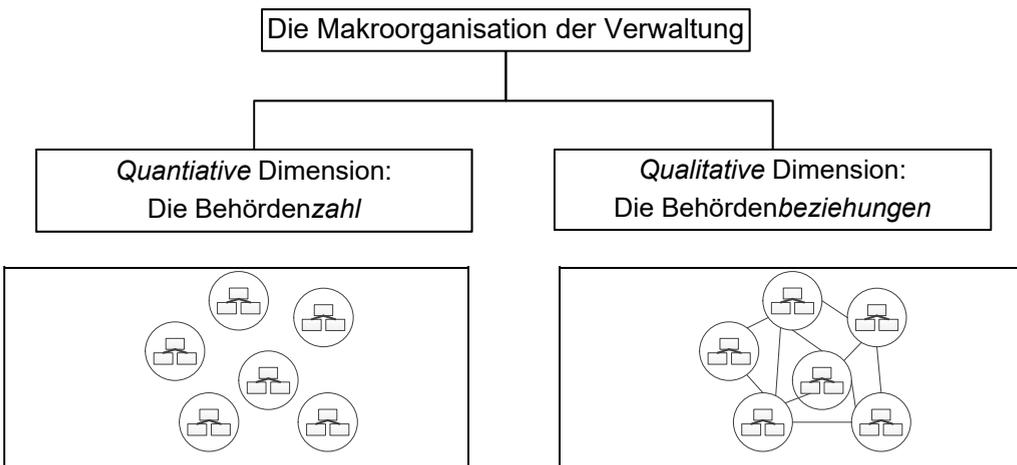
Bevor die administrative Makroorganisation als unabhängige und als abhängige Variable konstruiert wird, ist sie zunächst mit Blick auf ihre inneren Logiken selbst zu ergründen. Nur in Kenntnis der verschiedenen Dimensionen der Makroorganisation der Verwaltung und der dem äußeren Verwaltungsaufbau innewohnenden Logiken lassen sich relevante Theorien in einem zweiten Schritt überhaupt erst identifizieren.

a Die Makroorganisation der Verwaltung

Eine systematische Betrachtung der Makroorganisation der Verwaltung verlangt zuallererst nach einer Definition der selbigen. In Anlehnung an Mayntz (1997) geht es bei der Makroorganisation der Verwaltung um die *Zahl der Behörden und deren Beziehung* zueinander. Ausgangspunkt der Analyse ist also nicht die Binnenorganisation einer einzelnen Behörde („Mikroorganisation“), sondern die Betrachtung der Organisation und des Zusammenspiels mehrerer Behörden. Die Begriffe „Äußere Aufbau“ (Wagener 1981), „Äußere Organisation“ (Ellwein 1994), „large scale organization“ (Becker 1988) und „holding governance“ (Bouckaert 2015) stellen Synonyme für das „organisatorische Makrosystem“ (Mayntz 1997) dar.

Wenn die Makroorganisation also *über die Zahl und Beziehung der Behörden* zu definieren ist, dann wird auf diese Weise bereits deutlich, dass *eine Behörde* die Basiseinheit der Makroorganisation bildet (vgl. König 2006, S. 486) und es eine *quantitative* (Zahl der Behörden) wie eine *qualitative* (Beziehung der Behörden) Dimension der Makroorganisation gibt. Eine Behörde lässt sich dabei als Organisation mit den Merkmalen Organisationsziel, Organisationsstruktur, Organisationsmitglieder und räumlich-sachlicher Ausstattung definieren (vgl. Scott/Davis 2007, 19ff.).

Abbildung 1: Die Makroorganisation der Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung. Grafik in Anlehnung an Bouckaert 2015, S. 36.

Die Ausführungen dieses Artikels beschränken sich aus Platzgründen darauf, die Logiken der *quantitativen* Dimension der Makroorganisation aufzudecken, da die quantitative Dimension der qualitativen Dimension notwendigerweise vorausgeht; d.h. ohne Behörden auch keine Behördenbeziehungen denkbar sind.

b Zur Logik der quantitativen Dimension: Die Behördenzahl

Überlegt man aber nun, auf welche Weise sich mithilfe des Grundbausteins „Behörde“ ein komplettes administratives Makrosystem errichten lässt, so sind dafür auf der quantitativen Dimension wiederum zwei Dimensionen maßgebend: die *funktionale* und *territoriale* Dimension (vgl. Richter 2015, 38ff., vgl. auch Benz 2002). Denn ausgehend von einem theoretischen Urzustand, bei dem *eine* Behörde *alle Aufgaben* für das *gesamte Territorium* wahrnimmt, können einerseits Behörden ausgegründet werden, die für *spezielle Aufgaben* zuständig sind (funktionale Dimension). Theoretischer Endpunkt dieser Entwicklung wäre ein Zustand, bei dem für jede Aufgabe eine spezielle Behörde existiert. Aus dem Blickwinkel der Organisationslehre erfolgt hier eine Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Behörden durch eine Spezialisierung auf eine bestimmte Funktion (vgl. Kieser/Walgenbach 2010, S. 72). So sind dann auch verschiedene Formen der Spezialisierung denkbar. Üblich im Makrosystem der Verwaltung ist die Spezialisierung nach Objekten, wie die Ressortierung auf ministerialer Ebene zeigt. Jedoch spielt auch die Spezialisierung nach Verrichtung eine Rolle (vgl. Mayntz 1997, S. 85).

Zum anderen können aber auch Behörden ausgegründet werden, die nicht für eine spezielle Aufgabe, aber für ein spezielles *Gebiet* zuständig sind (territoriale Dimension). Sobald der räumliche Zuständigkeitsbereich von Verwaltungseinheiten auf nur einen Teil des Gesamtgebiets beschränkt wird, bedarf es automatisch einer weiteren Behörde zur Abdeckung des restlichen Gebiets. Die so nebeneinander existierenden Behörden unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Kompetenzen nur durch den unterschiedlichen Ortsbezug, sodass mit zunehmender territorialer Fragmentierung mehrere Behörden mit gleichem Aufgabenprofil anzutreffen sind (vgl. Becker 1989, S. 194). Die Organisationslehre würde hier eine Arbeitsteilung durch Mengenteilung erkennen, d.h. die Behörden bearbeiten jeweils die Fälle ihres räumlichen Zuständigkeitsgebietes.

Diese statische Perspektive ist um eine dynamische zu ergänzen: Sobald es zur (Aus-)Gründung neuer, zusätzlicher Behörden kommt, soll daher von einer *Fragmentierung* der Behördenlandschaft die Rede sein; sofern Behörden aufgelöst werden, kommt es hingegen zu einer *Konsolidierung* der Behördenlandschaft (vgl. Mouritzen 1989, Keating 1995, Swianiewicz 2010).

Bei einer Konsolidierung oder Fragmentierung der Behördenlandschaft müssen nun wiederum zwei Mechanismen unterschieden werden, die sich aus der Logik der Makroorganisation selbst ergeben. Zum einen kann eine Behörde neu geschaffen oder aufgelöst werden, ohne dass dies Auswirkungen auf die Größe der anderen Behörden des Makrosystems besitzt; etwa wenn eine Behörde mit neuen Ressourcen und neuem Personal in einem neuen Aufgabenfeld gegründet oder aber eben aufgelöst wird. In Anlehnung an Pollitt (1984), Peters/Hogwood (1988) und Derlien (1996) soll in diesen Fällen von „*Geburt*“ bzw. „*Tod*“ die Rede sein. Entscheidend ist, dass der Makroorganisation der Verwaltung in diesen Fällen neue Ressourcen zugeführt oder entzogen werden (Mutatis-Mutandis-Bedingungen). In Reinform sind diese Modelle gleichwohl schon allein auf-

grund des öffentlichen Dienstrechts selten anzutreffen (Stichwort: Überhangpersonal nach § 21 Bundeshaushaltsgesetz).

Unter Ceteris-Paribus-Bedingungen einer sich wandelnden Makroorganisation kann eine Veränderung der Behördenzahl hingegen nur erfolgen, indem Behörden aufgeteilt oder zusammengelegt werden. Besonderheit hier ist, dass die Behördengröße der übrigen Behörden linear in dem Maße zu- oder abnimmt, wie die Größe der neugegründeten oder aufgelösten Behörden anwächst bzw. schrumpft. Wenn ein bestimmtes Set an Aufgaben durch 100 Mitarbeiter vollzogen werden soll, kann dies makroorganisatorisch etwa in *einer* Behörde mit 100 Mitarbeitern¹, in zwei Behörden mit jeweils 50, in drei Behörden mit jeweils 33 Mitarbeitern, usw. erfolgen. Es darf daher als makroorganisatorisches Gesetz gelten, dass eine Konsolidierung des Verwaltungsaufbaus *unter sonst gleichen Bedingungen* immer dazu führt, dass die wenigen Behörden, welche die Aufgabe dann ausführen, umso größer sein müssen. Die Zahl der eingesetzten Behörden und die Größe der einzelnen Behörden sind dann zwei Seiten ein und derselben Medaille (vgl. auch *Derlien* 1996, S. 566, *Hood/Dunsire/Thomson* 1981, 55f.). *Pollitt* (1984) und *Derlien* (1996) sprechen in diesem Zusammenhang von „*Heirat*“ bzw. „*Scheidung*“.

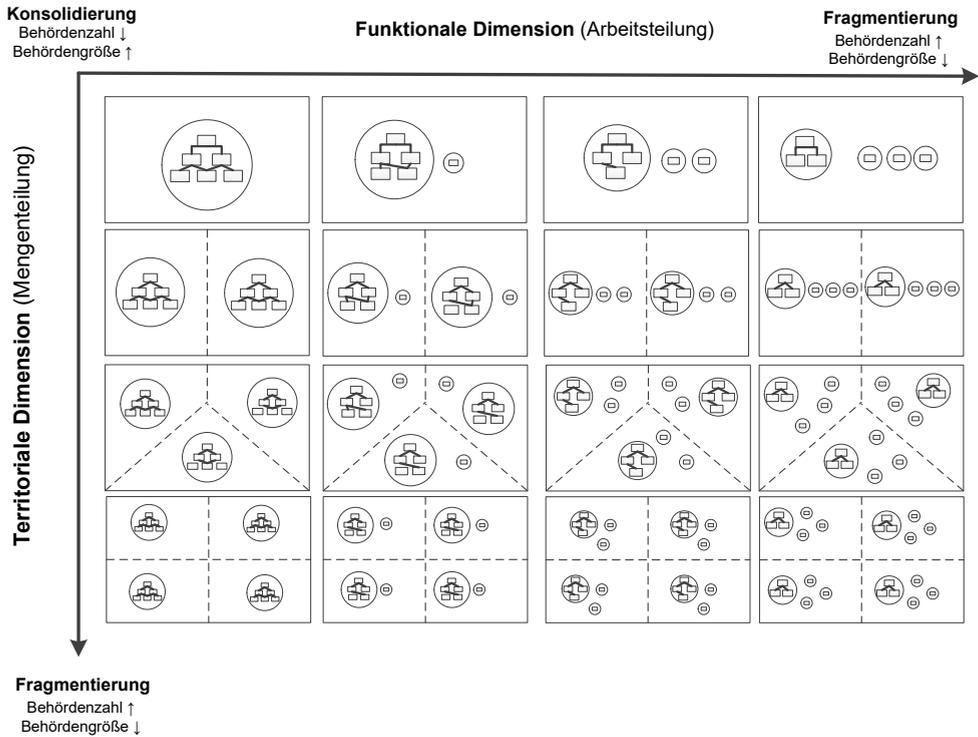
Tabelle 1: Modi der Entwicklung der Makroorganisation der Verwaltung

		Entwicklung der Behördenzahl			
		Zunahme		Abnahme	
Ressourcen im Makrosystem	<i>inkonstant</i>	Geburt	Behördenzahl ↑ Behördengröße o	Tod	Behördenzahl ↓ Behördengröße o
	<i>konstant</i>	Scheidung	Behördenzahl ↑ Behördengröße ↓	Heirat	Behördenzahl ↓ Behördengröße ↑

Quelle: Eigene Darstellung.

So oder so muss sich vergegenwärtigt werden, dass erst die Kombination dieser Modelle ein realistisches Bild der Entwicklung der Makroorganisation zeichnet. Etwa kann eine Abteilung einer Behörde ausgegründet und zeitgleich der so neugegründeten Behörde zusätzliche, neue Ressourcen bereitgestellt werden. So ging etwa das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe im Jahr 2004 aus der Zentralstelle für Zivilschutz des Bundesverwaltungsamtes hervor; erhielt aber für Leitungsstellen und Querschnittsaufgaben neue, zusätzliche Ressourcen (BT-Drs. 15/2286). Charakteristisch für jene Kombinationsfälle ist, dass sich Behördenzahl und Behördengröße nicht mehr linear zueinander verhalten, d.h. Zuwächse oder Abflüsse bei bestehenden Behörden finden nicht in dem Umfang statt, wie sie sich später in der Größe der neugegründeten oder abgeschafften Behörde niederschlagen (ähnlich *Peters/Hogwood* 1988, S. 132).

Abbildung 2: Symbolische Darstellung der quantitativen Logik der Makroorganisation der Verwaltung



Quelle: Eigene Darstellung.

4 Zur Theorie der quantitativen Dimension der Makroorganisation der Verwaltung

a Was erklärt die Behördenzahl und deren Veränderung?

Umwelt

Doch was verursacht eine Veränderung der Behördenzahl? Mehrere Autoren haben implizit oder explizit darauf verwiesen, dass die Ausgestaltung der administrativen Makroorganisation der Versuch ist, eine hinreichende Übereinstimmung zwischen den Kompetenzbereichen der Verwaltungsbehörden auf der einen Seite und den Problembereichen ihrer Umwelt auf der anderen Seite herzustellen (vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976, S. 22, *Derlien* 1996, S. 568, *Baldersheim/Rose* 2010, S. 1, s. bereits *Richter* 2015, S. 27). Im Kern sind hier neo-institutionalistische Theorien angesprochen, die aus makroinstitutioneller bzw. soziologischer Perspektive den Einfluss der Umwelt auf die Existenz und Anpassungen von Organisationen ins Zentrum ihrer Argumentation stellen (vgl. *Powell/DiMaggio* 1991). Eine sich verändernde Behördenlandschaft ist nach dieser Lesart also Folge der sich verändernden Umweltbedingungen oder um wieder konkret zu werden:

Ohne die Erfindung des Autos kein Kraftfahrtbundesamt; ohne den demographischen Wandel keine Zusammenlegung von Landratsämtern. Aus dieser Warte ist die über die Jahrhunderte gewachsene Zahl an Verwaltungsbehörden vor allem auch das Ergebnis technologischer und gesellschaftlicher Entwicklungen, die eine sich ausdifferenzierende und komplexer werdende Umwelt hervorgebracht haben (vgl. *Fonk* 1969, S. 37, *Grafton* 1975, S. 331, *Carpenter/Lewis* 2004, S. 222, *Döhler* 2007a, S. 82, s. auch *Bogumil/Jann* 2009, S. 67).

So wichtig diese vorgelagerten, exogenen Faktoren für das Verständnis der Entwicklung der Makroorganisation daher auch sind, so unvollständig wäre dies als alleiniger Erklärungsfaktor, da etwa neue Aufgaben nicht automatisch auch zu einer Behördenneugründung führen müssen. Auch kann dies nicht erklären, warum Behörden auch dann noch existieren, wenn die Gründe ihrer Schaffung gar nicht mehr bestehen (vgl. *Boin/Kupers/Steenbergen* 2010, S. 387). Insofern spielen neben Erklärungsfaktoren auf der Makroebene auch Ursachen eine Rolle, die auf der Mikroebene zu finden sind. In diesem Zusammenhang kommt letztlich eine Kombination von *interessensbezogenen* und *organisatorischen* Erklärungsansätzen in Frage (vgl. *Fonk* 1969, S. 34, *Hood* 1978, *Derlien* 1996, S. 564).

Interessen

Interessensbezogene Erklärungsansätze betonen die Rolle von „Machtgewinn und Machterhalt“ (*Derlien* 1996, S. 571) bei der Gestaltung der Behördenlandschaft oder wie *Moe* (1989) für die Entwicklung US-amerikanischer Verwaltungsstrukturen einleitend ausführt: „...*bureaucracy is not designed to be effective. The bureaucracy arises out of politics, and its design reflects the interests, strategies, and compromises of those who exercise political power.*“ (*Moe* 1989, S. 267). Nach dieser Lesart ist die (Aus-)Gründung von Behörden der Versuch politischer Akteure, ihre (Macht-)Interessen dauerhaft zu institutionalisieren oder andere Interessensgruppen eine solche Institutionalisierung vorzuenthalten (vgl. *Moe* 1989, S. 323). Gern genommenes Beispiel hierfür ist etwa die Präferenz der Grünen für staatliche Sonderbehörden im Bereich des Umweltschutzes (vgl. *Bogumil/Jann* 2009, S. 86). Die Entwicklung der Behördenzahl ist dann abhängig von den vorherrschenden Machtkonstellationen und aus dieser Warte sind Regierungswechsel auch einer der Gründe für die Auflösung von unter Vorgängerregierung eingerichteten Behörden (vgl. *Lewis* 2002, S. 102). Hinzu kommen unmittelbare ideologische Präferenzen der jeweiligen, für die Ausgestaltung der Makroorganisation verantwortlichen, Parteien. So wird angenommen, dass politische Akteure, die auf der wirtschaftspolitischen Dimension eine geringe Staatsquote präferieren, Behördenabschaffungen aus eben diesem Grunde deutlich offener gegenüber stehen (vgl. *Carpenter/Lewis* 2004, S. 224, *Götz/Grotz/Weber* 2015, S. 27).

Auch um politischen Machterhalt geht es, wenn die (Aus-)Gründung von Behörden dazu dient, unliebsame und politisch heikle Aufgaben aus dem unmittelbaren Verantwortungsbereich des politischen Zentrums zu entfernen, um im Sinne einer „Blame Avoidance“ (*Weaver* 1986) einen „Verantwortungsknick“ herzustellen (vgl. *Hood* 1978, S. 43, *Derlien* 1996, S. 576, *van Thiel* 2004). Ein weiteres politisches Argument lautet, dass Behörden schlechterdings gegründet werden, um politischen Akteuren Posten über Patronage bereitzustellen (vgl. *Hood* 1978, S. 40). So sprach etwa der SPIEGEL bei der Gründung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung spöttisch vom „Bundesamt für politische Entsorgung“ (*SPIEGEL* 26/2013, S. 38).

Machtinteressen existieren jedoch nicht nur bei Politikern, sondern auch bei Bürokraten. So verfolgen Bürokraten nach *Niskanen* Eigeninteressen, zu denen die Maximierung des Budgets ihres Büros zählt (vgl. *Niskanen* 1971, S. 36). Hier spiegeln sich im Kern Gedanken *Parkinsons* wider, der am Beispiel der britischen Marineverwaltung aufzeigte, dass das Verwaltungspersonal auch dann noch anwuchs als die zu verwalteten Fallzahlen deutlich zurückgingen. *Dunleavy* (1985) wies darauf hin, dass jene ökonomischen Theorien der Bürokratie erwarten ließen, dass nur sehr wenige, große Behörden in der Verwaltungslandschaft existieren: „*If bureaucrats maximize their budget, we should expect to see state growth taking the form of the accretion of high budget functions by large line agencies. In particular we should have witnessed an expansion of already existing agencies, or certainly no diminution in their scale of activities or overall importance*“ (*Dunleavy* 1985, S. 325).

In Kritik und Erweiterung dieser Public-Choice-Ansätze formulierte *Dunleavy* selbst seine Theorie des „Bureau-Shaping“ (*Dunleavy* 1985, S. 320), nach der sich eigennütziges Verhalten von Bürokraten nicht in einer pekuniären „Budgetmaximierung“ ausdrückt, sondern in einer Ausgestaltung bürokratischen Strukturen nach ihren eigenen Vorlieben, die auch von intrinsischen Motivationen bestimmt sind (vgl. *Dunleavy* 1985, S. 320). Gerade dieses Verhalten fördere aber das Entstehen vieler kleiner, unabhängiger Behörden, da dies den Präferenzen der Bürokraten näher kommt (vgl. *Dunleavy* 1985, S. 326).

Organisation

Die Behördenentstehung als auch -abschaffung allein mit einer Kombination von größeren gesellschaftlichen Entwicklungen auf der Makroebene und politischen Faktoren auf der Mikroebene zu erklären, würde *organisationale* Überlegungen bei der Gestaltung der Makroorganisation ignorieren. Konsequenterweise bewegt man sich bei der Suche nach Erklärungsfaktoren dann von rein politikwissenschaftlichen oder ökonomischen Ansätzen zu Organisations- und managerialen Theorien (vgl. *Hood* 1978, S. 35). Aus dieser Warte entstehen Behörden, weil es für die Aufgabenerledigung zweckmäßig ist und sie werden wieder aufgelöst, sobald dies nicht mehr der Fall ist. Unweigerlich kommen Assoziationen zu *Ronald Coase* (1937) „The nature of the firm“ auf. Danach bilden sich Unternehmen, da Austauschbeziehung in einer Marktwirtschaft Transaktionskosten verursachen, die innerhalb eines Unternehmens einsparbar sind, wobei dieser Vorteil endlich ist, da mit zunehmender Firmengröße unter anderem interne Organisationskosten zunehmen (vgl. *Coase* 1937, S. 390). So fanden viele Behördenausgliederungen gerade mit Verweis auf Nachteile „bürokratischer Monolithen“ (*Pollitt u.a.* 2004, S. 32) statt, die allein ob ihrer Größe als unflexibel und ineffizient galten (vgl. *Pollitt u.a.* 2004, S. 32). Eine Veränderung der Behördenzahl kann in diesem Sinne eine Folge veränderter Kosten-Nutzen-Analysen sein, die wiederum von technologischen Entwicklungen verursacht sein können (vgl. *Coase* 1937, S. 397) oder aber auch durch handfestes Organisationsversagen zustande kommen. Die Auflösung des Bundesgesundheitsamtes infolge des Skandals um HIV-kontaminierte Blutprodukte im Jahr 1994 wurde etwa damit begründet, dass das Anwachsen jener Behörde seit seiner Gründung von 400 auf 2.700 Stellen die Regierbarkeit durch Präsident und Zentralabteilung in Frage gestellt haben (BT-Drs. 12/6551: 11). Folglich kam es zur Ausgründung dreier Institute (vgl. auch *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 170).

Eine Einschätzung über eine Behördenauflösung oder -neugründung kann aber auch Folge einer Neubewertung der Vor- und Nachteile einer Behördenausgründung sein, ohne

dass vorher ein explizites Organisationsversagen vorliegen muss. So gab es mit Blick auf eine Konsolidierung oder Fragmentierung der Verwaltungslandschaft sowohl die Organisationsmoden des „bigger is better“ als auch die des „small is beautiful“ (vgl. *Christenson/Sachs* 1980, S. 91). Diese unterschiedlichen Perspektiven haben ihren Ursprung einerseits in dem klassischen Bürokratieansatz nach *Weber* bzw. den Konzepten des „Old Public Management“ sowie andererseits der Public-Choice-Theorie des „New Public Management“ – jeweils in Verbindung mit einzelnen Organisations- und Managementtheorien (vgl. *Boyne* 1996, S. 810). Während nach alter Lehre große Verwaltungseinheiten aufgrund von Skalenerträgen und Koordinationsvorteilen als Garant für eine leistungsfähige und kostengünstige Verwaltung galten, änderte sich dies in den 1980er-Jahren und wurden große Behörden nun mit Ineffizienz und Trägheit verbunden (vgl. *Boyne* 1996, S. 810, *Benz* 2002, S. 216, *Andrews/Boyne* 2009, S. 739, *Wegrich* 2011, S. 97). Insofern existieren sowohl für Behördenausgründungen als auch für Behördenzusammenführungen gute Gründe, deren Priorisierung von dem aktuell vorherrschenden Zeitgeist abhängt. Das Stichwort des (mimetischen) Isomorphismus darf an dieser Stelle dann nicht fehlen und schließt den Kreis zu den oben genannten Umwelteinflüssen (vgl. *DiMaggio/Powell* 1983).

Tabelle 2: Theorien zur Erklärung der Behördenzahl und deren Entwicklung

Erklärung	Mechanismus	Folgen für die Makroorganisation
Umwelt	– soziale, ökonomische, fiskalische, technologische Entwicklungen (<i>Fonk</i> 1969, <i>Grafton</i> 1975, <i>Scharpf/Reissert/Schnabel</i> 1976, <i>Powell/DiMaggio</i> 1991)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
Interessen	– Ideologische Präferenzen (<i>Carpenter/Lewis</i> 2004, <i>Götz/Grotz/Weber</i> 2015)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– Institutionalisierung von Interessen (<i>Moe</i> 1989, 1995, <i>Lewis</i> 2002)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– Patronage (<i>Hood</i> 1978, <i>van Thiel</i> 2004)	Fragmentierung
	– Blame Avoidance (<i>Weaver</i> 1986)	Fragmentierung
	– Budget-Maximizing (<i>Parkinson</i> 1955, <i>Downs</i> 1967, <i>Niskanen</i> 1971)	Konsolidierung
	– Bureau-Shaping (<i>Dunleavy</i> 1985, 1991)	Fragmentierung
Organisation	– Analyse interner vs. externer Transaktionskosten (<i>Coase</i> 1937)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– insbesondere: Organisationsversagen (<i>Adam u.a.</i> 2007)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– Organisationsmerkmale (z.B. Alter, Größe) (<i>Kaufman</i> 1976, <i>Lewis</i> 2002)	Fragmentierung/ Konsolidierung *
	– „Organisationsmode“ I: Old Public Management (<i>Hood</i> 1978, <i>Boyne</i> 1996, <i>Benz</i> 2002)	Konsolidierung
	– „Organisationsmode“ II: New Public Management (<i>Hood</i> 1978, <i>Boyne</i> 1996, <i>Benz</i> 2002)	Fragmentierung

* Abhängig von Fallkonstellation

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fallauswahl und der „richtige“ Erklärungsansatz

Behörden Gründungen und -auflösungen müssen insofern als komplexe Gemengelage angesehen werden, bei denen auf Grundlage politischer und organisatorischer Abwägungen eine Anpassung der administrativen Makrostruktur an sich veränderte soziale, ökonomische, fiskalische und technologische Umweltbedingungen erfolgt (vgl. auch *MacCarthaigh/Roness/Sarapu* 2012). Für eine systematische Beurteilung der Ursachen der Ausgestaltung der Makroorganisation ist die Auswahl der Untersuchungseinheiten maßgeblich. Man wird – wie etwa *Moe* (1989) – interessensgeleitete Faktoren besonders hervorheben, wenn man die Gründung von Bundesoberbehörden in politisch salienten Feldern als Untersuchungseinheiten wählt. Man wird aber weit weniger geneigt sein, solche Faktoren als Erklärungsansatz zu betonen, wenn als Untersuchungsfall die einstimmig beschlossene Eingliederung der vier Ämter für soziale Angelegenheiten in das Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung in Rheinland-Pfalz gewählt wird, die eine Folge des Fallzahlenrückgangs in der Kriegsopferversorgung lange Zeit nach Beendigung des II. Weltkrieg ist (vgl. *Richter* 2015, S. 110). In Abarbeitung an der Unsterblichkeitsthese administrativer Behörden von *Kaufman* (1976) haben auch andere Autoren auf die Bedeutung der Fallauswahl hingewiesen (vgl. *Peters/Hogwood* 1988, S. 120, *Adam u.a.* 2007, S. 227). Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive ist insofern zu klären, unter welchen Bedingungen welcher Erklärungsansatz besonders dominant wirkt.

b Wozu führt die Behördenzahl und deren Veränderung

Bei der x-zentrierten Suche nach Auswirkungen einer sich verändernden Behördenzahl wird statt einer breiten Suche nach Erklärungsfaktoren auf konkrete Effekte abgestellt, um genau dadurch einzelne Mechanismen in ihrer Wirkung besser nachvollziehen zu können. Dies verlangt eine Konzentration auf wenige kausale Inferenzen bzw. Variablen (vgl. *Ganghof* 2005, S. 80). Daher soll in diesem Abschnitt aufbereitet werden, *wie* Unterschiede in der Behördenzahl den Aufgabenvollzug und die Mikroorganisation einer Behörde beeinflussen können, d.h. der oben beschriebene organisationale Erklärungskern wird auf seine kausale Wirkung hin konkret analysiert. Etwaige Effekte hängen davon ab, ob zu allererst die territoriale oder funktionale Dimension angesprochen ist (vgl. *Richter* 2015, 59ff.).

Territoriale Dimension

Auf der territorialen Dimension müssen zwei Argumentationsstränge unterschieden werden, die davon abhängen, ob sich die Argumentation auf die *Bevölkerungszahl* oder auf die *Fläche* bezieht. Während sich *Skaleneffekte* dabei auf die abzudeckende Bevölkerungszahl einer Behörde konzentrieren; stellen *Raumeffekte* auf die sich verändernde Flächenausdehnung einer Behörde ab (vgl. *Richter* 2015, 60ff.).

Nach der ersten Argumentationslinie führt eine territoriale Konsolidierung zu *Skaleneffekten* (Economies of Scale). Denn eine größere Gebietszuständigkeit einer Behörde resultiert in einem höheren Fallzahlenaufkommen pro Aufgabe und höhere Fallzahlen ziehen wiederum mehr Personal nach sich, was eine arbeitsteiligere Aufgabenerledigung sowie Lernkurveneffekte durch höhere Wiederholungsraten innerhalb der Behörde ermöglicht (vgl. *Kieser/Walgenbach* 2010, S. 74). Durch eine Fixkostendegression soll zu-

dem die Input-Output-Effizienz erhöht werden. Gleichwohl ist unstrittig, dass Skaleneffekte nicht beliebig reproduzierbar sind, d.h. ab einer bestimmten Größe zunehmend Diseconomics auftreten (vgl. *Boyne* 1995, S. 213, *Andrews/Boyne* 2009, S. 742). Als Gründe für negative Größeneffekte gelten das Stoßen an Auslastungsgrenzen mit sprungfixen Kosten sowie zunehmende Koordinationskosten bei größeren Einheiten (vgl. *Boyne* 1995, S. 215, *Thompson* 2003, S. 45). Auch könne die Aufgabenspezialisierung in größeren Einheiten mit Nachteilen verbunden sein, da sie zu Blickverengung, Monotonie und dem Nicht-Ausnutzen anderer Mitarbeiterfähigkeiten führt (vgl. *Kieser/Walgenbach* 2010, S. 74). Die Theorie der Skaleneffekte tauchte schon bei *Adam Smiths* „Wealth of Nations“ auf und fand später auch ihren Niederschlag in der Diskussion um Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungseffekte in der öffentlichen Verwaltung (vgl. *Wamsley/Zald* 1973, *Porter/Olsen* 1976). Sie spielt für Reformmaßnahmen der Makroorganisation der öffentlichen Verwaltung eine zentrale Rolle, wobei der Fokus auf den Skalenvorteilen liegt und darüber eine Konsolidierung des Verwaltungsaufbaus forciert wird; so etwa mit Blick auf die Zusammenlegung von Landratsämtern und Gemeindeverwaltungen (vgl. *Richter* 2015, 66f.), die Reform der Bundespolizei (BT-Drs. 16/6291) oder das Bilden von Shared Service Centern als zentralisierte Back-Office-Bearbeitungen (vgl. *Hensen* 2006).

Raumeffekte beziehen sich unmittelbar auf die Raumausdehnung der Behörde, sodass hier die abzudeckende Fläche relevant wird. Eine territorial fragmentierte Verwaltung hat aus dieser Warte den Vorzug, dass der Distanzüberwindungsaufwand für die einzelne Behörde sinkt. Dies kann insbesondere dort positive Auswirkungen auf die Verwaltungsleistung haben, wo regionalspezifische Gegebenheiten für die Entscheidungsfindung eine nicht unbedeutende Rolle spielen. Denn infolge der territorialen Spezialisierung ist die entsprechende Behörde öfter mit den jeweiligen örtlichen Konstellationen konfrontiert, wodurch es aufgrund der Steigerung des Wiederholungsgrades zu Lernkurveneffekten kommen kann (vgl. *Ostrom* 1976, S. 70, *Porter/Olsen* 1976, S. 77, *Mayntz* 1997, S. 87). Impliziert wird in diesem Zusammenhang häufig, dass die dezentralen Informationszugänge vor Ort besser ausgeprägt sind und Informationsvorteile als Nebenprodukt der physischen Präsenz vor Ort automatisch entstehen (vgl. *Treisman* 2007, S. 209). Im Gegensatz zu Skaleneffekten, die – zumindest bis zu einem gewissen Grade – für eine territoriale Konsolidierung sprechen, bilden Raumeffekte häufig eine Begründung für eine territoriale Fragmentierung (vgl. *Ostrom* 1972, S. 478). Insbesondere die Auflösung mittlerer und oberer Behörden im Zuge von Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen wurde damit begründet, dass deren Aufgaben auf der unteren kommunalen Ebene besser angesiedelt seien (vgl. *Richter* 2015, 67f.). Aber auch die Einrichtung dislozierter Außenstellen von Bundesoberbehörden wird auf diese Weise gerechtfertigt. Das Gegenargument lautet gleichwohl, dass eine territoriale Fragmentierung einen einheitlichen Aufgabenvollzug erschwert, da die Zahl der Vollzugsstellen zunimmt und diese eine ortsspezifische Vollzugsperspektive entwickeln (vgl. *Benz* 2002, S. 212). Auch erlaube eine territoriale Konsolidierung insofern viel eher die Einnahme einer raumübergreifenden Problemperspektive (vgl. *Newton* 1982, S. 194, *Keating* 1995, S. 118). Weiterführende Argumente auf der territorialen Dimension (Stichworte: Internalisierung externer Effekte, Interterritorialer Wettbewerb, Präferenzgerechtigkeit), die häufig der Public-Choice und Föderalismus-theorie entstammen (vgl. *Oates* 1972, *Tiebout* 1956), sind für die unmittelbare Verwaltung nur bedingt relevant, da das Aufgabenprofil hier weitgehend gesetzlich vorge-schrieben ist (vgl. *Richter* 2015, S. 65).

Funktionale Dimension

Auf der funktionalen Dimension knüpft die Debatte um Auswirkungen unterschiedlicher Organisationsmodelle im Kern an Abhandlungen über die Koordinationsfähigkeit des Regierungs- bzw. Verwaltungshandelns an, die den öffentlichen Sektor aufgrund seiner Aufgabenvielfalt seit jeher begleiten (vgl. *Bouckaert/Peters/Verhoest* 2010, S. 13). Die Zusammenlegung von Behörden bzw. die Integration mehrerer Aufgaben in einer gemeinsamen Dienststelle ist insoweit die drastischste Form, um mittels eines hierarchischen Instrumentariums, Koordination im öffentlichen Sektor zu fördern (vgl. *6* 2004, S. 108). Im Gegensatz zur territorialen Dimension spielen sich Veränderungen auf der funktionalen Dimension immer zwischen verschiedenen Verwaltungszweigen ab, ohne dass zunächst die Mengen- bzw. die Fallzahlenhöhe berührt wird. Ökonomen sprechen in diesem Zusammenhang dann nicht mehr von Skalen-, sondern von Verbundeffekten (*Economies of scope* anstelle der *Economies of scale*).

Verbundvorteile liegen vor, sobald durch den gebündelten Vollzug mehrerer Aufgaben positive Effekte entstehen. So gilt die verbesserte Koordinations- und Kooperationsfähigkeit als bedeutender Vorteil der Bündelung von Aufgaben in einer Behörde aufgrund der dadurch stattfindenden horizontalen Integration der auf ein Gebiet bezogenen Aufgaben in einer einzigen Verwaltungseinheit (vgl. *Wagener* 1977, S. 59, *Hult* 1987, S. 20). Dabei führen primär zwei Prozesse zu einer Leistungssteigerung. Einerseits ermöglicht die „Fusionierung“ von verschiedenen Aufgaben in einer Verwaltungseinheit eine Entscheidungsoptimierung durch koordinatives Handeln, da verschiedene Fachbereiche durch „Wissens-Spillovers“ ihre Expertise auf andere Ämter übertragen (vgl. *Rückwardt* 1978). Koordination kann indes aber auch – und dies ist der zweite Prozess – ressortübergreifend zu ganzheitlichen Entscheidungen und harmonischeren Bestimmungen führen, indem eine widerspruchsfreiere und integriertere Entscheidungsfindung durch den Ausgleich sich tendenziell störender Interessen stattfindet (vgl. *Fonk* 1969, S. 46). Dies setzt gleichwohl voraus, dass nicht nur eine Ummünzung interbehördlicher Konflikte in innerbehördliche Auseinandersetzungen stattfindet (vgl. *Derlien* 1996, S. 568, *Mayntz* 1997, S. 104). Der Prozess der ganzheitlichen Entscheidungsoptimierung führt auch dazu, dass sich einzelne Fachbereiche nicht zu stark mit ihrem jeweiligen Fachgebiet oder mit ihrem jeweiligen Normadressaten identifizieren bzw. Gesetzesintentionen nicht übererfüllen. Die „selektive Aufmerksamkeit“ (*Scharpf* 1973, S. 79) und die „Überidentifikation des Personals mit Teilaufgaben“ (*Derlien/Böhme/Heindl* 2011, S. 203) soll so reduziert und das Bilden organisationaler Silos verhindert werden (vgl. *Geib* 1965, S. 156). Wirtschaftliche Synergien infolge von Verbundeffekten entstehen durch Ressourceneinsparungen auf der Input-Seite. Klassischerweise gelingt dies über die Nutzung von gemeinsamen Ressourcen (Immobilien, IT, etc.). Wie bei Skaleneffekten entstehen Finanzmitteleinsparungen in diesem Fall durch sinkende Durchschnittskosten, da sich die Fixkosten auf eine größere Outputmenge verteilen (Fixkostendegression). Das Bündelungsargument kommt sowohl bei der Fusionierung von Ministerien (z.B. BKOrgErl v. 22.10.02) als auch bei der Zusammenlegung von Vollzugsorganisationen zum Tragen, wie etwa bei der Integration des Landeskriminalamtes und der Landeseinsatzeinheit in *ein* Polizeipräsidium im Land Brandenburg (LT-Drs. BB 5/1980).

Wie Skalenvorteile haben jedoch auch Verbundvorteile ihre Grenzen. Werden insofern die Mängel einer solchen Aufgabenbündelung angesprochen (Verbundnachteile, *Diseconomies of Scope*), sind die mit zunehmender Organisationsgröße auftretenden bin-

nenadministrativen Probleme zu nennen, wie sie etwa an einem langsameren Entscheidungsprozess infolge zunehmender Hierarchieebenen bzw. längerer Dienstwege oder eines zunehmenden Auseinanderdriftens einzelner Verwaltungsstellen sichtbar werden (vgl. *Downs* 1967, S. 143). Ein weiteres Argument sieht eine Leistungssenkung durch die Existenz fachfremder Leitungen in multifunktionalen Einheiten, da aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Aufgabengebieten das Auseinanderfallen von Sachverstand und Verantwortung auf der Leitungsebene zwangsläufig größer sein muss (vgl. *Thompson* 1971, S. 119). In diesem Zusammenhang wird ein qualitativer Verlust der Aufgabenerledigung befürchtet, der durch die nicht sachkundige Intervention von Führungskräften in die Fachlichkeit der unterstellten Ämter entsteht bzw. aufgrund der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit der Fachinteressen auf Ebene der nicht-spezialisierten Leitung hervorgerufen wird (vgl. *Mayntz* 1997, S. 223). Dies ist im Rahmen einer funktionalen Fragmentierung unwahrscheinlicher, als dass durch die Begrenzung auf einen engen Zuständigkeitshorizont hier weitestgehend Personen mit speziell zugeschnittener Qualifikation anzutreffen sind und auch auf der Leitungsebene infolge der überschaubaren Aufgabenbreite die Kongruenz von Fachwissen und Entscheidungsbefugnis größer ausfällt (vgl. *Ellwein* 1976, S. 96, *Bouckaert/Peters/Verhoest* 2010, S. 25). Auch können Verbundnachteile zu Kostensteigerungen führen. Insbesondere bei größeren Aufgabenzuwächsen können sprungfixe Kosten entstehen, die durch eine notwendige Kapazitätsanpassung infolge der Überbeanspruchung bestehender Ressourcen verursacht werden und somit die erhofften Einspareffekte konterkarieren.

Tabelle 3: Theorien zur Auswirkung der Behördenzahl auf die Aufgabenerledigung

Territoriale Dimension		
Konsolidierung	Fragmentierung	
Skaleneffekte:		
– Aufgabenspezialisierung	– Aufgabenvielfalt	<i>(Ostrom/Tiebout/Warren 1961, Wamsley/Zald 1973, Porter/Olsen 1976, Boyne 1995, Benz 2002)</i>
– Lernkurveneffekte	– Motivation durch Abwechslung	
– Fixkostendegression	– Vermeidung von Diseconomies	
Raumeffekte:		
– Raumüberblick	– Raumspezialisierung	<i>(Ostrom 1972, 1976, Porter/Olsen 1976, Newton 1982, Mayntz 1997, Benz 2002)</i>
– einheitlicher Aufgabenvollzug	– ortsangepasster Aufgabenvollzug	
Funktionale Dimension		
Konsolidierung	Fragmentierung	
Verbundeffekte:		
– Wissens-Spillover	– Wissens-Silos	<i>(Geib 1965, Scharpf 1973, Thompson 1971, Ellwein 1976, Wagener 1977, Hult 1987, Mayntz 1997, Benz 2002, Kieser/Walgenbach 2010)</i>
– Kompromisslogik	– Aufgabenlogik	
– fachfremde Leitung	– fachnahe Leitung	
– Fixkostendegression	– Vermeidung von Diseconomies	

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fallauswahl und der „richtige“ Erklärungsansatz

Wie bei den Erklärungsansätzen zur Behördenentstehung und -auflösung gibt es auch bei der x-zentrierten Suche nach organisationalen Folgen von Behördenveränderungen nicht die eine, immer wieder auftretende, Effektgröße. Untersuchungen zu den Auswirkungen unterschiedlicher makroorganisatorischer Prägungen sind zwar rar. Aufgabenspezifische Analysen (vgl. *Ebinger* 2013, *Richter* 2015, *Ebinger/Richter* 2016) weisen aber auf die

Bedeutung der Aufgabencharakteristik für den Eintritt der oben beschriebenen Effekte hin; insbesondere den Spezialisierungsgrad, Raumbezug und Interdependenzgrad einer Aufgabe (vgl. *Richter* 2015, 386f.). Denn diese Aufgabeneigenschaften hängen unmittelbar mit der territorialen und funktionalen Dimension der Makroorganisation zusammen. So konnte *Richter* (2015) zeigen, dass Aufgaben mit geringem Spezialisierungsgrad, geringem Raumbezug und geringem Interdependenzgrad eine hohe makroorganisatorische Toleranz besitzen, d.h. auf eine Veränderung der territorialen und funktionalen Dimension relativ stabil reagieren, was für Aufgaben mit anderen Profilen nicht galt (vgl. *Richter* 2015, S. 387).

5 Ausblick: Die Empirie der Makroorganisation der Verwaltung in Deutschland

Ist nun die Behördenzahl also die alles interessierende Variable auf der quantitativen Dimension der Makroorganisation, so darf es gleichzeitig als bemerkenswertes verwaltungswissenschaftliches Forschungsdesiderat bezeichnet werden, dass niemand sagen kann, wie viele Behörden es in Deutschland überhaupt gibt und wie sich die Behördenanzahl im Zeitverlauf konkret entwickelt hat. Mithin steht eine Vermessung der Behördenlandschaft für Deutschland noch aus. Internationale Beispiele bieten hierfür Anregungen (vgl. z.B. *Rolland/Roness* 2012); dabei könnte für Deutschland auf vorhandene oder sich im Aufbau befindliche Datensätze zurückgegriffen werden (vgl. z.B. *Götz/Grotz/Weber* 2015). *Richter* (2015) hat zudem Vorschläge unterbreitet, wie bei einer solchen Vermessung der Behördenlandschaft nicht nur die Zahl, sondern auch die Größe der Behörden graphisch erfasst werden kann (vgl. *Richter* 2015, 150, 152).

Neben den im 2. Abschnitt beschriebenen Problemen einer integrierten verwaltungswissenschaftlichen Forschung, kommen bei Schließung jener Forschungslücke aber auch ganz handfeste Probleme hinzu. Zum einen sind die Behörden in Deutschland im Besitz verschiedener Verwaltungsträger auf Bundes- und Landesebene, was eine Zählung schon im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung vor Probleme stellt. Zum anderen ergeben sich je nach Definitionsreichweite des Behördenbegriffs vollkommen andere Werte (vgl. *Richter* 2015, S. 38, *Döhler* 2007a, S. 58, auch *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 158). Bei Anwendung des organisationsrechtlichen Behördenbegriffs würden zum Beispiel sämtliche Außen-, Neben- oder Regionalstellen unterschlagen, die aber für die Verwaltungs- und Aufgabenorganisation eine hohe Relevanz besitzen (vgl. *Richter* 2015, 38f.).

Versucht man gleichwohl einen generellen Trend in der Makroorganisation der Bundesrepublik auszumachen, so ist zumindest im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung eine *Konsolidierung* des Behördenaufbaus festzustellen, d.h. ein Rückgang der Behördenzahl. Im Bereich der unmittelbaren Bundesverwaltung ist nach einem kontinuierlichen Anstieg seit den frühen 1990er-Jahren Jahren in der Tendenz ein leichter Rückgang der Behördenzahl beobachtbar (vgl. *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 160). Ähnliche Konzentrationseffekte lassen sich mit Blick auf die Berlin-Bonn-Problematik und den eingetretenen Rutschbahneffekt in Richtung Berlin beobachten (vgl. *Hustedt* 2015, S. 206). Auch im Bereich der Landesverwaltung ist eine Konsolidierungsentwicklung erkennbar. Schließlich liefen die gesamten Verwaltungsstruktur- und Funktionalreformen des vergangenen Jahrzehnts unter den „Idealvorstellungen“ von möglichst „aufgeräumten Organigrammen“ (*Ebinger/Bogumil* 2008, S. 168) in Richtung einer Konsolidierung des Verwaltungs-

aufbaus (vgl. *Hesse/Götz* 2003, S. 581, *Bogumil/Ebinger* 2008, S. 279). Und dass auf kommunaler Ebene die Zusammenlegung und nicht Aufteilung von Verwaltungsstellen im Vordergrund der Debatte steht, ist bei aller Differenzierung zwischen den Bundesländern ebenfalls bekannt (vgl. *Kuhlmann/Wollmann* 2013, S. 158). Es fällt dem aufmerksamen Beobachter unter diesen Eindrücken zumindest schwer, eine „Behördenflut in Deutschland“ (*Haucap* 2010) zu entdecken und kann auch kaum von einem „Agency Fewer“ (*Pollitt u.a.* 2001) im deutschen Kontext die Rede sein (vgl. *Döhler* 2007b, S. 40). Gerade bei den zuletzt genannten Beispielen ist als Begleiterscheinung jedoch zu beobachten, dass der Abschaffung der Behörden zunächst eine Umwandlung in unselbständige Außenstellen vorausgeht. Es bedarf insoweit erst einer umfassenden empirischen Klärung, was mit jenen Behörden tatsächlich passiert; auch mit Blick auf Organisations- und Aufgabenprivatisierungen.

6 Zusammenfassung

Die Makroorganisation der Verwaltung beschäftigt sich mit der Zahl staatlicher Behörden und deren Beziehung zueinander. Der Artikel unternahm den Versuch, diese einer systematischen Analyse zu unterziehen, wobei sich auf den quantitativen Teil der Makroorganisation, d.h. der Behördenzahl, beschränkt werden musste. Eine gegenstandsbezogene Betrachtung der Makroorganisation verlangt den Verzicht auf das Herausgreifen einer bestimmten Verwaltungsebene (Bundes- vs. Landesverwaltung), eines bestimmten behördlichen Funktionstypus (Ministerialverwaltung vs. Vollzugsverwaltung) und einer bestimmten Fragerichtung (y-zentriert vs. x-zentriert). Die Logiken der Makroorganisation greifen insofern in allen Fällen gleichermaßen. Die Behördenanzahl verändert sich dabei durch eine Kombination aus interbehördlicher Ressourcenverteilung (Scheidung, Heirat) und einer externen Ressourcenzuführung (Geburt) bzw. eines Ressourcenentzugs (Tod). Die Entwicklung und Ausprägung des Makrosystems muss dabei als komplexe Gemengelage angesehen werden, bei der auf Grundlage politischer und organisatorischer Abwägungen eine Anpassung der administrativen Makrostruktur an sich veränderte soziale, ökonomische, fiskalische und technologische Umweltbedingungen erfolgt. Das Herausgreifen einzelner Ursachenfaktoren wird einer systematischen Betrachtung der Makroorganisation nicht gerecht. Die Effekte einer sich ändernden Behördenzahl hängen wiederum maßgeblich von der betrachtenden Dimension (funktional oder territorial) und dem Aufgabenprofil ab.

Sowohl mit Blick auf Erklärungen für die Entwicklung der Makroorganisation als auch die Suche nach Effekten sind empirische Erkenntnisse jedoch Mangelware. Selbst die im Mittelpunkt stehende Variable der Behördenzahl ist bemerkenswerterweise für Deutschland überhaupt nicht bekannt. Allein das Füllen dieser Lücken darf als Herausforderung für die verwaltungswissenschaftliche Forschung gesehen werden. Dabei wurde die qualitative Dimension (Behördenbeziehungen) hier noch gar nicht näher behandelt, obwohl sie für den äußeren Aufbau ganz wesentlich ist, denn „*Wenn man die öffentliche Verwaltung als organisatorisches Makrosystem bezeichnet, betont man also, daß sie kein monolithischer Block, keine zielorientierte integrierte Einheit ist [...] sondern daß die Steuerung ihres Handelns ein zentrales Problem darstellt.*“ (*Mayntz* 1997, S. 84). Insofern zählen nicht nur Analysen der Behördenbeziehungen als solche, sondern auch die Wechselwirkungen zwischen der qualitativen und quantitativen Dimension zu den Aufgaben verwaltungswissenschaftlicher Forschung; etwa wie die Erhöhung der Behörden-

zahl (Stichwort: Kontrollspannen) bzw. die funktionale Differenzierung die Steuerungsmöglichkeit von Aufsichtsbehörden verändert (vgl. *Döhler* 2007a, S. 85). Für die qualitative Dimension bietet die hier bereits öfters aufgegriffene Agency-Debatte wertvolle Ansatzpunkte, aber auch Untersuchungen zur Steuerung von Behörden innerhalb und über Verwaltungsträgergrenzen hinweg (vgl. *Döhler* 2006, 2007a, *Wegrich* 2006).

Anmerkung

- 1 Sämtliche Rollenbezeichnungen wie „Mitarbeiter“ werden in diesem Beitrag geschlechtsneutral verwendet.

Literatur

- 6, *Perri*, 2004: Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective. A Preliminary Literature Review and Exploration, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, S. 103-138.
- Adam, Christian u.a.*, 2007: The termination of public organizations. Theoretical perspectives to revitalize a promising research area, in: *Public Organization Review*, 7, S. 221-236.
- Adam, Christian u.a.*, 2008: Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: *Verwaltungsarchiv*, 99, S. 153-173.
- Andrews, Rhys/Boyne, George A.*, 2009: Size, structure and administrative overheads. An empirical analysis of English local authorities, in: *Urban Studies*, 46, S. 739-759.
- Bach, Tobias u.a.*, 2010: Organisation und Steuerung zentralstaatlicher Behörden. Agenturen im westeuropäischen Vergleich, Berlin: Ed. Sigma.
- Bach, Tobias*, 2014: Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.*, 2010: Territorial choice: Rescaling governance in European states, in: *Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence E.* (Hrsg.), *Territorial choice. The politics of boundaries and borders*, New York: Palgrave Macmillan, S. 1-20.
- Bauer, Michael W. u.a.*, 2007: Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin: Ed. Sigma.
- Becker, Bernd*, 1988: Hypothesen zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim/Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 13-67.
- Becker, Bernd*, 1989: Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis, Percha am Starnberger See: R.S. Schulz.
- Benz, Arthur*, 2002: Die territoriale Dimension von Verwaltung, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 207-228.
- Bogumil, Jörg*, 2010: Die Ebenen der Verwaltung, die Verteilung der Aufgaben und die Realität der Verwaltungspolitik, in: *Schimanke, Dieter* (Hrsg.), *Verwaltung und Raum. Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*, Baden-Baden: Nomos, S. 77-88.
- Bogumil, Jörg*, 2015: Verwaltungsreformen auf Länderebene, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos; Edition Sigma, S. 273-298.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk*, 2008: Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik, in: *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder* (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 275-288.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

- Boin, Arjien u.a.*, 2010: The life and death of public organizations. A question of institutional design?, in: *Governance*, 23, S. 385-410.
- Bouckaert, Geert u.a.*, 2010: The coordination of public sector organizations. Shifting patterns of public management, Basingstoke [England], New York: Palgrave Macmillan.
- Bouckaert, Geert*, 2015: Governance: a typology and some challenges, in: *Massey, Andrew/Johnston, Karen* (Hrsg.), *The international handbook of public administration and governance*: Edward Elgar Publishing, S. 35-55.
- Boyne, George*, 1995: Population size and economies of scale in local government, in: *Policy & Politics*, 23, S. 213-222.
- Boyne, George A.*, 1996: Scale, performance and the new public management. An empirical analysis of local authority services, in: *Journal of Management Studies*, 33, S. 809-826.
- Carpenter, Daniel P./Lewis, David E.*, 2004: Political learning from rare events. Poisson inference, fiscal constraints, and the lifetime of bureaus, in: *Political Analysis*, 12, S. 201-232.
- Christensen, Tom u.a.*, 2007: *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*, London: Routledge.
- Christenson, James A./Sachs, Carolyn E.*, 1980: The impact of government size and number of administrative units on the quality of public services, in: *Administrative Science Quarterly*, 25, S. 89.
- Coase, Ronald H.*, 1937: The nature of the firm, in: *Economica*, 4, S. 386-405.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1996: Zur Logik und Politik des Ressortzuschneits, in: *Verwaltungsarchiv*, 87, S. 548-580.
- Derlien, Hans-Ulrich u.a.*, 2011: *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- Derlien, Hans-Ulrich/Queis, Dyprand v.*, 1986: *Kommunalpolitik im geplanten Wandel. Auswirkungen der Gebietsreform auf das kommunale Entscheidungssystem*, Baden-Baden: Nomos.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W.*, 1983: The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, in: *American Sociological Review*, 48, S. 147-160.
- Döhler, Marian*, 2006: Aufsicht, in: *Walkenhaus, Ralf/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-19.
- Döhler, Marian*, 2007a: *Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene*, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian*, 2007b: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 12-47.
- Downs, Anthony*, 1967: *Inside bureaucracy*, prospect heights, IL: Waveland Press.
- Dunleavy, Patrick*, 1985: Bureaucrats, budgets and the growth of the state: Reconstructing an instrumental model, in: *British Journal of Political Science*, 15, S. 299-328.
- Dunleavy, Patrick*, 1991: *Democracy, bureaucracy and public choice. Economic explanations in political science*, New York, London: Harvester.
- Ebinger, Falk*, 2013: *Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*. Ruhr-Univ., Diss. – Bochum, 2012, Baden-Baden: Nomos.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg*, 2008: Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern, in: *Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika* (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage, S. 165-195.
- Ebinger, Falk/Richter, Philipp*, 2016: Decentralizing for performance? A quantitative assessment of functional reforms in the German Länder, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82, S. 291-314.
- Ellwein, Thomas*, 1976: *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*, Opladen: Westdt. Verl.
- Ellwein, Thomas*, 1994: *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*, Mannheim u.a.: BI-Taschenbuchverl.
- Fonk, Friedrich*, 1969: *Die Problematik der Sonderbehörden. Zum Verhältnis von allgemeiner Verwaltung und Sonderverwaltung*, Köln: Grote.
- Ganghof, Steffen*, 2005: Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns, in: *Kropp, Sabine/Minkenber, Michael* (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 76-93.

- Geib, Ekkehard, 1965: Verwaltungseinheit: Prinzip und Gegentendenzen, in: *Morstein Marx, Fritz* (Hrsg.), *Verwaltung. Eine einführende Darstellung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 148-162.
- Götz, Alexander u.a., 2015: Party government and administrative reform. Evidence from the German Lander, in: *Administration & Society*, online first.
- Grafton, Carl, 1975: The creation of federal agencies, in: *Administration & Society*, 7, S. 328-365.
- Haucap, Justus, 2010: *Behördenflut in Deutschland. 50 Ämter und Institutionen auf dem Prüfstand*, Köln: BrunoMedia.
- Hensen, Jürgen, 2006: Shared Service Center für die Bundesverwaltung. Zur Erforderlichkeit und Ausgestaltung eines neuen Organisationsmodells, in: *Verwaltung und Management*, 12, S. 177-183.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2003: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (I), in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, S. 579-612.
- Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2004: Staatsreform in Deutschland – das Beispiel der Länder (II), in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)*, S. 106-143.
- Hood, Christopher, 1978: Keeping the centre small: Explanations of agency type, in: *Political Studies*, 26, S. 30-46.
- Hood, Christopher u.a., 1981: *Bureaometrics. The quantitative comparison of British central government agencies*, Farnborough, Hants: Gower.
- Hult, Karen Marie, 1987: *Agency merger and bureaucratic redesign*, Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Hustedt, Thuid, 2015: Der Rutschbahneffekt: Ministerielle Leitungsbereiche zwischen Berlin und Bonn, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos; Edition Sigma, S. 189-210.
- Jann, Werner/Döhler, Marian (Hrsg.), 2007: *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Kaufman, Herbert, 1976: *Are government organizations immortal?*, Washington: Brookings Institution.
- Keating, Michael, 1995: Size, Efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice, in: *Judge, David/Stoker, Gerry/Wolman, Harold* (Hrsg.), *Theories of urban politics*, London, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, S. 117-134.
- Kieser, Alfred/Walgenbach, Peter, 2010: *Organisation*, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- König, Klaus, 2006: Konzepte der Verwaltungsorganisation, in: *Verwaltungsarchiv*, 97, S. 482-502.
- Kuhlmann, Sabine u.a., 2011: *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut, 2013: *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa*, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Lewis, David E., 2002: The politics of AGENCY Termination. Confronting the myth of agency immortality, in: *The Journal of Politics*, 64, S. 89-107.
- MacCarthaigh, Muiris u.a., 2012: Mapping public sector organizations. An agenda for future research, in: *International Journal of Public Administration*, 35, S. 844-851.
- March, James G., 2007: The study of organizations and organizing since 1945, in: *Organization Studies*, 28, S. 9-19.
- Mayntz, Renate, 1980: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem Forschungsgebiet, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein, S. 236-250.
- Mayntz, Renate, 1997: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg: Müller.
- Mayntz, Renate/Bohne, Eberhard, 1978: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empir. Unters. d. Implementation von Gesetzen im Bereich d. Luftreinhaltung u. d. Gewässerschutzes, [Stuttgart], [Berlin], [Köln,], [Mainz]: Kohlhammer.
- Miller, Manfred, 1998a: *Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band I*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Miller, Manfred, 1998b: *Vorstudien zur Organisation und Reform von Landesverwaltungen. Band II*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.

- Moe, Terry M.*, 1989: The politics of bureaucratic structure, in: *Chubb, John E./Peterson, Paul E.* (Hrsg.), *Can the government govern?*, Washington, D.C.: Brookings Institution, S. 267-329.
- Moe, Terry M.*, 1995: The politics of structural choice: Toward a theory of public bureaucracy, in: *Williamson, Oliver E.* (Hrsg.), *Organization theory. From Chester Barnard to the present and beyond*, New York: Oxford University Press, S. 117-153.
- Mouritzen, Poul Erik*, 1989: City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited, in: *European Journal of Political Research*, 17, S. 661-688.
- Newton, Kenneth*, 1982: Is small really so beautiful? Size, effectiveness, and democracy in local government, in: *Political Studies*, 30, S. 190-206.
- Niskanen, William A.*, 1971: *Bureaucracy and representative government*, Chicago: Aldine, Atherton.
- Oates, Wallace E.*, 1972: *Fiscal federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ostrom, Elinor*, 1972: Metropolitan reform: Propositions derived from two traditions, in: *Social Science Quarterly*, 53, S. 474-493.
- Ostrom, Elinor*, 1976: Size and performance in a federal system, in: *Publius*, 9, S. 33-73.
- Ostrom, Vincent u.a.*, 1961: The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry., in: *American Political Science Review*, S. 831-842.
- Parkinson, C. Northcote*, 1955: Parkinson's law, in: *The Economist*, Ausgabe vom 19.11.1955.
- Peters, B. G./Hogwood, B. W.*, 1988: The death of immortality. Births, deaths and metamorphoses in the U.S. federal bureaucracy 1933-1982, in: *The American Review of Public Administration*, 18, S. 119-133.
- Pollitt, Christopher*, 1984: *Manipulating the machine. Changing the pattern of ministerial departments, 1960-83*, London, Boston: G. Allen & Unwin.
- Pollitt, Christopher u.a.*, 2001: Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion, in: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3, S. 271-290.
- Pollitt, Christopher u.a.*, 2004: *Agencies. How governments do things through semi-autonomous organizations*, Hounmills, Basingstoke, Hampshire, New York, N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Porter, David O./Olsen, Eugene A.*, 1976: Some critical issues in government centralization and decentralization, in: *Public Administration Review*, 36, S. 72.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul*, 1991: *The New institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Reiners, Markus*, 2010: Regierungsbezirke im Vergleich – Voraussetzungen umfassenden organisatorischen Wandels, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 4, S. 105-129.
- Richter, Philipp*, 2013: Pluralisierung im unitarischen Bundesstaat: Der zurückgehende Einfluss des Bundes auf die Landesverwaltung am Beispiel der Versorgungsverwaltung, in: *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos, S. 125-142.
- Richter, Philipp*, 2015: *Die Makroorganisation der Vollzugsverwaltung. Reformeffekte in den Bundesländern am Beispiel der Versorgungsverwaltung*, Wiesbaden: Springer VS.
- Rolland, Vidar W./Roness, Paul G.*, 2012: Foundings and terminations. Organizational change in the Norwegian state administration 1947–2011, in: *International Journal of Public Administration*, 35, S. 783-794.
- Rückwardt, Bernd*, 1978: *Koordination des Verwaltungshandelns. Grundlagen d. Koordination, Koordinationsbedarf : Instrumente d. Koordination, Anwendungsbeispiele*, Berlin: Duncker und Humblot.
- Scharpf, Fritz W.*, 1973: *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. u.a.*, 1976: *Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.: Scriptor-Verl.
- Schimanke, Dieter*, 1978: *Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozess*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Scott, William Richard/Davis, Gerald Fredrick*, 2007: *Organizations and organizing. Rational, natural, and open systems perspectives*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- SPIEGEL*, 26/2013: Politische Entsorgung, Ausgabe vom 26/2013, S. 39.
- Swianiewicz, Pawel* (Hrsg.), 2010: *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Local Government and Public Service Reform.

- Thieme, Werner/Prillwitz, Günther*, 1981: Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Thompson, James D.*, 2003: Organizations in action. Social science bases of administrative theory, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Thompson, Victor A.*, 1971: Hierarchie, Spezialisierung und organisationsinterner Konflikt, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 217-227.
- Tiebout, Charles M.*, 1956: A pure theory of local expenditures, in: *Journal of Political Economy*, 64, S. 416-424.
- Treisman, Daniel*, 2007: The architecture of government. Rethinking political decentralization, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- van Thiel, Sandra*, 2004: Trends in the public sector. Why politicians prefer quasi-autonomous organizations, in: *Journal of Theoretical Politics*, 16, S. 175-201.
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung. Gliederung d. öffentl. Aufgaben u. ihrer Träger nach Effektivität u. Integrationswert, Berlin: Duncker und Humblot.
- Wagener, Frido*, 1977: Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. Gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden, aus verfassungsrechtlicher und organisatorischer Sicht, in: *Krabs, Otto* (Hrsg.), Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. Gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden, Köln: Grote, S. 55-75.
- Wagener, Frido*, 1978: Entwicklung des äusseren Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Speyer: Hochsch. für Verwaltungswiss.
- Wagener, Frido*, 1981: Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung, in: *König, Klaus/Oertzen, Hans Joachim von/Wagener, Frido* (Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 73-92.
- Wamsley, Gary L./Zald, Mayer N.*, 1973: The Political Economy of Public Organizations, in: *Public Administration Review*, 33, S. 62.
- Weaver, R. Kent*, 1986: The Politics of blame avoidance, in: *Journal of Public Policy*, 6, S. 371-398.
- Wegrich, Kai*, 2006: Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden.
- Wegrich, Kai*, 2011: Post-new public management, in: *Blanke, Bernhard* (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS-Verl., S. 90-97.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1980: Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein/Ts.: Hain.
- Wollmann, Hellmut*, 2010: Territorial local level reforms in the East German regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics, in: *Local Government Studies*, 36, S. 251-270.
- Wrage, Volkhard*, 1975: Erfolg der Territorialreform. Auswirkungen d. territorialen Neugliederung d. Gemeinden in ausgew. Kreisen Nordrhein-Westfalens, Berlin: Duncker und Humblot.

Anschrift des Autors

Dr. Philipp Richter, Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg, Henning-von-Tresckow-Straße 9-13, 14467 Potsdam
E-Mail: philipp.richter@mik.brandenburg.de

Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

Rick Vogel/Julia Galwa/Georg Krücken/Tim Seidenschnur

Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern im öffentlichen Sektor¹

Zusammenfassung

Trotz ihrer Bedeutung für die Diffusion von Innovationen ist über die Wirkungsbedingungen externer Berater im öffentlichen Sektor noch wenig bekannt. In diesem explorativen Beitrag untersuchen wir die Legitimierungsarbeit, die Berater unter Bedingungen divergierender institutioneller Logiken in eigener Sache leisten. Wir nehmen Bezug auf theoretische Grundlagen des Neo-Institutionalismus und illustrieren unsere Überlegungen mit Ergebnissen qualitativer Interviews mit Beratern und Klienten im öffentlichen Sektor. Zunächst stellen wir die bürokratische und managerielle Logik des öffentlichen Sektors gegenüber und zeigen auf, wie Berater aufgrund einer einseitigen Vertretung der manageriellen Logik in die Kritik geraten sind und damit prekäre institutionelle Bedingungen ihrer eigenen Legitimierung geschaffen haben. Daneben argumentieren wir, dass in der Post-NPM-Ära gerade die konkurrierenden Deutungsansprüche und mehrdeutigen Situationsdefinitionen von institutionellen Logiken Beratern Raum geben für die strategische Arbeit an der eigenen Legitimität. Vor diesem Hintergrund diskutieren wir drei mögliche Strategien (Konformität, Selektion und Manipulation), die Berater zur Sicherung ihrer Legitimität im öffentlichen Sektor nutzen.

Schlagworte: Beratung, Bürokratie, Legitimität, institutionelle Logiken, New Public Management

Abstract

Problems and strategies of legitimization of management consultants in the public sector

The work of external consultants is highly important for the diffusion of innovation, yet little is known about the conditions of their work in the public sector. In this explorative paper, we examine the legitimization work of consultants under conditions of conflicting institutional logics. Our work is based on the theories of neo-institutionalism and supported by results of qualitative interviews with consultants and clients in the public sector. We compare the bureaucratic and managerial logic in the public sector and show how consultants have come under criticism due to a unilateral representation of the managerial logic and have hence created precarious institutional conditions of their own legitimization. We also argue that in the post NPM era, it is exactly these competing and ambiguous interpretations of situations as a result of divergent institutional logics that allow consultants to strategically work on their own legitimacy. Against this background, we discuss three possible strategies (i.e. conformity, selection and manipulation) that consultants use to secure their legitimacy in the public sector.

Key words: consultancy, bureaucracy, legitimacy, institutional logics, new public management

1 Einleitung

Der öffentliche Sektor ist für viele Unternehmensberatungen ein attraktives, weiterhin wachsendes Geschäftsfeld.² In Deutschland hat die Beratungsbranche im Jahr 2014 rund 9,1% ihres Umsatzes mit öffentlichen Auftraggebern erwirtschaftet; das Umsatzwachstum

gegenüber dem Vorjahr betrug in diesem Segment 6,9% (vgl. *BDU* 2015). Während sich viele kleine und mittlere Unternehmensberatungen ganz auf den öffentlichen Sektor spezialisieren, haben die großen Häuser meist eine eigene Beratungssparte für Bund, Länder und Kommunen mit ihren wirtschaftlichen Beteiligungen.

Zur Verbreitung von Managementberatung im öffentlichen Sektor haben auch Verwaltungsreformen beigetragen, die sich unter dem Leitbild des New Public Managements (NPM) relativ einseitig manageriellen Optimierungsansätzen verschrieben hatten (vgl. *Vogel* 2009). In diesem Reformklima schienen externe Unternehmensberater³ besonders geeignet, das Lernen von der Privatwirtschaft und den Umbau von öffentlichen Einrichtungen zu „Dienstleistungsunternehmen“ (*Banner* 1991, S. 6) voranzutreiben. Einige Beiträge zur internationalen Beratungsforschung haben die prägende Rolle von Managementberatern in staatlichen Transformationsprozessen aufgezeigt (*Christensen* 2007; *Lapsley/Oldfield* 2001; *McKenna* 2006, S. 80ff.; *Saint-Martin* 2000). Auch für Deutschland liegen erste Studien vor, die unter verschiedenen Aspekten die Aktivitäten von Beratern im öffentlichen Sektor beleuchten (*Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010; *Engels* 2006; *Huchler* 2009; *Kozica/Brandl/Kaiser* 2013).

Die zwischenzeitlich in den Hintergrund getretenen, nun aber wieder bewusster gewordenen Unterschiede zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Organisationen (vgl. *Boyne* 2002; vgl. *Rainey* 2014) schaffen für externe – also sektorfremde – Berater eine Handlungsarena mit spezifischen Legitimierungszwängen. Berater sind beständig auf die Zuschreibung von Legitimität durch ihre Klienten angewiesen, um Handlungsfreiheiten zu gewinnen, Expertenrat durchzusetzen und damit ihren Geschäftserfolg nachhaltig zu sichern. Legitimität ist daher in den wechselnden Interaktionszusammenhängen mit Auftraggebern und Projektpartnern immer wieder neu zu erwerben und auszuhandeln. Über die Legitimierungsprobleme, mit denen Berater im öffentlichen Sektor der Post-NPM-Ära konfrontiert sind, ist allerdings noch wenig bekannt. Zugleich zeigt der anhaltende Erfolg von Managementberatung im öffentlichen Sektor, dass es Beratern offensichtlich gelingt, bei erfolgskritischen Zielgruppen weiterhin soziale Akzeptanz zu gewinnen. Unklar ist aber, inwiefern dies auch ein Erfolg von Legitimierungsarbeit ist, die Berater in eigener Sache betreiben.

Die Arbeit an der eigenen Legitimität müssen Berater im öffentlichen Sektor unter Bedingungen divergierender institutioneller Logiken (vgl. *Friedland/Alford* 1991; *Thornton/Ocasio/Lounsbury* 2012) leisten. Institutionelle Widersprüche und Mehrdeutigkeiten entstehen zunächst durch den sprunghaften Wechsel aus der privatwirtschaftlichen Gewinnerzielungslogik des Beraters in den gemeinwohlorientierten Handlungsrahmen des Klienten. Dieser Handlungsrahmen öffentlicher Organisationen folgt seinerseits keiner singulären, widerspruchsfreien Rationalität, sondern ist durch unterschiedliche, teilweise konkurrierende institutionelle Logiken gekennzeichnet. So folgt das klassische Verwalten einer bürokratischen Logik mit starker Betonung der Rechtmäßigkeit und Verfahrenstreue. In scharfer Kritik an der Bürokratie hat sich – auch im Interesse und unter dem Einfluss von Beratern (vgl. *Vogel* 2006) – die managerielle Logik des NPM verbreitet und die hergebrachte Verwaltungslogik teilweise verdrängt oder zumindest rhetorisch überlagert. Mit zunehmender Ernüchterung über die Reformergebnisse (vgl. *Holtkamp* 2008) bilden sich hybride Organisationen, die Elemente einer bürokratischen und manageriellen Logik in einem „Neo-Weberianischen Staat“ miteinander verbinden (*Pollitt/Bouckaert* 2011, S. 118). Der Beratungskontext des öffentlichen Sektors hat deshalb einen institutionellen Wirkungskreis, in dem externe Berater Legitimität suchen müssen.

Das übergreifende Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, Legitimierungsprobleme und -strategien von Managementberatern in der institutionellen Vielfalt des öffentlichen Sektors aufzuzeigen. Dabei fokussieren wir uns auf die Kernverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, wo der Kontrast konkurrierender Logiken am deutlichsten hervortritt. Konkret stellen wir folgende Forschungsfragen:

- (1) *Welche Legitimierungsbedingungen schafft der institutionelle Kontext des öffentlichen Sektors für externe Berater?*
- (2) *Welche Legitimierungsprobleme erwachsen aus dem Zusammentreffen divergierender institutioneller Logiken für Berater?*
- (3) *Mit welchen Handlungsstrategien begegnen Berater diesen institutionellen Logiken, um Legitimität zu gewinnen und zu sichern?*

Als konzeptionelles Gerüst zur Beantwortung dieser Fragen dient uns der soziologische Neo-Institutionalismus, der sich erst zuletzt verstärkt mit Akteursstrategien im Umgang mit institutioneller Komplexität beschäftigt hat (Greenwood u.a. 2011; McPherson/Sauder 2013; Pache/Santos 2010, 2013a, 2013b; Reay/Hinings 2009). Gerade die jüngere Forschung zeigt, dass Akteure die Widersprüche, Grauzonen und Leerstellen zwischen institutionellen Logiken aktiv suchen und nutzen können, um Institutionen zu erhalten, zu verändern oder neu zu schaffen. Beratung im öffentlichen Sektor ist ein bislang noch wenig untersuchter Anwendungsfall, in dem Akteure in institutioneller Vielfalt Legitimierungsarbeit in eigener Sache leisten. Gerade Beratung ist unter diesem Aspekt ein vielversprechendes Untersuchungsfeld, weil Berater regelmäßig mit institutioneller Komplexität konfrontiert sind. Die Beratungsforschung weist ihnen häufig eine zentrale Rolle im „knowledge brokering“ (Hargadon 2002, S. 46) oder „boundary bridging“ (Greenwood/Suddaby 2006, S. 42) zu, womit auch auf ihre intermediäre Position zwischen unterschiedlichen institutionellen Kontexten hingewiesen ist. Deshalb sollten Berater geübt darin sein, mit widersprüchlichen und konkurrierenden Logiken umzugehen und dieser institutionellen Vielfalt mit entsprechenden Handlungsstrategien zu begegnen.

Mit der vorliegenden Arbeit leisten wir zwei Beiträge zur Literatur: Erstens muss die Verwaltungsforschung ein Interesse daran haben, die Mechanismen der Diffusion von Verwaltungsreformen zu ergründen. Erkenntnisse darüber, was externe Berater zu legitimen Akteuren im öffentlichen Sektor macht, tragen dazu bei, ihre Rolle als Multiplikatoren von Verwaltungsreformen zu erhellen und extern induzierte Innovationsprozesse in öffentlichen Organisationen besser zu verstehen. Und zweitens hat sich die allgemeine Beratungsforschung bislang vor allem mit der Legitimation *durch* Beratung beschäftigt (Bouwmeester/van Werven 2011; Ernst/Kieser 2002; Faust 1998; Meier 2004; Sturdy u.a. 2009). Die Kehrseite – Legitimation *von* Beratung – verdient auf der Mikroebene der Berater-Klienten-Interaktion größere Beachtung als bisher, um die Verbreitung dieser Managementpraktik auch außerhalb der Privatwirtschaft zu erklären.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im nächsten Abschnitt nehmen wir zunächst eine Klärung der Begriffe Legitimität und Beratung vor, um den Zusammenhang zwischen beraterischen Interventionen und ihrem Legitimierungsbedarf herzustellen. Danach legen wir unser methodisches Vorgehen dar, das darauf abzielt, die folgende theoretisch-konzeptionelle Argumentation mit Interviewsequenzen von Beratern und Klienten illustrativ zu sättigen. Anschließend folgt in Anwendung auf den öffentlichen Sektor eine Erläuterung der legalistisch-bürokratischen Logik und der Rolle der Berater als Diffusionsagenten einer manageriellen Logik. Der darauf folgende Abschnitt fragt nach den spezifischen

Legitimierungsbedingungen und -problemen, die Berater im öffentlichen Sektor vorfinden. Wo es sich schon zeigt, analysieren wir das strategische Repertoire, das Beratern zur Sicherung ihrer Legitimität im öffentlichen Sektor zur Verfügung steht. Der Beitrag endet mit einer Schlussbetrachtung, in der wir die zentralen Ergebnisse sichern und Wege für weiterführende Forschung aufzeigen.

2 Legitimität und Beratung

Beratung und Legitimität sind miteinander verbunden und aufeinander bezogen. Einerseits können Berater in organisationalen Veränderungsprozessen eine wesentliche Rolle spielen, wenn sie beispielsweise einer Organisation einen neuen Managementansatz vorschlagen und ihn entsprechend rechtfertigen (Legitimation *durch* Beratung; vgl. *Bouwmeester/van Werven* 2011; *Ernst/Kieser* 2002; *Faust* 1998; *Meier* 2004; *Sturdy u.a.* 2009). In diesem Sinne wirken Berater als „institutionelle Entrepreneur“ (*Greenwood/Suddaby* 2006, S. 29). Andererseits sind Berater auf Legitimitätszuschreibungen angewiesen, indem sie von Organisationsmitgliedern als mehr oder weniger angemessene, berechtigte oder wünschenswerte Akteure wahrgenommen werden, die in das Organisationsgeschehen intervenieren (Legitimation *von* Beratung). Unser Fokus liegt auf dieser zweiten Legitimierungsrichtung. Einige verfügbare Arbeiten zeichnen zwar die Legitimierung von Managementberatung nach, dies jedoch im Sinne der historischen Etablierung der Beratungsindustrie (z.B. *Kipping* 2002), ihrer Ermöglichung durch die Legitimierungsarbeit „institutioneller Entrepreneur“ (*David/Sine/Haveman* 2013, S. 356) in einem breiteren institutionellen Arrangement (*Faust* 2002) und/oder (kritisch) als ihre Professionalisierung (vgl. *Alvesson/Johansson* 2002; *Groß/Kieser* 2006; *McKenna* 2006) also jeweils auf der (Makro-)Ebene des Feldes. Unser Fokus liegt hingegen auf der (Mikro-)Ebene des Akteurs, der in einem Beratungsprojekt Legitimität sucht und sich dafür Handlungsstrategien bedient. Insofern diese Legitimierungsebenen aufeinander rekurren (und z.B. über institutionalisierte Rollen- und Identitätskonzepte miteinander verbunden sind; (vgl. *Alvesson/Johansson* 2002), bestehen also Vorarbeiten zu dem größeren legitimatorischen Umfeld, in dem Berater an ihrer Legitimität arbeiten.

2.1 Legitimität

Legitimität ist in der Organisationsforschung aus verschiedenen Blickwinkeln thematisiert worden. Einer weit verbreiteten Definition von *Suchman* zufolge kann sie verstanden werden als „generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions“ (*Suchman* 1995, S. 574). Einem Akteur wird dann Legitimität verliehen, wenn sein Handeln mit den immanenten Vorstellungen in seiner institutionellen Umwelt übereinstimmt und deshalb als richtig, selbstverständlich und wünschenswert angesehen wird (vgl. *Meyer/Rowan* 1977, S. 349). In diesem Sinn ist Legitimität eine Qualität, die von außen zugeschrieben wird, nicht etwas, das ein Akteur von sich aus besitzt. Was in einem bestimmten Kontext für eine bestimmte Anspruchsgruppe als legitim erachtet wird, ist nicht zwangsläufig legitim für eine andere Anspruchsgruppe in einem anderen institutionellen Feld (vgl. *Walgenbach/Meyer* 2008, S. 65). Legitimitätsansprüche können

sich daher deutlich unterscheiden, je nachdem, in welchem institutionellen Rahmen sich ein Akteur bewegt. Er steht daher vor der Herausforderung, in einem spezifischen institutionellen Kontext die unterschiedlichen Erwartungen und Ansprüche aktiv und strategisch zu managen, um Legitimität zu erwerben.

Legitimität durch ein Mindestmaß an Konformität mit institutionellen Erwartungsstrukturen ist somit unentbehrlich, um von Rechtfertigungszwängen befreit zu sein und Handlungssicherheit zu erlangen. Damit ist nicht notwendigerweise gesagt, dass die Zustimmung aus der institutionellen Umwelt breit und unumstritten sein muss: „Legitimacy requires consensus only somewhere, not everywhere“ (Zelditch 2001, S. 10). Im Fall von Beratern kann es zum Beispiel ausreichen, Akzeptanz bei den Auftraggebern und wenigen Schlüsselfiguren im Projekt zu gewinnen, ohne dass es in der Klientenorganisation und darüber hinaus einen breiten Konsens über die Angemessenheit und Sinnhaftigkeit externer Beratung geben muss.

2.2 Beratung

Eine einheitliche Zertifizierung oder Lizenzierung von Beratungstätigkeiten als Eintrittsbarriere in den Beratungsmarkt existiert nicht (vgl. *Reihlen/Veit* 2006, S. 61). Daher ist es nicht verwunderlich, dass der Begriff der Beratung in Wissenschaft und Praxis nicht einheitlich definiert ist. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive ist Beratung zuallererst eine besondere Interaktionsform, in der eine wechselseitige Abstimmung von Handlungen zwischen Berater und Klient stattfindet, die auf bestimmte Ziele ausgerichtet sind (vgl. *Pohlmann/Zillmann* 2006, S. 33). Zentrale Merkmale von Beratung sind demnach die Freiwilligkeit bei der Formulierung und Annahme von Ratschlägen, Autonomie der beteiligten Akteure und Vertrauen zwischen ihnen, Prozesshaftigkeit und zeitliche Begrenzung (vgl. *Pohlmann/Zillmann* 2006, S. 35f.). In diesem Beitrag steht Beratung im Fokus, die sich auf die ganze Organisation oder einzelne Teile der Organisation bezieht, nicht hingegen auf einzelne Personen (wie z.B. im Fall des Personalcoachings). Insofern verstehen wir Beratung als Managementberatung, deren wesentliche Zielsetzung es ist, Veränderungen von Strategien, Strukturen und Prozessen in der Klientenorganisation anzustoßen (vgl. *Pohlmann/Zillmann* 2006, S. 38).

3 Methodisches Vorgehen

Der Beitrag ist notwendigerweise explorativ angelegt, da trotz mancher Hinweise auf die Bedeutung externer Beratung im öffentlichen Sektor (vgl. *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010; *Kozica/Brandl/Kaiser* 2013; *McKenna* 2006) die Prozesse ihrer Legitimierung auf der Mikro-Ebene noch wenig erforscht sind. Die theoriegeleitete Argumentation wird zur besseren Illustration mit Interviewsequenzen aus dem Feld gesättigt. Dieses Vorgehen entspricht dem der Theorieelaboration, die Vaughan beschreibt als „the process of refining a theory, model, or concept in order to specify more carefully the circumstances in which it does or does not offer potential for explanation“ (*Vaughan* 1992, S. 175). Demnach wird ein allgemeines theoretisches Gerüst mit Innenansichten aus dem Anwendungskontext angereichert und verdichtet, um seine Erklärungskraft zu erhöhen. Theorieelaboration oszilliert also zwischen einem deduktiven und induktiven Vorgehen in der Datenerfassung und -auswertung.

Bei dem verwendeten Interviewmaterial handelt es sich einerseits um bislang unveröffentlichte Primärdaten (Koster 2013)⁴ und andererseits um Sekundärdaten aus der Literatur (Armbrüster/Banzhaf/Dingemann 2010; siehe Anhang). Die selbstgeführten Interviews waren auf eine durchschnittliche Dauer von 45-60 Minuten begrenzt. Die Auswahl der Interviewpartner richtete sich nach dem Konzept von Meuser und Nagel, wonach eine Person als Expertin oder Experte betrachtet werden kann, die in einem organisatorischen und institutionellen Zusammenhang über zwei Wissensformen verfügt: das Kontextwissen und das Betriebswissen (2005, S. 75f). Die interviewten Personen in diesem Beitrag stellen somit Funktionsträger eines bestimmten Handlungsfeldes dar, da sie durch ihre Berufszugehörigkeit über ein „reflexives gutachterliches Wissen“ (Kruse 2015, S. 170) über den öffentlichen Sektor (Kontextwissen) verfügen und durch ihre Funktion und praktische Erfahrung ein „selbstreflexives Wissen“ (ebd.) über die eigenen Handlungsweisen (Betriebswissen) besitzen. Da die Beratungsbranche hohen Standards der Verschwiegenheit folgt und sich zugleich auch der öffentliche Sektor nicht immer zugänglich für die empirische Sozialforschung zeigt, wurden für den Feldzugang vor allem bestehende Kontakte der Forscher zu Beratern und Klienten genutzt. Insofern entsprach die Auswahl der Interviewpartner einem nicht-probabilistischen, gelegenheitsgeleiteten Vorgehen („convenience sampling“; Marshall 1996; Schreier u.a. 2008).

Die Gespräche wurden als explorative Experteninterviews (vgl. Bogner/Littig/Menz 2005) mit narrativen Sequenzen im Feld geführt. Solche teilnarrative Interviews (vgl. Helfferich 2009) bieten sich dort an, wo noch relativ wenig Vorwissen über den untersuchten Gegenstand besteht, eine zu starke Vorstrukturierung Erkenntnisgewinne eher begrenzen als ermöglichen würde und gleichzeitig ein grober Leitfaden mit thematischen Schwerpunktsetzungen unverzichtbar ist (vgl. Kruse 2015, S. 150f.). Gerade in der Ausdeutung institutioneller Logiken spielen nicht hinterfragte und für selbstverständlich erachtete Sichtweisen und Wertungen der Akteure eine Rolle, die nur begrenzt strukturiert abgefragt werden können, sondern sich am besten aufdecken lassen, wenn ein Erzählfluss der Interviewpartner stimuliert wird (vgl. Hopf 2015, S. 350).

Auch die Auswertung des Interviewmaterials war unserem explorativen Forschungsansatz verpflichtet und folgte daher einer offenen Methode mit niedrigem Grad der Vorstrukturierung. Sie wurde als sozialwissenschaftlich-hermeneutische Paraphrase durchgeführt (vgl. Heinze 1987). Dabei entwickeln die beteiligten Forscher zunächst unabhängig voneinander Interpretationen einzelner Textsequenzen und diskutieren sie anschließend in der Gruppe. Durch eine wechselseitige Infragestellung und iterative Revision der Interpretationen wird ein gemeinsames Sinnverständnis mit dem Ziel entwickelt, dem ursprünglichen Bedeutungsgehalt einer Aussage im Licht der Theorie gerecht zu werden. Damit werden unsere theoretischen Ausführungen empirisch kontextualisiert und mit praktischen Erfahrungen von Beratern und Klienten im öffentlichen Sektor verknüpft.

4 Beratung im institutionellen Kontext des öffentlichen Sektors

Berater agieren im öffentlichen Sektor in einem spezifischen institutionellen Umfeld, das jedenfalls dann stark von ihrer eigenen institutionellen Herkunft abweicht, wenn sie ein privatwirtschaftliches Beratungsunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht vertreten. Der augenfällige Kontrast, der das Bild eines privatwirtschaftlichen Beraters in gemeinwohlorientierten Organisationen des öffentlichen Sektors hervorruft, macht deutlich, dass unterschied-

liche Handlungssphären eine jeweils eigene institutionelle Signatur haben. Diese lassen sich mit dem Begriff der institutionellen Logik fassen (vgl. *Friedland/Alford* 1991; *Thornton/Ocasio* 2008; *Thornton/Ocasio/Lounsbury* 2012). In ihrem grundlegenden Aufsatz postulieren *Friedland* und *Alford* (1991), dass jedes institutionelle System eine zentrale Logik aufweist, die ihre eigenen organisationalen Prinzipien befolgt und soziale Akteure mit Motiven und Bedeutungen ausstattet. Die Autoren haben dabei vor allem die „großen“ Funktionslogiken der Gesellschaft vor Augen, die ihre Teilsysteme wie Markt, Staat, Demokratie, Familie und Religion voneinander unterscheiden (vgl. *Friedland/Alford* 1991, S. 243). In diesem Sinne ist eine institutionelle Logik ein Glaubenssystem in einem bestimmten, durch diese Logik abgegrenzten und definierten sozialen Bereich. Es schreibt Organisationsprinzipien vor, bestimmt zulässige und angemessene Praktiken, gibt Aktivitäten erst ihren Sinn und lenkt die Aufmerksamkeit auf wünschenswerte Ziele und Werte. *Thornton* und *Ocasio* definieren institutionelle Logiken deshalb als „[...] the socially constructed, historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality [...]“ (*Thornton/Ocasio* 2008, S. 101).

4.1 Die bürokratisch-legalistische Logik aus Beratersicht

Die institutionelle Logik des öffentlichen Sektors unterscheidet sich auch aus Beratersicht kategorial von der des Privatsektors (vgl. *Meyer/Hammerschmid* 2006; *Meyer u.a.* 2014): „Man erlebt immer einen Kulturschock. Denn das, was dort passiert, wird sich keiner in der Privatwirtschaft erlauben“ (IP 02, 65-67)⁵. Es sind demnach „[...] zwei völlig unterschiedliche Systeme, die da aufeinander rasseln“ (IP 03, 83). Das betrifft zunächst die grundlegende Mission von Organisationen des öffentlichen und privaten Sektors: „Die Grenze liegt darin, dass die öffentliche Verwaltung gemeinwohlorientiert ist und andere Ziele verfolgt, gleichrangig zumindest wie die Effizienz. Darin wird die öffentliche Verwaltung immer einen Unterschied haben“ (IP 07, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 82). Eng verbunden mit dieser unterschiedlichen Widmung ist eine starke Durchdringung des öffentlichen Sektors mit einer politischen Rationalität: „Es gibt [im öffentlichen Sektor] immer einen politischen Auftrag, einen gesetzesmäßigen Auftrag, und es gibt politische Beeinflussung in diesem Bereich“ (IP 03, 71-72). Dieses Politische in und an der Verwaltung „[...] ist sehr anders getrieben, spontan, ungeordnet, häufig wenig zielgerichtet und nachhaltig, was dann in eine Behörde hereinbricht, vielleicht in Form eines Erlasses. Das ist sicherlich eine Besonderheit“ (IP 06, 41-44). Aus Beratersicht steht diese politische Rationalität sachorientierten Lösungen, wie sie in der Privatwirtschaft gesucht werden, im Wege. Sie äußert sich auch in einer stärkeren Personengebundenheit von Entscheidungen: „Wir haben das mal ‚Politisches Schnick-Schnack-Schnuck mit persönlichen Befindlichkeiten, politischem Willen und praktischer Vernunft‘ genannt. Die praktische Vernunft wird geschlagen vom politischen Willen und der politischen Wille von persönlichen Befindlichkeiten“ (IP 04, 210-213).

Die Stellung der öffentlichen Verwaltung als Ausführungsorgan im Gesetzesvollzug ist ein weiteres Element ihrer institutionellen Logik, das Berater als Abgrenzungsmerkmal von der Privatwirtschaft hervorheben und auf das auch ihre Klienten großen Wert legen. Deshalb ist auch aus Beratersicht „[i]n einer Verwaltung [...] eine andere Form von Rechtfertigung notwendig. [...] Der Verwaltungsmensch [hat] nicht diesen Bezugsrah-

men der Wirtschaftlichkeit im klassischen Sinne, sehr häufig haben sie eine sehr hohe Kostensensibilität, aber einen Wirtschaftlichkeitsdruck in dieser Form nicht, sondern sie haben einen Compliance-Druck, nämlich die Gesetzestreue“ (IP 01, 115-121). Diese Priorität des gesetzlichen Auftrags macht Wirtschaftlichkeitserwägungen zweitrangig. Sie schlägt sich auch in geringeren Handlungsspielräumen der Akteure nieder: „Die haben halt nur als einzige Vorgabe, als gesetzausführendes Organ Gesetzestreue zu beweisen, und haben da sehr geringe Freiheitsgrade [...]“ (IP 01, 127-129). Andererseits erlaubt die Verpflichtung auf einen engen Rechtsrahmen ihnen aber auch, eine ganz einfache Handlungsmaxime zu befolgen: „[S]olange man im öffentlichen Sektor im Rahmen der juristischen Bedingungen nichts falsch macht, dann ist auch alles gut“ (IP 06, 86-88). Daran zeigt sich, dass die institutionelle Umwelt für jeden Akteur gleichzeitig eine Quelle der Einschränkung und Ermöglichung ist (vgl. *Berger/Luckmann* 1967; *Meyer/Rowan* 1977; *Schütz* 1967). Sie schränkt Handeln einerseits ein, indem sie manche Symbole, Praktiken und Motive als angemessen und zulässig definiert und andere nicht. Andererseits ermöglicht sie Handeln, weil der Akteur innerhalb dieses Korridors von Rechtfertigungszwängen entlastet ist und Handlungssicherheit erlangt.

Die Dominanz rechtlicher Erwägungen hat auch Auswirkungen auf Entscheidungsprozesse im öffentlichen Sektor. Da Beratung meist eine Funktion in der Vorbereitung und Unterstützung von Entscheidungen hat, erleben Berater diese Eigenheiten sehr unmittelbar, und zwar als „[...] eine große Aversion gegen Verantwortung und Entscheidung“ (IP 06, 57-58). „[W]enn es [in einem privaten Unternehmen] gemacht werden soll, dann wird entschieden und es gemacht. Im öffentlichen Sektor ist das eher eine Gemengelage von Interessen. Man darf sich nicht der Illusion hingeben, dass irgendein Staatssekretär mal was beschließt und dann wird das durchgesetzt, das ist Augenwischerei“ (IP 06, 63-67). Entsprechend vielschichtig und langwierig erscheinen Beratern Entscheidungen im öffentlichen Sektor: „Diese Prozesse [...] haben viele Iterationsschleifen, wenn man da einen Vergleich zur Industrie zieht. Dort muss der Projektleiter in einer Organisation wie einer Bank oder Versicherung nicht unbedingt gleich Vorstand sein, um etwas entscheiden zu können“ (IP 05, 64-67).

Der lange Instanzenweg bei Entscheidungen ist im öffentlichen Sektor in einer relativ festen und zeitlich stabilen Organisationsstruktur verankert. Das müssen Berater aber nicht unbedingt für einen Nachteil halten, sondern können darin im Gegenteil auch eine Lerngelegenheit für private Unternehmen sehen: „Damit [mit der öffentlichen Verwaltung] zusammenzuarbeiten hilft einem privatwirtschaftlichen Unternehmen, viel strukturierter vorzugehen. Für mich ist es eine bewusste Entscheidung gewesen, in diese Abteilung zu wechseln“ (IP 04, 81-84). Die höhere Verlässlichkeit und Dauerhaftigkeit von Strukturen erhöht für Berater auch ihre eigene Planungssicherheit, „[...] das heißt, du hast über einen längeren Zeitraum ein Geschäft, das du im gewissen Rahmen entwickeln kannst“ (IP 04, 136-138). Nicht alle institutionellen Unterschiede verlaufen jedoch entlang der sektoralen Grenze von privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung. Vielmehr können Größenunterschiede von Organisationen aus Beratersicht viel entscheidender sein: „Was die kulturelle Dimension angeht, sehe ich es gar nicht so extrem. Denn große Konzerne sehe ich von der Kultur sehr ähnlich zur Kultur einer Behörde, im Gegensatz zu einem Startup oder KMU [kleinem und mittelständigem Unternehmen] natürlich“ (IP 06, 48-51).

Im Hinblick auf das Karrieresystem stellt sich Beratern vor allem das in der Privatwirtschaft unbekanntes Unkündbarkeitsprinzip als Eigenheit des öffentlichen Sektors in den Weg: „Es gibt keinen Mechanismus dafür, wenn jemand befördert wurde und es sich herausstellt, dass dies nicht funktioniert. Da fehlen Mechanismen und Strukturen mit diesen

Menschen umzugehen und die verharren dann auf gewissen Positionen, das ist zum Teil sehr schwierig“ (IP 01, 87-90). Die institutionelle Logik des öffentlichen Sektors schafft aber auch spezifische Sozialisationsbedingungen, unter denen Akteure geprägt werden: „Die [Beamten] sind in der Kameralistik groß geworden, die haben ein bisschen Neues Kommunales Finanzmanagement, aber letztendlich operieren und betrachten die nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Sondern die handeln hoheitlich, und das macht einen Mix, sowohl in der Struktur als auch in der Mentalität, der weit entfernt vom privatwirtschaftlichen Denken [ist] [...]“ (IP 03, 77-81). Diesen Mix beschreibt ein anderer Berater als „eine Mischung aus einer gutherzigen Naivität [...] mit einem hohen Einsatzwillen und häufig einer extrem sozialgesellschaftlich ausgeprägten Perspektive auf den unteren Ebenen“ (IP 01, 76-79). Darin zeigt sich eine „Public Service Motivation“ (vgl. *Perry/Wise* 1990, S. 368; *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* 2009, S. 75), die ihren Ursprung in öffentlichen Institutionen hat und eine Art pro-soziale Orientierung ist: „[I]ch bemerke es immer wieder, dass Menschen, die in einer Verwaltung arbeiten, es aus einer inneren Überzeugung heraus tun, dass sie einen Beitrag für die Gesellschaft leisten wollen“ (IP 01, 93-95). Somit entsteht durch Selektion und Sozialisation im öffentlichen Dienst „im Vergleich zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen ein ganz anderer Typ Mensch“ (IP 02, 73-74), der durch sein Denken und Handeln die institutionelle Logik reproduziert.

4.2 Berater als Diffusionsagenten einer manageriellen Logik

Die legalistisch-bürokratische Logik hat in den kontinentaleuropäischen Rechtsstaaten zwar eine beachtliche historische Konstanz, ist im öffentlichen Sektor aber nicht alleinbestimmend. Insbesondere Verwaltungsreformen, die sich am Leitbild des New Public Managements (NPM) orientieren, ließen eine managerielle Logik auch in den öffentlichen Sektor diffundieren (vgl. *Meyer u.a.* 2014; *Vogel* 2009). Unternehmensberater waren in diesem Diffusionsprozess wichtige Multiplikatoren von Managementansätzen, die mit ihrer Hilfe trotz konfliktärer Logiken von der privaten Wirtschaft in die öffentliche Verwaltung transferiert wurden. Aus Sicht eines Klienten waren Berater sogar die zentralen Akteure der Verwaltungsreform: „Also, ich meine schon, dass das [die Initiierung von Managementreformen in der Verwaltung] vor allem eben Unternehmensberater waren, die hier später auch mit Gutachten beauftragt worden sind. Das sind die wesentlichen Initiatoren in diese Richtung, aus den Erfahrungen, die ich in der Verwaltung gemacht habe“ (IP 14, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 47).

Die Betätigung von Beratern als institutionelle Entrepreneure (*DiMaggio* 1988) im öffentlichen Sektor war zunächst auch erfolgreich. Je mehr es ihnen gelang, das institutionelle Vokabular der Privatwirtschaft auch im öffentlichen Sektor zu etablieren, umso stärker wuchs die Nachfrage nach ihren Beratungsleistungen. Die zunehmende Nachfrage nach Managementwissen hat sich dann auch in einer wachsenden Zahl von Ausschreibungen widerspiegelt: „[D]ie Geschäftsbereiche, die sagen, für mich steht der privatwirtschaftliche Sektor im Fokus, denen hat man es [Ausschreibungen aus dem öffentlichen Sektor] interessehalber weitergeleitet, um zu sagen, das könnte ein Potential für Eure Zukunft darstellen [...]“ (IP 04, 17-20). Die Resonanz auf diese Ausschreibungen war auch ein guter Indikator für die Auslastung der einzelnen Beratungszweige: „Da merkte man auch, je nachdem wie stark die Auftragslage in den einzelnen Geschäftsbereichen war, wie attraktiv oder weniger attraktiv der öffentliche Sektor war [...]“ (IP 04, 9-11).

Die Erschließung eines neuen Beratungsmarktes jenseits angestammter Geschäftsfelder in der Privatwirtschaft war für Berater also das vorherrschende Motiv, sich um Kunden im öffentlichen Sektor zu bemühen. Das deckt sich auch mit den Eindrücken der Klienten: „Meine Beobachtung ist, dass [...] die Firmen [Unternehmensberatungen], die hier ein Produkt zu verkaufen haben, festgestellt haben – ob das nun Total Quality Management oder jetzt das Neue Steuerungsinstrumentarium sind: die großen Bereiche der Wirtschaft und nicht-öffentlichen Verwaltungen sind abgegrast und – wo ist noch ein Feld?“ (IP 10, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 47). Eine Folge dieser Expansion war, dass Beratungsleistungen zunächst von Geschäftseinheiten angeboten wurden, die kaum auf die öffentliche Verwaltung spezialisiert waren, und sich deshalb schon aus Effizienzgründen nicht weit von etablierten Produkten entfernt haben. Ein Berater gibt mit Blick auf elektronische Verwaltungsverfahren ganz unumwunden zu, dass das „[...] ein gefundenes Fressen gewesen [war], weil man da auch gesehen hat, sein Geschäft, was man auch im eBusiness angefangen hat, dann auch in die öffentlichen Bereiche rein zu tragen“ (IP 11, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 107). Entsprechend haben sie sich fortan stark mit eGovernment beschäftigt, „um die Verwaltung als neuen Markt für bestehende Kompetenzen zu nutzen“ (IP 12, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 108). Auch wenn die NPM-Bewegung in Deutschland sicher nicht allein von Beratern angeschoben wurde (vgl. *Vogel* 2006, S. 375), haben sie doch aktiv dazu beigetragen, dass sich neben der bürokratisch-legalistischen Logik der öffentlichen Verwaltung – und in Opposition zu ihr – eine managerielle Logik verbreiten konnte (vgl. *Meyer/Hammerschmid* 2006; *Meyer u.a.* 2014).

Tabelle 1: Institutionelle Logiken des öffentlichen Sektors

	Legalistisch-bürokratische Logik	Managerielle Logik
Rationalität	Bürokratisch, legalistisch, professionell	Ökonomisch (kausale Ziel-Mittel-Beziehungen, rationales Handeln)
Legitimität	Prozedural	Ergebnisbasiert
Vision und Mission	Staat als Souverän (übergeordnete Rolle in der Gesellschaft)	Öffentlicher Sektor als Dienstleister
Kernwerte	Gemeinwohlorientierung, Daseinsvorsorge	Zielerreichung und Kunden-/Bürgerdienste
	Legalität, Korrektheit, politische Neutralität, Objektivität, Gleichheit, Loyalität, Sicherheit, Vertraulichkeit	Ergebnisse, Effektivität und Effizienz, Vorsicht
Evaluationskriterien und Aufmerksamkeitsfokus	Kontinuität, Stabilität	Veränderung, Flexibilität, Innovation
	Regeln, Inputs, Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten	Organisationale und individuelle Ziele, Ergebnisse und Wirkungen
Steuerungsmodus	Fokus auf Angemessenheit des Handelns	Fokus auf Konsequenzen des Handelns
	Bürokratische Steuerung auf der Grundlage von Gesetzen, Regeln und Anweisungen mit strikter Verantwortung gegenüber dem Souverän; enge und vielfältige Kontrolle	Kontraktuelle Steuerung auf der Grundlage von Zielen, Ergebnissen, Leistungsindikatoren und Managementtechniken in einer kompetitiven Umwelt
Beschäftigungsstatus	Hierarchisches, zentralisiertes und einheitliches System	Dezentralisiertes und fragmentiertes System mit großer managerieller Autonomie
	Sektorspezifisch (Berufsbeamtentum), hochreguliert, spezieller Status (lebenslange Beschäftigung), um Neutralität zu garantieren	Sektorale Offenheit auf der Grundlage privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse
	Geschlossene Rekrutierung und Karrierewege auf der Grundlage von Seniorität (mit geringer Mobilität)	Flexible und offene Karrierewege nach dem Leistungsprinzip

Quelle: *Meyer/Hammerschmid* 2006, S. 1002ff; *Meyer et al.* 2014, S. 866; eigene Übersetzung.

Tabelle 1 abstrahiert von den individuellen Wahrnehmungen von Beratern und stellt die bürokratisch-legalistische und die managerielle Logik des öffentlichen Sektors generischer gegenüber. Diese idealtypische Unterscheidung soll weder ausschließen, dass noch weitere Logiken im öffentlichen Sektor einflussreich sind, noch dass sie sich in hybriden Organisationen verbinden können. Im Gegenteil steht der Begriff des Neo-Weberianischen Staates (vgl. *Pollitt/Bouckaert* 2011, S. 118) gerade für die Kombination hergebrachter Gestaltungsprinzipien der Bürokratie mit manageriellen Reformelementen, wodurch das „Beste beider Welten“ genutzt werden soll.

4.3 Erosion der manageriellen Logik durch Berater

Die managerielle Logik stellt symbolische und materielle Praktiken bereit, die Beratern im öffentlichen Sektor insofern Legitimität stiften, als sie ihnen auch aus Sicht der Klienten relativ widerspruchsfreie soziale Kategorisierungen anbieten. Insofern haben Berater mit der Verbreitung einer manageriellen Logik auch Bedingungen ihrer eigenen Legitimität geschaffen. In dem Maße aber, wie sich Unverträglichkeiten zwischen legalistisch-bürokratischer und managerieller Logik zeigen und letztere aufgrund ihrer ökonomischen Einseitigkeit zur Zielscheibe der Kritik wird, wird auch die Legitimierungsarbeit für Berater im öffentlichen Sektor prekärer. Dies zeigt sich insbesondere in der ordnungspolitischen Reformdimension mit relativ radikalen Ansätzen wie Privatisierung und Public Private Partnerships (PPP): „Beratungsgesellschaften haben auch in den neunziger Jahren viel kaputt gemacht. Die ganzen Privatisierungsdebatten, das Würzburger Modell hat ganz viel kaputt gemacht. Man fängt schon mit verbrannter Erde an“ (IP 03, 97-100).⁶ Für die wachsenden Vorbehalte gegenüber Beratern und den von ihnen vertretenen Modernisierungsansätzen zeigen die Betroffenen selbst aber durchaus Verständnis: „Dadurch, dass schon so viele Sachen schief gelaufen sind im Bereich Zusammenarbeit Private und Öffentliche, kann ich es auch nachvollziehen, dass die Skepsis groß ist [...]“ (IP 04, 198-200).

Auch in der gemäßigeren binnenstrukturellen Reformdimension zeigen sich Unverträglichkeiten zwischen managerieller und bürokratisch-legalistischer Logik, die Berater unterschätzt haben und nicht auflösen konnten. Insbesondere die mangelnde Anpassung privatwirtschaftlicher Konzepte an die Rahmenbedingungen des öffentlichen Sektors wird ihnen vorgeworfen: „Jetzt, wenn Sie eGovernment angucken, dann können Sie natürlich eBusiness-Konzepte eins zu eins da rüberschmeißen über die Mauer, die werden nicht funktionieren, weil die Rahmenbedingungen, die Voraussetzungen im öffentlichen Bereich gar nicht zu schaffen sind“ (IP 13, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 82). Es ist aber nicht nur die institutionelle Differenz zwischen öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft, die von Beratern in der Umsetzung von Reformen nicht hinreichend beachtet wurde, sondern gerade auch die Binnendifferenzierung des öffentlichen Sektors. Aus Klientensicht gibt es Bereiche des öffentlichen Sektors, in denen Berater und ihre privatwirtschaftlichen Konzepte ihre Berechtigung haben: „Man muss die spezifischen Unterschiede sehen, es gibt durchaus Verwaltungen, die rein unternehmerisch teilweise arbeiten [...]. Dass die natürlich ihre ganzen Abläufe rein unternehmerisch gestalten können, ist unbestritten“ (IP 14, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 87). In diesen Bereichen „war das [externe Beratung] gut und sinnvoll [...], da war die Vergleichbarkeit gegeben“ (IP 15, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 87). Der Fehler von Beratern sei dann aber gewesen, „dass man alles über einen

Leisten gesichert“ (ebd.) und zu wenig Unterschiede zwischen der Dienstleistungs- und Ordnungsverwaltung gemacht hat. Gerade im hoheitlichen Bereich der Verwaltung „haben sie [die Berater] auch die meisten falschen Schlüsse gezogen aus unserer Sicht“ (IP 15, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 87).

Gelang es Beratern also zunächst, sich als Übermittler einer neuen und in weiten Adressatenkreisen wünschenswerten Logik im öffentlichen Sektor zu legitimieren, büßten sie diese Akzeptanz umso stärker wieder ein, je mehr Unverträglichkeiten sich mit der bürokratisch-legalistischen Logik auftraten. Dies zeigte sich – typisch für Managementkonzepte (vgl. *Kieser* 1996; 1997) – vor allem in einer Phase der breiteren Anwendung und längerfristigen Erprobung unter den Echtbedingungen der Praxis. Ihre schnellen Legitimierungserfolge haben Berater dazu verleitet, in zu vielen Projekten mit zu geringen Erfolgen die privatwirtschaftliche Logik zu replizieren: „Da haben sich in den neunziger Jahren Beratungen wirklich die Finger verbrannt. Die haben Aufträge angenommen, ja wir machen das, und dann ist da nichts bei rausgekommen“ (IP 03: 324-326). Je weniger nachhaltig die Legitimierung einer Akteursgruppe aber ist, umso leichter schlägt sie in Delegitimierung um. Berater sind selbst also nicht unschuldig daran, dass sie im öffentlichen Sektor der Post-NPM-Ära prekäre Bedingungen vorfinden, in denen sie ihre Legitimität (wieder-)gewinnen und sichern müssen.

5 Legitimierungsstrategien von Beratern im öffentlichen Sektor

Institutionelle Logiken sind keine äußeren Gesetzmäßigkeiten, denen Akteure passiv unterworfen sind. Ihre Handhabungen und Symbole sind vielmehr zugänglich für Individuen, Gruppen und Organisationen, um sie zu formen, weiter zu entwickeln und für eigene Zwecke zu nutzen (vgl. *Friedland/Alford* 1991, S. 232, 248; *Thornton/Ocasio* 2008). Das eröffnet den Akteuren strategische Handlungsoptionen für „institutionelle Arbeit“ (vgl. *Lawrence/Suddaby* 2006, S. 216; *Reihlen/Smets/Veit* 2010, S. 320), also die aktive Einflussnahme auf die Aufrechterhaltung oder Veränderung der bestehenden institutionellen Ordnung oder die Schaffung neuer Institutionen. Wie das Aufeinandertreffen von bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik im öffentlichen Sektor zeigt, können institutionelle Logiken auch konkurrierende Deutungsansprüche erheben und dann mehrdeutige Situationsdefinitionen zulassen. Inter- und intrainstitutionelle Konflikte werden so zu einer strategischen Ressource für interessengeleitete Akteure, weil die entstehenden Zonen der Uneindeutigkeit Raum lassen für die Arbeit an ihrer eigenen Legitimität (vgl. *Meier* 2011, S. 205).

In der Literatur gibt es verschiedene Vorschläge zur Typologisierung von Handlungsstrategien individueller und organisationaler Akteure, die sich einer komplexen institutionellen Umwelt gegenüber sehen und auf diese reagieren (vgl. im Überblick *Greenwood u.a.* 2011; *Scherer/Palazzo/Seidl* 2013; *Überbacher* 2014). Diese Handlungsrepertoires sind nicht überschneidungsfrei. Wir greifen im Folgenden nach einer Unterscheidung von *Suchman* (1995; ähnlich auch *Oliver* 1991; *Pache/Santos* 2010; *Suddaby/ Greenwood* 2005) drei solcher Legitimierungsstrategien – Konformität, Selektion und Manipulation – auf und übertragen sie auf den Anwendungsfall der Beratung im öffentlichen Sektor.

5.1 Legitimierung durch Konformität mit institutionellen Logiken

Suchman (1995) beschreibt den bewussten Versuch, den Erwartungen und Anforderungen der institutionellen Umwelt zum Zweck der Sicherung eigener Legitimität zu entsprechen, als Strategie der Konformität.⁷ Das Auftreten von Legitimationsproblemen erhöht demnach die Sensibilität für die institutionelle Umwelt und führt zu dem Bemühen, Übereinstimmung mit sozial akzeptierten Verhaltensmustern zu demonstrieren. Gelingt dies, entlastet sich ein Akteur von Legitimierungszwängen, weil seine Angemessenheit und Berechtigung in dem gegebenen institutionellen Kontext nicht erneut ausgehandelt werden muss.

Für Berater ist institutionelle Konformität eine nahe liegende Variante, den Erwartungen und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung gerecht zu werden. Gerade eine mangelnde Sachkenntnis von und ein fehlendes Gespür für die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung signalisieren Nonkonformität mit der institutionellen Logik. Sie ist aus Klientensicht ein Hauptgrund für Qualitätsprobleme von Beratungsleistungen und führt zu Legitimierungsproblemen von Beratern. Neben einer mangelnden Qualifikation für eine Beratungstätigkeit im öffentlichen Sektor entstehen diese Probleme auch durch Missachtung informeller Regeln und kultureller Standards wie z.B. dem Senioritätsprinzip und Hierarchiedenken: „[E]in OB [Oberbürgermeister] möchte nicht mit einem 30-jährigen [zusammenarbeiten]. [...] Ein Beigeordneter will das auch nicht. Das hierarchische Denken der Verwaltung muss bedient werden“ (IP 03, 285-289). Entsprechend achten Klienten schon in der Auswahl von Beratern auf die qualifikatorische und demographische Passung: „Ich würde mir dann eine Liste geben lassen, welche Berater mit welcher Qualifikation hier zum Einsatz kommen. Wie lange sind sie schon im Geschäft, haben sie bei den Referenzprojekten mitgearbeitet, oder sind es zum Teil ganz junge Leute von der Uni?“ (IP 17; zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 64). Als Reaktion auf legitimatorische Defizite versuchen Berater, Konformität mit der bürokratisch-legalistischen Logik zumindest symbolisch herauszustellen. So sagt zum Beispiel ein jüngerer Berater im öffentlichen Sektor: „Noch habe ich meist in den Projekten einen älteren Kollegen dabei, wenn es um silberne Haare geht [...]. Akzeptanz läuft immer noch über Titel und Alter“ (IP 01, 355-360).

Institutionelle Konformität zu signalisieren gelingt Beratern relativ gut, wenn sie auf eigene biographische Erfahrungen in der Verwaltung verweisen können: „Ich nutze das [eine eigene Tätigkeit im öffentlichen Sektor] doch ganz gerne anekdotisch in einzelnen Gesprächen, dass ich immer mal wieder sagen kann: ‚Ich hab das doch selbst schon mal gemacht‘“ (IP 01, 63-65). Entsprechend können Berater, die vormals im öffentlichen Sektor tätig waren, mit einem Vorschuss an Legitimität von Klienten rechnen: „Die verstehen natürlich die Denkansätze der öffentlichen Verwaltung in einem viel intensiveren Maße als es die Berater verstehen, die eben frisch von der Hochschule eingekauft wurden oder bislang nur in der Wirtschaft eingesetzt wurden. Für die Verwaltung ist es natürlich angenehmer, wenn man sich von den Beratern besser verstanden fühlt“ (IP 16, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 71). Wenn Beratungsunternehmen diesen Legitimierungsvorteil im öffentlichen Sektor haben, nutzen sie ihn meist schon in der Anbahnung von Beratungsprojekten zur Reputationsbildung. Während der Projektarbeit kann es Bestandteil der Konformitätsstrategie sein, bewusst Situationen herbeizuführen, in denen Berater ihre Sensibilität für den Beratungskontext demonstrieren können. Zu diesem Zweck werden zum Beispiel Interessenvertreter eingeladen, „um auch denen zu zeigen,

OK, wir sind in der öffentlichen Verwaltung, also haben wir ganz andere Mechanismen hier zu berücksichtigen, bestimmte Instrumente aus der Privatwirtschaft gelten hier nicht“ (IP 02, 107-114).

Das bessere Verständnis, das erfahrene Berater aus Sicht von Klienten mitbringen, verweist darauf, dass institutionelle Konformität in erster Linie kommunikative Anschlussfähigkeit bedeutet. So stellen Berater wiederholt heraus, wie stark ihre Akzeptanz davon abhängt, die „Sprache des öffentlichen Sektors“ (IP 03, 180, 293; IP 04, 69, 159, 239) zu sprechen. „In der Kommunikation haben sich Beamte ein Amtsdeutsch angewöhnt [...], und dieses Amtsdeutsch wird in der ganz normalen Kommunikation vorausgesetzt. Dieses ist ja nicht unwichtig. Das ist auch ein Code. Ein verbindender Code“ (IP 03, 188-191). Wer diesen Code beherrscht, wird als Teil der Gemeinschaft anerkannt und findet eher die Akzeptanz anderer Mitglieder. Allerdings kann der Legimitätsgewinn, den eine verwaltungskonforme Sprache während der Projektarbeit verspricht, rückwirkend durch eine misslungene Ergebniskommunikation wieder zunichte gemacht werden. Dieses Problem betrifft vor allem schriftliche Gutachten und Berichte: „Der Berater sagt: ‚Ich habe verstanden!‘, hört auch richtig zu, kommuniziert in der richtigen Sprache, schreibt seinen Bericht aber dann verdenglischt, weil es Standard der Gesellschaft ist. Aber der ist dann unterschiedlich zur Verwaltungssprache, das kann kein Weiterer lesen in der Verwaltung. Es wird auf Deutsch gefragt und auf Vietnamesisch geantwortet“ (IP 03, 298-303).

Zusammenfassend zielt die Konformitätsstrategie von Beratern im öffentlichen Sektor darauf ab, der bürokratisch-legalistischen Logik der öffentlichen Verwaltung Priorität einzuräumen und sich in Einklang mit ihr zu verhalten. In der narrativen Rekonstruktion aus Berater- und Klientensicht zeigt sich, dass diese Konformität nicht nur qualifikatorische Voraussetzungen der Berater im Hinblick auf eine gemeinsame Wissensbasis mit Klienten in der öffentlichen Verwaltung hat, sondern gerade auch kommunikative (verbale und nonverbale) Symbolpraktiken umfasst. Als institutionelle Akteure bemühen sich Berater aktiv darum, diese Praktiken zu reproduzieren, um die Zuschreibung von Legitimität durch Klienten zu erreichen.

5.2 Legitimierung durch Selektion von institutionellen Logiken

Wenn Akteure in ihrer Legitimierungsarbeit einer reinen Konformitätsstrategie folgen, bemühen sie sich, den Erwartungen der institutionellen Umwelt möglichst weitgehend zu entsprechen. Im Fall von Beratern kann diese Strategie aber zumindest dann im Widerspruch zu ihrer Rolle stehen, wenn sie nicht lediglich zur Bestätigung und Aufrechterhaltung der bestehenden institutionellen Logik beauftragt wurden, sondern Elemente einer neuen Logik einführen sollen. Das Ausmaß, in dem von Beratern ein Bruch mit der bürokratisch-legalistischen Logik der öffentlichen Verwaltung erwartet wird, entscheidet also auch darüber, wie selektiv sie in der Entsprechung institutioneller Erwartungen vorgehen können. Es kann daher auch ihre Strategie sein, sich nur mit ausgewählten Aspekten einer institutionellen Ordnung konform zu zeigen, während unter der sichtbaren Verhaltensoberfläche eine andere Logik dominant bleibt. Diese Legitimierungsstrategie bezeichnet *Suchman* (1995) als *Selektion*. In diesem Fall erfüllen Akteure nur punktuell solche Erwartungen der Umwelt, die ein kritisches Maß an Legitimität versprechen, während andere Ansprüche ignoriert werden. Das erfordert ein aktiveres Verhalten als im Fall der Kon-

formitätsstrategie, weil jetzt kritische Legitimitätsressourcen identifiziert werden müssen und stets aufs Neue zu entscheiden ist, in welchem Ausmaß und mit welchem Aufwand sie erschlossen werden können, ohne gleichzeitig die institutionelle Logik auszuhöhlen oder aufzugeben.⁸

Berater im öffentlichen Sektor bedienen institutionelle Erwartungen umso selektiver, je stärker sie ihre Rolle als Gutachter interpretieren. Darüber entscheidet nicht nur der Beratungsauftrag, sondern auch die wechselseitige Rollenaushandlung zwischen Beratern und Klienten während der Projektarbeit. Als Gutachter können sich Berater stärker auf ihre Neutralität berufen und sich so gegen eine Vereinnahmung durch die bürokratisch-legalistische Verwaltungslogik immunisieren: „Also, ich liefere das ab, wo ich sagen kann, ich kann damit leben, das ist auch das, was von mir als neutraler Berater erwartet wird, was der Mandant daraus macht, ist seine Sache“ (IP 02, 218-221). Ein solcher Verzicht auf die vorsorgliche Abwägung institutioneller Anschlussfähigkeit kann den Klienten zwar kurzfristig irritieren, langfristig aber der Reputation des Beraters als standfester Vertreter einer anderen institutionellen Logik dienlich sein. In der Regel sind Berater im öffentlichen Sektor aber mit Anspruchshaltungen auch an das Beratungsergebnis konfrontiert, die sie zu einem mehr oder weniger selektiven Erwartungsmanagement zwingt: „Das Problem ist einfach, dass der Auftraggeber, der auch oft politisch geprägt ist, oft eine andere Erwartung hat und schon eigene Vorstellungen hat, was dabei rauskommen soll [...]“ (IP 02, 211-213). Die im Beratungskontext vorgeprägten und von Schlüsselpersonen – in der Regel den Auftraggebern – vertretenen Ansprüche und Erwartungen erfordern es dann, die Rolle als neutraler Gutachter graduell aufzugeben, um unter dem institutionellen Erwartungsdruck die eigene Legitimität nicht zu gefährden. Im anderen Extrem sind Berater dann kaum mehr selektiv gegenüber der institutionellen Umwelt: „Aber natürlich orientiere ich mich inhaltlich daran, was der Kunde als Ergebnis will. Das ist ja klar, der Kunde hat gekauft und er bekommt auch das, was er eingekauft hat“ (IP 06, 199-201).

Die Beispiele zeigen, dass die institutionelle Logik der Verwaltung einem Berater nicht nur abstrakt gegenüber tritt, sondern auf Klientenseite von Anspruchsgruppen konkret vertreten und vermittelt wird. Entsprechend zeigt sich die Selektionsstrategie auch in einem wählerischen Stakeholder-Management durch Berater. Ein typischer Antagonist des Beraters, der institutionelle Beharrungstendenzen auslöst, ist der Personalrat. „Der Punkt ist, der Personalrat wird in der Regel der Gegenspieler bleiben, weil der immer veränderungsfeindlich ist und nach meiner Erfahrung auch die Dummen und Faulen schützt. Ich habe selten Personalvertreter erlebt, die wirklich im Sinne der Belegschaft als Ganzes handeln“ (IP 06, 131-135). Trotz dieses Pauschalurteils empfiehlt es sich aus Beratersicht, den Personalrat in die Projektarbeit einzubeziehen und seine Erwartungen zumindest teilweise zu berücksichtigen: „Mit denen auf Kampf zu gehen, klappt meistens nicht, nicht deshalb, weil sie offiziell Vetorechte haben, sondern weil auch die Behörde selbst keine Lust hat, sich gegen den Personalrat durchzusetzen“ (IP 06, 115-118). Sofern die Forderungen der Personalvertreter nicht die Projektziele gefährden, versuchen Berater, sie „irgendwie einzuweben oder damit zu leben, das geht schon auch“ (IP 06, 179). Dazu ist es erforderlich, Klarheit über die Ziele der Beteiligten herzustellen: „Was wollen Sie erreichen? Dann nehme ich das auf. Von Ihren Zielen teilen wir folgende und beim Rest diskutieren wir“ (IP 01, 391-395). Ist das Entgegenkommen substanziell, entstehen Kompromissvorschläge, die managerielle und bürokratisch-legalistische Elemente miteinander verbinden. Oft bleibt Partizipation aber ein symbolischer Akt ohne substanzielle Folgen für das Projektergebnis.

Zusammenfassend gibt die Selektionsstrategie weitergehendes Konformitätsstreben auf und versucht, nur solche institutionelle Ansprüche des Beratungskontextes aufzugreifen, die ein Mindestmaß an Legitimität versprechen. Dieses Versprechen ist umso größer, je einflussreicher die Träger und Vermittler institutioneller Ansprüche sind. Aus dem selektiven Manövrieren zwischen divergierenden Logiken entstehen mehr oder weniger substanzielle Kompromisse.

5.3 Legitimierung durch Manipulation von institutionellen Logiken

Konformitäts- und Selektionsstrategie unterscheiden sich zwar in dem Grad der Reproduktion einer institutionellen Ordnung und der Kompromissbereitschaft mit ihr, haben aber gemeinsam, dass sie auf gegebene Umwelterwartungen und -ansprüche reagieren, ohne diese zu verändern. Das ändert sich, wenn Akteure nicht das eigene Verhalten an eine institutionelle Logik anpassen, sondern umgekehrt eine institutionelle Logik so beeinflussen, dass ihr Verhalten als angemessen und selbstverständlich erscheint. Diese Legitimierungsstrategie bezeichnet *Suchman* (1995) als *Manipulation*. Demnach betätigen sich Akteure bewusst auch als Urheber institutioneller Erwartungshaltungen, denen sie selbst dann umso besser entsprechen können.⁹

Die Manipulation der institutionellen Ordnung durch Berater kann sowohl auf der Makroebene des öffentlichen Sektors als auch auf der Mikroebene der Klientenorganisation stattfinden. Auf der Makroebene kommt diese Strategie schon in der Erschließung des öffentlichen Sektors als Beratungsmarkt zur Anwendung. Um Beratungsleistungen auch dort verkaufen zu können, ist es notwendig, dass potenzielle Nachfrager eine Beratungsbedürftigkeit der öffentlichen Verwaltung erkennen – ein Erkenntnisprozess, der nicht ohne das aktive Zutun der Berater stattfindet. Zu diesem Zweck bieten Berater neue Deutungsmuster an, in denen die herkömmliche Verwaltungslogik als defizitär und im Kontrast dazu eine managerielle Logik – und sie selbst als ihre Agenten – als wünschenswert erscheint. Diese normativen Umdeutungsversuche wollen darauf hinaus, „dass er [der öffentliche Sektor] dienstleistungsorientierter sein muss, und dementsprechend war es am Anfang ein sehr großes Wecken von Bedarf [...]“ (IP 04, 34-37).¹⁰ Der Vertrieb von Beratungsleistungen im öffentlichen Sektor ist also auch eine Kaltakquise, „[...] das heißt ohne konkrete Ausschreibung den Bedarf zu wecken. Das heißt, Vorstellen von Beispielen aus der Privatwirtschaft und wie das ganze übersetzt werden kann in den öffentlichen Sektor“ (IP 04, 26-33).

Auch für die Manipulationsstrategie ist die Wahl geeigneter kommunikativer Mittel entscheidend. Sie umfassen z.B. Selbstdarstellungen von Beratungshäusern in Broschüren oder in sozialen Medien, die Verbreitung von Fachbeiträgen oder allgemeiner die Beteiligung an öffentlichen Diskursen auch bei Kongressen oder in den allgemeinen Medien. Bei diesen Gelegenheiten kommt es auch zu der Verbreitung eines neuen Vokabulars im öffentlichen Sektor: „Als das [in den 1990er Jahren] anfang, waren Themen wie ‚Managementsysteme‘ und ‚Qualitätsmanagement‘ eigentlich fremde Begriffe, man wusste nicht, was verbirgt sich dahinter, wie geht man so etwas an, wie macht man das, was heißt das, was gibt es für Systeme. Und für all diese Fragen hat man sich das externe Wissen ins Haus geholt“ (IP 09, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 45). Als hilfreich erweist es sich also, wenn die von Beratern importierten Fachbegriffe für notwendige und angemessene Problemlösungen stehen, inhaltlich aber zunächst vage bleiben und fremd sind. Unter diesen

Bedingungen können sich Berater als Experten legitimieren, weil sie eine Auflösung der begrifflichen Unklarheiten versprechen, die sie zuvor selbst geschaffen haben.

Der Eintritt in die spätere Klientenorganisation – und damit Manipulation auf der Mikroebene – gelingt zum Beispiel durch persönliche Vorträge in einzelnen Verwaltungen: „Die machen kostenlose Fachvorträge. Also einmal im Monat von 16 Uhr bis 18 Uhr kommt ein Berater und berichtet aus der Praxis anderthalb Stunden und danach gibt es Häppchen und Getränke, so dass dann jeder kommt“ (IP 18, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 70). Sind Berater mit einer hinreichenden Anfangslegitimität ausgestattet, so dass ihnen Zugang zum Beratungsfeld gewährt wird, eröffnen sich ihnen neue Möglichkeiten der Manipulation „von innen“. Da von ihnen nun in der Regel institutionelle Veränderungen erwartet werden, sind manipulierende Eingriffe in die dominante Verwaltungslogik vom Beratungsauftrag in bestimmten Grenzen gedeckt. Zu einer Legitimierungsstrategie in eigener Sache werden Manipulationen erst, wenn ihr Zweck das Wecken weiteren Beratungsbedarfs ist: „Stellen Sie sich vor, wir machen eine große Strukturanalyse bei einer Behörde mit mehreren tausend Mitarbeitern. Diese hat ein Beratungsbudget von mehreren Millionen. Dann ist es auch ein gewisser Markt, wenn wir dann einen Bericht schreiben und Mängel aufzeigen“ (IP 01, 239-242). Insofern „[...] kann man wahrscheinlich nicht ganz von der Hand weisen, dass man bestimmte Dinge besser verkaufen kann innerhalb der Verwaltung, wenn wir da Empfehlungen ausgesprochen haben“ (IP 19, zitiert nach *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* 2010, S. 76). Diesen Verkaufszweck erfüllen Veränderungsvorschläge in der Regel, wenn sie so ausgerichtet und dosiert sind, dass ihre Umsetzung ohne weitere Hilfe durch Berater geringe Erfolgsaussichten hat. Ein Subtext von Beratungsberichten und Gutachten ist deshalb häufig, dass Anschlussaufträge an dieselben Berater unvermeidlich sind. Die Legitimierung von Beratern wird so zu einem selbstverstärkenden Prozess, weil die einmal gewonnene Legitimität von Beratern Voraussetzungen für weitere Legitimitätsgewinne schafft.

Zusammengefasst erfordert die Manipulationsstrategie seitens der Berater das größte Engagement, weil sie nicht nur auf institutionellen Druck reagiert, sondern ihn aktiv so umzulenken versucht, dass Berater ihm gerecht werden können. Das erfordert eine Neuinterpretation des etablierten Institutionengefüges sowohl auf der Makroebene des öffentlichen Sektors als auch auf der Mikroebene der einzelnen Klientenorganisation, an der Berater aktiv mitwirken, um sich im Beratungskontext möglichst unentbehrlich zu machen.

6 Schlussbetrachtung

Obwohl sich die praktische Bedeutung von Managementberatung im öffentlichen Sektor leicht an Umsatzzahlen ablesen lässt, ist über das tatsächliche Wirken von Beratern in Veränderungsprozessen noch wenig bekannt – aus wissenschaftlicher Sicht ist der Berater in der Verwaltung ein noch weitgehend „unbekanntes Wesen“. In diesem Beitrag haben wir untersucht, wie das Zusammenspiel von bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik institutionelle Rahmenbedingungen schafft, in denen sich Berater aktiv und strategisch um ihre eigene Legitimität bemühen. Um den eigenen Einfluss und Erfolg zu sichern, ist jeder Berater darauf angewiesen, dass er von den Ratsuchenden als legitimer Ratgeber anerkannt wird. Will man also die Wirkungsvoraussetzungen von Beratern als Initiatoren und Multiplikatoren von Innovationen im öffentlichen Sektor besser verstehen, müssen diese Legitimierungsprozesse rekonstruiert werden.

Unsere Rekonstruktion war angeleitet von neo-institutionalistischer Theorie und empirisch illustriert mit narrativen Sequenzen aus Interviews mit Beratern und Klienten im öffentlichen Sektor. Die Ergebnisse zeigen, dass beide Seiten ein starkes Kontrastempfinden zwischen bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik haben, dass diese institutionelle Divergenz aber zugleich Legitimierungsspielräume für Berater mit sich bringen. Auch die Widersprüche und Spannungen institutioneller Logiken tragen dazu bei, dass sich Beratern das Feld öffnet (vgl. *Thornton/Ocasio* 2008). Sie konnten sich zunächst als Diffusionsagenten der manageriellen Logik legitimieren, mussten aber in dem Maße, wie sich in der überpauschalen Implementierung dieser Logik Unverträglichkeiten mit dem hergebrachten Institutionengefüge der Bürokratie zeigten, Legitimitätsverluste hinnehmen. Mit dem Abschwung von NPM als Reformparadigma der Verwaltung nimmt die Legitimierungsbedürftigkeit von Managementberatern folglich wieder zu.

Unter diesen Umständen wird es für Berater wichtiger, Legitimierungsarbeit in eigener Sache zu leisten. Drei solcher Legitimierungsstrategien haben wir unterschieden: Konformität, Selektion und Manipulation. Diese Unterscheidung ist jedoch analytisch; in der Beratungspraxis kann es fließende Übergänge zwischen den Strategien geben. Auch müssen sich Berater nicht notwendigerweise auf nur eine Strategie festlegen, sondern können situativ zwischen ihnen wechseln und sie miteinander kombinieren, selbst wenn dies zu Paradoxien führt (vgl. *Scherer/Palazzo/Seidel* 2013). Dafür sind aber hohe soziale Kompetenzen erforderlich (vgl. *Fligstein* 1997).

Die Haupteinsicht des Beitrags ist also, wie Managementberater zu legitimen Akteuren von extern induzierten Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor werden. Um die Legitimierung von Beratern in der öffentlichen Verwaltung umfassender zu durchdringen, ist weitere Forschung erforderlich. Dieser Beitrag war zum einen fokussiert auf den Beratungskontext der Kernverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, weil dort der Kontrast zwischen bürokratisch-legalistischer und managerieller Logik am stärksten hervortritt. Der öffentliche Sektor ist jedoch sehr viel diverser. Gerade im Bereich der öffentlichen Unternehmen, die stärker als die Kernverwaltung in einer manageriellen Logik operieren, herrschen für Berater wahrscheinlich andere Legitimierungsbedingungen, weil hier die Anschlussfähigkeit an eine managerielle Logik von vornherein größer ist.

Zum anderen lag unser Fokus auf Managementberatung, die hauptsächlich auf die Veränderung von Strategien, Strukturen und Prozessen der Klientenorganisation ausgerichtet ist. Andere Beratungsarten weisen Beratern eine andere Rolle zu, was wiederum andere Legitimierungsstrategien erforderlich machen kann. Die Angemessenheit unterschiedlicher Beratungsarten variiert auch innerhalb der Kernverwaltung zwischen ihren verschiedenen Funktionsbereichen. Z.B. ist Beratung in der Jugend- und Sozialverwaltung nicht nur thematisch, sondern auch methodisch eine andere als Beratung in der Finanzverwaltung; sie umfasst im stärkeren Maße „weichere“ Interventionsmethoden wie Organisationsentwicklung, Coaching und Supervision. Die Legitimität von Beratern im öffentlichen Sektor steht also unter vielfältigen Kontextbedingungen, die es noch zu erfassen gilt.

Jenseits des Anwendungsfalls öffentlicher Sektor zeigt unser Beitrag, wie die Legitimierung von Beratern ihr aktives Zutun in den Interaktionszusammenhängen von Beratungsprojekten erfordert, anstatt nur eine Frage übergeordneter Rationalitätsvorstellungen auf der Ebene des organisationalen Feldes zu sein. Diese Mikrolegitimierung ist in der bisherigen Beratungsforschung hinter der Legitimierung von Beratung auf der Makroebene des Feldes zurückgetreten (vgl. *Alvesson/Johansson* 2002; *Groß/Kieser* 2006; *Kipping*

2002; McKenna 2006). Entsprechend stellt sich für weitere Forschung die Frage, wie diese Ebenen aufeinander rekurrieren und Berater z.B. institutionalisierte Mythen von Beratung in ihre projekt- und klientenspezifischen Legitimierungsstrategien einbauen (und sie dadurch reproduzieren).

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag ist im Rahmen des Projekts *LegU – Legitimation von Unternehmensberatung in unterschiedlichen institutionellen Kontexten* – entstanden (gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft; Förderkennziffern VO 1604/10-1 und KR 2011/7-1).
- 2 Unser Fokus liegt auf Managementberatung und schließt Politikberatung (siehe z.B. Kropp/Kuhlmann 2013) zunächst aus, soweit es die Grauzonen zwischen beiden Beratungsarten zulassen.
- 3 Sämtliche Rollenbezeichnungen wie „Berater“, „Klient“ oder „Kunde“ werden in diesem Beitrag geschlechtsneutral verwendet.
- 4 Wir danken Johannes Koster für die freundliche Überlassung der Interviewtranskriptionen und sein Einverständnis zur Weiterverwendung der Daten.
- 5 Verweise auf Interviewmaterial benennen im Folgenden die jeweiligen Interviewpartner (IP), die im Anhang anonymisiert mit ihrer Rolle und Organisationszugehörigkeit aufgeführt sind. Im Fall von Primärdaten werden die Zeilennummern der Transkriptionen angegeben; bei Sekundärmaterial wird die Originalquelle zitiert
- 6 Das Würzburger Modell steht für eine PPP unter Beteiligung der Stadt Würzburg und der Bertelsmann-Tochter Arvato. Die Erwartungen wurden nicht erfüllt und das Projekt scheiterte vorzeitig (vgl. Schuler 2010, S.179ff.).
- 7 Ähnlich beschreibt Oliver (1991, S. 152) die Strategie des Erduldens, in der alle Erwartungen aus der institutionellen Umwelt von Organisationen übernommen und mögliche institutionelle Konflikte ertragen werden müssen. Akteure orientieren sich hier an als gesichert geltenden Regeln und Normen und neigen dazu, bereits institutionalisierte Konzepte und Modelle nachzuahmen.
- 8 Ähnlich argumentiert Oliver (1991, S. 153), dass Akteure durchaus ihre Umwelt differenzieren und nur bestimmte Anforderungen übernehmen können. Sie nennt diese Strategie Kompromiss, die Akteuren den Umgang mit institutionellem Druck ermöglicht, um weiterhin legitimiert zu werden.
- 9 Auch Oliver (1991, S. 157) beschreibt Manipulation als eine mögliche organisationale Strategie, die institutionelle Umwelt zu täuschen. Demnach werden nur zum Schein bestimmte Anforderungen und Logiken übernommen, ohne dass tatsächlich organisationale Strukturen oder Prozesse geändert werden. Dies führt dann zu einer Entkopplung zwischen der formalen Struktur und den tatsächlichen Betriebsamkeiten einer Organisation (vgl. Meyer/Rowan 1977, S. 341).
- 10 Der Interviewpartner beschreibt hier das Reformklima Anfang der 1990er Jahre, welches seinerzeit unter dem Leitbild des New Public Managements (NPM) den verwaltungswissenschaftlichen und -praktischen Diskurs erfasst hatte (vgl. Vogel 2009).

Literatur

- Alvesson, Mats/Johansson, Anders W., 2002: Professionalism and politics in management consultancy work, in: Clark, Timothy/Fincham, Robin (Hrsg.), *Critical consulting. New perspectives on the management advice industry*, Oxford: Blackwell Publishers, S. 228-246.
- Armbrüster, Thomas/Banzhaf, Johannes/Dingemann, Lars, 2010: *Unternehmensberatung im öffentlichen Sektor. Institutionenkonflikt, praktische Herausforderungen, Lösungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Banner, Gerhard, 1991: Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommune braucht ein neues Steuerungsmodell, in: VOP, 1, S. 6-11.
- BDU, 2015: *Facts & Figures zum Beratermarkt 2014/2015. Der Deutsche Unternehmensberatermarkt in Zahlen*, Bonn.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas, 1967: *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, London: Penguin Press.

- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang* (Hrsg.), 2005: Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouwmeester, Onno/van Werven, Ruben*, 2011: Consultants as legitimizers. Exploring their rhetoric, in: *Journal of Organizational Change Management*, 24, S. 427-441.
- Boyne, George A.*, 2002: Public and private management. What's the difference?, in: *Journal of Management Studies*, 39, S. 97-122.
- Christensen, Mark*, 2007: The 'third hand'. Private sector consultants in public sector accounting change, in: *European Accounting Review*, 14, S. 447-474.
- David, Robert J./Sine, Wesley D./Haveman, Heather A.*, 2013: Seizing opportunity in emerging fields. How institutional entrepreneurs legitimated the professional form of management, in: *Organization Science*, 24, S. 356-377.
- DiMaggio, Paul J.*, 1988: Interest and agency in institutional theory, in: *Zucker, Lynne G.* (Hrsg.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*, Cambridge: Ballinger Pub. Co., S. 3-21.
- Engels, Dieter*, 2006: Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung. Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Ernst, Berit/Kieser, Alfred*, 2002: In search of explanations for the consulting explosion, in: *Sahlin-Andersson, Kerstin/Engwall, Lars* (Hrsg.), *The expansion of management knowledge. Carriers, flows, and sources*, Palo Alto, CA: Stanford Business Books, S. 47-73.
- Faust, Michael*, 1998: Die Selbstverständlichkeit der Unternehmensberatung, in: *Howaldt, Jürgen/Kopp, Ralf* (Hrsg.), *Sozialwissenschaftliche Organisationsberatung. Auf der Suche nach einem spezifischen Beratungsverständnis*, Berlin: Ed. Sigma, S. 147-181.
- Faust, Michael*, 2002: Consultancies as actors in knowledge arenas: Evidence from Germany, in: *Kipping, Matthias/Engwall, Lars* (Hrsg.), *Management consulting. Emergence and dynamics of a knowledge industry*, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 146-163.
- Friedland, Roger/Alford, Robert A.*, 1991: Bringing society back in: symbols, practices, institutional contradictions, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 232-263.
- Fligstein, Neil*, 1997: Social skill and institutional theory, in: *American Behavioral Scientist*, 40, S. 397-405.
- Greenwood, Royston u.a.*, 2011: Institutional complexity and organizational responses, in: *Academy of Management Annals*, 5, S. 317-371.
- Greenwood, Royston/Suddaby, Roy*, 2006: Institutional entrepreneurship in mature fields. The big five accounting firms, in: *Academy of Management Journal*, 49, S. 27-49.
- Groß, Claudia/Kieser, Alfred*, 2006: Consultants on the way to professionalization?, in: *Research in the Sociology of Organizations*, 24, S. 69-100.
- Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E./Egger-Peitler, Isabell*, 2009: Das Konzept der Public Service Motivation. Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum, in: *der moderne staats*, 1, S. 73-92.
- Hargadon, Andrew B.*, 2002: Brokering knowledge. Linking learning and innovation, in: *Research in Organizational Behavior*, 24, S. 41-85.
- Heinze, Thomas*, 1987: *Qualitative Sozialforschung. Erfahrungen, Probleme und Perspektiven*, Opladen: Westdt. Verl.
- Helfferich, Cornelia*, 2009: *Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells, in: *der moderne staats*, 2, S. 423-446.
- Hopf, Christel*, 2015: Qualitative Interviews – ein Überblick, in: *Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines* (Hrsg.), *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl., S. 349-360.
- Huchler, Andreas*, 2009: *Behördenberatung in Deutschland: Erklärungen und Befunde zur Beraternachfrage in Stadtverwaltungen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Kieser, Alfred, 1996: Moden & Mythen des Organisierens, in: *Die Betriebswirtschaft*, 56, S. 21-39.
- Kieser, Alfred, 1997: Rhetoric and myth in management fashion, in: *Organization*, 4, S. 49-74.
- Kipping, Matthias, 2002: Trapped in their wave. The evolution of management consultancies, in: *Clark, Timothy/Fincham, Robin* (Hrsg.), *Critical consulting. New perspectives on the management advice industry*, Oxford: Blackwell Publishers, S. 28-49.
- Koster, Johannes, 2013: Beratung im öffentlichen Sektor – Akteursstrategien zum Umgang mit institutioneller Komplexität. Friedrichshafen: Zeppelin Universität.
- Kozica, Arjan/Brandl, Julia/Kaiser, Stephan, 2013: Verwaltungsberatung: Wie lernen öffentliche Verwaltungen aus externer Beratung?, in: *Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen: Budrich, S. 305-324.
- Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.), 2013: *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, Opladen: Budrich.
- Kruse, Jan, 2015: *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz*, Weinheim: Beltz Juventa.
- Lapsley, Irvine/Oldfield, Rosie, 2001: Transforming the public sector. Management consultants as agents of change, in: *European Accounting Review*, 10, S. 523-543.
- Lawrence, Thomas B./Suddaby, Roy, 2006: Institutions and institutional work, in: *Clegg, Stewart R./Hardy, Cynthia/Lawrence, Thomas B./Nord, Walter R.* (Hrsg.), *The Sage Handbook of Organization Studies*, London: Sage Publ, S. 215-254.
- Marshall, Martin N., 1996: Sampling for qualitative research, in: *Family Practice*, 13, S. 522-526.
- McKenna, Christopher D., 2006: The world's newest profession. Management consulting in the twentieth century, Cambridge: Cambridge University Press.
- McPherson, Chad M./Sauder, Michael, 2013: Logics in action: Managing institutional complexity in a drug court, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 58, S. 165-196.
- Meier, Frank, 2004: Der Akteur, der Agent und der Andere – Elemente einer neo-institutionalistischen Theorie der Beratung, in: *Schützeichel, Rainer/Brüsemeister, Thomas* (Hrsg.), *Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 221-238.
- Meier, Frank, 2011: Die Akteure des soziologischen Neo-Institutionalismus, in: *Lüdtkke, Nico/Matsuzaki, Hironori* (Hrsg.), *Akteur – Individuum – Subjekt. Fragen zu ‚Personalität‘ und ‚Sozialität‘*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike, 2005: Expertinneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: *Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang* (Hrsg.), *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71-94.
- Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83, S. 340-363.
- Meyer, Renate. E. u.a., 2014: Of Bureaucrats and passionate public Managers. Institutional logics, executive identities, and public service, in: *Public Administration*, 92, S. 861-885.
- Meyer, Renate. E./Hammerschmid, Gerhard, 2006: Changing institutional logics and executive identities. A managerial challenge to public administration in Austria, in: *American Behavioral Scientist*, 49, S. 1000-1014.
- Oliver, Christine, 1991: Strategic responses to institutional processes, in: *Academy of Management Review*, 16, S. 145-179.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe, 2010: When worlds collide: The internal dynamic of organizational responses to conflicting institutional demands, in: *Academy of Management Review*, 35, S. 455-476.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe, 2013a: Embedded in hybrid contexts: How individuals in organizations respond to competing institutional logics, in: *Lounsbury, Michael/Boxenbaum, Eva* (Hrsg.), *Institutional logics in action*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, S. 3-35.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe, 2013b: Inside the hybrid organization. Selective coupling as a response to competing institutional logics, in: *Academy of Management Journal*, 56, S. 972-1001.
- Perry, James L./Wise, Lois R., 1990: The motivational bases of public service, in: *Public Administration Review*, 50, S. 367-373.

- Pohlmann, Markus C./Zillmann, Thorsten*, 2006: Beratung und Weiterbildung. Fallstudien, Aufgaben und Lösungen, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2011: Public management reform. A comparative analysis. New public management, governance, and the neo-Weberian state, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rainey, Hal Griffin*, 2014: Understanding and managing public organizations, San Francisco: Jossey-Bass.
- Reay, Trish/Hinings, C. R.*, 2009: Managing the rivalry of competing institutional logics, in: *Organization Studies*, 30, S. 629-652.
- Reihlen, Markus/Smets, Michael/Veit, Andreas*, 2010: Management consultancies as institutional agents: Strategies for creating and sustaining institutional capital, in: *Schmalenbach Business Review*, 62, S. 317-339.
- Reihlen, Markus/Veit, Andreas*, 2006: Unternehmensberatungen aus institutionalistischer Sicht: Strategien zur Entwicklung und Erhaltung institutionellen Kapitals, in: *Reihlen, Markus* (Hrsg.), *Internationalisierung professioneller Dienstleistungsunternehmen*, Köln: Kölner Wissenschaftsverl., S. 49-77.
- Saint-Martin, Denis*, 2000: Building the new managerialist state. Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Scherer, Andreas G./Palazzo, Guido/Seidl, David*, 2013: Managing legitimacy in complex and heterogeneous environments. Sustainable development in a globalized world, in: *Journal of Management Studies*, 50, S. 259-284.
- Schreier, Margit*, u. a., 2008: Sampling in qualitativen Untersuchungen: Entwicklung eines Stichprobenplanes zur Erfassung von Präferenzen unterschiedlicher Stakeholdergruppen zu Fragen der Priorisierung medizinischer Leistungen, in: *Priorisierung in der Medizin*, FOR 655, Nr. 12, online verfügbar unter: http://www.priorisierung-in-der-mezizin.de/documents/FOR655_Nr12_Schreier-et_al.pdf (Stand 31.12.2015)
- Schuler, Thomas*, 2010: Bertelsmannrepublik Deutschland: Eine Stiftung macht Politik, Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Schütz, Alfred*, 1967: *The phenomenology of the social world*, Evanston, IL: Northwestern University Press.
- Sturdy, Andrew u. a.*, 2009: Between innovation and legitimation – Boundaries and knowledge flow in management consultancy, in: *Organization*, 16, S. 627-653.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches, in: *Academy of Management Review*, 20, S. 571-610.
- Suddaby, Roy/Greenwood, Royston*, 2005: Rhetorical strategies of legitimacy, in: *Administrative Science Quarterly*, 50, S. 35-67.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William/Lounsbury, Michael*, 2012: *The institutional logics perspective. A new approach to culture, structure, and process*, Oxford: Oxford University Press.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 2008: Institutional logics, in: *Greenwood, Royston* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, Thousand Oaks: SAGE, S. 99-129.
- Überbacher, Florian*, 2014: Legitimation of new ventures. A review and research programme, in: *Journal of Management Studies*, 51, S. 667-698.
- Vaughan, Diane*, 1992: Theory elaboration: The heuristics of case analysis, in: *Ragin, Charles C./Becker, Howard S.* (Hrsg.), *What is a Case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, S. 173-202.
- Vogel, Rick*, 2006: *Zur Institutionalisierung von New Public Management. Disziplinndynamik der Verwaltungswissenschaft unter dem Einfluss ökonomischer Theorie*, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Vogel, Rick*, 2009: *Aufkommen und Verbreitung von New Public Management in Deutschland: Eine institutionalistische Diskursanalyse mit bibliometrischen Methoden*, in: *der moderne staat*, 2, S. 367-390.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate E.*, 2008: *Neoinstitutionalistische Organisationstheorie*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Zelditch, Morris*, 2001: Processes of legitimation. Recent developments and new directions, in: *Social Psychology Quarterly*, 64, S. 4-17.

Anhang: Übersicht der Interviewpartner

Interviewpartner (IP)	Rolle	Organisationszugehörigkeit
IP 01 ^a	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor (bundesministerielle Ebene und nachgeordnete Behörden)
IP 02 ^a	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor (Ministerien, Landesbetriebe, öffentliche Unternehmen)
IP 03 ^a	Berater/ehemaliger Klient	Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen, öffentlicher Sektor und Privatwirtschaft (öffentliche Unternehmen, KMU)
IP 04 ^a	Beraterin	Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen, öffentlicher Sektor (Kommunal-, Landesverwaltung)
IP 05 ^a	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor und Privatwirtschaft (Kommunal- und Landesverwaltung, Unternehmen)
IP 06 ^a	Berater	Unternehmensberatung, öffentlicher Sektor und Privatwirtschaft (Landes-, Bundesverwaltung, Unternehmen)
IP 07 ^b	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)
IP 08 ^b	Klient	Ordnungs- und Rechtsamt eines Landkreises
IP 09 ^b	Klient	Personalentwicklung eines öffentlichen Wohlfahrtsverbandes
IP 10 ^b	Klient	Hauptpersonalrat des Kultusministeriums eines Bundeslandes
IP 11 ^b	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)
IP 12 ^b	Klient	Referat Medien und Multimedia in der Staatskanzlei eines Bundeslandes
IP 13 ^b	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)
IP 14 ^b	Klient	Finanzamt in einer mittelgroßen Stadt
IP 15 ^b	Klient	Ehemaliger Personalratsvorsitzender der Polizei in einer mittelgroßen Stadt
IP 16 ^b	Klient	Referat für Projekt- und Prozessorganisation in einer obersten Landesbehörde
IP 17 ^b	Klient	Referat in der Abteilung für Verwaltungsreformen in der Staatskanzlei eines Bundeslandes
IP 18 ^b	Klient	Kultusministerium eines Bundeslandes
IP 19 ^b	Berater	Unternehmensberatung (öffentlicher Sektor)

Quelle: ^a Primärmaterial aus *Koster* (2013); ^b Sekundärmaterial aus *Armbrüster/Banzhaf/Dingemann* (2010).

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Rick Vogel, Fachbereich Sozialökonomie, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg

E-Mail: Rick.Vogel@wiso.uni-hamburg.de (Korrespondenzadresse)

Julia Galwa, Fachbereich Sozialökonomie, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg

E-Mail: Julia.Galwa@wiso.uni-hamburg.de

Prof. Dr. Georg Krücken, International Centre for Higher Education Research (INCHER-Kassel), Universität Kassel, Mönchebergstr. 17, 34109 Kassel

E-Mail: kruecken@incher.uni-kassel.de

Dr. Tim Seidenschnur, International Centre for Higher Education Research (INCHER-Kassel), Universität Kassel, Mönchebergstr. 17, 34109 Kassel

E-Mail: seidenschnur@incher.uni-kassel.de

Simon Fink/Felix Julian Koch

Agiert die Bundesnetzagentur beim Netzausbau als Agent oder als Treuhänder?

Zusammenfassung

Der Artikel wendet die in der Delegationstheorie etablierte Unterscheidung zwischen Treuhänder und Agent an, um die Rolle der Bundesnetzagentur bei der Steuerung des Stromnetzausbaus zu analysieren. Die Bundesnetzagentur hat eine zentrale Rolle beim Netzausbau, da sie den Szenariorahmen genehmigt. Die Festlegungen des Szenariorahmens ist wiederum die Grundlage für die gesamte weitere Netzplanung. Dabei könnte die Bundesnetzagentur als gebundener Agent der Präferenzen von Bund und Länder vorgehen, oder als unabhängiger Treuhänder der Energiewende. Die empirische Analyse des ursprünglichen Delegationsaktes zeigt, dass sie formal eine große Unabhängigkeit genießt und viele Akteure sie als unabhängigen Treuhänder sehen. In ihrer Entscheidungspraxis agiert sie aber nur selten gegen die Präferenzen der Bundesländer. Echte Verteilungskonflikte über den Zubau von Windenergie müssen weiterhin zwischen Bund und Ländern gelöst werden. Eine Steuerung der Energiewende durch die Bundesnetzagentur findet daher kaum statt.

Schlagworte: Bundesnetzagentur, Energiepolitik, Prinzipal-Agenten-Theorie

Abstract

The role of the Federal Network Agency in German grid expansion – Agent or trustee?

The article uses the distinction between agent and trustee to analyze the role of the German Federal Network Agency (FNA) in governing the expansion of the electricity grid. The FNA has a central role in grid expansion, as it authorizes the scenario framework. The scenario framework, in turn, is the basis for all further grid expansion planning. Theoretically, the FNA could act as the constrained agent of the Bundesländer and the federal government, or as an independent trustee of the energy transition. An empirical analysis of the legislative delegation act shows that the FNA has a large degree of independence, and is seen by many actors as a trustee of the energy transition. However, in its decisions, the FNA only seldom acts against the preferences of its principals, especially the Länder. Distributional conflicts about the expansion of wind energy still have to be solved in high-level meetings between the federal government and the Länder governments. Thus, there is only little independent steering of the energy transition by the FNA.

Key words: Federal Network Agency, energy policy, principal-agent-theory

1 Einleitung

Die Energiewende ist eine der zentralen Aufgaben der Bundesrepublik. Der Wechsel von fossiler und atomarer Stromerzeugung hin zu erneuerbaren Energien ist ein Mammutprojekt.

Vor allem der Ausbau der Stromnetze ist eine notwendige Bedingung für die Transformation der Energieversorgung. Das alte System der Stromversorgung beruhte darauf, dass Großkraftwerke nahe an Ballungsgebieten lagen. Die neue Struktur setzt darauf, dass windreiche Gegenden Norddeutschlands die Zentren im Süden mit Strom beliefern. Für diesen Zweck muss das Stromnetz erweitert werden (vgl. *Bruns et al.* 2012). Hinzu kommen die Bemühungen der Europäischen Union, einen Binnenmarkt für Strom zu schaffen (vgl. *Eberlein* 2008). In diesem ist Deutschland ein Transitland, das mehr Stromleitungen braucht, um Stromhandel zu ermöglichen (vgl. *Steinbach* 2013a).

Die Steuerung des Netzausbaus obliegt der Bundesnetzagentur (BNetzA). Der Gesetzgeber hat an sie die Aufgabe delegiert, den Ausbau der Stromnetze zu planen und zu koordinieren (vgl. *Bruns et al.* 2012, S. 66; *Steinbach* 2013a, S. 226). Dies ist keine rein technische Aufgabe. Freileitungen für Strom sind in der Bevölkerung unbeliebt (vgl. *Mautz* 2012, S. 162; *Marg et al.* 2013). Dies ruft die Ministerpräsidenten der Länder auf den Plan, die aus Wiederwahlmotiven heraus vermeiden wollen, dass durch ihr Bundesland Freileitungen führen (*Montag* 2014). Dahinter steht ein grundlegender Konflikt über die Energiearchitektur. Auch die Bundesländer im Süden wollen nicht vom Windstrom der nördlichen Länder abhängig sein, sondern haben eigene Konzepte für den Zubau von erneuerbaren Energien (vgl. *Münch* 2013, S. 36-8). Von der Verteilung der Energieerzeugung hängt aber ab, welche Stromleitungen gebraucht werden. In diese Konfliktlage aus Interessen der Bevölkerung, Länderinteressen und Interessen des Bundes soll die BNetzA durch die Federführung bei der Bedarfsplanung für Stromnetze Klarheit bringen.

Die Grundlage für die Ermittlung des Ausbaubedarfs ist der *Szenariorahmen*. Die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) 50Hertz, Amprion, TenneT und TransNet BW erstellen ein Dokument, das Entwicklungspfade des Energieverbrauchs und der Energieerzeugung darlegt. Der Szenariorahmen ist politisch umstritten, weil er die Energiearchitektur festlegt. Hinter seinen Zahlen verbirgt sich beispielsweise, welche Bundesländer auf Stromimporte angewiesen sein werden. Außerdem ist der Szenariorahmen die Grundlage für den Netzentwicklungsplan, der ermittelt, welche Stromleitungen benötigt werden. Wendet sich eine Landesregierung gegen eine Stromleitung, muss sie bis zum Szenariorahmen zurückgehen und begründen, dass die dort festgelegten Ausbauzahlen korrigiert werden müssen.

Die BNetzA hat die Aufgabe, diesen Szenariorahmen zur Konsultation zu stellen und unter Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse zu genehmigen (vgl. *Bauer* 2015). Aus den oben genannten Gründen ist dies eine zutiefst politische Aufgabe. Es ist aber noch unerforscht, wie die Bundesnetzagentur bei der Genehmigung des Szenariorahmens agiert.

Dieser Artikel wendet die Unterscheidung zwischen *Agent* und *Trustee* oder *Treuhänder* (vgl. *Majone* 2001) an, um die Rolle der BNetzA bei der Genehmigung der Szenariorahmen theoretisch zu modellieren. Es sind zwei Logiken denkbar. Die BNetzA könnte *erstens* als *Agent* der Bundesregierung und der Bundesländer handeln, an den eine Aufgabe delegiert wurde, um Entscheidungskosten zu reduzieren. In diesem Fall sollte der Agent so nah wie möglich an den Präferenzen der Prinzipale bleiben, und die Prinzipale sollten umfangreiche Kontrollrechte haben, um das Verhalten des Agenten zu beeinflussen. Die BNetzA könnte *zweitens* als *Treuhänder* handeln, also als Agent, der auch gegen die kurzfristigen Interessen der Prinzipale handeln kann, um glaubwürdige Bindung an langfristige Ziele sicherzustellen.

Der Artikel untersucht die beiden Thesen anhand von zwei Dimensionen. *Erstens* betrachtet er die rechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern zur

BNetzA bei der Erstellung des Szenariorahmens. Welche Rechte haben sie, die Entscheidung der BNetzA zu beeinflussen? Hinzu kommt eine Analyse des Prozesses, der zur Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) 2011 führte. Welche Argumente wurden ins Feld geführt, um die Rolle der BNetzA zu begründen? *Zweitens* betrachtet der Artikel die Entscheidungen der BNetzA zu den Szenariorahmen. Inwieweit hat sie sich bei ihren Entscheidungen autonom verhalten, inwieweit hat sie Präferenzen der Prinzipale aufgenommen? Durch diese zwei Dimensionen der Betrachtung können wir eine Antwort auf die Forschungsfrage erhalten, die sowohl die *de jure* als auch die *de facto* Unabhängigkeit der BNetzA erfasst (vgl. Maggetti 2007).

Ergebnis der Analyse ist, dass bei der Delegation des Netzausbaus an die BNetzA viele Hoffnungen in ihre Unabhängigkeit als Treuhänder gesetzt wurden. Sie ist bei der Genehmigung des Szenariorahmens formal nur wenigen Kontrollen durch ihre Prinzipale unterworfen. Versuche der Länder, den Delegationsakt zu beeinflussen und sich Kontrollbefugnisse zu sichern, wurden von der Bundesregierung abgelehnt. Auch in den politischen Debatten wurde betont, wie wichtig die BNetzA als unabhängiger Akteur sei, der den Netzausbau jenseits von parteipolitischen und regionalen Partikularinteressen steuert. In der Praxis der Genehmigung der Szenariorahmen sehen wir aber, dass die BNetzA kaum Steuerungsentscheidungen als unabhängiger Treuhänder trifft. Stattdessen übernimmt sie im umstrittenen Bereich des Ausbaus von onshore Windkraft meist die Positionen der Bundesländer. Daher konnte sie den Ausbauwettbewerb bei der Windkraft nicht verhindern. Erst eine Einigung zwischen Bund und Ländern brachte eine Lösung dieses Problems.

Dieses Ergebnis hat mehrere Implikationen. Für die akademische Diskussion ist die Rolle der BNetzA in der Steuerung des Netzausbaus eine Anomalie. Der große Teil der Prinzipal-Agenten-Literatur untersucht Agenten, die formal eng an ihre Prinzipale angebunden sind, aber dann durch Mechanismen wie Informationsasymmetrie oder Einbindung in europäische Netzwerke unabhängig werden (*Bach/Ruffing* 2013). Der vorliegende Fall zeigt das Gegenteil: Einen Agenten, der formal große Unabhängigkeit hat, aber von seiner Unabhängigkeit kaum Gebrauch macht. Das Ergebnis ist auch relevant für die Diskussion über die Steuerung der Energiewende. Eine derartige zentrale Koordination – sei es durch die Bundeskanzlerin, die BNetzA oder durch ein Energieministerium – wird oft gefordert (vgl. *Ohlhorst/Tews/Schreurs* 2013, S. 50; *Gawel et al.* 2014, S. 224). Im Lichte der Ergebnisse dieses Artikels kann die BNetzA diese Koordination kaum leisten, zumindest nicht wenn Entscheidungen mit Verteilungswirkungen getroffen werden müssen.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 diskutiert das Politikfeld und die Problematik des Netzausbaus. Abschnitt 3 entwickelt das Argument, dass die BNetzA sowohl als Agent als auch als Treuhänder begriffen werden kann. Abschnitt 4 enthält methodische Überlegungen. Welche beobachtbaren Implikationen haben die beiden Thesen? Abschnitt 5 enthält die empirische Analyse; der letzte Abschnitt fasst zusammen.

2 Das Politikfeld

Der Ausbau der Stromnetze ist eines der Kernelemente der Energiewende. Das alte System der Stromversorgung beruhte auf lastnaher Stromproduktion. Große Kraftwerke waren nahe den Verbrauchszentren angesiedelt, so dass sich das Problem des Stromtransport-

tes nicht stellte. Mit der Energiewende gilt aber diese Standortlogik nicht mehr, stattdessen sollen die windreichen Bundesländer im Norden mit den Verbrauchszentren im Süden Deutschlands verbunden werden (vgl. *Bruns et al.* 2012, S. 83).

Um den Netzausbau zu steuern, hat die Bundesregierung zentrale Aufgaben an die *Bundesnetzagentur delegiert*. Die BNetzA steuert den Prozess der Bedarfsplanung und kann bei länderübergreifenden Stromtrassen auch die weiteren Planungsschritte übernehmen (*Weyer* 2011). Mit dieser Delegation reagierte die Bundesregierung zum Teil auf europäische Vorgaben. Richtlinie 2009/72/EU fordert, dass die Mitgliedstaaten zehnjährige Netzentwicklungspläne vorlegen, die dann zu einem europaweiten Plan zusammengefügt werden (*Jevnaker* 2015). Damit soll eine europäisch koordinierte Bedarfsplanung begründet werden. Der deutsche Fall ist durch die Energiewende aber besonders komplex. Kein anderes EU-Mitglied hat eine derart umfassende Energiewende vorgenommen wie Deutschland, daher hat auch kein anderes Land einen derart großen Ausbaubedarf.¹

Der erste Schritt zum Ausbau der Stromnetze ist die *Bedarfsplanung*. In ihr wird grob festgelegt, zwischen welchen Regionen Deutschlands Stromtrassen benötigt werden, um erneuerbare Energien zu integrieren (vgl. *Steinbach* 2013b).² Diese Bedarfsplanung ist Grundlage für alle weiteren Planungsschritte und enthält für diese verbindliche Festlegungen darüber, welche Stromleitungen energiewirtschaftlich notwendig sind.

Am Beginn der Bedarfsplanung steht wiederum der *Szenariorahmen* nach § 12a EnWG. In diesem Dokument skizzieren die ÜNB jährlich drei langfristige Entwicklungspfade von Stromproduktion und Stromverbrauch in Deutschland. Das Dokument besteht aus Kenngrößen über den Strommix (also die Verteilung der Erzeugung auf Kohle-, Wind- und Solarenergie), sowie die Verteilung der Erzeugung auf die Bundesländer, bestimmt durch den bestehenden Kraftwerkspark sowie die Angaben der Bundesländer über ihre Ausbauziele (vgl. *ÜNB (Übertragungsnetzbetreiber)* 2012b, S. 14f.).

Die ÜNB übergeben den Entwurf des Szenariorahmens der BNetzA. Diese legt den Szenariorahmen der Öffentlichkeit zur Konsultation vor und genehmigt ihn anschließend im Lichte der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Rolle der BNetzA geht dabei über eine reine Genehmigung der Zahlen der ÜNB hinaus. Sie hat die Aufgabe, bereits an dieser Stelle die Ausgestaltung der Energiewende zu steuern und kann Änderungen der Annahmen verlangen (vgl. *Posser/Faßbender* 2013, S. 98f.; *Steinbach* 2013b, S. 70).³ Dabei handelt es sich nicht um Änderungen im Detail. Beispielsweise setzte die BNetzA im Jahr 2011 die Prognose für Windkraftleistung an Land von 33 GW auf 44 GW hoch (vgl. *Bundesnetzagentur* 2011, S. 56).

Der Szenariorahmen ist aus mehreren Gründen von zentraler Bedeutung. *Erstens* gehen alle weiteren Planungen aus ihm hervor. Bei der Erstellung des Netzentwicklungsplanes – dem nächsten Schritt in der Bedarfsplanung – leiten die ÜNB den Leitungsbedarf aus den Annahmen des Szenariorahmens her. Eine Änderung dieser Annahmen ist bei der Erstellung des Netzentwicklungsplanes nicht mehr vorgesehen, der Szenariorahmen legt also wichtige Eckpfeiler fest (vgl. *Steinbach* 2013b, S. 9). Der Netzentwicklungsplan wiederum gibt die Prioritäten für den Leitungsbau vor; der Szenariorahmen stellt also die Weichen dafür, welche Stromleitungen gebaut werden, wie teuer der Netzausbau wird, und welche Kraftwerke in welchen Bundesländern errichtet werden (vgl. *Krägenow* 2011; *Harms* 2014). Wird beispielsweise im Szenariorahmen veranschlagt, dass offshore-Windenergie nur wenig ausgebaut wird, so werden vermutlich von den ÜNB auch keine entsprechenden Leitungen gebaut, so dass sich die Errichtung von offshore Windenergie kaum lohnt. Der Szenariorahmen ist daher zwar rechtlich nicht bindend (kann also den

Bundesländern nicht vorschreiben, welche Energieformen sie wie fördern), hat aber durch die Erwartungen, die er generiert, Elemente einer selbsterfüllenden Prophezeiung und steuert dadurch Marktentwicklungen.

Dabei ist der Szenariorahmen *zweitens* kein rein technisches Dokument, sondern Gegenstand politischer Konflikte. Beispielsweise skizzierte er 2011 deutliche Verteilungseffekte für die Bundesländer. Dem Szenariorahmen zufolge würde die Stromproduktion in Bayern bis zum Jahr 2022 um mehr als 30% zurückgehen, in Baden-Württemberg um 20% und in Hessen bis zu 50%. Umgekehrt werden Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Brandenburg dem Szenariorahmen zufolge zu großen Stromexporteuren. Politische Ankündigungen beispielsweise von Baden-Württemberg, neue Gaskraftwerke errichten zu wollen oder die Aussage von Horst Seehofer, dass Bayern bilanziell seinen Strombedarf auch selber produzieren wolle, wurden nicht aufgenommen (vgl. *Krägenow* 2012). Auch die gesellschaftlichen Akteure verwenden den Szenariorahmen für ihre Zwecke, beispielsweise um zu argumentieren, dass die Energiewende teuer wird (vgl. *Wetzel* 2012), oder dass ein Ausstieg aus der Kohle möglich ist (vgl. *Arzt* 2011).

Drittens wird bei der Erstellung des Szenariorahmens die Öffentlichkeit beteiligt (vgl. *Bauer* 2015; *Fink/Ruffing* 2015). Diese Öffentlichkeitsbeteiligung soll dem Plan Legitimität verleihen und die Interessen der gesellschaftlichen Akteure einfließen lassen. Umgekehrt nutzt die BNetzA diese Öffentlichkeitsbeteiligung, um den Plan zu verteidigen: „Dem Entwurf des Netzentwicklungsplans liegt eine im Detail ausgearbeitete Vorstellung darüber zugrunde, wie der [...] Strommix des Jahres 2022 aussehen sollen. Diese Grundvorstellung ist nicht vom Himmel gefallen, sondern wurde unter anderem mit Umweltverbänden und den Bundesländern erarbeitet. Deswegen wundere ich mich über derlei Kritikpunkte, insbesondere wenn sie von denjenigen stammen, die bei der Ausarbeitung des Szenariorahmens mitgewirkt und dem Ergebnis zugestimmt haben und jetzt plötzlich diese Grundlage wieder infrage stellen“ (Jochen Homann, Präsident BNetzA, zitiert in *RWE* 2012, S. 193). Ähnlich argumentieren die ÜNB häufig gegen Einwendungen, die gegen den Netzentwicklungsplan vorgebracht werden, dass der Netzentwicklungsplan sachlich notwendig aus dem Szenariorahmen hervorgeht (vgl. *ÜNB (Übertragungsnetzbetreiber)* 2012a, S. 178).

Der Szenariorahmen ist also kein rein technisches Dokument, sondern hat politische und ökonomische Implikationen. Die BNetzA wiederum ist der Akteur, der dem Szenariorahmen seine letzte Form gibt.

Umso erstaunlicher ist es, dass die Rolle der BNetzA bei der Genehmigung des Szenariorahmens bisher relativ wenig beleuchtet ist. Zwar gibt es rechtswissenschaftliche Kommentare (*Weyer* 2011; *Posser/Faßbender* 2013; *Steinbach* 2013b). Diese fokussieren jedoch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Genehmigung. Unterbelichtet bleibt aber das tatsächliche Verhalten der BNetzA. Die Forschungsfrage dieses Artikels lautet daher: *Welche Rolle spielt die Bundesnetzagentur bei der Genehmigung des Szenariorahmens? Nach welcher Logik verhält sie sich?* Wie der folgende Abschnitt argumentieren wird, gibt es dafür zwei Möglichkeiten: Sie kann als Agent der Interessen der Bundesregierung und der Bundesländer agieren, oder als unabhängiger „Treuhänder“ der Energiewende.

3 Das theoretische Argument

Die Delegation von Entscheidungskompetenzen über den Szenariorahmen an die BNetzA ist kein Einzelfall. Delegation von Entscheidungen an unabhängige Regulierungsbehörden ist ein großer Trend in modernen Industrienationen. Dabei werden in der Literatur zwei Logiken von Delegation diskutiert (*Majone* 2001; *Franchino* 2002; *Alter* 2008), die sich vor allem durch die Motive der Prinzipale und die institutionelle Ausgestaltung des Delegationsverhältnisses unterscheiden.

Die erste Logik ist die klassische Delegationslogik der Prinzipal-Agenten-Theorie. Der Grund für die Delegation sind Effizienzgewinne (vgl. *Majone* 2001, S. 103). Ein Prinzipal delegiert eine Aufgabe an einen Agenten, um Transaktionskosten zu senken, und weil der Agent Ressourcen wie Fachkenntnis hat. Durch den Delegationsakt erhält der Agent das Recht und die Pflicht, im Sinne des Prinzipals zu handeln, seine Autorität beruht auf dem Akt der Delegation. Allerdings besteht die Gefahr, dass der Agent diese Informationsasymmetrien ausnutzt und nicht mehr den Präferenzen des Prinzipals, sondern seinen eigenen Präferenzen folgt. Einfachste Vermutung ist, dass der Agent ein Interesse an der Maximierung der eigenen Kompetenzen hat. Übertragen auf die BNetzA bedeutet dies, dass sie möglicherweise einen überdimensionierten Netzausbau favorisiert, da sie auf diese Weise als steuernde Instanz eine große Machtfülle erhält. Weiterhin ist bedeutsam, dass wir eine Situation multipler Prinzipale (Bund und Länder) haben. Aus Sicht der Prinzipale besteht die Gefahr, dass die Interessen eines Prinzipals (z.B. der nördlichen Bundesländer) überbetont werden, was aus der Sicht der anderen Prinzipale eine Abweichung vom Mandat bedeuten würde. Die Prinzipale haben daher einen Anreiz, diese Agentverluste zu minimieren (vgl. *Strøm* 2000). Sie können *erstens* den Vertrag mit dem Agenten so ausgestalten, dass dessen Präferenzen an die Präferenzen des Prinzipals gebunden bleiben. Sie können *zweitens* durch eine genaue Durchleuchtung und Auswahl des Agenten (ex ante screening) sicherstellen, dass der Agent dieselben Präferenzen hat (vgl. *Elsig/Pollack* 2012). *Drittens* können die Prinzipale den Agenten überwachen, oder ihm Berichtspflichten auferlegen. *Viertens* können sie konkurrierende Agenten einsetzen, die sich gegenseitig kontrollieren. *Die Logik der Delegation besteht also darin, dass das Verhalten des Agenten so eng wie möglich an die Präferenzen der Prinzipale angebunden wird.* Die Institutionen der Delegation reflektieren diese Logik (siehe Tabelle 1).

Die zweite Logik der Delegation ist eine Treuhänder- oder Trustee-Logik (*Majone* 2001). Auch hier delegiert ein Prinzipal eine Aufgabe an einen Agenten. Der Sinn der Delegation besteht aber darin, eine glaubwürdige Bindung (credible commitment) an ein politisches Ziel zu gewinnen. Klassisches Beispiel dafür sind Zentralbanken, deren Geldpolitik dem Zugriff des politischen Konjunkturzyklus entzogen ist. Sie sind somit keine Agenten der Regierungen, sondern Treuhänder der Geldwertstabilität (vgl. *Persson/Tabellini* 1990). Ähnlich ist die Europäische Kommission in den Bereichen, in denen sie in den Verträgen Kompetenzen zugesichert bekommt, kein Agent der Mitgliedstaaten, sondern „Treuhänder der Europäischen Integration“ (*Majone* 2001, S. 114). Die Quelle der politischen Autorität des Treuhänders entsteht zwar auch durch den Delegationsakt, darüber hinaus hat der Treuhänder aber eigene Legitimitätsquellen, vor allem seine professionelle Autorität als Experte und neutrale Instanz, sowie als moralische und rational-legale Autorität (vgl. *Alter* 2008, S. 39). Die Logik der Kontrolle, die für die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent so wichtig ist, gilt für die Treuhänder-Beziehung nur eingeschränkt. Zwar ist auch der Treuhänder nicht frei in seinen Entscheidungen – er muss sich beispielsweise an sein institutionelles

Mandat halten – der Nutzen der Delegation besteht aber darin, dass der Treuhänder unabhängig von den kurzfristigen Interessen der Prinzipale handelt. Der Begünstigte seiner Entscheidungen ist nicht eine spezifische Regierung, sondern ein abstraktes Ziel wie „die Geldwertstabilität“. Die Glaubwürdigkeit dieser Bindung würde gefährdet, wenn den Prinzipalen viele Kontrollmöglichkeiten eröffnet würden. *Die Logik der Delegation besteht darin, die Handlungen des Treuhänders an ein abstraktes Mandat zu binden, ihn aber unabhängig von einzelnen Prinzipalen zu machen.*

Tabelle 1: Zwei Logiken der Delegation

	Agent	Treuhänder
Grund der Delegation	Transaktionskosten: Effizienzgewinne dadurch, dass der Agent eine Aufgabe erfüllt	Glaubwürdige Bindung an ein langfristiges und abstraktes Mandat
Quelle der politischen Autorität des Agenten	Durch den Delegationsakt	Durch den Delegationsakt und die professionelle Autorität des Treuhänders
Erwartetes Verhalten des Agenten	Im Sinne des Prinzipals / der Prinzipale	Im Sinne eines dritten – möglicherweise abstrakten – Begünstigten
Auswahlkriterien	Agent wird so ausgewählt, dass seine Präferenzen denen des Prinzipals so ähnlich wie möglich sind	Auswahl nach Reputation und professioneller Autorität
Gestaltung der Kontrollinstitutionen	Vertragsgestaltung Durchleuchtung und gezielte Auswahl des Agenten Überwachung und Berichtspflichten Institutionelle Gewaltenteilung	Prinzipiell wie beim Agent, aber immer mit der Gefahr, dass glaubwürdige Bindung nicht möglich ist, wenn zu viel Kontrollmöglichkeiten eröffnet werden.

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 1 stellt die beiden Logiken einander gegenüber. Empirisch werden sich die beiden Idealtypen der Delegation kaum finden lassen. Wir können sie als Extreme eines Kontinuums begreifen, auf dem die Unabhängigkeit von Agenten erlassen werden kann (vgl. Handke 2010, S. 115). Es ist möglich, dass Politiker hoffen, beide positiven Folgen von Delegation – Effizienzgewinne und glaubwürdige Bindung – gleichermaßen zu erreichen (vgl. Maggetti/Ingold/Varone 2013, S. 2), oder dass widersprüchliche Aufgabenbeschreibungen für Agenten festgeschrieben werden. Denkbar ist auch, dass sich Agenten im Laufe der Zeit von ihren Prinzipalen lösen und als Treuhänder agieren. Dennoch ist es aus analytischen Gründen hilfreich, auf der Basis der beiden Idealtypen Thesen zu formulieren. Für den Fall der Rolle der BNetzA beim Netzausbau lauten diese:

These 1: Die BNetzA agiert bei der Prüfung und Genehmigung der Szenariorahmen als Agent der Bundesländer und der Bundesregierung.

These 2: Die BNetzA agiert bei der Prüfung und Genehmigung der Szenariorahmen als Treuhänder einer abstrakt-technisch verstandenen Energiewende.

Ex ante sind beide Logiken plausibel. *Erstens* existieren grundsätzlich beide Delegationsprobleme. Die BNetzA könnte eingesetzt worden sein, um Entscheidungsprobleme zwischen Bund und Ländern effizienter zu lösen und Fachkenntnis zu bündeln (Agenten-Logik). Die BNetzA könnte aber auch eingesetzt sein, um den Netzausbau dem politischen Tagesgeschäft zu entziehen, und die langfristige Bindung an ein abstraktes Mandat zu signalisieren (Treuhänder-Logik). Im vorliegenden Fall bietet die deutsche Energie-

wende ein derart abstraktes und langfristiges Mandat. Auf sie könnte sich die BNetzA als Treuhänder des Netzausbaus berufen, wenn sie die Partikularinteressen einzelner Prinzipale zurückdrängen will. Dies ist auch für Investoren von Bedeutung, die sich darauf verlassen müssen, dass sich ihre Investitionen in beispielsweise offshore-Windkraft langfristig rentieren, und der Ausbau von Stromtrassen nicht mit jedem Regierungswechsel neu verhandelt wird. *Zweitens* könnten wir ein Auseinanderfallen von *de jure* und *de facto* Rolle der BNetzA beobachten, also beispielsweise, dass sie *de jure* große Unabhängigkeit genießt, sich aber *de facto* an den Prinzipalen Bund und Ländern orientiert.

4 Forschungsdesign und Methode

Dieser Artikel soll die beiden Thesen empirisch überprüfen. Wie Tabelle 1 bereits zeigte, drückt sich der Unterschied zwischen Agent und Treuhänder in mehreren Dimensionen aus. Dementsprechend können auch beobachtbare Implikationen der beiden Thesen in mehreren Dimensionen gesucht werden.

Erstens wird die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses der BNetzA zu ihren Prinzipalen betrachtet. Hierunter fallen der Gesetzgebungsprozess, der zur Delegation der Bedarfsplanung an die BNetzA geführt hat, sowie die Gesetze selber. Hieraus sollten sich Rückschlüsse über die Motivation der Prinzipale ziehen lassen – was war der Hauptgrund für die Delegation an die BNetzA? Außerdem kann auf diese Weise ermessen werden, ob die Prinzipale Kontrollinstrumente haben, um die Erstellung des Szenariorahmens zu beeinflussen – beispielsweise durch Vetorechte – oder ob die BNetzA autonom agiert.

Zweitens wird nicht nur die Unabhängigkeit der BNetzA *de jure* betrachtet, sondern auch ihre Handlungen. Das heißt, wir untersuchen, welche Entscheidungen sie bezüglich des Szenariorahmens getroffen hat. Lassen diese Entscheidungen vermuten, dass sie sich an den Interessen der Prinzipale orientiert? Dies könnte dadurch der Fall sein, dass sie sich Entscheidungen gemäß der Präferenzen der Prinzipale trifft, oder dadurch, dass sie politische Konflikte nicht selber löst, sondern an die Prinzipale zurückgibt. Ist die BNetzA dagegen Treuhänder, erwarten wir relativ autonome Entscheidungen.

Tabelle 2: Beobachtbare Implikationen der beiden Logiken der Delegation

	Agent	Treuhänder
Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Prinzipal und Agent	Enge Bindung der BNetzA an die Präferenzen von Bund und Ländern.	Große Unabhängigkeit der BNetzA, um glaubwürdige Bindung zu erzeugen-
	Starke Überwachung der Entscheidungen der BNetzA	Relativ unabhängiger Entscheidungsprozess
	Umfangreiche Berichtspflichten	Keine Veto- oder Prüfmöglichkeiten für die Prinzipale
	Möglichkeit, diese Entscheidungen mit einem Veto zu belegen	Keine privilegierten Einflusskanäle für Prinzipale
	Privilegierte Einflusskanäle für die Prinzipale (z.B. gesonderte Konsultationsrechte)	
Entscheidungen der BNetzA	Ändert nur wenig an den Vorgaben der Prinzipale	Ändert viel von den Vorgaben der Prinzipale, scheut auch Konflikte nicht.
	Gibt Konflikte wieder an die Prinzipale zurück	

Quelle: Eigene Darstellung.

Empirische Basis für die Untersuchung sind die Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) und das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) von 2011, sowie die Vorbereitungs- und Beratungsdokumente von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat. Für die Entscheidungen der BNetzA werden die Szenariorahmen 2011 bis 2014 herangezogen. Die Reaktion der beteiligten Akteure wird durch eine Presserecherche ermittelt. In der Zusammenschau sollte sich ein komplettes Bild ergeben, das nicht nur die *de jure*, sondern auch die *de facto* Rolle der BNetzA enthält.

5 Empirische Analyse

Gesetzgebungsprozess und rechtliche Ausgestaltung des Delegationsverhältnisses

Die Rolle der BNetzA beim Netzausbau wurde bereits 2010 in einem Eckpunktepapier des Bundeswirtschaftsministeriums zur Novelle des EnWG skizziert. In diesem wurde argumentiert, eine zentrale Rolle der BNetzA in der Ausbauplanung sei nötig, um die Planungen der vier ÜNB zu koordinieren (vgl. *BMWi* 2010, S.6). Parallel dazu lag ein Eckpunktepapier zum Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) vor, in dem es klar hieß: „Wegen der bundesweiten Bedeutung des Netzausbaus soll der ‚Flickenteppich‘ [...] aufgrund von Länderzuständigkeiten abgeschafft werden. [...] Zukünftig soll es eine Bundesfachplanung geben. Diese wird von der Bundesnetzagentur in Abstimmung mit den betroffenen Ländern durchgeführt. Das Ergebnis der Bundesfachplanung ist der Bundesnetzplan: Darin werden die notwendigen Trassenkorridore bundesweit ausgewiesen und für den Bau von Höchstspannungsleitungen reserviert“ (*BMWi* 2011, S. 1). Beide Begründungen finden sich auch in den jeweiligen Gesetzesentwürfen wieder (vgl. *Bundestag* 2011a, S. 1; *Bundestag* 2011b, S. 1f.). Die Planung sollte also sowohl den Partikularinteressen der ÜNB als auch den Partikularinteressen der Länder entzogen werden. Damit ist noch nicht klar, ob die BNetzA als Agent der Bundesregierung agieren soll (also auf deren Weisungen hin), oder als Treuhänder einer abstrakt verstandenen Energiewende; auf jeden Fall sollte aber die Rolle der Bundesländer zurückgedrängt werden. Die Formulierung im Kommentar zum Entwurf von § 12 EnWG lässt sich aber dahingehend deuten, dass die Bundesregierung zwar eine Zielvorgabe gibt – die energiepolitischen Ziele und das Zielnetz 2050 –, dass diese Zielvorgaben dann aber von der BNetzA treuhänderisch verwaltet werden: „Der Szenariorahmen umfasst mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien), die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen *im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung* abdecken. [...] *Sobald die Bundesregierung ein Konzept für ein Zielnetz 2050 vorlegt, sollen auch dessen Aussagen mit berücksichtigt werden* (*Bundestag* 2011a, S. 68, Hervorhebung SF/FK)) Im Sinne der beobachtbaren Implikationen der beiden Thesen (Tabelle 2) liegt also ein langfristiges Ziel vor, für das der Treuhänder eine glaubwürdige Bindung garantieren soll.

Die BNetzA signalisierte ihre Bereitschaft, diese Rolle zu übernehmen (*Kurth* 2011), sofern sie die entsprechenden Stellen zugesichert bekäme (vgl. *Bundestag* 2011c, S. 19). Die Bundesländer waren naturgemäß skeptisch über die Zentralisierung der Planung (*Geyer/Vates* 2011). Die Interessengruppen des Politikfeldes – sowohl Umweltverbände als auch Produzentenverbände – dagegen begrüßten die Zentralisierung (*Geßner* 2011), sie kritisierten teilweise, dass immer noch zu wenig zentrale Koordination stattfinde (*Jürgens* 2011).

Die Länder wehrten sich im Bundesrat gegen die Zentralisierung der Netzplanung.⁴ Bezüglich des Szenariorahmens forderten sie, dass die Landesregulierungsbehörden in die Entscheidung eingebunden werden müssten (vgl. *Steinbach* 2013b, S. 60, 69) und begründeten: „Es gilt daher, den Ländern von Anfang an hinreichende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung des Übertragungsnetzes zu sichern“ (*Bundestag* 2011d, S. 13) Weiterhin wollten die Länder am Ende des Prozesses über den Beirat der BNetzA ein Vetorecht über den Netzentwicklungsplan.⁵ Beide Forderungen entsprechen der beobachtbaren Implikation über institutionelle Gestaltung, die in Tabelle 2 für die Agentenlogik genannt werden: Prinzipale wollen Kontroll- und Vetorechte über die Entscheidungen ihres Agenten. Die Bundesregierung lehnte beide Ansinnen ab und verwendete dabei sowohl Argumente föderaler Aufgabenteilung⁶ als auch Argumente, die auf eine Treuhänder-Logik hindeuten und den Szenariorahmen zu einer technisch-rationalen Entscheidung erklären: „Bei dem Netzentwicklungsplan handelt es sich um einen komplexen technischen Plan, aus dem der energiewirtschaftliche Bedarf hervorgeht“ (*Bundestag* 2011d, S. 22)

Betrachtet man die Argumente der Akteure in den Parlamentsdebatten, so zeigt sich deutlich die Logik der Entpolitisierung und Objektivierung, die beobachtbare Implikation der Treuhänder-Perspektive ist. Viele Akteure sahen die BNetzA als neutralen Treuhänder der Energiewende, der den Netzausbau auf mehreren Dimensionen entpolitisiert und Partikularinteressen entzieht (vgl. *Steinbach* 2013b, S. 12). Sowohl regionale und lokale Partikularinteressen als auch Parteiideologien wurden als schädlich für das Ziel Netzausbau gesehen, die BNetzA sollte als neutraler Entscheider „über den Parteien“ stehen und die Netzplanung entsprechend vorantreiben.⁷ Aus Sicht der Bundesregierung waren es vor allem die Länder, deren inkohärente Pläne die Energiewende verzögerten (vgl. *Kummetz* 2012). Anstelle von 16 Energieausbauplänen sollte eine zentrale, fachlich objektive Koordination durch die BNetzA treten: „Solche Entscheidungen können nicht im lokalen Kontext getroffen werden, wo sie wirksam werden, sondern müssen immer in den nationalen Kontext gestellt und von überregionalen Stellen beschlossen werden. Das ermöglicht eine Objektivierung der Debatte und erhöht die Chancen, dass lokale Widerstände relativiert werden. Deswegen wollen wir beim Um- und Ausbau der Stromnetze die Bundesnetzagentur stärker einbinden, weil wir uns davon eine Objektivierung der Abläufe versprechen.“ (Umweltminister Peter Altmaier, zitiert in *RWE* 2012, S. 120). Aber auch gegenüber den ÜNB sollte die BNetzA unabhängig sein. Die Bundestagsfraktion der SPD beantragte beispielsweise im zuständigen Ausschuss, dass die BNetzA eine eigene Bedarfsstudie vorlegen solle – also nicht den Szenariorahmen-Zahlen der ÜNB vertrauen sollte (*Bundestag* 2011c, S. 17).⁸ Der Antrag fand zwar keine Mehrheit, zeigt aber das Vertrauen, das man in die Unabhängigkeit und das professionelle Urteil der BNetzA setzte. Eine letzte Dimension der Unabhängigkeit schließlich ist die Loslösung von Konflikten zwischen Umweltministerium und Wirtschaftsministerium. Der Konflikt zwischen beiden Häusern dominierte lange Zeit die deutsche Energiepolitik (vgl. *Stefes* 2010). Im Zuge der Energiewende wurde vermehrt gefordert, ein eigenes Energieministerium einzurichten, um diesen Konflikt zu beenden (vgl. *Geyer* 2012; *Ohlhorst et al.* 2013). Die Übertragung der Netzausbauplanung an die BNetzA kann als Versuch gesehen werden, diese Aufgabe an einen fachlich-neutralen Entscheider zu übertragen und aus interministeriellen Konflikten herauszuhalten.⁹

Die rechtliche Ausgestaltung des Delegationsverhältnisses zur Entwicklung des Szenariorahmens deutet ebenfalls auf die Treuhänder-Logik hin, da den Prinzipalen relativ

wenige Eingriffsmöglichkeiten gegeben werden und stattdessen abstrakte und langfristige Ziele formuliert werden. Der einschlägige §12a EnWG lautet:

„(1) Die Betreiber von Übertragungsnetzen erarbeiten jährlich einen gemeinsamen Szenariorahmen, der Grundlage für die Erarbeitung des Netzentwicklungsplans nach § 12b und des offshore-Netzentwicklungsplans nach § 17b ist. Der Szenariorahmen umfasst mindestens drei Entwicklungspfade (Szenarien), die für die nächsten zehn Jahre die Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken. Eines der Szenarien muss die wahrscheinliche Entwicklung für die nächsten zwanzig Jahre darstellen. Für den Szenariorahmen legen die Betreiber von Übertragungsnetzen angemessene Annahmen für die jeweiligen Szenarien zu Erzeugung, Versorgung, Verbrauch von Strom sowie dessen Austausch mit anderen Ländern zu Grunde und berücksichtigen geplante Investitionsvorhaben der europäischen Netzinfrastruktur“ (EnWG §12a).

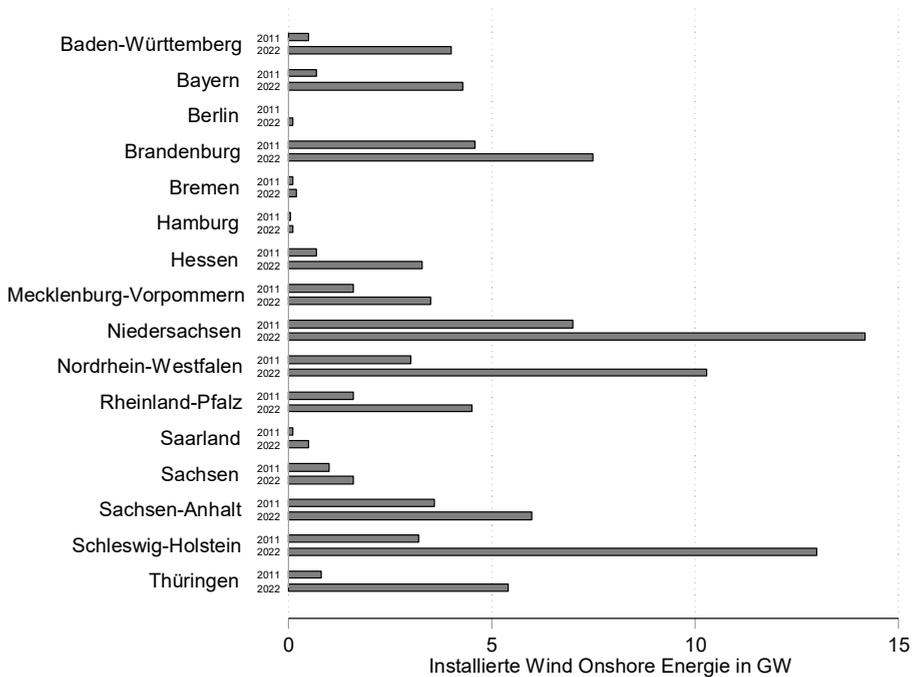
Die Bundesregierung kann als Prinzipal zwar die „mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele“ (vgl. ebd.) vorgeben, denen die Szenarien entsprechen sollen. An diesen Rahmen ist die BNetzA gebunden, aber die rechtswissenschaftlichen Kommentare sind sich einig, dass durch die unbestimmten Begriffe wie „angemessene Annahmen“ oder „Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklung“ ein großer Spielraum der BNetzA besteht (vgl. *Posser/Faßbender* 2013, S. 98f.), und auch die gerichtliche Kontrolle muss die Einschätzungsprärogative der BNetzA wahren (vgl. *Posser/Faßbender* 2013, S. 99). Die politischen Vorgaben sind als „Richtschnur und Rahmen“ (*Posser/Faßbender* 2013, S. 91) des Treuhänders zu beachten, – ähnlich wie beispielsweise Zentralbanken Treuhänder der Geldwertstabilität sind – das Entscheidende am Delegationsverhältnis ist aber die Unabhängigkeit des Treuhänders (vgl. *Weyer* 2011, S. 29; *Posser/Faßbender* 2013, S. 50; *Steinbach* 2013b, S. 12).¹⁰

Zusammenfassend ergibt sich in der Würdigung der empirischen Evidenz die Vermutung, dass die BNetzA als Treuhänder der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung agieren soll. Sie hat einen vagen Auftrag bezüglich der Kriterien, denen der Szenariorahmen genügen soll, und ihre Unabhängigkeit und Expertise wurde in den Debatten um EnWG und NABEG stets betont. Die Netzplanung sollte unabhängig von Partikularinteressen werden. Die formalen Kontrollrechte der politischen Prinzipale sind gering¹¹; vor allem die Versuche der Länder, erweiterte Kontrollmöglichkeiten zu bekommen, konnten sich nicht durchsetzen.¹²

Entscheidungen der BNetzA über den Szenariorahmen

Herzstück des Szenariorahmens sind die Ausbauzahlen für die verschiedenen Energieträger. Am umstrittensten sind dabei die Angaben für Wind onshore. Diese werden im Folgenden analysiert in Hinblick auf *erstens* die Werte, die die ÜNB angeben, *zweitens* die Werte, die die Bundesländer in der Öffentlichkeitsbeteiligung angeben sowie *drittens* auf die Werte, die die BNetzA in ihrer Entscheidung festlegt. Aus einem Vergleich dieser Werte lässt sich ersehen, inwieweit die BNetzA eigene Entscheidungen trifft und inwieweit sie sich an die Angaben der ÜNB und der Bundesländer hält. Mit anderen Worten: Trifft die BNetzA als Treuhänder eigene Steuerungsentscheidungen über den deutschen Energiemix?

Abbildung 1: Tatsächlich installierte Energie Wind onshore 2011 / von den Bundesländern angegebene Ausbauziele für 2022



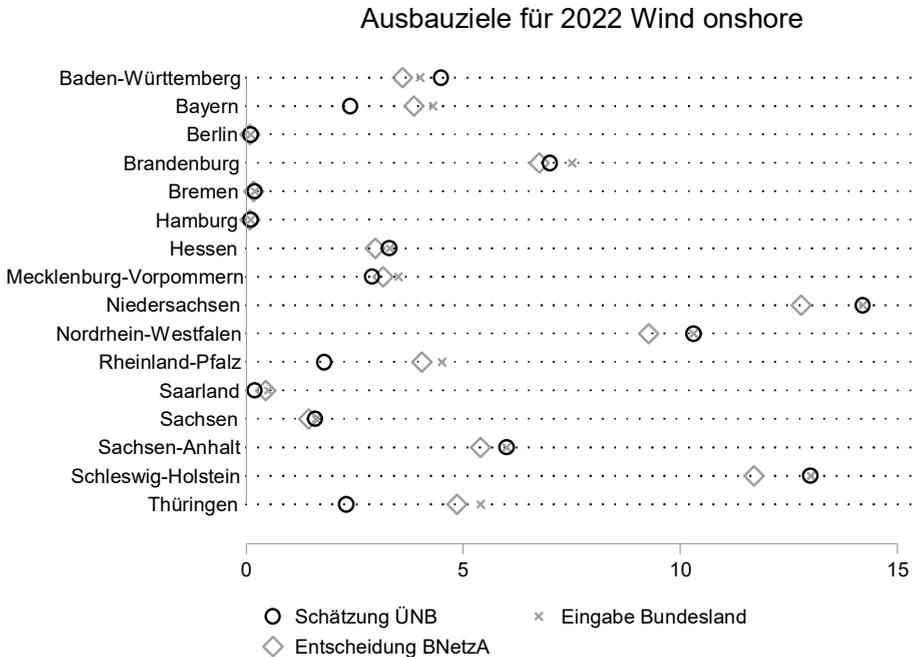
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Abbildung 1 zeigt das Steuerungsproblem, vor dem die BNetzA steht. Für den Szenariorahmen 2011 gaben die Bundesländer an, wie ihre Ausbauziele für verschiedene Energieträger sind.

Abbildung 1 lässt das Problem erkennen, das der damalige Umweltminister Peter Altmaier ansprach, als er vom „zu schnellen Ausbau der Windkraft in Deutschland“ sprach (Peter Altmaier, zitiert in *Kummetz* 2012, S.7). Fast alle Bundesländer haben in Relation zu 2011 ambitionierte Ausbauziele (für das Beispiel Hessen siehe *Tosun/Fleig/ Debus* 2015). Wenn alle Bundesländer ihre Ziele umsetzen, gibt es 2020 etwa 60 Prozent mehr Windenergie als die Bundesregierung in ihren energiepolitischen Zielen vorsieht (vgl. *Kummetz* 2012). Die Pläne der Länder sind inkompatibel: Die Ausbauziele von Schleswig-Holstein und Niedersachsen gehen davon aus, dass sie Strom in den Süden exportieren können. Gleichzeitig wollen auch Bayern und Baden-Württemberg die Windenergie stark ausbauen, was wiederum den energiepolitischen Zielen der Bundesregierung widerspricht (vgl. *Bundestag* 2014, S. 5).¹³

Die beobachtbaren Implikationen aus Tabelle 2 legen zwei Möglichkeiten nahe, wie sich die BNetzA angesichts dieses Steuerungsproblem verhält. Handelt sie als Treuhänder, erwarten wir, dass sie autonome Entscheidungen trifft, die Zahlen der Länder korrigiert und in einen bundesweiten Plan einfügt. Fühlt sie sich dagegen als Agent auch den Bundesländern verantwortlich, wird sie derartige Entscheidungen vermeiden.

Abbildung 2: Vergleich Ausbauziele Wind onshore: Angaben der ÜNB/Angaben der Bundesländer/Entscheidung der BNetzA

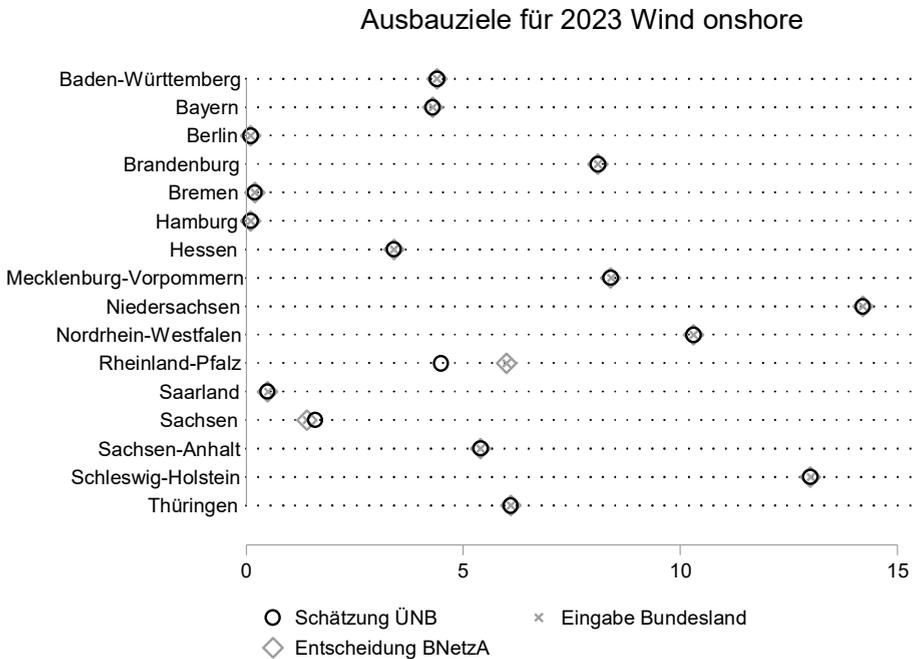


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Beim Szenariorahmen 2011 ging die BNetzA einen Mittelweg. Einerseits reduzierte sie die Ausbauzahlen für Windenergie der Bundesländer. Andererseits nahm sie keinen Steuerungseingriff mit Verteilungswirkung vor, sondern kürzte die Zahlen der Bundesländer pauschal um 10 Prozent. Abbildung 2 illustriert die Entscheidung. Kreise stellen den Ausgangspunkt der Entscheidung dar, die von den ÜNB geschätzten Ausbauzahlen. Kreuze stellen die Angaben der Bundesländer in der Konsultation dar. Beispielsweise hatten die ÜNB für Bayern 2,4 GW Wind onshore geschätzt, Bayern aber in seiner Eingabe 4,3 GW angegeben.¹⁴ Die Entscheidung der BNetzA ist dann als Raute in die Grafik eingetragen. Für Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen ist ein markantes Muster zu erkennen: Die ÜNB setzten eine niedrige Ausbauzahl an, die Bundesländer korrigierten sie in ihren Eingaben nach oben, die BNetzA akzeptierte die Zahlen der Bundesländer, kürzte aber pauschal 10 Prozent. Es fand also der Versuch statt, den Ausbauwettbewerb der Bundesländer zu bremsen, eine Steuerungsentscheidung mit Verteilungswirkung für die Bundesländer fand aber nicht statt (vgl. Köpke 2011). Zur Begründung ihrer Entscheidung schrieb die BNetzA: „Die Erneuerbaren-Ziele der Bundesländer scheinen tatsächlich sehr ambitioniert zu sein. Allein für Wind onshore wurde eine Zuwachsrate von über 4 GW/Jahr unterstellt. Diese wurde in der Vergangenheit nie beobachtet. [...] Die Bundesnetzagentur hat sich entschieden, dennoch die Grundstruktur [...] auf Basis der Meldungen der Bundesländer zu genehmigen. Sie teilt

jedoch die Einschätzung [...], dass hinsichtlich der Realisierbarkeit der angegebenen Kapazitätsziele teilweise erhebliche Zweifel bestehen. Es handelt sich um einen Grenzfall einer noch als ‚wahrscheinlich‘ bezeichnbaren Entwicklung. [...] Sicherheitshalber werden die sich über alle Bundesländer ergebenden Ausbauziele für onshore- und offshore-Windkraftanlagen jeweils um 10% pauschal reduziert. *Die Durchführung einer bundesländerspezifischen Potenzialanalyse war der Bundesnetzagentur in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.*“ (Bundesnetzagentur 2011, S. 62, Hervorhebung SF/FK) Eine auf technisch-fachlicher Autorität beruhende Entscheidung eines Treuhänders wurde also nicht getroffen. In der Folge wurde der Szenariorahmen 2011 von Umweltverbänden kritisiert: Da sehr hohe Ausbauzahlen angesetzt seien, entstehe auch ein sehr hoher Netzausbaubedarf (vgl. Berkel 2011).

Abbildung 3: Vergleich Ausbauziele Wind onshore: Angaben der ÜNB/Angaben der Bundesländer/Entscheidung der BNetzA

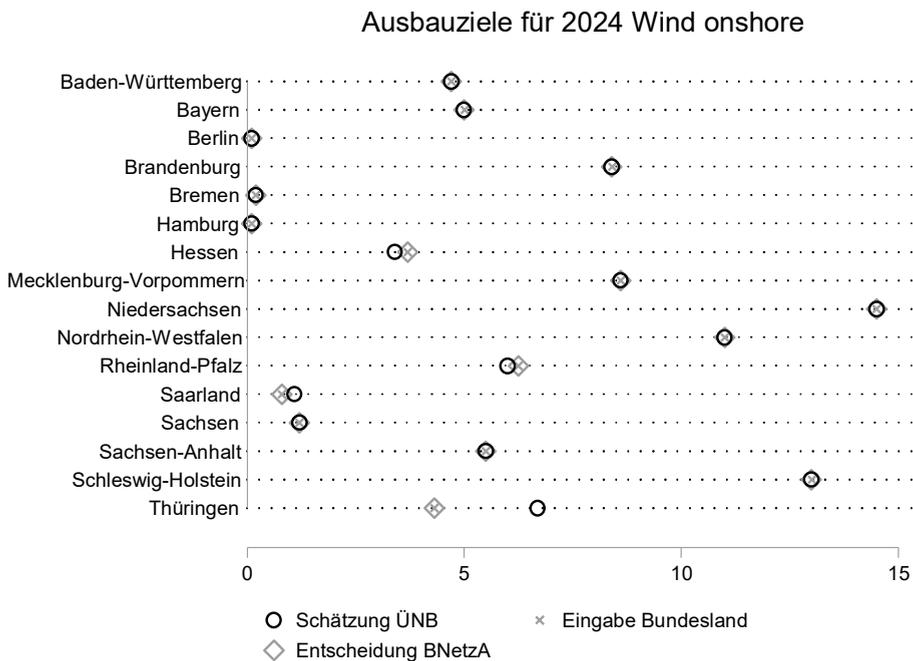


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Noch zurückhaltender war die BNetzA im Jahr 2012 (Abbildung 3) Wie die vielen übereinanderliegenden Kreise, Kreuze und Rauten zeigen, hatte sich der Prozess besser eingespielt: Die Bundesländer hatten weniger Nachmeldungen, so dass meist die Zahlen der ÜNB übernommen wurden.¹⁵ Wenn die Bundesländer aber Änderungsmeldungen hatten (z.B. erneut Rheinland-Pfalz), übernahm die BNetzA ihre Zahlen. Ihr Argument ist, auf diese Weise den maximalen Netzausbaubedarf bestimmen zu können: „Anders als im genehmigten Szenariorahmen 2011 hat die Bundesnetzagentur von einem pauschalen Ab-

schlag in Höhe von 10% der installierten Leistung Wind on- und offshore abgesehen, um den erforderlichen Netzentwicklungsbedarf auf Grundlage der sehr ambitionierten Ausbauziele der einzelnen Bundesländer ableiten zu können“ (*Bundesnetzagentur* 2012, S. 66). Die Ausbauzahlen der Länder wurden aber als zu hoch gerügt: „Die Ausbauziele der einzelnen Bundesländer können nicht als wahrscheinlicher mittlerer Ausbaupfad angenommen werden, da sie teilweise – wenn überhaupt – allein auf Potentialanalysen und Flächenausweisungen für Windparks beruhen“ (*Bundesnetzagentur* 2012, S. 56).

Abbildung 4: Vergleich Ausbauziele Wind onshore: Angaben der ÜNB/Angaben der Bundesländer/Entscheidung der BNetzA

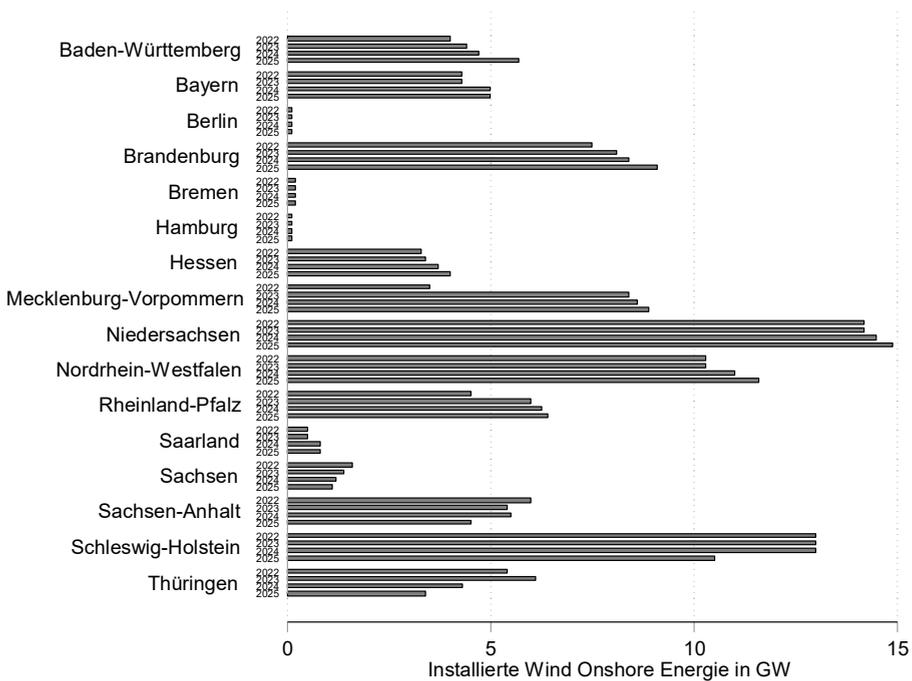


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB

Auch im Jahr 2013 übernahm die BNetzA die Zahlen der Bundesländer (siehe Abbildung 4). Diese wurden als Entscheidungsgrundlage gleichberechtigt mit den mittel- und langfristigen energiepolitischen Zielen der Bundesregierung genannt: „Den modifizierenden Rahmen der Bandbreite wahrscheinlicher Entwicklungen bilden die mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung. [...] Auch die Ausbauziele der einzelnen Bundesländer bilden eine wesentliche Grundlage. So wurden die von den Bundesländern gemeldeten bzw. nachgemeldeten Werte ohne Änderungen dem Szenario C 2024 zu Grunde gelegt“ (*Bundesnetzagentur* 2013, S. 42). Es folgte aber erneut die Anmerkung, dass die Ausbauziele der Bundesländer kein mittlerer plausibler Pfad seien, sondern nur auf Flächenausweisungen für Windparks beruhen und den „Grenzfall“ einer als wahrscheinlich zu bezeichnenden Entwicklung darstellten (*Bundesnetzagentur* 2013, S. 75)

Eine echte Steuerungswirkung haben die Entscheidungen der BNetzA daher nicht entfaltet. Sie haben den Wettbewerb der Bundesländer um den Ausbau erneuerbarer Energien – insbesondere Wind onshore – nicht gedämpft. Dies illustriert Abbildung 5. Dort sind die von den Ländern für die einzelnen Szenariorahmen gemeldeten Ausbauziele über die Zeit abgetragen. Es wird deutlich, dass zwar einige Länder (Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) ihre Ausbauzahlen über die Szenariorahmen hinweg nach unten korrigierten. Andere Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz) dagegen meldeten beständig höhere Zahlen.

Abbildung 5: Vergleich Ausbauziele Wind onshore der Bundesländer über die Zeit



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Szenariorahmen der ÜNB.

Da die BNetzA nicht als Treuhänder harte Entscheidungen zuungunsten einzelner Bundesländer traf, steuerte die Bundesregierung im Jahr 2014 nach. Im Rahmen einer Einigung zwischen Bund und Ländern und der EEG-Novelle wurden für erneuerbare Energien Ausbaukorridore festgelegt, um den Zubauwettbewerb zu dämpfen (vgl. *Nikionok-Ehrlich* 2014; *Roider* 2014). Diese Logik wurde von den ÜNB in die Erstellung des Szenariorahmens übernommen: „Die von den Bundesländern gemeldeten Zahlen, die in Summe weit über den Ausbaukorridoren der Bundesregierung liegen, gehen diesmal nicht direkt in den Szenariorahmen ein. Nach der am 01.04.2014 beim Energiegipfel von Bund und Ländern erzielten Einigung zu den Ausbaupfaden für die einzelnen erneuerbare Energietechnologien scheint es nicht mehr zielführend, ein Länder-Szenario mit den aufsummierten Länderangaben zu ermitteln.“ (*ÜNB (Übertragungsnetzbetreiber)* 2014, S. 12)

Die Reaktion der BNetzA auf diese Entscheidung deutet darauf hin, dass sie sich selber als Treuhänder sieht, der glaubwürdige Bindungen erzeugen will. Ihr Präsident argumentierte, dass es einen Verlust an Glaubwürdigkeit gebe, wenn man bereits begonnene Verhandlungen über Trassenprojekte abbrechen müsse, weil neue Zahlen zugrunde gelegt würden (vgl. *Lengsdorf* 2013).

In der Summe der Entscheidungen hat die BNetzA also kaum als unabhängiger Treuhänder agiert. Obwohl starke Kontrollrechte der Länder explizit nicht in das EnWG aufgenommen wurden, hat die BNetzA vermieden, Steuerungsentscheidungen mit Verteilungswirkung für die Bundesländer zu treffen. Erst durch eine Einigung der Prinzipale Bundesregierung und Bundesländer wurde der Ausbauwettbewerb bei der Windkraft eingeschränkt.

6 Schlussfolgerung und Diskussion

Die Steuerung der Energiewende ist ein zentrales Problem für den deutschen Staat. Das Interesse der Bundesregierung an einer zentralen Koordination des Netzausbaus kollidiert mit den Eigeninteressen der Bundesländer. Daher setzten viele Akteure große Hoffnungen in die BNetzA, die die Koordination des Netzausbaus aus der Sphäre politischen Interessenkampfes herausholen und auf fachlich-objektive Basis stellen sollte.

Dieser Artikel wendete die Unterscheidung in Treuhänder und Agent an, um zu testen, ob die BNetzA diese Koordination leistet. Das Ergebnis ist zwiespältig: Die BNetzA ist formal relativ unabhängig und könnte als Treuhänder einer zentral gesteuerten Energiewende durch Entscheidungen über den Szenariorahmen sehr weitreichende Festlegungen über die deutsche Energiearchitektur treffen. Aber sie tut es nicht.

Das Ergebnis stellt für die Prinzipal-Agenten-Theorie eine interessante Anomalie dar. Im Zentrum der Analyse stehen üblicherweise Agenten, die sich von ihrem formal vorgegebenen Mandat entfernen. Im vorliegenden Fall beobachten wir einen Treuhänder, der seine Machtfülle nicht ausnutzt. Über die Gründe dafür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden. Denkbar ist erstens, dass die BNetzA antizipiert, dass sie für die spätere Planung der Stromtrassen wieder auf die Kooperation der Bundesländer angewiesen ist und es daher vermeidet, Entscheidungen zu treffen, die einzelne Bundesländer zu sehr einschränken. Zweitens ist es möglich, dass die BNetzA vermeiden will, dass die Bundesländer ihre starke Stellung vor allem bei der Bundesfachplanung angreifen und Gesetzesänderungen verlangen. In diesem Sinne schweben die Kontrollmöglichkeiten der Prinzipale immer über einem Agenten und beschränken sein Verhalten.

Für die Steuerung der Energiewende ist das Ergebnis aber wenig ermutigend. Eine zentrale Steuerung scheint nicht dadurch möglich zu sein, dass Aufgaben an die BNetzA übertragen werden. Letztlich sind immer Einigungen zwischen Bund und Ländern am Verhandlungstisch nötig was die „Energiewende im Föderalstaat“ (*Münch* 2013) anfällig für Blockaden und Inkonsistenzen macht.

Anmerkungen

- 1 Der mangelnde Ausbau in Deutschland wird auch von der europäischen Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden kritisch beäugt (*Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)* 2015).

- 2 In der zweiten Stufe, dem Raumordnungsverfahren wird mit einer Genauigkeit von 1000m ein ungefährer Trassenkorridor festgelegt, der dann im Planfeststellungsverfahren zu einer Trasse konkretisiert wird (vgl. *Weyer* 2011).
- 3 Die ÜNB sind die letzten Agenten in der Delegationskette, da sie den Szenariorahmen erstellen. Die BNetzA als ihr unmittelbarer Prinzipal hat in diesem Sinne die Aufgabe, zu kontrollieren, ob sie dabei nicht zu sehr ihre eigenen Interessen verfolgen und aus Gründen der Profitmaximierung den Netzausbaubedarf zu hoch veranschlagen.
- 4 Schon bei der Umwandlung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in die BNetzA spielte sich ein ähnlicher Bund-Länder-Konflikt ab (vgl. *Müller* 2006).
- 5 Der Vorschlag der Länder lautete: „Die Regulierungsbehörde legt den jährlichen Netzentwicklungsplan unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Konsultation und der Öffentlichkeitsbeteiligung dem Beirat der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Post, Telekommunikation und Eisenbahnen zur Beschlussfassung vor. Wenn dieser zugestimmt hat, stellt sie ihn mit Wirkung für die Betreiber von Übertragungsnetzen fest.“ BT-Drucksache 17/6248, S. 13.
- 6 „Der Szenariorahmen soll die wahrscheinlichen Entwicklungen im Rahmen der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung abdecken, der unzweifelhaft bundesweite Bedeutung hat. Zu dem Entwurf kann die Öffentlichkeit Stellung nehmen, dies umfasst auch die in den Ländern ansässigen Netznutzer sowie die nachgelagerten Netzbetreiber, bei denen es sich in der Regel um Verteilernetzbetreiber in den Ländern handeln wird. Eher regional wirkende Interessen werden daher bei der Erstellung des Szenariorahmens berücksichtigt. Eine explizite Nennung der Landesregulierungsbehörden ist nicht erforderlich, da für die Übertragungsnetzbetreiber keine Landeszuständigkeit besteht. Darüber hinaus existiert mit dem Länderausschuss nach § 60a des Energiewirtschaftsgesetzes bereits ein etabliertes Gremium, im Rahmen dessen sich die Länder durch die Bundesnetzagentur informieren lassen können.“, BT-Drucksache 17/6248, S. 21.
„Der Netzentwicklungsplan ermittelt den energiewirtschaftlichen Bedarf, ähnlich zur dena-Netzstudie I [...]. Eine Feststellung im Sinne des Planfeststellungsverfahrens erfolgt nicht, insbesondere werden keine konkreten räumlichen Feststellungen zu einem eventuellen Trassenverlauf getroffen. Die Einführung eines Abstimmungserfordernisses der Bundesnetzagentur als zuständiger Regulierungsbehörde mit den Landesplanungsbehörden ist daher nicht sachgerecht.“, BT-Drucksache 17/6248, S. 22.
- 7 Siehe auch Beitrag von Michael Fuchs, CDU. Plenarprotokoll 17/114, S. 12980; Beitrag von Patrick Döring, FDP, BT-Drucksache 17/117, S. 13399.
- 8 Die ÜNB selber spielten bei den Verhandlungen keine große Rolle (vgl. *Fink/Ruffing* 2015), möglicherweise, weil sie relativ „neue“ Akteure im politischen Prozess waren und erst durch die Entflechtungsbestimmungen des dritten Energiemarktpaketes entstanden sind.
- 9 Formal untersteht die BNetzA weiterhin dem BMWi. Die BNetzA ist aber im deutschen Vergleich eine relativ unabhängige Behörde (*Döhler* 2002). Weiterhin wurde in der Debatte der Treuhänder-Logik entsprechend häufig die hohe Fachkompetenz und Neutralität der BNetzA betont, so dass die politischen Kosten eines ministeriellen Steuerungseingriffes enorm hoch wären. Darüber hinaus gilt nach der Umsetzung des dritten Strommarktpaketes eine größere formale Unabhängigkeit der BNetzA vom BMWi (*Ludwigs* 2011), begleitet von einer ebenso großen de facto Unabhängigkeit durch ihre Einbindung in europäische Netzwerke (*Ruffing* 2014).
- 10 Die BNetzA selber interpretiert ihre Auffassung der Rolle von politischen Zielvorgaben auch so, dass ihr viele Freiheiten zustehen: „Politische Zielvorgaben stellen dabei keinen alleinigen Maßstab für eine im eigentlichen Sinne wahrscheinliche Entwicklung dar. Sie bilden jedoch ein wesentlicher Anhaltspunkt hierzu.“ (*Bundesnetzagentur* 2011, S. 34) „Darüber hinaus ist, wie bereits ausgeführt, die Erfüllung der energie- und klimapolitischen Ziele allein auf Basis des Szenariorahmens überwiegend nicht exakt bestimmbar.“ (*Bundesnetzagentur* 2011, S. 33).
- 11 Das mächtigste Mittel dürfte die Definition präziser „mittel- und langfristiger energiepolitischer Ziele“ durch die Bundesregierung darstellen. Durch eine häufige Umdefinition dieser Ziele ginge aber die glaubwürdige Bindung an ein Konzept der Energiewende verloren.
- 12 Auch bei der Besetzung des Spitzenpostens der BNetzA konnten sich die Länder nicht durchsetzen. Für die Nachfolge von Matthias Kurth waren mit Klaus-Dieter Scheurle (CSU) und der baden-württembergischen Umweltministerin Tanja Gönner (CDU) zwei eher „politische“ und länder-nahe Kandidaten im Gespräch, das Rennen machte aber mit Jochen Hohmann ein Spitzenbeamter des Bundeswirtschaftsministeriums (vgl. *Wetzels/Heuzeroth/Nicolai* 2011; vgl. *Berkel* 2012).
- 13 Dazu die Bundesregierung: „Ein Verzicht auf Stromimporte nach Bayern wäre nicht mit den gegebenen rechtlichen und energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen vereinbar und stünde insbesondere den allen

Verbrauchern zugutekommenden Zielen der Intensivierung des Wettbewerbs im Stromhandel sowie der Integration der Erneuerbaren Energien entgegen. Eine Eigenversorgung Bayerns ist unter den gegebenen rechtlichen, ökonomischen und technischen Rahmenbedingungen weder realistisch noch anzustreben.“ BT-Drucksache 18/1177, S. 5.

- 14 Einige Bundesländer verzichteten auf Eingaben, bei diesen liegen Kreis und Kreuz übereinander. Allgemein sind die Schätzungen der ÜNB relativ konservativ; es gibt kaum Beispiele für Fälle, in denen Bundesländer oder die BNetzA die Zahlen der ÜNB nach unten korrigiert haben. Dies spricht gegen die bisweilen geäußerte These, dass die ÜNB hohe Zahlen ansetzen, um viele Stromnetze bauen zu können. Es sind die Angaben der Bundesländer, die den Ausbaubedarf nach oben treiben.
- 15 Beobachtern zufolge war der Szenariorahmen 2011 noch unter großem Zeitdruck entstanden, was die großen Abweichungen erklären kann (vgl. Harms 2014, S. 52).

Literaturverzeichnis

- Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)*, 2015: ACER Opinion 09-2015 on the compliance of NRAs' decisions approving methods of cross-border capacity allocation in the CEE region., In: 09/2015.
- Alter, Karen J.*, 2008: Agents or trustees? International courts in their political context, in: *European Journal of International Relations*, 14, S. 33-63.
- Arzt, Ingo*, 2011: Mehr Strom, dafür grüner. die tageszeitung vom 8.12.2011.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva*, 2013: Networking for autonomy? National agencies in European networks, in: *Public Administration*, 91, S. 712-726.
- Bauer, Christian*, 2015: Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfalle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8, S. 273-293.
- Berkel, Manuel*, 2011: Stromnetzausbau wird Bürger erzürnen, die tageszeitung vom 31.8.2011.
- Berkel, Manuel*, 2012: Der neue Manager für die Umsetzung der Energiewende; Neuer Chef der Bundesnetzagentur: Jochen Homann vom Wirtschaftsministerium, die tageszeitung vom 12.3.2012.
- BMWi*, 2010: Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-enwg-novelle,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 7.9.2016).
- BMWi*, 2011: Eckpunktepapier für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkte-netzausbau-nabeg,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 7.9.2016).
- Bruns, Elke/Futterlieb, Matthias/Ohlhorst, Dörte, et al.*, 2012: Netze als Rückgrat der Energiewende, Berlin: Univ.-Verl. der TU.
- Bundesnetzagentur*, 2011: Genehmigung des Szenariorahmens zum NEP 2012, Bonn: Bundesnetzagentur.
- Bundesnetzagentur*, 2012: Genehmigung des Szenariorahmens zum NEP 2013, Bonn: Bundesnetzagentur.
- Bundesnetzagentur*, 2013: Genehmigung des Szenariorahmens zum NEP 2014, Bonn: Bundesnetzagentur.
- Bundestag*, 2011a: Drucksache 17/6072, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften.
- Bundestag*, 2011b: Drucksache 17/6073, Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze.
- Bundestag*, 2011c: Drucksache 17/6365: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP – Drucksache 17/6073 – Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze.
- Bundestag*, 2011d: Drucksache 17/6248: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften.
- Bundestag*, 2014: Drucksache 18/1177: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Dr. Julia Verlinden, Dieter Janecek, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/804 – Fragen zur energiewirtschaftlichen Notwendigkeit des Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungs-Korridors D.

- Döhler, Marian*, 2002: Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany, in: *West European politics*, 25, S. 101-124.
- Eberlein, Burkard*, 2008: The making of the European energy market: The interplay of governance and government, in: *Journal of Public Policy*, 28, S. 73-92.
- Elsig, Manfred/Pollack, Mark A.*, 2012: Agents, trustees, and international courts: The politics of judicial appointment at the World Trade Organization, in: *European Journal of International Relations*, 20, S. 391-415.
- Fink, Simon/Ruffing, Eva*, 2015: Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht, in: *dms – der moderne staat*, 8, S. 253-272.
- Franchino, Fabio*, 2002: Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission, in: *Journal of European Public Policy*, 9, S. 677-694.
- Gawel, Erik/Lehmann, Paul/Korte, Klaas, et al.*, 2014: Die Zukunft der Energiewende in Deutschland, in: *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2014, S. 219-225.
- Geßner, Janko*, 2011: Beschleunigung des Netzausbaus vor dem Durchbruch? *Energie & Management* vom 27.4.2011.
- Geyer, Steven*, 2012: Schlag auf den Stammtisch; Wirtschaftsminister Rösler nutzt Naturschutz nur als Vorwand für langsamen Netzausbau, *Frankfurter Rundschau* vom 8.8.2012.
- Geyer, Steven/Vates, Daniela*, 2011: Rot-Grün will Merkel helfen, *Frankfurter Rundschau* vom 10.5.2011.
- Handke, Stefan*, 2010: Yes, We can (Control them)! Regulatory agencies: Trustees or agents?, in: *Goettingen Journal of International Law*, 2, S. 111-134.
- Harms, Agnes*, 2014: Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung der Stromübertragungsnetze. Eine qualitative Bewertung, in: *UfU Paper*, 01/2014.
- Jevnaker, Torbjørg*, 2015: Pushing administrative EU integration: the path towards European network codes for electricity, in: *Journal of European Public Policy*, 22, S. 927-947.
- Jürgens, Caspar*, 2011: Kommentar: Blitz-Wende oder Schnellbeton? *Energie & Management* vom 31.5.2011.
- Köpke, Ralf*, 2011: Blaupause für Energiewende nimmt Kontur an, *Energie & Management* vom 7.12.2011.
- Krägenow, Timm*, 2011: Netzagentur arbeitet an Blaupause für Energiewende, *Energie & Management* vom 20.10.2011.
- Krägenow, Timm*, 2012: Norden produziert – Süden importiert, *Energie & Management* vom 5.6.2012.
- Kummetz, Daniel*, 2012: Widerstand gegen Altmaiers Wind-Bremse, *Die tageszeitung* vom 19.9. 2012.
- Kurth, Matthias*, 2011: „Kein Grund zur Panik“; Matthias Kurth, Präsident der Bundesnetzagentur, über die künftige Energieversorgung und den Netzausbau, *Frankfurter Rundschau* vom 20.4.2011.
- Lengsdorf, Gerd*, 2013: Homann kritisiert Koalitionsvertrag, *Zeitung für kommunale Wirtschaft* vom 4.12.2013.
- Ludwigs, Markus*, 2011: Die Bundesnetzagentur. Auf dem Weg zu Independent Agency, in: *Die Verwaltung*, 44, S. 41-74.
- Maggetti, Martino*, 2007: De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis, in: *Regulation & Governance*, 1, S. 271-294.
- Maggetti, Martino/Ingold, Karin/Varone, Frédéric*, 2013: Having your cake and eating it, too: Can regulatory agencies be both independent and accountable?, in: *Swiss Political Science Review*, 19, S. 1-25.
- Majone, Giandomenico*, 2001: Two logics of delegation: Agency and FIDUCIARY Relations in EU governance, in: *European Union Politics*, 2, S. 103-122.
- Marg, Stine/Geiges, Lars/Butzlaff, Felix, et al.*, 2013: Die neue Macht der Bürger, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Mautz, Rüdiger*, 2012: Atomausstieg und was dann? Probleme staatlicher Steuerung der Energiewende, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5, S. 149-168.
- Montag, Tobias*, 2014: Bürgerbeteiligung föderal, in: *Die politische Meinung*, 59, S. 65-68.
- Müller, Markus M.*, 2006: Consolidating the new regulatory state in Germany? The new energy regime of 2005, in: *German Politics*, 15, S. 269-283.

- Münch, Ursula, 2013: Energiewende im föderalen Staat, in *Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen (EZFF)* (Hrsg.) Jahrbuch des Föderalismus 2013, Baden-Baden: Nomos, S. 31-47.
- Nikionok-Ehrlich, Angelika, 2014: Parlament streitet über EEG-Reform, *Energie & Management* vom 8.5.2014.
- Ohlhorst, Dörte/Tews, Kerstin/Schreurs, Miranda, 2013: Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem, in: *Technikfolgenanalyse. Theorie und Praxis*, 22, S. 48-55.
- Persson, Torsten/Tabellini, Guido, 1990: *Macroeconomic policy, credibility and politics*, London: Routledge.
- Posser, Herbert/Faßbender, Kurt, 2013: *Praxishandbuch Netzausbau und Netzplanung: Die neue Infrastrukturplanung der Energiewende in Recht und Praxis – NABEG, EnLAG und das InfraStrPlanVBeschlG*, Berlin: De Gruyter.
- Roider, Heidi, 2014: Szenariorahmen 2025 basiert auf EEG-Novelle, *Energie&Management* vom 13.5.2014.
- Ruffing, Eva, 2014: How to Become an Independent Agency: The creation of the German Federal Network Agency, in: *German Politics*, 23, S. 43-58.
- RWE, 2012: Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland, Essen: RWE AG.
- Stefes, Christoph H., 2010: Bypassing Germany's Reformstau: The remarkable rise of renewable energy, in: *German Politics*, 19, S. 148-163.
- Steinbach, Armin, 2013a: Barriers and solutions for expansion of electricity grids– the German experience, in: *Energy Policy*, 63, S. 224-229.
- Steinbach, Armin (Hrsg.) 2013b: *NABEG, EnLAG, EnWG. Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus*, Berlin [u.a.].
- Strøm, Kaare, 2000: Delegation and accountability in parliamentary democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37, S. 261-289.
- Tosun, Jale/Fleig, Andreas/Debus, Marc, 2015: Bürger, Parteien und die Energiewende: Eine Analyse am Beispiel des hessischen Energiegipfels, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8, S. 153-171.
- ÜNB (*Übertragungsnetzbetreiber*), 2012a: *Netzentwicklungsplan Strom 2012. Zweiter überarbeiteter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber*. http://www.netzentwicklungsplan.de/sites/default/files/NEP_2012_2/NEP2012_2_Kapitel_1_bis_8.pdf (Stand: 7.9.2016).
- ÜNB (*Übertragungsnetzbetreiber*), 2012b: *Szenariorahmen für den Netzentwicklungsplan 2013 – Entwurf*. http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2022/SR/Szenariorahmen2022_Entwurf.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 7.9.2016).
- ÜNB (*Übertragungsnetzbetreiber*), 2014: *Szenariorahmen für die Netzentwicklungspläne Strom 2015 – Entwurf der Übertragungnetzbetreiber*. http://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/2025/SR/Szenariorahmen_2025_Entwurf.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 7.9.2016).
- Wetzel, Daniel, 2012: Netzausbau treibt Strompreis noch höher: Regulierer erwartet für private Verbraucher Mehrkosten von bis zu sieben Prozent, *Die Welt* vom 20.3.2012.
- Wetzel, Daniel/Heuzeroth, Thomas/Nicolai, Birger, 2011: Machtkampf um die Bundesnetzagentur; Koalitionsspitze entscheidet am Sonntag über neuen Behördenchef, *Die Welt* vom 5.11.2011.
- Weyer, Hartmut, 2011: *Netzausbau in Deutschland - Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf*, in: *Arbeitspapiere des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 05/2011.

Anschriften der Autoren

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

Felix Julian Koch, Universität Göttingen
E-Mail: felixjulian.koch@stud.uni-goettingen.de

Katharina Spraul/Karina Pallagst/Andreas Jungbauer

Nachhaltige Stadtplanung und Steuerung der Flächennutzung – Die Green-Belt-Politik in Schottland und Lerneffekte für die deutsche kommunale Planung

Zusammenfassung

Die Entwicklung von Städten und Regionen, insbesondere die kommunale Bauleitplanung, spielen als Handlungsfelder nachhaltiger Entwicklung eine wichtige Rolle, die auch von der Politik wahrgenommen und durch verschiedene Maßnahmen unterstützt wird. Da in Deutschland dringender Handlungsbedarf besteht, die Flächeninanspruchnahme zu senken, befasst sich dieser Beitrag mit der Frage, welche Instrumente einer nachhaltigen Steuerung der Flächennutzung zum Einsatz kommen. Als konkretes Beispiel werden Schottlands Richtlinien zur Raumordnung vorgestellt, die den Nachhaltigkeitsgedanken konsequent verfolgen, indem sie feste Vorgaben zu den Grün- und Freiflächen ausweisen. Die Hypothese, die diesem Beitrag zugrunde liegt, ist, dass Teile des in Schottland zum Einsatz kommenden Konzeptes und die diesbezüglichen gesammelten Erfahrungen im Sinne des Policy Transfers Anregungen liefern können, die Steuerung der Flächennutzung in Deutschland nachhaltiger zu gestalten.

Schlagworte: Nachhaltigkeit, Flächennutzung, Stadtplanung, Bauleitplanung, Governance, Großbritannien, Schottland, Policy Transfer

Abstract

Sustainable urban planning and growth management – Scotland's Green Belt Policy and learning effects for German planning on municipal level

Urban planning plays a decisive role as a field of action for sustainable development in the range of politics. Since there is an urgent need for action in Germany in order to reduce land occupancy, this article deals with the existing instruments for sustainable governance. Scotland's directives for land use planning will serve as an object of investigation. Fixed requirements on green areas are the results of Scotland's consequent implementation of the idea of sustainability. Components of this concept along with the previous experiences from Scotland may help to make the German urban and regional planning more sustainable.

Key words: sustainability, urban planning, Great Britain, growth management, municipalities, policy transfer

1 Problemstellung

Stadt- und Bebauungsplanung gewinnt als Handlungsfeld nachhaltiger Entwicklung an Bedeutung, da die Verstädterung voranschreitet und damit die Bedeutung von Städten im weltweiten Ressourcenverbrauch zunimmt (vgl. *Vereinte Nationen* 2008, S. 2). Das Bundesamt für Naturschutz hat dringenden Handlungsbedarf bei den bislang eingesetzten Instrumenten zur Steuerung von Flächenverbrauch in Deutschland festgestellt. Dabei wird unter anderem eine Empfehlung zum stärkeren Schutz von Flächen abgegeben (vgl. *Hei-*

land u.a. 2006, S. 5). Das *Umweltbundesamt* (2009, S. 16) schätzt die Lage wie folgt ein: ausufernde „Flächeninanspruchnahme in Deutschland gibt mehr als nur Anlass zur Sorge.“

Vor diesem Hintergrund befasst sich unser Beitrag mit der Frage, wie der Staat auf unterschiedlichen föderalen Ebenen in die städtische Raumnutzung regulierend eingreifen kann. Hierzu analysieren wir als ein konkretes Beispiel, wie Schottland mit der *Scottish Planning Policy* und der *Planning Advice Note 65* als Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eine solche „Sustainability Governance“ (*Meadowcroft/Farrell/Spangenberg* 2005, S. 3) umsetzt. Besonderes Augenmerk legen wir dabei auf das Instrument des Grüngürtels (engl. Green Belt). Dieser kann innerhalb der Instrumente nachhaltiger Stadt- und Bebauungsplanung in die harten Regulierungsformen als „urban growth boundary“ (*Pallagst* 2007, S. 74) eingeordnet werden. Grüngürtel spielen in Großbritannien eine große Rolle, sind auch in Deutschland (unter dem Begriff „Grünzug“) verbreitet, werden jedoch in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabt (vgl. *Siedentop/Fina/Krehl* 2016, S. 78).

Zur Auswahl von Deutschland und Schottland lässt sich sagen, dass beide Länder von der Problematik des expansiven Flächenwachstums betroffen sind. In seiner Typisierung von Planungssystemen konstatiert *Farinos Dasi* für die räumliche Planung in Großbritannien und Deutschland den Aspekt der Steuerung der Flächennutzung (Urban Containment) als kennzeichnend für die vorhandenen planerischen Herangehensweisen (vgl. *Dasi* 2007). In diesem Sinne hat Deutschland ähnlich wie Schottland als Teil von Großbritannien normative Regelwerke, Pläne, Programme und Politiken aufgelegt, um expansivem Flächenwachstum zu begegnen, es zu steuern und im Idealfall einzudämmen. Allerdings bestehen in der Vorgehensweise mit räumlicher Planung insgesamt Unterschiede, die sich aus den jeweiligen planungskulturellen Wurzeln ableiten lassen. So wird in Diskursen um Planungssysteme und -kulturen das britische (und somit das schottische) Planungssystem dem angelsächsischen Typ von Planungsstilen zugeordnet, der von lokalen Verwaltungen als ‚Agencies‘, die staatliche Aufgaben erfüllen, gekennzeichnet ist (vgl. *Newman/Thornley* 2005). Das deutsche System hingegen ist vom Föderalismus und einer staatlich geprägten, umfassenden, auf allen Ebenen agierenden Planung (comprehensive planning) geprägt. Mit dieser geht aber auch eine gewisse Inflexibilität einher, die vielfach kritisiert wird (vgl. u.a. *Heemeyer* 2006).

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wo mögliche Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der Art und Weise der Steuerung der Flächennutzung in Deutschland und Schottland bestehen. Hierzu wird der Ansatz des ‚variation finding‘ nach *Booth* (2011) herangezogen. Darüber hinaus werden erste Folgerungen erarbeitet, ob und inwieweit die deutsche räumliche Planung aus den aktuellen Entwicklungen der schottischen Ansätze zur Steuerung der Flächennutzung lernen und ob umgekehrt die deutsche räumliche Planung Anhaltspunkte für die schottische Planung im Kontext der Flächennutzung bieten kann. Darüber hinaus sollen weitere mögliche Ansätze zur Verbesserung aus dem deutschen Kontext heraus diskutiert werden. Die Annäherung erfolgt dabei auf der Basis einer Auswertung der vorhandenen Gesetze, Pläne und Programme (Dokumentenanalyse). Des Weiteren wurden internationale Zeitschriftendatenbanken systematisch nach relevanten Schlagworten sowie die zentralen Planungsdokumente durchsucht (Literaturanalyse).

Eine akteursorientierte Untersuchung, die die Erfahrungen von Planungspraktiker_innen mit einbezieht, wurde nicht durchgeführt, wird aber von den Autor_innen als relevanter weiterer Forschungsbedarf gesehen.

Zunächst geben wir jedoch einen Einblick in den Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Stadtplanung bzw. Steuerung der Flächennutzung.

2 Nachhaltige Stadtplanung bzw. Steuerung der Flächennutzung in Europa

Das heutige Verständnis von Nachhaltigkeit wurde 1987 von der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung geprägt. In ihrem Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ definierte die Kommission eine Entwicklung dann als nachhaltig, wenn sie den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen (vgl. *World Commission on Environment and Development* 1987, S. 41). Daraus abgeleitet spricht man heute vom sogenannten Drei-Säulen-Modell, das Nachhaltigkeit als die gleichberechtigte Berücksichtigung von ökologischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten definiert (vgl. *Rat für nachhaltige Entwicklung* 2013, S. 1). Auf dem Weltgipfel 1992 in Rio de Janeiro über Umwelt und Entwicklung befassten sich die Vereinten Nationen mit dem Thema der Nachhaltigkeit und verabschiedeten die Agenda 21, die einen globalen Konsens auf höchster politischer Ebene im Bereich von Umwelt und Entwicklung darstellt (vgl. *Vereinte Nationen für Umwelt und Entwicklung* 1992, S.1; *Dosch* 2002, S. 31).

Mit der Agenda 21 verpflichteten sich die Staaten zu Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung, darunter die Verbesserung der Qualität des Wohn- und Siedlungswesens in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht. Ziel ist es dabei, den Flächenbedarf für die Siedlungsentwicklung durch eine umweltgerechte Raumplanung und Flächennutzung nachhaltig zu decken (vgl. *Vereinte Nationen für Umwelt und Entwicklung* 1992, S. 47). Das Augenmerk liegt hier vor allem auf dem Flächenverbrauch und der damit einhergehenden Bodenversiegelung, da diese Auswirkungen auf Klima, Wasserhaushalt, Boden, Flora und Fauna hat. Zudem erhöht eine Flächenausbreitung die Kosten für Infrastruktur und Mobilität. Aus gesellschaftlicher Sicht ist zudem die sozialräumliche Entmischung in den Kernstädten aufgrund der Abnahme der Bewohner_innen problematisch zu bewerten (vgl. *Dosch* 2002, S. 37). Es wurde erkannt, dass eine nachhaltige Stadt- und Bebauungsplanung nicht nur die Identität und Form einer Stadt dauerhaft bestimmt, sondern durch die weltweite fortschreitende Verstädterung (vgl. *Vereinte Nationen* 2008, S. 2) ein bedeutsamer Hebel wird zur Reduktion des städtischen Ressourcenverbrauchs in Bezug auf Flächen, Energie und Material (vgl. *Beckmann* 2000, S. 20).

2.1 Aktuelle Herausforderungen deutscher Kommunen

**Expansives Siedlungsflächenwachstum und dessen Folgen:
ein Schritt vor und zwei zurück?**

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen hat in Deutschland in den vergangenen 50 Jahren kontinuierlich zugenommen und folgt dabei einem weltweiten Trend zur Urbanisierung. So werden Deutschland beispielsweise zum Stand 2014 täglich etwa 70 ha neue Flächen in Anspruch genommen (vgl. *Umweltbundesamt* 2016).

Momentan vollziehen sich in Deutschland demographische Veränderungen, die grundlegende Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung haben: Demographischer Wandel

und damit einhergehend die Alterung der Gesellschaft, Migration sowie veränderte Familien- und Haushaltsstrukturen führen dazu, dass sich die Nachfrage nach Wohnraum komplexer gestaltet (vgl. *Fuhrich* 2000, S. 47; *Tönnies* 2004, S. 151; *Gans* 2006, S. 200). Besonderer Druck auf die Flächennutzung besteht verstärkt in den Ballungsräumen mit Konsequenzen für die Bezahlbarkeit von Wohnraum, während es in ländlichen Räumen zunehmend zu Entleerungstendenzen kommt und die Daseinsvorsorge hinsichtlich der Einrichtungen der Versorgung sowie sozialer Infrastruktur gefährdet ist. Bezüglich der Flächennutzung besteht gleichzeitig das normative Ziel laut §1a BauGB, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen.

Geringe Bodenpreise, begrenzte Flächen, der Wunsch nach Nähe zur Natur sowie finanzielle Anreize (Eigenheimzulage) beförderten in Deutschland eine ausufernde Siedlungstätigkeit am Stadtrand (Urban Sprawl). Die Suburbanisierung machte kostenintensive Investitionen für die Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete erforderlich. Restriktive kommunale Finanzen stehen einer solchen expansiven Form der Flächenbereitstellung entgegen, da die Aufrechterhaltung und Finanzierung der technischen und sozialen Infrastruktur die Kommunen vor große finanzielle Herausforderungen stellt. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung prognostiziert bis zum Jahr 2030 eine Abnahme der täglichen Flächeninanspruchnahme auf 51 ha pro Tag, wovon etwa 19 ha pro Tag für Gebäude- und Freiflächen in Anspruch genommen werden (vgl. *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung* 2012).

Flächeninanspruchnahme hat auch negative Wirkungen auf Natur- und Kulturlandschaft: Meist wird im Zuge der fortschreitenden Versiegelung wertvolles Ackerland in Bauland umgewidmet. Unzerschnittene Landschaftsräume gehen verloren, die von besonderer Bedeutung für die Tier- und Pflanzenwelt sind. Durch die Ausdehnung der Siedlungsfläche in das Umland kommt es zu Zersiedelungstendenzen. Diese bewirken wiederum ein erhöhtes Verkehrsaufkommen (meist im motorisierten Individualverkehr) und somit einem höheren Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß.

Die skizzierten Marktveränderungen drängen zu einer Umstrukturierung der derzeit genutzten Flächen und erhöhen den Bedarf an Neuf Flächen, was aus Sicht des Deutschen Städtetages eine strategische „Optimierung der Bereitstellung und Verteilung der Flächen im Sinne der Daseinsvorsorge und der Flächenkreislaufwirtschaft“ (*Deutscher Städtetag* 2014, S. 9) erforderlich macht.

Zielkonflikt

In Deutschland führen die föderalistische Struktur und die kommunale Planungshoheit (vgl. *Albers* 1997, S. 35) in der Stadt- und Bebauungsplanung zu einer Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Gemeinden. So dient der Ausweis von Gewerbeflächen dazu, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen in der eigenen Gemeinde zu schaffen oder zu sichern. Eine in 2015 veröffentlichte Studie führt die Diskrepanz zwischen zu erwartendem Wohnraum und der aktuellen Bautätigkeit auf die Anreize der Kommunen zurück, durch „das Instrument der Baulandausweisung“ (*Institut der deutschen Wirtschaft Köln* 2015, S. 13) Unternehmen und Haushalte zu gewinnen. Es zeichnet sich ab, dass es in Deutschland einerseits stark schrumpfende Regionen geben wird, andererseits stark wachsende, wobei überraschenderweise im Einzelfall (Dresden) der Bevölkerungsrückgang mit Wirtschaftswachstum einhergeht (vgl. *Wiechmann/Pallagst*, 2012, S. 276). Ein unreflektierter weiter zunehmender Flächenverbrauch kann jedoch weitreichende negative ökonomische, ökologische und soziale Folgen haben.

Gerade vor dem Hintergrund einer angespannten Haushaltslage (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 6) stehen viele Kommunen bei der Flächenplanung vor dem Zielkonflikt, zum einen ausreichende Mengen an angemessenen und bezahlbaren Wohnungen mit Flächen für Erholungsmöglichkeiten sicherzustellen, zum anderen aber auch genügend Flächen für die gewerbliche und infrastrukturelle Nutzung auszuweisen. Zudem sollen durch großräumige, übergreifende Freiflächen die ökologische Funktion und die biologische Vielfalt erhalten werden. Außerdem soll dies insgesamt so gestaltet werden, dass die Umwelt für die zukünftigen Generationen erhalten bleibt (vgl. *Dosch* 2002, S. 31).

In den 1980er Jahren entdeckte man in Deutschland – auch unter dem Eindruck des Brundtland-Berichts – die Konzepte Innenentwicklung und Nachverdichtung, um den damals als neues Problem identifizierten Flächenverbrauch einzudämmen (vgl. *Albers* 1997, S. 43). Die Stadt- und Bebauungsplanung steht somit vor der Herausforderung, drei Zielkonflikte in Bezug auf Nachhaltigkeit zukunftsorientiert auszubalancieren: den Eigentumskonflikt zwischen Wirtschaft und Gesellschaft, den Entwicklungskonflikt zwischen Gesellschaft und Umwelt sowie den Ressourcenkonflikt zwischen Wirtschaft und Umwelt (vgl. *Knox/ Mayer* 2009, S. 27). Angesichts der begrenzten Verfügbarkeit der Ressource Boden und der negativen Auswirkungen eines expansiven Flächenwachstums ist ein nachhaltiger Umgang bezüglich der Flächennutzung erforderlich und politisch auch gewollt. Es stellt sich die Frage, welche Regelungen es bisher im deutschen Kontext der Raumplanung gibt und ob – aufbauend auf dem internationalen Vergleich mit Schottland – Möglichkeiten einer Verbesserung bestehen? Dies soll im Folgenden beleuchtet werden.

Die Instrumente nachhaltiger Stadtplanung

Im Rahmen der Stadtplanung beschäftigt sich die Fachliteratur im internationalen Kontext unter dem Begriff „growth management“ mit der Steuerung des Siedlungsflächenwachstums (vgl. *Pallagst* 2007). Das Wachstum einer Stadt, egal ob wirtschaftlich getrieben oder durch den Zuzug von Menschen, würde auf einem freien Markt ohne staatliches Eingreifen zu einer flächenmäßigen unkontrollierten Ausbreitung der Stadt (Urban Sprawl) führen. Ökonomisch betrachtet könnte dieser Entwicklung durch Subventionen, Besteuerung oder durch gesetzliche Regelungen entgegengewirkt werden. Aus der Vielzahl der praktischen Instrumente lassen sich die folgenden Gruppen ableiten, die im amerikanischen Kontext untersucht wurden (vgl. *Pallagst* 2007, S. 73f.):

- (Harte) Regulierungsformen: dem Wachstum werden Grenzen gesetzt
- Anreizorientierte Formen
- Designorientierte Formen
- An Zusammenarbeit orientierte Formen
- Informationsorientierte Formen

Deutschland vs. Schottland

Das in diesem Beitrag ausgewählte Beispiel Schottland unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht deutlich von Deutschland. Schottland hat eine Gebietsfläche von 78.772 km² und 5.313.600 Einwohnern mit steigender Tendenz (vgl. *General Register Office for Scotland* 2013, S.13). Deutschland zählt 80,5 Millionen Einwohnern mit fallender Tendenz auf 357.121 km² (vgl. *Statistisches Bundesamt* 2009; *Statistisches Bundesamt* 2013). Zudem vergleicht man hierbei einen Nationalstaat mit einem Verwaltungsbereich eines anderen Staates (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland). Jedoch zeichnet sich

Schottland durch eine ausgeprägte Unabhängigkeit sowie große Verfügungsgewalt in Bezug auf die Raumplanung aus, weswegen eine Vergleichbarkeit in dieser Hinsicht zulässig sein könnte. In Schottland steigt der Druck auf den Wohnungsmarkt zum einen durch die Anforderungen älterer Menschen an Wohnraum, der den Umständen ihres Alters angepasst ist, und zum anderen durch eine Zunahme an Menschen im Land, durch die eine verdichtete Nutzung von bestehenden Siedlungsflächen notwendig wird, um die Flächeninanspruchnahme im Rahmen zu halten. Wie bereits dargelegt, stehen deutsche Kommunen derzeit vor einer ambivalenten Herausforderung, da in vielen Fällen Bevölkerungszuwachs zu verzeichnen ist, in ländlichen Regionen jedoch starke Schrumpfungstendenzen existieren. Hierbei stellen Binnenwanderung und regional höchst unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen zentrale Herausforderungen, die bei den Maßnahmen zur Reduktion der Bodenversiegelung beachtet werden müssen.

3 Strategien zur Umsetzung von Nachhaltigkeit in der Stadtplanung und der Flächennutzungssteuerung

Strategien auf staatlicher Ebene

Seit 1992 entwickelten viele Staaten eigene Nachhaltigkeitsstrategien, um die ehrgeizigen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen umzusetzen. Durch die Habitat-Agenda der Weltsiedlungskonferenz 1996 und im europäischen Städtekontext die Aalborg-Charta von 2004 beabsichtigen die beteiligten Staaten eine sparsame, natur- und sozialverträgliche Flächennutzung (vgl. *Dosch* 2002, S. 31) und teilen „die Vision integrativer, prosperierender, kreativer und zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ (*Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden* 2004, S. 1). Insbesondere die Erweiterungen der Siedlungsflächen sind zentral, da diese einen Großteil der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme darstellen. In Deutschland beispielsweise entfallen 90 Prozent der neu verbrauchten Flächen auf Siedlungsgebiet mit entsprechender infrastruktureller Anbindung und sind damit maßgeblich für die fortschreitende Bodenversiegelung verantwortlich (vgl. *Umweltbundesamt* 2004, S. 4).

Großbritannien

Großbritannien veröffentlichte 1994 „Sustainable Development, the UK Strategy“ und gehörte damit neben Finnland und Irland zu den ersten Ländern, die sich zu einer konkreten Nachhaltigkeitsstrategie verpflichteten. Daraus entwickelte sich eine Vorreiterrolle des Vereinten Königreiches in der Nachhaltigkeitsdiskussion. Dabei spielte die Entwicklung vom Zentralstaat hin zu einem Mehrebenensystem mit gestärkten regionalen Institutionen eine wichtige Rolle (vgl. *Hajduk/Knopf* 2010, S. 1). Die Nachhaltigkeitsstrategie wurde 2005 unter dem Titel „Securing the Future“ überarbeitet (*The UK Government*, 2005). In Bezug auf Stadt- und Bebauungsplanung wurde das strategische Ziel ausgegeben („public service agreement ODPM PSA 5“), dass in allen Regionen Großbritanniens eine bessere Balance erreicht werden soll, zwischen der Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum und der Verfügbarkeit, während gleichzeitig Nachhaltigkeit, Landschaft und Grüngürtel der Städte geschützt werden müssen (vgl. *The UK Government*, 2005, S. 171). Die einzelnen Verwaltungsbereiche wie Schottland verfügen über eigene elaborierte Institutionen und Regularien, die dem britischen Leitbild der Nachhaltigkeit verpflichtet sind

und als Best-Practice-Fälle dienen könnten. Inwiefern von der im Mai 2015 gewählten Regierung diese Nachhaltigkeitsstrategie noch ambitioniert verfolgt wird, ist unklar.

Großbritannien gehörte außerdem zu den ersten Ländern mit einer expliziten Stadtplanung (der Begriff „town planning“ existiert seit 1905), was durchaus als Reaktion auf seine Vorreiterrolle im Zeitalter der Industrialisierung und dem daraus resultierenden, problembehafteten Stadtwachstum zu verstehen ist (vgl. *Albers* 1997, S. 59f.). Was die Steuerung der Flächennutzung betrifft, so konstatieren *von Haaren* und *Nadin* in ihrem Vergleich der Situation in England und Deutschland, dass – basierend auf statistischen Erhebungen – die Flächeninanspruchnahme in England sehr viel „gemäßigter“ (*Haaren/Nadin* 2003, S. 347) abläuft als in Deutschland, da insbesondere die Flächenumwandlung in England deutlich unter dem deutschen Wert liegt. Ursachen sehen sie hierfür in einer effektiveren Steuerung in England u.a. den dort zum Einsatz kommenden Planungsinstrumenten, die einen Mix aus Anreizinstrumenten und Policies vorsehen (vgl. *ebd.*).

Deutschland

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie existiert seit 2002. In dieser sowie dem konkretisierenden Maßnahmenprogramm (aktuelle Fassung vom März 2015) verpflichtet sich die deutsche Bundesregierung in Hinblick auf Nachhaltigkeit im Bereich der Stadt- und Verkehrsentwicklung den durchschnittlichen täglichen Verbrauch an Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2020 auf 30 ha zu reduzieren (vgl. *Dosch/Einig* 2005, S. 1; *Die Bundesregierung* 2002, S. 71). Auf Bundesebene ist die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie ein wesentliches Policy-Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Die Strategie mit dem Titel „Perspektiven für Deutschland“ wurde im Jahr 2002 beschlossen und beruht auf dem globalen Aktionsprogramm Agenda 21, welches 1992 in Rio de Janeiro durch die Vereinten Nationen verabschiedet wurde. In diesem Programm verpflichten sich die 170 Unterzeichnerstaaten, das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung in einer nationalen Agenda umzusetzen.

Aus raumplanerischer Sicht verfolgt Deutschlands nationale Nachhaltigkeitsstrategie zwei wesentliche flächenpolitische Ziele:

- Reduktion der aktuellen täglichen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag (Mengenziel) sowie
- vorrangige Innenentwicklung im Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3:1 (Qualitätsziel) (vgl. *Bock/Hinzen/Libbe* 2011, S. 41).

Dieses Strategiebündel zielt zum einen auf eine Qualitätssteuerung, indem der Außenbereich mit seinen wertvollen Freiräumen und Kulturlandschaften durch einen Vorrang der Innenentwicklung und durch eine Aufwertung von Siedlungsflächen geschont wird, zum anderen auf eine restriktive Mengensteuerung zur Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen. Beide Ansätze hängen zusammen und wirken auf sich ergänzende Ziele.

Der Bund hat die Möglichkeit, die Vorstellungen und Leitbilder der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Raumordnungsgesetz und dem Baugesetzbuch zu verankern und damit mittelbar Einfluss auf die Umsetzung der flächenpolitischen Ziele zu nehmen. Dies erfolgt beispielsweise durch

- die Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes (§ 18 (1) ROG) auf der Grundlage der Raumordnungspläne und in Zusammenarbeit mit den für Raumordnung zuständigen Landesbehörden;

- die Grundsätze der Raumordnung (§ 2 (2) ROG) und deren Konkretisierung durch Ziele und Grundsätze der Raumordnungspläne der Länder (§§ 7, 8 ROG) und der Regionalplänen (§ 9 ROG) sowie durch die Verfahrensregelungen zur Strategischen Umweltprüfung (§ 14b UVPG);
- die Raumbesichtigung, vor allem das Nachhaltigkeitsbarometer Fläche (in Vorbereitung) (§ 18 (5) ROG) und die Raumordnungsberichte (§ 21 ROG);
- die Berücksichtigung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung bei der Aufstellung der kommunalen Bauleitpläne (§1 Abs. 5 BauGB);
- die Ausweitung der Möglichkeiten für die Kommunen, Innenentwicklung und nachhaltiges Flächenmanagement zu fördern, z.B. über die Umweltprüfung (§2 Abs. 4 BauGB), Bebauungspläne für die Innenentwicklung (§13a BauGB) und über Baulandkataster (§200 BauGB) (vgl. *Bock/Hinzen/Libbe* 2011, S. 43).

Gesetzliche verbindliche Vorgaben zur Stadt- und Bebauungsplanung finden sich im Raumordnungsgesetz und im Baugesetzbuch sowie der Raumordnungsverordnung und der Baunutzungsverordnung (*Umweltbundesamt* 2012b). Darin sind auch Angaben zum nachhaltigen Handeln und klare Ziele zur Reduktion des Flächenverbrauchs verankert (*Umweltbundesamt* 2012a).

Der Unterschied zur britischen Strategie liegt vor allem darin, dass man sich noch auf vereinzelte Themen konzentriert und keinen umfassenden Ansatz zur Nachhaltigkeit in allen politischen Bereichen anstrebt. Die Zielerreichung kann jedoch anhand konkret messbarer Indikatoren wie dem täglichen zusätzlichen Flächenverbrauch besser verfolgt werden. So zeigen die Daten, dass in Deutschland der tägliche Verbrauch allmählich zurückgeht. Im Jahre 2010 lag der Verbrauch aber noch bei 77 ha pro Tag und verdeutlicht damit die Notwendigkeit weitere bzw. effektivere Maßnahmen zu entwickeln, um das gesteckte Ziel bis 2020 wirklich erreichen zu können (vgl. *Statistisches Bundesamt* 2012, S. 14). Derzeitige Maßnahmen zur Minderung des Flächenverbrauchs sind die Innenentwicklung, die sich auf eine Nutzung des vorhandenen Flächenpotenzials innerhalb der Siedlungsflächen konzentriert, eine Steigerung der Flächeneffizienz, Kooperationen und Ressourcenmanagement sowie die Qualifizierung von Freiflächen (vgl. *Dosch* 2002, S. 37).

Ebene der Länder und Regionen

Die Leitbilder der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und die Ziele und Grundsätze der Raumordnung des Raumordnungsgesetzes werden auf der Ebene der Bundesländer berücksichtigt und konkretisiert. Ein wesentliches Instrumentarium hierfür stellen die Landesentwicklungspläne oder -programme sowie die Regionalpläne dar, die daraus entwickelt werden.

Die BMVBS/BBR-Veröffentlichung „Nachhaltigkeitsbarometer Fläche“ gibt einen Überblick über die in den Bundesländern verfolgten flächenpolitischen Ziele. Darin wird deutlich, dass diese Ziele in die einschlägigen Gesetze und Planwerke der Landesplanung Eingang gefunden haben. Dazu gehören Landesentwicklungs- und Regionalpläne sowie Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne (vgl. *Bock/Hinzen/Libbe* 2011, S. 43).

Regionalpläne bieten bezüglich der Planinhalte die Möglichkeit, Grünzüge, Grünzäsuren oder Vorranggebiete für bestimmte Nutzungen auszuweisen (vgl. *Bürklein* 1995). Dieses Instrumentarium ist vom Ansatz her vergleichbar mit den englischen Green Belts. Im Projekt COMMUN wurden beispielsweise die Begriffsdefinitionen für die deutschen

Grünzüge und die britischen Green Belts einander gegenübergestellt. Dabei fällt auf, dass diese kaum voneinander abweichen (vgl. *COMMIN – The Baltic Spatial Concept Share*; ohne Jahresangabe).

„Grünzüge und die kleinräumigeren, die Grünzüge ergänzenden Grünzäsuren sind regionalplanerische Ordnungsinstrumente zur Freiraumsicherung. Ein regionaler Grünzug ist ein zusammenhängender Bereich, der für unterschiedliche ökologische Funktionen oder für die Erholung gegenüber einer Besiedlung oder gegenüber anderen funktionswidrigen Nutzungen gesichert werden soll. In Ergänzung zu den regionalen Grünzügen werden teilweise Grünzäsuren, auch Trenngrün genannt, ausgewiesen. Dieser eher kleinräumige Bereich wird für siedlungsnahe Erholungsfunktionen und zur Gliederung dicht zusammenliegender Siedlungsgebiete festgelegt. Grünzäsuren sollen in Verbindung zur freien Landschaft stehen, als Klimaschneisen und Lebensraum sowie Rückzugs- und Austauschgebiet für Pflanzen und Tiere dienen“ (*Akademie für Raumforschung- und Landesplanung*, ohne Jahresangabe). Da die Regionalpläne durch die kommunalen Flächennutzungspläne konkretisiert werden, gab es aber immer wieder Nutzungskonkurrenzen zu bestehenden Ausweisungen von Grünzügen.

Vorranggebiete sind in § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG definiert als „Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind“. Sie können für unterschiedliche Nutzungen festgelegt werden, u.a. auch für Siedlungsentwicklung oder Natur und Landschaft.

Strategien auf kommunaler Ebene

Die Agenda 21 beinhaltet einen Handlungsauftrag an die Gemeinden, da diesen eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung zukommt. Ziel ist es die Bürger stärker an den Entscheidungs-, Planungs- und Umsetzungsprozessen zu beteiligen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Kommunen zu fördern (vgl. *Vereinte Nationen für Umwelt und Entwicklung* 1992, Kapitel 28). Zehn Jahre danach fiel die Bilanz in den meisten Ländern verglichen mit den gesetzten Maßstäben ernüchternd aus.

In Deutschland war neben vielen anderen Herausforderungen die mangelnde Umsetzung bei der Stadtplanung ein wichtiger Grund für das Nichterreichen der gesteckten Ziele (vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung* 2002). Bis heute finden sich für jedes Bundesland oder jeden Landkreis viele unterschiedliche Ansätze und Bemühungen, die lokale Agenda 21 auf kommunaler Ebene umzusetzen. Eine einheitliche Strategie, die nachhaltige Stadt- und Bebauungsplanung als integralen Bestandteil der Umsetzung der lokalen Agenda 21 festlegt, existiert nicht.

Die schottischen Kommunen mussten dagegen bis 1996 eine Lokale Agenda 21 angefertigt haben, welche in vielen Fällen auch die Stadt- und Bebauungsplanung umfasste (vgl. *Brand* 1999, S. 171).

Darüber hinaus sind in Deutschland auf kommunaler Ebene weitere umfassende Regelungen zur Steuerung der Flächennutzung im Einsatz: Aus dem in Deutschland gültigen Gegenstromprinzip ergibt sich, dass die Bauleitpläne den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung auf Bundes- und Landesebene anzupassen sind (§1 Abs. 4 BauGB). Auf der Grundlage des Baugesetzbuches kommt den Gemeinden als Basis ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie die Planungshoheit für das Gemeindegebiet zu. Im Rahmen dieser sogenannten Bauleitplanung wird die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstü-

cke in der Gemeinde vorbereitet und zu geleitet (§1 BauGB). Die Bauleitplanung ist zweistufig aufgebaut:

- Der Flächennutzungsplan gilt als vorbereitender Bauleitplan für das gesamte Gemeindegebiet. Er ist ein behördenverbindliches, gemeindeeigenes Lenkungsinstrument, das die planenden Behörden bindet, nach außen jedoch keine unmittelbare Rechtswirkung entfaltet. Auf der Grundlage der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung und der vorhersehbaren Bedürfnisse der Gemeinde stellt der Flächennutzungsplan die Art der Bodennutzung in den Grundzügen dar. Flächennutzungspläne werden vorwiegend im Maßstab 1:10.000, teilweise auch im Maßstab 1:20.000 erstellt.
- Der Bebauungsplan ist der verbindliche Bauleitplan für einen klar abgegrenzten Teil des Gemeindegebietes. Er wird von der Gemeinde als Satzung (Rechtsnorm) beschlossen und ist dadurch für jede_n Bürger_in verbindlich. Der Bebauungsplan nimmt die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung vor und bildet die Grundlage für weitere zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen (z.B. Umlegung, Enteignung, städtebauliche Sanierung). Maßstab der Bebauungspläne ist 1:500 oder 1:1.000 (vgl. *ARL/VLP-ASPAN* 2008, S. 21).

Grundsätzlich bildet der Flächennutzungsplan den Rahmen für die Aufstellung von Bebauungsplänen. Das Baugesetzbuch regelt das Aufstellungsverfahren und die Planungsgrundsätze. Die Planinhalte sind über die Planzeichenverordnung geregelt.

Regelungen auf interkommunaler Ebene

Was die Regelungsmöglichkeiten auf interkommunaler Ebene betrifft, besteht die Möglichkeit, den kommunalen Flächennutzungsplan und den Regionalplanung in ein Planwerk zusammenzuführen. Dieser sogenannte „regionale Flächennutzungsplan“ ermöglicht eine Verschlankung des deutschen Planungssystems, indem eine Planungsebene eingespart werden kann, ohne den Gestaltungsanspruch der Raumplanung zu reduzieren. Diese Planform kann sowohl den normativen Rahmen für interkommunale Abstimmungsprozesse bilden, als auch in Verdichtungsräumen zum Einsatz kommen (vgl. *Domhardt* 2010, S. 3).

Zur Umsetzung dieses Plantyps müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. So muss einerseits die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgen. Andererseits muss der Plan sowohl den Vorschriften über die Regionalplanung als auch den Vorschriften des Baugesetzbuches entsprechen. Dies gilt insbesondere für die notwendigen Planzeichen beider Planarten (§8 Abs. 4 ROG). Der regionale Flächennutzungsplan stellt eine Möglichkeit der abgestimmten Flächennutzung dar, die aber nicht flächendeckend (bundesweit) zum Einsatz kommt. Als erstes Bundesland hat beispielsweise Hessen von dieser rahmenrechtlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht und im Hessischen Landesplanungsgesetz im Jahr 2002 den regionalen Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main eingeführt. Mittlerweile gibt es landesrechtliche Vorschriften zur regionalen Flächennutzungsplanung in Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen (vgl. *ARL/VLP-ASPAN* 2008).

Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden

Viele der Instrumente zur Förderung der kommunalen Innenentwicklung im Baugesetzbuch wurden mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden geschaffen. Dieses Gesetz ist am 20. September 2013 in Kraft getreten und hat das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung in einigen zentralen Punkten bezüglich der Innenentwicklung geändert.

So wurden einerseits die vorgängig bereits genannten Planungsgrundsätze der Innenentwicklung in §1 Abs. 5 BauGB hinzugefügt. Diese besagen, dass die städtebauliche Entwicklung in den Gemeinden und Städten vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll.

Auch um diese Planungsgrundsätze zu unterstreichen, wurde in den ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz (§1a BauGB) im zweiten Absatz eine zusätzliche Hürde zur Nutzbarmachung von Kulturland eingebaut. Diese besagt, dass eine Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen begründet werden soll. Dabei gilt es auch, Angaben zur möglichen Innenentwicklung mit einzubeziehen (u.a. Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Möglichkeiten der Nachverdichtung).

Weitergehend wurden die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen erweitert, die hauptsächlich die Darstellung der Ausstattung des Gemeindegebiets mit zentralen Versorgungsbereichen in Flächennutzungsplänen (§5 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. D BauGB) ermöglichen soll.

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen zur Förderung der Innenentwicklung wurden auch die Möglichkeiten der Überschreitung der sogenannten Obergrenzen des §17 Abs. 1 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) erweitert. Die festgelegten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung der einzelnen Baugebiete können nun überschritten werden, wenn die Überschreitung durch Umstände ausgeglichen ist oder durch Maßnahmen ausgeglichen wird, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden (§17 Abs. 2 BauNVO).

Bebauungspläne der Innenentwicklung (§13a BauGB)

Bereits im Zuge des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung von Städten, welches zum 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, wurde der §13a (Bebauungspläne der Innenentwicklung) ins Baugesetzbuch integriert. Er wurde geschaffen, um im Interesse einer Stärkung der Innenentwicklung die erstmalige Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke zu verringern und hierbei die vorhandenen Potenziale für eine Innenentwicklung besser auszuschöpfen (vgl. *Kuschnerus* 2010, S. 85).

Der Bebauungsplan zielt dabei explizit auf die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung ab. Unter Wiedernutzbarmachung von Flächen hat der Gesetzgeber hierbei insbesondere an innerhalb des Siedlungsbereichs brachgefallene Flächen gedacht und zählt dazu etwa aufgegebene Bahnanlagen, ehemals militärisch genutzte Areale oder nicht mehr genutzt Gewerbebrachen (vgl. *Kuschnerus* 2010, S. 85).

Im Sinne des §13a BauGB kann von einer Nachverdichtung gesprochen werden, wenn die bislang vorgegebenen baulichen Ausnutzbarkeiten erhöht werden sollen. Un-erheblich dabei ist, ob die vorgegebenen baulichen Ausnutzungen auf Grundlage des §34 BauGB2 oder den Festsetzungen eines einschlägigen Bebauungsplans bestehen. Die Er-

höhung dieser Ausnutzungen ist sowohl in vertikaler, als auch horizontaler Ebene denkbar (vgl. *Kuschnerus* 2010, S. 85).

Unter weiteren Maßnahmen der Innenentwicklung versteht der Gesetzgeber auch solche Planungen, die der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile dienen (vgl. *Deutscher Bundestag* 2006, S. 12). Somit kommen im Grunde alle Umgestaltungen der baulichen Strukturen in Betracht, die eine Umnutzung des baulichen Bestandes, seine baulichen Änderungen, Erweiterungen oder sogar Reduzierungen zum Ziel haben (vgl. *Kuschnerus* 2010, S. 86).

Die zentralen Vorteile des Bebauungsplans der Innenentwicklung liegen in den Verfahrensvorteilen, die diesem gewährt werden. Der Bebauungsplan darf im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, sofern er die Größe der Grundfläche von 20.000 m² nicht überschreitet, beziehungsweise wenn bei einer Größe von 20.000 bis 70.000 m² bei einer überschlägigen Prüfung durch die Gemeinde die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat (§13a Abs. 1 BauGB).

Im beschleunigten Verfahren kann von der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange nach §3 Abs. 1 und §4 Abs. 1 BauGB abgesehen werden, dies in Anwendung von §13 Abs. 2 BauGB. Eine weitere wesentliche Erleichterung besteht darin, dass im beschleunigten Verfahren ebenfalls von der Umweltprüfung und dem Umweltbericht abgesehen werden kann. Hinzu kommt, dass von der Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz abgesehen werden kann und ein Ausgleich nicht notwendig ist, sofern die Fläche des Bebauungsplans der Innenentwicklung die Größe von 20.000 m² Grundfläche nicht überschreitet (§ 13 a Abs. 1 Satz 4 BauGB).

Als letzte gewichtige Verfahrenserleichterung sei genannt, dass ein Bebauungsplan, der von Darstellungen des Flächennutzungsplans abweicht, auch aufgestellt werden kann, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist. Der Flächennutzungsplan ist nachträglich lediglich zu berichtigen (§ 13 a Abs. 2 Satz 3 BauGB).

Anreizorientierte Instrumente der Flächennutzungssteuerung

Neben der kommunalen Bauleitplanung werden in jüngerer Zeit auch anreizorientierte Planungsverfahren getestet. So führt das Umweltbundesamt (UBA) derzeit mit 15 Musterkommunen ein Modellprojekt durch, bei dem der Handel mit Flächenzertifikaten getestet wird (vgl. *Umweltbundesamt* 2016). Ein solch anreizorientiertes Verfahren, wie es bereits in den 1990er Jahren von der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ vorgeschlagen wurde, könnte in Ergänzung des vorhandenen Instrumentariums der Bauleitplanung hohe Wirksamkeit entfalten (vgl. *Bizer et al.* 1998).

Im System des Flächenhandels bekommen die Kommunen sogenannte Flächenausweisungsrechte (in Form von Zertifikaten) zugeteilt. Soll durch einen Bebauungsplan im Außenbereich neues Baurecht geschaffen werden, müssen sie diese Zertifikate zum Einsatz bringen. Dabei entspricht eine bestimmte Anzahl an Zertifikaten dem Umfang der Fläche, die erstmals für Siedlungs- und Verkehrszwecke herangezogen wird. Das UBA geht von den folgenden Vorteilen des Flächenhandels aus:

- Die Kontingente können sich an Flächensparzielen wie dem „30-Hektar-Ziel“ orientieren.
- Die marktwirtschaftlich ausgerichteten Instrumente stehen Flächenausweisungen in Gemeinden mit geringem Siedlungsdruck entgegen.

- Die Einschränkung neuer Flächenausweisungen hat Preissteigerungen zur Folge. Innerörtliche Brachflächen werden attraktiver, deren Aktivierung wäre in der Attraktivität gesteigert.
- Dadurch, dass die Kontingente frei handelbar sind, werden Flexibilität und Planungshoheit der Kommunen nicht eingeschränkt.
- Flächensparen wird mit finanziellen Anreizen verbunden. Diejenigen Kommunen, die auf neue Flächenausweisungen verzichten, haben die Möglichkeit, Einnahmen zu verbuchen.
- Planungsrecht wird per se nicht beeinträchtigt, da vorhandene normative Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch ein quantitatives Element ergänzt werden (vgl. *Umweltbundesamt* 2016).

4 Der schottische Ansatz nachhaltiger Stadtplanung und Flächennutzung

Nachhaltigkeitspolitik in Schottland

Schottland verfügt politisch gesehen über eine ausgeprägte Unabhängigkeit und große Verfügungsgewalt in Bezug auf die Raumplanung (vgl. *Peel/Lloyd* 2007, S. 397). Vor diesem Hintergrund und der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Mainstreaming Sustainable Development“ als Rahmenwerk verfolgt die schottische Regierung eine nachhaltige Entwicklung. Eine nachhaltige Wirtschaft, Good Governance, ein verantwortungsvoller Umgang mit Wissenschaft, ein Leben innerhalb natürlicher Grenzen und eine starke, gesunde und gerechte Gesellschaft entsprechen den Prinzipien der Nachhaltigkeitspolitik der britischen Regierung. Die Umsetzung dieser Strategie begleitet und unterstützt die Sustainable Development Commission, eine unabhängige Beratungsstelle zur Nachhaltigkeit für Ministerien und Gemeinden (vgl. *Hajduk/Knopf* 2010, S. 3; *Department for Environment* 2011, S. 2). Weitere Inhalte dieser Strategie sind eine Berichtspflicht für Ministerien und Landesverwaltungen sowie Indikatoren, um den Fortschritt einer nachhaltigen Entwicklung messen und bewerten zu können. Mit der Veröffentlichung von „One Future – Different Paths“ als gemeinsames Rahmenwerk erkannten die Verwaltungen von Schottland, Wales, Nordirland und die Regierung des Vereinigten Königreichs und Nordirlands diese Rahmenbedingungen an und verpflichteten sich unter der Maßgabe „A shared endeavour“ nach diesen Vorgaben eine nachhaltige Entwicklung in ihren Gebieten umzusetzen (vgl. *Hajduk/ Knopf* 2010, S. 5; *Department for Environment* 2005, S. 5). Zur Messbarkeit der Zielerreichung wurden Indikatoren erarbeitet, die den Fortschritt dokumentieren sollen und eingesehen werden können (vgl. *The Scottish Government* 2007a; *The Scottish Government* 2007b).

Unter diesen Gegebenheiten konzipierte die schottische Regierung eine nachhaltige Stadt- und Bbauungsplanung. Für die Nachhaltigkeit der Stadtplanung sind keine konkreten Indikatoren von nationaler Seite vorgegeben, daher greifen in diesem Bereich nur die Leitprinzipien und die Berichtspflicht. Eine zahlenbasierte Erfolgskontrolle wird dadurch erschwert.

Schottische Vorgaben zur Stadt- und Bebauungsplanung

Schottische Raumordnungspolitik

Rechtliche Regelungen zur schottischen Raumordnungspolitik sind im Gesetz „Planning etc. (Scotland) Act 2006“ verankert. Dabei werden in Teil II unter Sektion 3E gesetzliche Anweisungen zu nachhaltiger Entwicklung und Planung gegeben. Darauf aufbauend finden sich Vorgaben und Handlungshinweise zur Stadt- und Bebauungsplanung in verschiedenen ergänzenden Dokumenten. Die Scottish Planning Policy (SPP) umfasst Aussagen der schottischen Regierung zu Belangen von Flächennutzung und Flächenplanung auf Länderebene, die durch spezifischere Vorgaben unterstützt werden. Im National Planning Framework (NPF) ist die Strategie der schottischen Regierung zur langfristigen, räumlichen Entwicklung des Landes niedergeschrieben. Zur gesetzlichen und prozeduralen Implementierung sind Anleitungen in den Circulars gegeben. Weitere wichtige Informationen zu bewährten Methoden und Entwicklungsangelegenheiten werden durch die Planning Advice Notes (PAN) und Design Advice Guidance zur Verfügung gestellt (vgl. *The Scottish Government 2007; The Scottish Government 2010*).

Grüngürtel (Green Belts) als Planungsinstrumente zur Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung haben in Großbritannien eine lange Tradition und wurden beispielsweise mit der Town and Country Planning Act von 1947 erstmals rechtlich verankert (vgl. *Greenbelt Politics UK*; ohne Jahresangabe). Es ist daher nachvollziehbar, dass auf bewährte Instrumente zurückgegriffen wird, wenn es um die Umsetzung von Nachhaltigkeit geht. Die Vorgaben der schottischen Regierung messen Grün- und Freiflächen eine große Bedeutung in sozialer, ökologischer und ökonomischer Hinsicht für eine nachhaltige Stadt- und Bebauungsplanung zu. Im Hinblick auf den sozialen Gesichtspunkt ergeben sich aus gut gewarteten und verwalteten Räumen Gelegenheiten für die gesamte Gemeinde, untereinander zu interagieren und am öffentlichen Leben teilzunehmen. Neben diesem Aspekt laden diese Flächen zur Erholung und zum Sport ein und helfen, einen aktiven und gesunden Lebensstil zu führen. In Bezug auf die Umwelt definieren Grün- und Freiflächen zu einem erheblichen Anteil die Struktur und Identität einer Stadt und ermutigen bei gutem Design zum Wandern und Radfahren. Ferner wird durch ausreichend Grün- und Waldfläche eine Diversität an Tieren und Pflanzen erhalten. Vor allem Wälder können der Luftverschmutzung entgegenwirken und als Windschutz den Energiebedarf von Häusern senken. Wirtschaftlich gesehen ist eine gut entworfene und verwaltete Stadt- und Bebauungsplanung förderlich, da dadurch die Attraktivität des Standortes zunimmt und so Investoren und Touristen angelockt werden. Außerdem können Freiflächen in Form von Gärten und Wäldern wirtschaftlich genutzt werden (§§ 7-9 Planning Advice Note 65).

Aus diesem Grund sollen die Planungsbehörden auf Kreisebene eine Strategie für ihre Gebiete entwickeln, die einen langfristigen Ansatz zur Verwaltung der Grün- und Freiflächen bilden. Dabei werden der aktuelle und zukünftige Bedarf berücksichtigt und Städte wie auch Gemeinden richten ihre lokalen Stadt- und Bebauungspläne daran aus. Eine Vorgehensweise und weitere Informationen zur Entwicklung einer Strategie sind in der PAN 65 „Planning and Open Space“ zur Unterstützung der Behörden zusammengefasst. Eine gemeinsam entwickelte Strategie schafft durch eine gemeinsam geteilte Vision Rahmenbedingungen für Grün- und Freiflächen und beinhaltet eine Bestandsprüfung nach Menge und Qualität der Flächen sowie klare Prioritäten.

Entwicklung einer Planungsstrategie

Zu Beginn der Strategieentwicklung erarbeiten alle öffentlichen und privaten Beteiligten (Kommune, Planungsbüros, Vereine, Nachbarschaftsorganisationen) eine gemeinsame Vision. Dabei werden Rahmenbedingungen und gemeinsame Ziele erarbeitet, die die Erwartungen der unterschiedlichen Partner in Bezug auf Verteilung, Qualität und Flächenfunktionen einbeziehen. Dies bildet den politischen, strategischen und praktischen Kontext für die Auditierung, die Bemessung der Qualität und Tauglichkeit der Flächen sowie strategische Entscheidungen. Mit der Unterschrift aller wichtigen Partner auf dem Dokument geht man in die Phase des Audits über (§ 23 Planning Advice Note 65). In dieser Phase werden die Grün- und Freiflächen, die sich innerhalb der Siedlung befinden oder daran unmittelbar angrenzen, gemäß den Angaben aus § 13 der PAN 65, in einem Audit bestimmt und kategorisiert (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Kategorien der Planning Advice Note 65

Typen an Grün- und Freiflächen	Beschreibung
Öffentliche Parks und Gärten	Als öffentliche Parks oder Gärten entworfene, gebaute, verwaltete und gewartete Flächen
Private Gärten	Mit Häusern verbundene Gärten zur privaten Nutzung
Zier- und Stadtfreizeitflächen	Flächen zur optischen Verschönerung oder zwischen Gebäuden, umwelt- oder sicherheitsbedingte Freiflächen die für informelle und soziale Aktivitäten wie Sonnen, Spielen oder Picknicken verwendet werden
Spielplätze	Flächen, die sichere und zugängliche Möglichkeiten zum Spielen für Kinder bieten, meist in Wohngegenden
Sportplätze	Flächen, die für Sportaktivitäten entworfen und gebaut worden sind
Grünstreifen	Fuß- und Fahrradwege, die Grün- und Freiflächen miteinander verbinden oder Zugang zur Landschaft in der Umgebung bieten
Natürliche/halbnatürliche Grünflächen	Unberührte Grünflächen, Wälder und Auen
Schrebergärten	Flächen auf denen Obst und Gemüse angebaut wird
Öffentliche Flächen	Plätze, Straßen und Promenaden
Friedhof	Friedhofsfläche
Sonstige	Für lokale Besonderheiten in Bezug auf Grün- und Freiflächen gedacht

Quelle: § 13 Planning Advice Note 65.

Neben der Flächengröße werden zudem Typ, Funktion, Zustand, Instandhaltungsanforderungen sowie die Intensität der Nutzung erhoben. Hierfür wird der Gebrauch eines Geographic Information Systems (GIS) empfohlen und mit Fördergeldern subventioniert, da dadurch die Daten mit gewährten Baugenehmigungen und der Stadt- und Bebauungsplanung abgeglichen und schneller an alle wichtigen Partner verteilt werden können. In einer Analyse der gewonnenen Daten werden unabhängig von privatem oder öffentlichem Besitz die vorhandenen Ressourcen und deren Funktion bestimmt und der derzeitige und zukünftige Bedarf an verschiedenen Flächentypen ermittelt. So können Informationen zu Defiziten, Überschüssen, Qualität, Zugänglichkeit und Erreichbarkeit der Grün- und Freiflächen gewonnen werden. Zudem werden die ausgewiesenen Flächen anhand von lokal angepassten Standards bewertet. Grundbestandteile hierbei sind Indikatoren für Qualität, Quantität und Zugänglichkeit. So wird beispielsweise die Menge an Frei- und Grünflä-

chen in Relation zur Anzahl der Haushalte oder Einwohner gesetzt oder die Zugänglichkeit in Form von Distanz beziehungsweise Reiseaufwand bestimmt. Aus der Kombination aller Indikatoren bestimmt sich die Güte aller erfassten Grün- und Freiflächen (§§ 24ff. Planning Advice Note 65).

Die Ergebnisse des Audits werden gemäß den Rahmenbedingungen des gemeinsamen Verständnisses der Vision zu klaren politischen Statements zusammengefasst. Dabei werden Prioritäten und das weitere Vorgehen konkret festgelegt. Neben den erhobenen Daten sollen in der Strategie auch die Bedürfnisse und Bestrebungen der Stadtgemeinden berücksichtigt werden. Durch die Festlegung einer Strategie zur nachhaltigen Stadt- und Bebauungsplanung ergeben sich die Vorteile einer erhöhten öffentlichen Wahrnehmung, der fundierten Begründungsmöglichkeit für Ausgaben in diese Richtung sowie einer Basis für engere Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Interessenvertretungen. Außerdem dient die Strategie als Grundlage für die Beantragung von Fördergeldern der Regierung für entsprechende Maßnahmen. Die Vorgaben aus der Strategie werden durch die Bebauungspläne auf Gemeindeebene konkret umgesetzt (§§ 32ff. Planning Advice Note 65).

Konkretisierung der Strategie durch Bebauungspläne

Die erarbeiteten Ziele der Strategie werden zu Plänen und Bebauungsvorgaben konkretisiert, die den Schutz und die Förderung der Grün- und Freiflächenqualität sicherstellen sollen. In diesen Plänen wird zum einen bestimmt, welche Flächen wichtig sind und langfristig vor der Bebauung geschützt werden müssen und zum anderen, welche Gebiete erheblichen Verbesserungsbedarf aufweisen und deswegen gefördert werden müssen. Bei dieser Festlegung ist nicht nur die Quadratmeteranzahl, die Qualität der Grün- und Freiflächen sowie die Lage von Bedeutung, sondern auch eine gute Vernetzung der Gebiete untereinander, um eine gute Instandhaltung und Verwaltung zu gewährleisten. Im Bebauungsplan soll angegeben werden, bei welchen Bebauungsmaßnahmen zusätzlich neue Grün- und Freiflächen angelegt werden müssen (§§ 37ff. The Planning Advice Note 65).

Stadt- und Bebauungspläne von größeren Städten müssen, in Bezug auf die Vorgaben zur Flächennutzung, die Regelungen zum Grüngürtel der SPP beachten. Durch die Ausweisung von Flächen, die nicht bebaut werden dürfen, kann das Wachstum der Stadt an die geeignetste Stelle gelenkt und die Regeneration von Flächen unterstützt werden. Außerdem wird damit Qualität, Charakter, Landschaft und Identität der Stadt geschützt und der Zugang zu Grün- und Freiflächen in der und um die Stadt gesichert. Dabei weist die Baubehörde nur Flächen als Grüngürtel aus, die einen Beitrag zur Erreichung der Strategieziele leisten können. Daraus kann sich ergeben, dass der grüne Gürtel die Stadt nicht umschließt, sondern eine andere Form annimmt, damit das Wachstum der Stadt nicht verhindert, sondern in eine entsprechende Richtung gelenkt wird. Die ausgewiesenen Flächen können für Gartenbau, traditionelle Land- und Forstwirtschaft sowie für kleine Einrichtungen zur Erholung genutzt werden (§§ 159 ff. Scottish Planning Policy). Für Bauprojekte in diesen Gebieten oder eine Verschiebung der Grenzen muss die Gemeinde eine Genehmigung bei den schottischen Ministerien beantragen (§ 14 Planning Circular 1 2009: Development Planning). Damit bleibt die Entscheidungsgewalt über den Grüngürtel auf Länderebene in politischer Hand und stärkt die ökologischen und sozialen Gesichtspunkte gegenüber den dominierenden wirtschaftlichen Einflüssen auf den Flächenverbrauch.

Lokale Umsetzung der politischen Vorgaben

Im November 2011 hatten 24 der insgesamt 32 Landkreise in Schottland ihre Grün- und Freiflächen entsprechend der PAN 65 in einem Audit erfasst und kategorisiert. Die anderen acht Bezirke führten zu diesem Zeitpunkt ihre Audits durch. Es wurde von der gesamten Stadtfläche in Schottland, die etwa 4.500 km² beträgt, knapp 40% als Grün- und Freiflächen ausgewiesen. Der Hauptanteil der Grün- und Freiflächen fiel dabei auf private Gärten (39%), natürliche und halbnatürliche Flächen (22%) sowie Zier- und Stadtfreizeitflächen (16%) (vgl. *Greenspace Scotland* 2012, S. 5). 25 der insgesamt 32 schottischen Verwaltungsbezirke (Council Areas) hatten bereits lokal angepasste Standards zur Bewertung der Grün- und Freiflächen oder waren dabei solche zu entwickeln. Knapp die Hälfte der Landkreise mit einem Audit hatten eine Strategie zur nachhaltigen Stadt- und Bebauungsplanung veröffentlicht und in 15 anderen Gebieten arbeitete man an einer solchen (vgl. *Greenspace Scotland* 2012, S. 23).

5 Kritische Beurteilung der Nachhaltigkeitswirkung des schottischen Ansatzes und Adaptionmöglichkeiten für Deutschland

Politische Rahmenbedingungen

Wie Tabelle 2 verdeutlicht, unterscheiden sich die politischen Rahmenbedingungen der Raumplanung in Schottland und Deutschland stark. Mit Blick auf die aktuelle Problemstellung fehlender Nachhaltigkeit in der Stadt- und Bebauungsplanung stellt sich die Frage, ob die Komplexität der gesetzlichen Verankerung in Deutschland reformiert werden sollte. Dies könnte in einer Vereinfachung der Regelungswerke und einer stärker strategischen Ausrichtung resultieren. Das Mehrebenensystem mit starken regionalen Institutionen und Freiheiten in der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie in der Stadtentwicklung stellte sich in Großbritannien als wirkungsvolle Methode heraus, die Nachhaltigkeitsziele der nationalen Strategie zu erreichen. Hierbei ist insbesondere darauf hinzuwirken, dass die deutschen Regelungen dort kohärenter gestaltet werden, wo sie entweder zu komplex oder sogar widersprüchlich zueinander sind.

Ein verstärkter Fokus auf Regionalpläne wie in Schottland und ein Abschwächen der kommunalen Autonomie könnten längerfristig die kommunale Selbstverwaltung stärken, da die nicht nachhaltige Flächenausweisung aufgrund kommunaler Konkurrenz vermieden wird. Es ergibt sich die Chance zu überörtlicher Planung und Zusammenarbeit in der Steuerung von Baulandnachfrage für eine nachhaltige Flächennutzung (vgl. *Dosch* 2002, S. 41). Der Deutsche Städtetag fordert eine stadtreionale Kooperation und Steuerung im Flächenmanagement, welches über die Regionalplanung hinausgeht (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 27).

Tabelle 2: Normativer Rahmen der Steuerung der Flächennutzung (Gesetze, Programme und Politiken)

Planungsebene	Gesetze, Programme und Politiken	
	Großbritannien	Deutschland
Nationale Ebene	Nachhaltigkeitsstrategie	Bundesraumordnungsgesetz Nationale Nachhaltigkeitsstrategie Baugesetzbuch Baunutzungsverordnung Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden
Gliedstaatliche Ebene bzw. Landesteil-Ebene	Schottland: Planning Act (Scotland) 2006 Scottish Planning Policy National Planning Framework	Bundesländer insgesamt: Landesplanungsgesetze Landesraumordnungspläne bzw. -programme
Teilräumliche Ebene	Landkreisebene: Lokale Strategie für nachhaltige Raumentwicklung	Ebene der Planungsregion: Regionalplan Regionaler Flächennutzungsplan
Gemeinde	Stadt- und Bebauungspläne	Flächennutzungsplan Bebauungsplan Lokale Agenda 21

Quelle: Eigene Darstellung.

Auditierung

Die Anwendung der Kategorien für kleinere und am Meer liegende Gemeinden gestaltete sich in Schottland schwierig. Auf der einen Seite ist durch die Feinheit der Kategorien eine sinnvolle Anwendung nur bei größeren Städten möglich, auf der anderen Seite fehlt „Strand“ als Typvorgabe, obwohl dieser in vielen Siedlungen zu einem großen Teil zu den Grün- und Freiflächen gehört. Im zweiten Schritt des Audits ist hingegen die Subjektivität der lokal angepassten Standards problematisch, anhand derer die Flächen bewertet werden sollten. Zu Fehleinschätzungen der Flächenqualität kam es vor allem durch mangelndes Wissen und fehlende Schulungen. Als Folge kam es zu unterschiedlichen Interpretation derselben Daten. Die Personen- und Zeitintensität dieses Teils des Strategieentwicklungsprozesses verursachten zudem auch hohe finanzielle Kosten (vgl. *Greenspace Scotland* 2010, S. 10).

Eine standardisierte Erfassung und entsprechende Bewertung von Grün- und Freiflächen gemäß einer Vorgabe der Planning Advice Note 65 könnten im Stadtkontext die Planung und Umsetzung eines solchen Freiraumkonzeptes erleichtern. Das Erarbeiten von Flächenkategorien, die deutschlandweit sinnvoll eingesetzt werden können und eine Vergleichbarkeit ermöglichen, stellt jedoch eine Herausforderung dar. Auch die anschließenden Kategorisierung und Bewertung der Flächen stellen eine enorme finanzielle Belastung, wie die Umsetzung in Schottland zeigte, dar.

Für Deutschland fordert der Deutsche Städtetag ein umfassendes Flächeninformationssystem für Deutschland, welches im Idealfall in ein gesamtstädtisches Monitoring zur Stadtentwicklung eingebettet ist (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 26). Hiermit sollen Bestände sowie Veränderungen, Belastungen und Baulandpotenziale erhoben werden (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 10). Erste Bemühungen in die Richtung einer Flächen-Auditierung sind erkennbar. So erfolgt in Bayern eine Flächenerhebung ähnlich zu der in

Schottland (vgl. *Bayerisches Landesamt für Umweltschutz* 2005). Auch die Autoren der aktuellen empirischen Studie zu Grüngürteln in Deutschland fordern eine systematische Bestandsaufnahme (vgl. *Siedentop/Fina/Krehl* 2016, S. 80).

Strategische Ausrichtung

Bei der Erarbeitung und Entwicklung einer Strategie gemäß den Vorgaben von SPP und PAN 65 traten verschiedene Probleme und Hindernisse auf. So gestaltete es sich beim Abstecken der Rahmenbedingungen einer gemeinsamen Vision als schwierig, die Beteiligung aller wichtigen Partner zu sichern, da einige Behörden und Interessensgruppen oft nicht direkt für die Stadtplanung verantwortlich waren und sich deswegen nicht dafür zuständig fühlten, aber indirekt einen Einfluss auf die Flächenplanung hatten (vgl. *Greenspace Scotland* 2010, S. 7). Oft wurde auch eine mangelnde Kooperationsbereitschaft der Baubehörden auf Gemeindeebene bei der Umsetzung der Strategie festgestellt, da diese die Bebauungspläne nicht strategiekonform entwarfen. Außerdem führte der generelle Zeit- und Ressourcendruck in vielen Planungsbehörden zu einer schleppenden Bearbeitung der Aufgaben und somit zu einer verlangsamten Strategieentwicklung (vgl. *Greenspace Scotland* 2010, S. 16).

Der Städtetag regt für Deutschland an, dass die Flächenbereitstellung von einem Ressort zentral koordiniert werden soll (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 26), was den skizzierten Problemen der verteilten Verantwortung entgegen wirken könnte. Überdies empfiehlt der Städtetag eine von Experten gestützte Projektentwicklung gemeinsam mit der Bürgerschaft zur Formulierung eines expliziten Leitbilds zur zukünftigen Entwicklung – in Analogie zur schottischen Strategieentwicklung (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 20).

Grüngürtel

Der für die britische Stadt- und Bebauungsplanung wichtige Grüngürtel um Städte und Kommunen gerät trotz der großen Relevanz und expliziten strategischen Verankerung unter Druck. Wie bereits erwähnt gab es in England zwischen 2012 und 2015 Anträge für die Errichtung von 200.000 Häusern in diesen eigentlich geschützten Grünflächen (vgl. *CPRE* 2015, S. 1). Auch in Schottland gibt es zahlreiche Änderungsanträge, woraus sich zunächst ablesen lässt, dass der unkontrollierten Ausweitung der Städte mit Grüngürteln Einhalt geboten werden konnte. So hat die Stadt Aberdeen beispielsweise 465 Änderungsanträge zum Grüngürtel im Zeitraum von 2006 bis 2009 an die schottischen Ministerien gestellt (vgl. *Aberdeen City and Shire Strategic Development Planning Authority* 2010, S. 28).

Die Grüngürtel werden in einzelnen Fällen kontrovers diskutiert, so beispielsweise im Fall der direkt benachbarten Städte Edinburgh und Lothian: Würde bei einem steigenden Flächenbedarf die Bebauung des Grüngürtels erlaubt werden, entstünde eine zusammenhängende Stadt. Andernfalls würden die Flächen außerhalb des Grüngürtels genutzt werden und ein zerrissenes Stadtbild wäre die Folge. Eine geschlossene Stadt gewährleistet kurze Wege, durch die der Individualverkehr reduziert werden könnte. Außerdem würden damit die Grünflächen im Umland geschützt bleiben, die andernfalls bebaut werden müssten. Zu den Nachteilen zählen die Auflösung der Geschlossenheit des Grüngürtels, die Auswirkungen auf die Umwelt und der steigende Bedarf an Nahverkehrsmitteln (vgl. *Edinburgh City Development Department* 2006, S. 14).

Die Maßnahme eines regionalen Freiraumkonzeptes zur Qualifizierung von Grünflächen könnte durch ein ähnliches Vorgehen wie in Schottland unterstützt werden. Aus

ökologischer und sozialer Sicht wichtige Flächen im Stadtumfeld mit einem Bebauungsverbot zu schützen, um somit eine Intensivierung der Nutzung bereits besiedelter Flächen zu bewirken, könnte eine wirkungsvollere und effizientere Weise sein, den Flächenverbrauch in Deutschland zu reduzieren. Dabei sollen vorhandene Freiräume vernetzt werden und unzersiedelte größere Landschaftsräume gesichert werden (vgl. *Dosch* 2002, S. 42). In Deutschland lässt sich empirisch zeigen, dass die existierenden Grüngürtel eine Nachhaltigkeitswirkung durch die Ökosystem-Funktion für Anwohner_innen entfalten indem sie landwirtschaftliche Flächen, Wälder und Erholungsgebieten vor Urbanisierung schützen (vgl. *Siedentop/Fina/Krehl* 2016, S. 80). Durch Grüngürtel, vor allem in Städten und Gemeinden mit prognostiziertem Bevölkerungsrückgang, könnte die Umstrukturierung des Wohnanlagenbestandes ein nachhaltiges Handeln fördern. Auch bei den Städten mit steigender Einwohnerzahl könnte durch ein Bebauungsverbot der Flächenverbrauch gelenkt und reduziert werden. Dies steht im Einklang mit der Forderung des Städtetags nach Freiraumsicherung durch Flächenpools, Ökokonten oder Bodenfonds, um Grünzüge miteinander zu vernetzen (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 17 und 27). Außerdem begünstigen Transparenz und Konsistenz der Entscheidungsfindungen sowie Zugangsmöglichkeiten des Grüngürtels für Anwohner zu Erholungszwecken die Akzeptanz in der Gesellschaft (vgl. *Friends of the Greenbelt Foundation* 2008, S. 68).

Um potenzielle Spillover-Effekte der Grüngürtel zu vermeiden, wäre eine Ausweitung der Grüngürtel auf größere Maßstäbe und nicht nur auf stark besiedelte Ballungsgebiete sinnvoll (vgl. *Siedentop/Fina/Krehl* 2016, S. 78). Eine Analogie zu Schottland durch eine Ausweisung von Grüngürteln auf Bundesebene wäre in Deutschland aufgrund der föderalen Struktur zwar nicht möglich, das Instrument sollte dennoch so genutzt werden, dass sich die negativen Begleiterscheinungen minimieren lassen.

Ökonomische Auswirkungen

Es ist insgesamt wünschenswert, dass die Stadt- und Bebauungsplanung weniger aus kurzfristigen fiskalischen Gesichtspunkten betrachtet wird (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 27) und dass sich die Kommunen stärker an intergenerationeller Gerechtigkeit und Eigenkapitalerhalt orientieren (hierzu *Spraul u.a.* 2012, S. 940). Auch von *Haaren* und *Nadin* schlagen in ihren Folgerungen für die deutsche Steuerung der Siedlungsflächen ausweisung an ökonomischer Nachhaltigkeit orientierte Instrumente vor, z.B. in Deutschland die Implementierung eines ökologischen Finanzausgleichs, der diejenigen Städte belohnt, welche ihre Entwicklung restriktiv betreiben (*Haaren/Nadin* 2003, S. 353). Pilotprojekte in Rheinland-Pfalz zielen mit einem Folgekostenrechner für Kommunen darauf ab, die kommunale Siedlungspolitik zu modernisieren und nachhaltiger zu gestalten (*Lemke* 2015, S. 6). Auch der Städtetag empfiehlt umfassende Wirtschaftlichkeitsanalysen für verschiedene Szenarien der Stadt- und Flächenentwicklung, in welche die Siedlungsentwicklung einbezogen werden soll (vgl. *Deutscher Städtetag* 2014, S. 27).

In Bezug auf die kurzfristigen ökonomischen Auswirkungen kann für Großbritannien konstatiert werden, dass die teilweise zahlreichen Änderungsanträge durchaus Bürokratiekosten auf Seiten der Landkreise als auch auf Seiten der Regierung verursachen. Die über 150 Änderungsanträge pro Jahr aus Aberdeen (vgl. *Aberdeen City and Shire Strategic Development Planning Authority* 2010, S. 28), einer Stadt mit 220.000 Einwohnern, lassen darauf schließen, dass auch andere größere Städte Änderungen beantragen. Empirische Erhebungen zur Balance zwischen ökonomischen Vor- und Nachteilen sowie den ökologischen und sozialen Vorteilen liegen bislang nicht vor.

Anreizsysteme

Für eine effektivere Steuerung der Flächennutzung sowohl in Deutschland als auch in Schottland wäre das Instrumentarium der handelbaren Flächenausweisungsrechte (in Form von Zertifikaten) ein sinnvolles Anwendungsfeld. Dies könnte an den jeweiligen nationalen Politiken, wie z.B.: „30-Hektar-Ziel“ in Deutschland, oder der Greenbelt-Policy in Schottland, ausgerichtet werden. Auch in der Literatur wird dies als Konsequenz der derzeitigen Politik in Deutschland gesehen (vgl. *Haaren/Nadin* 2003; *Bizer* 1998), und modellhaft getestet. Solche anreizorientierten Instrumente könnten eine wirksame Steuerung und Ergänzung der vorhandenen Instrumente der Bauleitplanung darstellen.

6 Fazit und zukünftige Forschung

Zusammengefasst lässt sich anhand der zur Verfügung stehenden Daten sagen, dass die schottische Vorgabe zur Steuerung der Flächenentwicklung einen sparsameren Umgang mit der Flächenressource bewirkt, der sozial erwünscht ist. Angesichts der derzeit unklaren Zukunftsaussichten in Bezug auf die Rolle von Nachhaltigkeit in der Politik sowohl in Großbritannien als auch in Schottland wären eine Evaluation und Wirksamkeitsanalyse der Maßnahmen wünschenswert, um Stärken und Schwächen feststellen zu können und um weiteren Handlungsbedarf diskutieren zu können. Hierbei könnte das Erheben von Daten zum Flächenverbrauch, zur Anzahl und Gefährdung von Tier- und Pflanzenarten sowie der Nutzungsintensität der Flächen helfen, die Auswirkungen auf die ökologische Nachhaltigkeitsdimension zu überprüfen und gegebenenfalls Anpassungen vorzunehmen.

Berechnungen zum Social Return of Investment (SROI) und weitere Umfragen zu den Erwartungen der Bevölkerung an Grün- und Freiflächen könnten Anhaltspunkte in sozialer Hinsicht geben. Wirtschaftliche Realisierbarkeit und Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit könnten anhand der Investitionen, Beschäftigungszahlen und weiteren langfristigen Indikatoren bemessen werden. Erste Ansätze, um die Vorteile des Schutzes der Natur mit Geld zu quantifizieren, unternimmt Greenspace Scotland mit ihren Projekten „Greenspace is good – so prove it“ und „SROI of Urban Nature Sites“ (vgl. *Greenspace Scotland* 2011). Hierbei handelt es sich um Pilotprojekte, deren Aufgabe es ist, neben der ersten Messbarmachung von Maßnahmen zur Sicherung von Grünflächen, vor allem zu klären, wie ein effizientes Vorgehen sichergestellt werden kann und mit welchen Hindernissen zu rechnen ist.

Für abschließende Aussagen zur Wirksamkeit der Steuerung der Flächennutzung in Schottland liegen keine gesicherten empirischen Erkenntnisse vor. Wirft man einen Blick auf die Planung auf lokaler Ebene, ist festzustellen, dass die Vorgaben und Hinweise aus der Planning Advice Note 65 Anwendung gefunden haben (vgl. *South Ayrshire Council* 2012; *Aberdeen City and Shire Strategic Development Planning Authority* 2013). Inwieweit die Umsetzung der Strategie in der Praxis stattfindet, kann der Literatur nicht entnommen und mangels Daten nicht beurteilt werden. Hier könnte zukünftige Forschung mit der Erhebung von Primärdaten ansetzen, beispielsweise mittels Befragung von Politikern und Bürgern.

Aus gesellschaftlicher Sicht lohnt sich die Mühe des Schutzes und der Verbesserung der Grün- und Freiflächen, da laut Umfrage in Schottland aus dem Jahre 2011 mehr als 50% der Stadtbevölkerung mindestens einmal pro Woche Grünflächen in ihrer Umgebung frequentieren und mehr als Dreiviertel einen Park mindestens einmal pro Monat besuchen (vgl. *Progressive Scottish Opinion* 2011). Die Verteilung und Zugänglichkeit der Parks

muss durchaus als positiv bewertet werden, denn knapp 80% der Befragten konnten eine Grünfläche innerhalb von 10 Gehminuten erreichen. Jedoch konnten die Bedürfnisse der Bevölkerung nicht gänzlich erfüllt werden. So erwarten die Bürger, dass Grünflächen in einem schönen Ambiente zum Entspannen und für Kinder zum Spielen geeignet sind. Aber nur etwa die Hälfte der Befragten konnte das bei den von ihnen besuchten Grünflächen bestätigen (vgl. *Progressive Scottish Opinion* 2011). Ob trotz Erhöhung des Flächendrucks durch Grüngürtel-Vorgaben, die zu steigenden Boden- und Mietpreisen führen, ausreichend und vor allem bezahlbarer Wohnraum für jeden zur Verfügung steht, kann nicht durch öffentlich verfügbare Daten belegt werden.

Aus ökologischer Sicht ist einerseits positiv zu bewerten, dass der Grüngürtel in vielen Städten und Gemeinden weiterhin aufrechterhalten wird und dass durch das damit einhergehende Bebauungsverbot eine Bodenversiegelung verhindert werden konnte. Andererseits können Aussagen über die Vielfalt der Flora und Fauna sowie weiterführende Umweltaspekte auch hier mangels Daten nicht getroffen werden. Zum Einfluss der Grün- und Freiflächen innerhalb der Städte und Gemeinden auf den Erhalt der Umwelt liegen bislang keine Veröffentlichungen vor.

Abschließend sind die klare Struktur der Vorschriften, eine kommunalübergreifende Stadtplanung, eine verpflichtende Kategorisierung der Grün- und Freiflächen sowie die Anwendung eines Grüngürtelkonzeptes zu nennen, welche als Inspiration für deutsche Kommunen bei der Bearbeitung der Herausforderungen dienen könnten. Potenziale für gegenseitige Lernprozesse und Forschungsbedarf sehen die Autoren hinsichtlich des Anreizinstrumentes der handelbaren Flächenausweisungen.

Literatur

- Aberdeen City and Shire Strategic Development Planning Authority*, 2010: Aberdeen City and Shire Structure Plan 2009, Aberdeen.
- Aberdeen City and Shire Strategic Development Planning Authority*, 2013: Aberdeen City and Shire Strategic Development Plan, Aberdeen.
- Akademie für Raumforschung Landesplanung* (ohne Jahresangabe): Glossary. Online verfügbar unter: <http://www.arl-net.de/lexica/de/gr%C3%BCnz%C3%BCge-gr%C3%BCnz%C3%A4sur?lang=en> (Stand: 15.5.2016).
- Albers, Gerd*, 1997: Zur Entwicklung der Stadtplanung in Europa: Begegnungen, Einflüsse, Verflechtungen, Braunschweig, Wiesbaden: Vieweg.
- ARL/VLP-ASPAN*, 2008: Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, Reihe Planungsbegriffe in Europa, Braunschweig: Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Bayerisches Landesamt für Umweltschutz*, 2005: Flächensparen und Kommunale Agenda 21. Online verfügbar unter: http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/flaechensparen_komma21/doc/baustein_11_internet.pdf (Stand: 12.03.2015).
- Beckmann, Klaus*, 2000: Nachhaltige Stadtentwicklung – Begriffsbestimmung, Ziele, Handlungsprinzipien und Handlungsansätze, in: Kissel, H. A. (Hrsg.): Nachhaltige Stadt: Beiträge zur urbanen Zukunftssicherung, Nr. 47, Berlin: SRL-Schriftenreihe, S. 15-42.
- Bizer, Kilian/Ewringmann, Dieter/Bergmann, Eckhard/Dosch, Fabian/Einig, Klaus/Hutter, Gerard*, 1998: Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächenutzung, Berlin, Heidelberg: Springer.
- Bock, Stefanie/Hinzen, Ajo/Libbe, Jens* (Hrsg.), 2011: Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, Eigenverlag.
- Booth, Philip*, 2011: Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison, in: *Town Planning Review*, Jg. 82 (1), S. 13-28.

- Brand, Janet*, 1999: Planning for health, sustainability and equity in Scotland, in: Social Town Planning, Clara H. Greed (Ed.). London, New York: Routledge, S. 166-191.
- Bundeszentrale für politische Bildung*, 2002: Lokale Agenda 21 in Deutschland – eine Bilanz. Online verfügbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/26785/lokale-agenda-21-in-deutschland-eine-bilanz?p=all> (Stand: 12.03.2015).
- Bürklein, Klaus*, 1995: Grünzüge/Grünzäsur; in: Handwörterbuch der Raumordnung. 3. Auflage, Hannover: Verlag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 446-448.
- COMMIN – The Baltic Spatial Concept Share* (ohne Jahresangabe): BSR Glossaries – Germany. Online verfügbar unter: <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/germany/gruenzug-und-gruenzaesur.html> (Stand: 15.5.2016).
- CPRE – Campaign to Protect Rural England*, 2015: Green Belt under Siege: The NPPF three years on, Online verfügbar unter: <http://www.cpre.org.uk/resources/housing-and-planning/green-belts/item/download/3972> (Stand: 21.08.2015).
- Department for Environment*, 2005: One future – different paths: The UK's shared framework for sustainable development, London.
- Department for Environment*, 2009. Framework document for the SDC, London.
- Department for Environment*, 2011: Mainstreaming sustainable development – the government's vision and what this means in practice, London.
- Deutscher Städtetag*, 2014. Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, Positionspapier des Deutschen Städtetages, Berlin und Köln.
- Die Bundesregierung*, 2002: Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. (14/8953).
- Domhardt, Hans-Jörg* (Hrsg.), 2010: Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Bisherige Erfahrungen bei der Aufstellung und Hinweise zur künftigen Handhabung, Hannover.
- Dosch, Fabian*, 2002: Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Flächennutzung?, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 1/2, S. 31-45.
- Dosch, Fabian/Einig, Klaus*, 2005: Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat, in: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 4/5, S. 1-8.
- Edinburgh Council*, 2011: Edinburgh local development plan. Online verfügbar unter: https://www.edinburgh.gov.uk/downloads/file/5978/monitoring_statement (Stand: 02.04.2014).
- Europäische Kampagne Zukunftsbeständiger Städte & Gemeinden*, 2004: Aalborg +10: Inspiring Futures. Online verfügbar unter: http://www.sustainablecities.eu/fileadmin/content/aalborg_commitments_german_final_1_.pdf (Stand: 02.04.2014).
- Farinos Dasi, Joaquín*, 2007: Governance of territorial and urban policies from EU to local level, final report on ESPON Project 2.3.2, Luxembourg.
- Friends of the Greenbelt Foundation*, 2008: Ontario's greenbelt in an international context – comparing Ontario's greenbelt to its counterparts in Europe and North America, Toronto.
- Fuhrich, Manfred*, 2000: Städte der Zukunft – auf dem Weg zur nachhaltigen Stadt, in: Nachhaltige Stadt: Beiträge zur urbanen Zukunftssicherung, Nr. 47, 43-56.
- Gans, Paul*, 2006: Die regionale Vielfalt des demographischen Wandels in Europa, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 64, S. 200-205.
- General Register Office for Scotland*, 2013: Scotland's population 2012: The Registrar General's annual review of demographic trends. SG/2012/113, Newport.
- Greenbelt Politics UK* (ohne Jahresangabe): History of greenbelt in the UK. Online verfügbar unter: <http://www.politics-greenbelt.org.uk/history-of-green-belt-in-the-uk.html> (Stand: 15.5.2016).
- Greenspace Scotland*, 2011: SROI Projekte. Online verfügbar unter: <http://www.greenspacescotland.org.uk/urban-nature-a-good-return-on-investment.aspx> (Stand: 02.04.2014).
- Greenspace Scotland*, 2010: Open space audits and strategies: Review of practice in Scotland, Stirling.
- Greenspace Scotland*, 2012: The second state of Scotland's greenspace report, Stirling.
- Haaren, Christina v./Nadin, Vincent*, 2003: Die Flächeninanspruchnahme in Deutschland im Vergleich mit der Situation in England, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 5, S. 345-356.

- Hajduk, Thomas/Knopf, Jutta*, 2010: Tradition verpflichtet: UK als Vorreiter in der Nachhaltigkeitspolitik. Online verfügbar unter: http://www.innovative-nachhaltigkeit.de/htdocs_de/pdf/Hajduk,Knopf_2010_United_Kingdom.pdf (Stand: 02.04.2014).
- Heemeyer, Carsten*, 2006: Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung: Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle, Beiträge zur Raumordnung, Zentralinstitut für Raumordnung, Münster.
- Heiland, Stefan/Reinke, Markus/Siedentop, Stefan/Draeger, Tanja/Knigge, Markus/Meyer-Ohlendorf, Nils/Blobel, Daniel*, 2006: Beitrag naturschutzpolitischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme, Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln*, 2015: Der künftige Bedarf an Wohnungen – Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise, IW Policy Paper Nr. 24/2015. Köln.
- Knox, Paul L./Meyer, Heike*, 2009: Kleinstädte und Nachhaltigkeit. Konzepte für Wirtschaft, Umwelt und soziales Leben, Basel: Birkhäuser.
- Kuschnerus, Ulrich*, 2010: Der sachgerechte Bebauungsplan – Handreichungen für die kommunale Praxis, 4. Aufl., Bonn: vhw.
- Lemke, Eveline*, 2015: Flächenverbrauch stoppen: Das Beispiel Rheinland-Pfalz, in: *movum – Briefe zur Transformation*, Nr. 6, S. 6.
- Meadowcroft, James/Farrell, Katharine N./Spangenberg, Joachim*, 2005: Developing a framework for sustainability governance in the European Union, in: *International Journal of Sustainable Development*, Nr. 1, S. 3-11.
- Newman, Peter/Thornley, Andy*, 2005: Urban planning in Europe: International competition, national systems and planning projects, London, New York: Routledge.
- Pallagst, Karina*, 2007: Growth management in the USA between theory and practice, Aldershot: Ashgate.
- PAN 65*, 2008: Planning advice note: PAN 65 planning and open space. Online verfügbar unter: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2008/05/30100623/18> (Stand: 02.04.2014).
- Peel, Deborah/Lloys, Greg*, 2007: Neo-traditional planning. Towards a new ethos for land use planning?, in: *Land Use Policy*, Nr. 24, S. 396-403.
- Planning Circular 1*, 2009. Online verfügbar unter: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/02/13153723/16> (Stand: 02.04.2014).
- Planning etc. (Scotland) Act 2006*, 2008. Online verfügbar unter: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2006/17/contents> (Stand: 02.04.2014).
- Progressive Scottish Opinion*, 2011: Greenspace Scotland – omnibus survey 2011: Final report – October 2011, Stirling.
- Rat der Europäischen Union*, 2006: Die erneuerte EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung, Brüssel.
- Rat für nachhaltige Entwicklung*, 2013: Fact Sheet – Kurz und bündig: Der Rat für nachhaltige Entwicklung. Online verfügbar unter: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/der-rat/fact-sheet/?blstr=0> (Stand: 02.04.2014).
- Senatsverwaltung der Stadt Berlin*, 1993: Versiegelung, in: *Auf den Naturhaushalt: Auswirkungen der Versiegelung*, Nr. 1/2, S. 1-10.
- Siedentop, Stefan/Fina, Stefan/Krehl, Angelika*, 2016: Greenbelts in Germany's regional plans – an effective growth management policy?, in: *Landscape and Urban Planning*, Jg. 145 (1), S. 71-82.
- South Ayrshire* (Hrsg.), 2012: South Ayrshire Council proposed local development plan strategic environmental assessment – environmental report. Online verfügbar unter: <http://www.south-ayrshire.gov.uk/planning/strategic-environmentalassessment.aspx> (Stand: 02.04.2014).
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2009: Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), 2012: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2012, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt*, 2013: Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html;jsessionid=0AA7DE7E24137EA83C748616DACC5EB3.cae4 (Stand: 04.04.2014).

Regine Paul

Entgegen aller Wahrscheinlichkeiten?

Erklärungsansätze für die Diffusion risikobasierter Regulierung im föderalen System Deutschlands

Zusammenfassung

Die anglo-amerikanische Verwaltungswissenschaft und -praxis hat in der sogenannten ‚risikobasierten Regulierung‘ (RBR) ein Instrument identifiziert, welches eine effiziente und effektive Priorisierung knapper Ressourcen erlaubt und damit die Legitimität von Verwaltungshandeln stärken kann. Obwohl RBR als universales Regulierungstool gehandelt wird, gilt ihre Anwendung im fragmentierten föderalen System Deutschlands als eher unwahrscheinlich. Der Beitrag untersucht die vermutete institutionelle Inkompatibilität von RBR und Föderalismus kritisch und versucht dabei die empirisch beobachtbare dezentrale Diffusion von RBR in drei Politikfeldern – der Lebensmittelsicherheit, dem Hochwasserschutz und dem Arbeitsschutz – zu erklären. Eine interpretative Policy-Analyse demonstriert, dass die dezentrale Hinwendung zu RBR in Deutschland einerseits mithilfe verschiedener isomorpher Anpassungsprozesse erklärbar ist, die andererseits durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Akteure im Mehrebenensystem Europas zusätzlich befördert werden. Die gestiegene reformpolitische Bedeutung von RBR im föderalen System Deutschlands, sowie die institutionellen und steuerungspolitischen Gründe für diesen Bedeutungszuwachs, bedürfen forschungsseitig systematischere Aufmerksamkeit.

Schlagworte: Verwaltungsreform, risikobasierte Regulierung, Isomorphismus, Mehrebenenpolitik, Policy-Analyse

Abstract

Against all Odds? Explaining the diffusion of risk-based regulation in Germany's federal system

In Anglo-American public administration research and practice ‘risk-based regulation’ (RBR) counts as an instrument to enable an efficient and effective prioritization of interventions which can eventually increase the legitimacy of administrations. Despite being promoted as a universal regulatory tool, RBR is considered to be rather incompatible with Germany’s fragmented federal system. This article examines the expected institutional incompatibility critically, seeking to explain the empirically observable de-central diffusion of RBR across three policy domains: food safety, flood protection and work safety. An interpretive policy analysis demonstrates that the de-central adoption of RBR in Germany can be explained by a combination of different isomorphic adaptation processes and their support by the governance strategies of de-central actors in Europe’s multi-level governance setting. The increased reform-political weight of RBR in Germany’s federal system, and the institutional and governance-related reasons for this growing relevance, require more systematic attention in research.

Key words: public administration reform, risk-based regulation, isomorphism, multi-level governance, policy analysis

1 Einleitung

Angesichts zunehmender Aufgabendichte und gleichzeitig bestenfalls stagnierender finanzieller Ressourcen suchen öffentliche Verwaltungen allerorten nach ‚besserer Regulierung‘ (Döhler/Wegrich 2010, S. 32), welche Effizienz-, Effektivitäts- und Transparenzsteigerungen des Verwaltungshandelns verspricht und damit auch als legitimitätsförderlich gilt (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2015, S. 239). Die anglo-amerikanisch geprägte Verwaltungswissenschaft und -praxis hat in der sogenannten ‚risikobasierten Regulierung‘ (RBR) ein solches Politikkonzept als Bestandteil von ‚better regulation‘ identifiziert (vgl. Baldwin/Cave/Lodge 2013, S. 281-283; Black 2005; vgl. Hampton 2005; OECD 2010; Rothstein 2006; für eine kritische deutschsprachige Zusammenfassung Döhler/Wegrich 2010). Auf Grundlage aktuarieller Berechnungen von Eintrittswahrscheinlichkeiten multipliziert mit den Schadenshöhen möglicher unerwünschter Ereignisse (z.B. die Zerstörung wichtiger Infrastrukturen durch katastrophale Überschwemmungen oder eine Explosion mit Todesfolge in einer Chemiefabrik) können Verwaltungen ihre Interventionen in Hochrisikobereichen bündeln, während sie sich gleichzeitig aus jenen Sphären, in denen nur geringe Risiken konstatiert werden, zurückziehen. So könnten Gewerbeaufsichtsämter zum Beispiel nur jene Betriebe in kurzen Intervallen besichtigen, von denen statistisch betrachtet mit hoher Wahrscheinlichkeit Unfälle mit Todesfolge ausgehen, statt alle Betriebe ihres Einzugsgebiets regelmäßig zu überprüfen. Ein solches Vorgehen ermögliche die rationalere Verwendung knapper Zeit- und Personalressourcen, erhöhe die Effektivität hoheitlicher Eingriffe in die Freiheitsrechte von Personen und Unternehmen, schaffe mehr Transparenz im Hinblick auf die Grenzen staatlichen Handelns in der Bekämpfung von Risiken, und steigere somit auch die Legitimität staatlicher (Nicht-)Eingriffe (vgl. die Zusammenfassungen bei Black 2005; Paul im Erscheinen). Rothstein/Huber/Borraz (2013, S. 215) kommen zu dem Schluss: „risk-based approaches to governance are widely promoted as universally applicable foundations for improving the quality, efficiency, and rationality of governance across policy domains“.

Während RBR in anglo-amerikanischen Ländern bereits seit den 1980er Jahren bekannt ist und sich dort erfolgreich über Politikbereiche hinweg etabliert hat (vgl. für Großbritannien Hood/Rothstein/Baldwin 2001; Demeritt u.a. 2015; für die Vereinigten Staaten Viscusi 1983), stellt sie in Deutschland noch eher eine Ausnahme dar. Dabei scheitert die Einführung von RBR hierzulande – so die Vermutung von Rothstein/Borraz/Huber (2013, S. 227) – vor allem an institutionellen Inkompatibilitäten¹: „while risk is a familiar concept in Germany, a set of institutional factors impede the extent to which it has become an organizing principle of governance“. Dabei beschreibt die Pilotstudie zur spärlichen Diffusion von RBR in Kontinentaleuropa vor allem die föderale Struktur der Bundesrepublik als hinderlich.

Der vorliegende Beitrag setzt sich kritisch mit dem Befund auseinander, der deutsche Föderalismus sei ein institutioneller Gegenspieler von RBR. Er erklärt die empirisch beobachtbare Diffusion von RBR in Deutschland mithilfe einer qualitativen interpretativen Policy-Analyse (Yanow/Schwartz-Shea 2006; Nullmeier 2013). In Abschnitt 2 des Beitrags wird dazu zunächst die Inkompatibilitätsthese eingeführt und in eine über RBR hinausgehende wissenschaftliche Debatte zu Verwaltungsreformen eingeordnet. Auf Grundlage des soziologischen Neo-Institutionalismus in Verbindung mit der politikwissenschaftlichen Forschung zu Mehrebenenpolitik in Europa werden daran anschließend Hypothesen zur möglichen Überwindung angenommener föderaler Schranken bei der Ein-

führung von RBR erarbeitet. In Abschnitt 3 werden Fallauswahl und methodisches Vorgehen erläutert. Abschnitt 4 zeichnet die föderale Struktur und die Diffusion risikobasierter Ansätze in drei Fallstudien zunächst empirisch nach: Lebensmittelsicherheit, Hochwasserschutz und Arbeitsschutz. Daran anschließend wird empirisch überprüft, wie die Diffusion von RBR in Deutschland erklärt werden kann.

Die Analyse zeigt, dass die Diffusion von RBR im deutschen Föderalismus als isomorpher Anpassungsprozess verstanden werden kann, der entweder durch die EU oder durch ein Mainstreaming lokaler Reform-Templates – unter Umständen auch einer Kombination der beiden – initiiert und durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Behörden im europäischen Mehrebenensystem zusätzlich befördert wird. Da RBR in Deutschland durchaus erfolgreich diffundiert, wird in Abschnitt 5, anschließend an unser Fazit über die Geltungsbedingungen risikobasierter Ansätze, weiterer Forschungsbedarf hinsichtlich des Potenzials des Föderalismus ermittelt, neue Regulierungsansätze dezentral aufzugreifen und legitimationsfördernd anzuwenden. Dies betrifft auch Impulse für die deutsche Regulierungsdebatte, die RBR trotz ihrer weiter steigenden reformpolitischen Bedeutung, die „möglicherweise zu nachhaltigeren Veränderungen im Verwaltungshandeln führen wird als andere Initiativen [bisher eher] ignoriert“ (Döhler/Wegrich 2010, S. 45) hat.

2 Risikobasierte Regulierung: Inkompatibel mit dem föderalen System Deutschlands?

Die gerade im Entstehen begriffene ländervergleichende Literatur zu RBR in Europa sagt für Deutschland eine begrenzte Anwendung von RBR vorher: „[in Germany] in most domains, risk-based approaches to policymaking and enforcement fit uneasily with entrenched governance arrangements and practices“ (Rothstein/Borraz/Huber 2013, S. 225). Die juristische Entscheidungsfindung im Rechtsstaat, die Dominanz korporatistischer Verhandlungsarenen, und die Fragmentierung politischer Entscheidungen und deren Implementation im Föderalismus stünden der Einführung von RBR eher im Wege.

Im Folgenden nimmt der Beitrag den letzteren Hinderungsgrund theoretisch und empirisch in den Blick. Dieser Fokus ist zum einen in dem empirischen Puzzle begründet, dass in den vergangenen Jahren eine Einführung von RBR in Deutschland in jenen Politikfeldern zu beobachten war, die von starker Dezentralisierung gekennzeichnet sind. Zum anderen setzen sich zwar erste Studien mit der Rolle des deutschen Rechtsstaats (Rothstein u.a. 2015) und korporatistischer Verhandlungen (Paul/Huber 2015) in Bezug auf die mögliche Behinderung risikobasierter Regulierung auseinander und haben die Inkompatibilitätsthese konzeptuell und empirisch bereits nuanciert; eine Überprüfung für den Faktor Föderalismus steht jedoch noch aus.

Dieser Abschnitt erläutert die Inkompatibilitätsthese zunächst genauer, bevor er sie auf der Grundlage von Erkenntnissen des soziologischen Neo-Institutionalismus und der politikwissenschaftlichen Forschung zu Mehrebenenpolitik in Europa problematisiert. Wir entwickeln darauf aufbauend vier Thesen über anzunehmende isomorphe Hinwendungen zu RBR, sowie ihre potentielle Verstärkung durch steuerungspolitische Strategien dezentraler Akteure im Mehrebenensystem.

2.1 Vermutete Inkompatibilitäten mit risikobasierter Regulierung...

Mit der grundlegenden Vermutung, dass das föderale System Deutschlands eine Fragmentierung der politischen Entscheidungsfindung und Implementation von Politik bewirkt, reihen sich *Rothstein/Borraz/Huber* (2013) gewiss in eine hierzulande seit Langem geführte Debatte ein. Der Föderalismus wird dabei als Fluch und Segen zugleich aufgefasst, da er zum einen Fragmentierungen begünstigt und Reformprozesse behindert, zum anderen aber effiziente und zustimmungsfähige Politik durch dezentrale und bürgernahe Prozesse oft überhaupt erst ermöglicht (vgl. *Scharpf* 1985; *Benz* 2009). Der Verweis auf exzellente Bestandsaufnahmen zu Entwicklungs- und Reformprozessen im deutschen Föderalismus (*Benz/Lehmbruch* 2002; *Behnke* 2015) soll hier genügen.

Worin aber bestehen die spezifischen föderalen Schranken für die Einführung von RBR? Dazu *Rothstein/Borraz/Huber* (2013, S. 226): „multi-level political and legal processes can amplify fundamental uncertainties about the use of risk in decision-making because of the presence of multiple decisionmakers with varying philosophical approaches to governing risks and often contradictory interests in the distribution of risks, costs, and benefits“. Es wird also angenommen, dass eine die verschiedenen territorialen Gebietskörperschaften umfassende Einigung zur Anwendung von Risiko als Regulierungsheuristik dadurch erschwert wird, dass die diversen Akteure im Föderalismus (1) mitunter abweichende Vorstellungen sowohl über das ‚richtige‘ Risikomanagement als auch über damit zusammenhängende Verteilungsfragen haben, und dass sie (2) solche Abweichungen dank relativer Autonomie und Vetomacht auch geltend machen können. Eine Studie von *Krieger* (2013) belegt, dass sich die zentrale Mittelvergabe im deutschen Hochwasserschutz aufgrund von Ländervetos bislang nicht am Überschwemmungsrisiko einzelner Landstriche orientiert, wie vom Bundesumweltministerium favorisiert, sondern an Bevölkerungszahlen. Eine andere Studie (*Lodge/Wegrich* 2011) belegt, dass föderale Akteure selbst in jenen Politikfeldern die Einführung von RBR blockieren, in denen die EU bereits RBR vorschreibt – so beispielsweise im Fall der Fleischkontrolle, in deren Zusammenhang die Länder verfassungsrechtliche Bedenken gegen den europäischen Ansatz geltend machten (vgl. ebd. S. 99).

Implizit fungiert das Vereinigte Königreich bei *Rothstein/Borraz/Huber* (2013) als Gegenmodell zum deutschen Fall. Zwar führen die Autoren vor allem reform-ideologische Gründe für die Anziehungskraft risikobasierter Verfahren im Vereinigten Königreich an². Indem der Föderalismus als Hinderungsgrund genannt wird, wird jedoch zumindest implizit vermutet, dass der britische Einheitsstaat trotz *devolution* mit vergleichsweise starken Durchgriffsrechten in die lokale Verwaltung ausgestattet ist, die eine flächendeckendere Einführung von RBR begünstigt.

Diese Vermutung findet in der generelleren Verwaltungsforschung, insbesondere zu Reformen des New Public Management Typs (NPM) Bestätigung. Einschlägige Ländervergleiche (*Pollitt/Bouckaert* 2011; *Christensen/Laegreid* 2001) zeigen, dass Einheitsstaaten mit starker Zentralisierung der Exekutive NPM Reformen schneller, flächendeckender und inhaltlich weitreichender eingeführt haben als Föderalstaaten. Es scheint auf dieser – hier notwendigerweise nur kurz skizzierten – Basis zunächst also keineswegs abwegig, das föderale System Deutschlands als Hindernis für die Diffusion von RBR einzustufen.

2.2 ... und begründete Zweifel an der Inkompatibilitätsthese

Zweifel an der Inkompatibilitätsthese sind zunächst aus organisationssoziologischer Sicht angebracht³. Der soziologische Neo-Institutionalismus vermutet, dass sich Organisationen unter den Bedingungen der Globalisierung dem sozio-kulturellen Druck zur Nachahmung ‚globaler Templates‘ für die formale und rationale Organisation ihres Handelns nicht entziehen können⁴; die Ausbreitung solcher Templates in Reformprozessen wird begünstigt (einen exzellenten Überblick der Debatte bietet *Christensen* 2012). Dieser als Diffusion bezeichnete Prozess wird in öffentlichen Verwaltungen insbesondere von der Notwendigkeit zur Legitimierung des Verwaltungshandelns gespeist (vgl. die detaillierte Debatte in *Bogumil/Kuhlmann* 2015).

RBR wird vor allem im angelsächsischen Raum seit geraumer Zeit als universell anwendbares Politikkonzept, also als ein Template im neo-institutionalistischen Sinne, gedeutet. Es zielt dezidiert auf eine Rationalisierung von Verwaltungshandeln ab (vgl. *Rothstein/Huber/Borraz* 2013, S. 215) und findet somit auch die Befürwortung der *OECD* (2010) und der *EU* (2004, 2007). Aufgrund ihrer vermuteten Rationalisierungswirkung entfaltet RBR nach ihrer Einführung in einer Organisation scheinbar mitunter ‚kolonialisierende‘ Dynamiken, die zu ihrer Verstärkung und Stabilisierung beitragen und gleichzeitig die Möglichkeiten ihrer Expansion in benachbarte Organisationen und Politikbereiche erhöhen (*Rothstein/Huber/Gaskell* 2006, S. 91).

Powell/Di Maggio (1991) zeigen prominent drei verschiedene Mechanismen für Diffusionsprozesse auf und helfen damit, empirische Phänomene einzuordnen und vorherzusagen: den erzwungenen („coercive“), mimetischen („mimetic“), und normativen („normative“) Isomorphismus. Die Erklärungskraft aller drei Isomorphismen wird folgend hinsichtlich der möglichen Diffusion von RBR im föderalen System Deutschlands erörtert.

Da sich der soziologische Institutionalismus nicht mit steuerungspolitischen Strategien im Organisationshandeln befasst (vgl. *Suchman* 1995; *Christensen* 2012), fließen in die folgende Konzeptualisierung von Diffusionsprozessen Erkenntnisse aus der politikwissenschaftlichen Forschung zur Mehrebenenpolitik – d.h. zu steuerungs- und machtpolitischen Strategien und Prozessen der hier betrachteten dezentralen Akteure (Länder und Kommunen) über territoriale und funktionale Jurisdiktionen hinweg (vgl. *Hooghe/Marks* 2001; *Heinelt/Knodt* 2008) – mit ein. Beide Forschungszweige sind für unser Erkenntnisinteresse aus zwei Gründen zusammenzudenken. Zum einen beruht die Legitimation des dezentralen Verwaltungshandelns nicht allein auf dem als angemessen empfundenen Umgang mit sozialen und kulturellen Erwartungen („institutional constitutive pressures“) (*Suchman* 1995, S. 576), sondern auch auf strategischem nach außen gerichteten Verwaltungsmanagement, welches die Handlungsfähigkeit einer Organisation gegenüber anderen sichern soll („strategic operational challenges“) (vgl. ebd.; vgl. auch die Debatte zu strukturbedingter policy diffusion vs. akteurszentriertem policy transfer bei *Marsh/Sharman* 2009). Zum anderen sind solche strategischen Überlegungen im Föderalstaat – zumal einem Mitgliedsstaat der EU – eng an die Einsicht geknüpft, dass Verwaltungshandeln und Politikumsetzung über verschiedene Verwaltungsebenen hinweg vertikal sowie horizontal miteinander verflochten sind (vgl. *Heinelt/Knodt* 2008, S. 12f.; allgemeiner u.a. *Benz* 2009; *Behnke* 2015). Das bedeutet, dass Handlungsspielräume dezentraler Behörden – und somit auch die strategische Legitimation ihrer Rolle – mithin entscheidend durch die Koordination und Aufgabenverteilung im deutschen und europäischen Mehrebenensystem⁵ bedingt sind. Die Diffusion von RBR muss somit als doppelte – innerdeutsche und ins EU-System eingebettete

– Mehrebenenpolitik gedacht werden. Der Beitrag entwickelt in der Verbindung beider Ansätze folgend vier Thesen.

Erzwungene isomorphe Anpassungen an ein als universell geltendes Policy Template, in unserem Fall RBR mitsamt ihrer Effizienz- und Effektivitätsversprechen, sind nach *Powell/Di Maggio* (1991) dann beobachtbar, wenn eine höhere Instanz – z.B. ein internationales Abkommen – eine solche Anpassung verlangt. Auf dieser Grundlage ließe sich vermuten, dass die Einführung von RBR im deutschen Föderalismus allein in jenen Bereichen zu erwarten ist, in denen sie zwingend verordnet wird, beispielsweise durch die EU (These 1). Diese These wird in dem mit Diffusionsprozessen befassten Teil der Europäisierungsforschung bestätigt. *Bulmer* (2008, S. 52; vgl. *Börzel/Risse* 2003) geht beispielsweise davon aus, dass institutionelle ‚Misfits‘ mit europäischer Regulierung am besten in jenen Bereichen adaptiv überwunden werden können, wo die EU durch positive Integration entweder (risikobasierte) Standards direkt verordnet oder durch negative Integration die Opportunitätsstrukturen derart beeinflusst, dass die Anwendung ähnlicher Regulierungsansätze sich für die Mitgliedsstaaten lohnt. Die bisherige Debatte zu RBR schreibt dem erzwungenen Isomorphismus durchaus eine gewisse Geltung im deutschen Fall zu. Solche Regulierungsformen tauchten trotz föderaler Schranken höchstens in jenen Bereichen auf, in denen internationale Abkommen wie ‚Basel II‘ zur Regulierung von Finanzdienstleistungen sie vorschreiben (vgl. *Rothstein/Borraz/Huber* 2013, S. 225).

Der mimetische und der normative Isomorphismus nehmen eine weniger an Zwang orientierte Perspektive ein; ein Blickwinkel der die Bedeutung dezentraler Reformprozesse im Föderalismus vermutlich angemessener erfassen kann. Beim mimetischen Isomorphismus wird angenommen, dass Unsicherheiten über mögliche Problemlösungen in einer komplexen Weltgesellschaft dazu führen, dass Organisationen ihr Handeln zunehmend durch die freiwillige Übernahme existierender Blaupausen für Politiken legitimieren: „Instead of a long-winded search for own solutions to existing problems, organizations strive to ensure their legitimacy by emulation“ (*Knill/Balint* 2008, S. 682; vgl. *Powell/Di Maggio* 1991). Es gibt allerdings keinen Grund anzunehmen, dass nur zentralstaatliche Verwaltungen oder internationale Organisationen als ‚Emulatoren‘ wirken können. Im Gegenteil: so hat die vergleichende Verwaltungsreformforschung hinlänglich lokale Innovationsdynamiken ermittelt (*Jann u.a.* 2006; *Kuhlmann/Bogumil/Grohs* 2008; *Kuhlmann* 2010). Manche sehen föderale Systeme hier gar im Vorteil, da die ihnen inhärente Fragmentierung zunächst ein niederschwelliges Ausprobieren von Policy Templates in lokal begrenzten Verwaltungseinheiten ermöglicht, bevor sich mimetischer Wandel flächendeckender vollzieht: „federal states have the advantage that they form ‘natural laboratories’, where one approach can be tried in one state or at one level“ (*Pollitt/Bouckaert* 2011, S. 51).

Das lässt Dynamiken eines freiwilligen Mainstreaming von RBR im deutschen Föderalismus abseits konkreten Zwangs (z.B. durch EU-Verordnungen) vermuten: wenn in einer Organisation strategische Unsicherheiten über zukünftiges Verwaltungshandeln vorherrschen und das Imitieren scheinbar erfolgreicher Organisationsmuster erstrebenswert erscheinen lassen (**These 2a**). Dies scheint in der deutschen Ausprägung eines ‚koordinierten Föderalismus‘ mit seiner engen horizontalen und vertikalen Verflechtung der Verwaltungsebenen besonders relevant (vgl. *Behnke* 2015, S. 10; allgemeiner *Benz* 2009, 1997), geht diese Verflechtung doch mit vielfältigen Koordinationsprozessen und -arenen einher, welche die Verbreitung von lokal als erfolgreich getesteten und damit überzeugungskräftigen Regulierungsformen begünstigen kann.

Ein ähnliches Mainstreaming ist unter gewissen Bedingungen auch für den normativen Isomorphismus zu erwarten. Zwar unterscheidet sich die Quelle der Diffusion erneut – hier spielen weder formalrechtliche Zwänge noch die Suche nach Vorbildern, sondern vielmehr professionelle Werte und Handlungsschemata einflussreicher Akteursgruppen – zum Beispiel den Aufsichtspersonen der Gesundheitsämter – die entscheidende Rolle. Ist RBR aber grundlegend mit vorherrschenden professionellen Normen vereinbar oder stärkt ihre Geltung sogar, so kann eine ähnliche dezentral initiierte Diffusion erwartet werden wie für den mimetischen Isomorphismus (**These 2b**). Da RBR explizit die Möglichkeit zur Verwissenschaftlichung von Verwaltungshandeln auf Grundlage von aktuariellen Berechnungen bietet, mag sie einen Nerv bei jenen treffen, die sich zum Beispiel im Vollzug professionell der Evidenz-basierten Verringerung schadhafter Ereignisse (e.g., Arbeitsunfällen oder Lebensmittelvergiftungen) verschrieben haben oder die Nutzung solchen Wissens zumindest ihre Positionen legitimierend einsetzen wollen (vgl. die Arbeit von *Boswell* 2009 zu Funktionen von Expertise in der Sozial- und Migrationspolitik).

Die politikwissenschaftliche Forschung zu Mehrebenenpolitik legt zwei weitere Deutungen isomorpher Diffusion von RBR in der Bundesrepublik Deutschland nahe. Da Reformprozesse im föderalen System erwiesenermaßen immer auch die Kompetenz- und Ressourcenverteilung zwischen den Behörden verschiedener Verwaltungsebenen betreffen (selbst wenn eine solche nicht Ziel der Reform selbst ist, wie im Falle von RBR) (vgl. *Behnke* 2015, S. 9, S.12; allgemeiner *Benz* 2009; *Scharpf* 1985), müssen erstens steuerungspolitische Gründe für die Hinwendung⁶ zu bestimmten Policy Templates mit untersucht werden. Die Europäisierungsforschung legt hierbei nahe, dass erzwungene Diffusion seitens Brüssels nicht nur zur bloßen Absorption von EU-Regulierung führt, sondern bei aktiver Unterstützung in den Mitgliedsstaaten auch zu substantieller ‚policy expansion‘ (vgl. *Knill/Tosun/Bauer* 2009, S. 533). Es wäre also zu vermuten, dass RBR insbesondere dann aufgegriffen oder ihre erzwungene Einführung verstärkt wird, wenn sich die Behörden der einführenden Verwaltungsbehörden in Ländern und Kommunen zusätzlich zu den von Isomorphismustheorien vermuteten Legitimationsgewinnen auch eine Ausweitung oder zumindest Stabilisierung ihrer Handlungsfähigkeit im Mehrebenensystem versprechen (**These 3**).

Zweitens, und damit eng verbunden, stellt sich der Föderalismusforschung immer auch die grundlegende Frage, „wie in diesem komplexen System Koordination und Entscheidungen erreicht werden können“ (*Behnke* 2015, S. 9). RBR kann hierbei eine wichtige Rolle bei der Schaffung einer Grundlage für Koordinationsprozesse zukommen, womit sie durchaus eine attraktive Form des reformierten Verwaltungshandelns darstellen könnte. Da aktuarielle Regulierungsansätze immer auch eine Transparenzfunktion erfüllen wollen, indem sie Risiken über zeitliche, geografische und sektorale Grenzen hinweg vergleichbar machen (vgl. den Anspruch der *OECD* 2010, S. 13; genereller zur Rolle von informationsbasierter Regulierung: *Majone* 1989), stellen sie mitunter selbst eine Grundbedingung für die Koordination fragmentierter Verwaltungstätigkeit her ohne dabei aber die Autonomie dezentraler Akteure zu berühren. RBR könnte demnach dann diffundieren, wenn sie aus Sicht der relevanten Akteure der strategischen Befähigung zu Koordinationsprozessen im föderalen System dient (**These 4**).

3 Fallauswahl und Methoden

Bevor die Hinwendung zu RBR empirisch analysiert wird, sollen Fallauswahl und methodisches Vorgehen notwendigerweise kurz begründet werden.

Die Auswahl der drei Fälle beruht auf drei Überlegungen. Die erste ist methodischer Natur und folgt der Annahme, dass ein fallorientiertes Forschungsinteresse – welches wie das unsere versucht, die verschiedenen Konfigurationen aus als kontingent-kausal verstandenen Bedingungen, welche ein bestimmtes (eventuell unerwartetes) Ergebnis X ermöglichen, zu identifizieren – die Selektion positiver Fälle erfordert (vgl. *Blatter/Haverland* 2012, S. 100). Zweitens will die Studie durch die Auswahl dreier positiver Fälle, die vom Blickwinkel der bestehenden Literaturlage zu RBR betrachtet eher als unwahrscheinlich gelten müssten, gezielt zur empirisch-basierten Nuancierung der Debatte beitragen. Die drei ausgewählten Politikfelder Lebensmittelsicherheit, Hochwasserschutz und Arbeitsschutz verbindet neben der kürzlichen Hinwendung zu RBR („positive cases“) ein dezidiert dezentrales Verwaltungshandeln, was sie hinsichtlich der beschriebenen Inkompatibilitätsvermutungen als besonders erklärungsbedürftig erscheinen lässt („least likely cases“). Drittens zielt die Fallauswahl darauf ab, eine gewisse Varianz hinsichtlich der im vorherigen Abschnitt vermuteten Geltungsbedingungen für das Aufgreifen von RBR in föderalen Systemen abzudecken. Die Fälle unterscheiden sich dabei bezüglich des Einflussgrads europäischer Regulierung (am stärksten in der Lebensmittelsicherheit und am schwächsten im Arbeitsschutz) und decken damit theoretisch verschiedene Dynamiken von Isomorphismus und Mehrebenenpolitik ab. Damit werden in der Zusammenschau der Ergebnisse in Abschnitt 5 schließlich auch über die hiesigen Fälle hinausgehende Vermutungen darüber ermöglicht, ob alternative Pfade hin zu RBR möglich sind – je nachdem wie stark oder schwach einzelne Bedingungen ausgeprägt sind und wie diese jeweils interagieren (eine anschauliche Diskussion zu konfiguralen Erklärungen und Fallauswahlmethoden findet sich u.a. bei *Blatter/Haverland* 2012).

Um systematisch Einsicht in die Erfolgsbedingungen für die Diffusion von RBR in Deutschland zu erlangen, greift die Studie auf eine interpretative Policy-Analyse (*Yanow/Schwartz-Shea* 2006; *Nullmeier* 2013) zurück. Dabei sollten sowohl die von den Entscheidungsträger/innen selbst als wichtig erachteten situativen (z.B. Skandale) und institutionellen Bedingungen als auch ihre eigenen Beweggründe und Rationalisierungen bei der Hinwendung zu RBR rekonstruiert werden. Vier Arten von Primärdaten bilden – neben der Sichtung der Sekundärliteratur zu jedem Politikfeld – die Grundlage für die Analyse (siehe Anhang):

- mehr als 30 offizielle und interne Dokumente (hermeneutisch-rekonstruierende Inhaltsanalyse),
- Transkripte von aufgenommenen teilstrukturierten Leitfadeninterviews mit 45 leitenden Verwaltungsbeamten/innen (teils theoriegeleitet, teils induktiv codiert und ausgewertet mit MaxQDA),
- für die Lebensmittelsicherheit zusätzlich 16 standardisierte Fragebögen aller Landesvertretungen des Bundesverbands der Lebensmittelkontrolleure e.V. zur Umsetzung risikobasierter Verfahren (keine Detailanalyse sondern gezielte Triangulierung der in Dokumenten/Interviews gewonnenen Erkenntnisse),
- PowerPoint Präsentationen und Diskussionsprotokolle aus je einer teilnehmenden Beobachtung bei Expert/innen-Workshops⁷ (siehe Analyse von Fragebögen).

Dokumente wurden danach ausgewählt, ob sie Aufschluss über RBR und deren Genese im Politikfeld geben. Ihre Analyse erlaubte zusammen mit der Sekundärliteraturreview eine grobe Einordnung der Fälle hinsichtlich wichtiger Ereignisse und Prozesse (z.B. ein Skandal oder eine EU Verordnung) ‚auf dem Weg‘ zu RBR. Interviewpartner/innen wurden nach ihrer Bedeutung im Regulierungsprozess (z.B. Leitung der Strategieabteilung für das Aufsichtsgeschehen eines Landes, Koordinierende Stelle im Bundesministerium etc.) ausgewählt; Vertreter/innen aus jenen Ländern, die auf der Basis der Dokumentenanalyse als federführend bei der Entwicklung von RBR gelten konnten (z.B. als Verantwortliche in Länderarbeitsgruppen), wurden bevorzugt. Trotz der zeitlichen und finanziellen Unmöglichkeit, alle Länder in Interviews zu berücksichtigen, kann die Studie deshalb valide Aussagen über die Hinwendungsgründe zu RBR im föderalen System treffen. Um die interne Validität der Fallstudien noch zu steigern, wurden jeweils teilnehmende Beobachtungen bei länderübergreifenden Expert/innen-Workshops durchgeführt. Die Regulierenden selbst diskutierten dabei die Umsetzung und Koordination risikobasierter Verfahren innerhalb der Verwaltung, sodass impliziertes Wissen über die Geltungsbedingungen von RBR über das gesamte Bundesgebiet zugänglich wurde und mit den Dokumenten- und Interviewdaten abgeglichen werden konnte. Für die Lebensmittelsicherheit konnte zudem aufgrund eines direkten Kontakts zum Vorstand des Berufsverbands der Inspektor/innen ein jeweils klar den Verantwortlichen zuordenbarer Fragebogen benutzt werden, um mögliche Varianz bei der Umsetzung der EU-Verordnung zu risikobasierten Kontrollen im Bundesgebiet zu erfassen und die in den bereits geführten Interviews dargestellten Geltungsbedingungen für RBR (vor allem die positive Aufnahme der EU-Verordnung) kosteneffektiv (d.h. ohne zusätzliche Interviews in weiteren Ländern) zu triangulieren.

Um die Anonymität der Gesprächspartner/innen sowie den Teilnehmenden an Expert/innen-Workshops und Fragebögen zu wahren, werden Auszüge aus den entsprechenden Primärdaten nur nach den drei Themengebieten nummeriert (LS-1, HS-2, AS-3 etc.) und der Verwaltungsebene zugeordnet (siehe Anhang). Wo nicht anders markiert, stellen getroffene Aussagen einen bestehenden Konsens der Interviewten dar.

4 Risikobasierte Regulierung in Deutschland am Beispiel von Lebensmittelsicherheit, Hochwasserschutz und Arbeitsschutz

Die empirische Analyse ist nach Fällen geordnet. Sie beschreibt dabei zunächst jeweils synoptisch das Politikfeld in seiner föderalen Struktur (Zuständigkeiten, Rolle der EU und Koordinierungsprozesse) sowie Ursprung und Ausgestaltung risikobasierter Ansätze. An diese Einordnung anschließend werden die jeweils beobachteten Diffusionsprozesse von RBR genauer analysiert (siehe Abschnitt 3). Dabei werden die Thesen zu vermuteten isomorphen Anpassungsprozessen und ihrem Zusammenspiel mit Dynamiken der Mehrebenenpolitik überprüft. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse über einzelne Fälle hinweg – auch in visualisierter Form – und ihre Diskussion erfolgt in Abschnitt 5.

4.1 „EU-Verordnungen sind ja wie ein Elastikband“⁸: Zur Diffusion risikobasierter Lebensmittelkontrollen

Der Einfluss der EU ist in der Lebensmittelsicherheit von unseren drei Politikfeldern am höchsten. Nach Skandalen wie der BSE-Krise in den 1990er Jahren fand eine weitreichende Harmonisierung statt (vgl. Vos 2000). Unter anderem wurden zahlreiche neue Standards im Lebensmittelrecht – von Hygienevorschriften und Nachverfolgbarkeitsregeln, über Verbraucherrechte bis hin zur Organisation des Aufsichtsgeschehens – festgelegt, die den Europäisierungsgrad des Rechtsbereichs auf geschätzt 90 Prozent erhöhte (vgl. *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz* 2013). Die Lebensmittelsicherheit gilt als „prime example of multi-level governance in the sense of a substantial and growing influence of the EU level on national regulation“ (*Lodge/Wegrich* 2011, S. 91).

Europäisches und nationales Lebensmittelrecht vollziehen die Bundesländer in Delegation an kommunale Gesundheitsämter. Diese nehmen regelmäßig Lebensmittelproben und besichtigen Betriebe, um mögliche Verstöße aufzuspüren und zu sanktionieren. Die Kontrollfrequenz variiert von Land zu Land erheblich: 2008 wurden zwischen 28 und 72 Prozent aller Betriebe inspiziert, während die Quote der identifizierten Verstöße von sieben bis 69 Prozent reichte (vgl. *Sewekow/Schmidt-Faber/Frost* 2010, S. 317). Der einheitliche Vollzug eines weitgehend harmonisierten Rechtsbereichs im föderalen Deutschland steht somit im Fokus von Koordinierungsbestrebungen. So hat das 2002 gegründete Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) immer wieder – bislang erfolglos – eine gewisse Zentralisierung des Vollzugs gefordert (vgl. *Abels/Kobusch* 2010, S. 21).

Solche Koordinierungsversuche scheinen seit 2004 durch risikobasierte Ansätze gebündelt zu werden. Dies geht auf eine EU-Verordnung (882/2004) zurück, die als Reaktion auf die BSE-Krise eine risikobasierte Durchführung amtlicher Kontrollen durch die Mitgliedsstaaten vorschreibt (*CEU* 2004, Art. 3). Prioritätensetzungen begleiteten sicherlich auch zuvor das deutsche Aufsichtsgeschehen, allerdings bis dato nicht auf der Basis von Risikoanalysen. Die Kontrollverordnung schlägt konkret eine Abschätzung variabler Produktrisiken, des Compliance-Verhalten und der Verlässlichkeit der Eigenkontrollen der Lebensmittelunternehmen vor, bleibt bei der genaueren Ausgestaltung aber eher vage. Bund und Länder müssen die Rechtsanwendung für die möglichst einheitliche Durchsetzung detaillieren.

Die diesbezügliche Koordinierung geschieht seit 2008 über eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift (AVV RÜB), die gemeinsame Grundsätze für die Durchführung amtlicher Lebensmittelkontrollen⁹, einschließlich des risikobasierten Vorgehens, spezifiziert (*Bundesrepublik Deutschland* 2008). Die AVV RÜB vereinheitlicht die Kriterien für die Auswahl der zu besichtigenden Betriebe. Sie entwickelt vier Risikokategorien (jeweils mit einigen Subkategorien): Betriebsart/Produktrisiko, Verhalten des Lebensmittelunternehmers, Verlässlichkeit der Eigenkontrollen und Hygienemanagement und verlangt zudem, dass die Risikobeurteilung derart durch Punkt- oder Notenvergabe systematisiert wird, „dass eine Änderung (Gewichtung) durch die beurteilende Person nicht möglich ist“ (*Bundesrepublik Deutschland* 2008, Anlage 1, Punkt 1.3).

Tabelle 1: Beispiel für Risikobeurteilung in der Lebensmittelkontrolle

Risikokategorie	Indikator	Punkte
I Produktisiko	Umgang mit dem Produkt	0-100
	Produktisiko	0-20
II Vertrauenswürdigkeit des Unternehmers	Einhaltung des Lebensmittelrechts	0-5
	Rückverfolgbarkeit	0-3
	Mitarbeiterschulung	0-7
III Eigenkontrollsysteme	HACCP-Verfahren	0-12
	Untersuchung von Produkten	0-5
	Temperatureinhaltung	0-8
IV Hygienemanagement	Bauliche Beschaffenheit	0-5
	Reinigung und Desinfektion	0-8
	Personalhygiene	0-11
	Produktionshygiene	0-13
	Schädlingsbekämpfung	0-3
Gesamt		0-200

Kontrollfrequenzen von der höchsten Risikogruppe 1 bis zu 9; täglich, wöchentlich, monatlich, vierteljährlich, halbjährlich, jährlich, alle 18 Monate, alle 2 Jahre alle 3 Jahre

Quelle: Leitfaden zur Risikobeurteilung von Lebensmittelbetrieben des Landes Nordrhein-Westfalen, Stand 2012 (eigene Darstellung auf Basis interner Dokumente).

Auf dieser gemeinsamen Grundlage haben die Bundesländer dann eigene – durchaus recht unterschiedliche – Leitfäden zur Risikobeurteilung erarbeitet, wie aus unseren Fragebögen hervorgeht.¹⁰ Diese erstellen nicht nur Punktesysteme zu Bewertung der einzelnen Kategorien, sondern legen auch Indikatoren zur Ermittlung spezifischer Punktwerte für jede Subkategorie (inklusive Fallbeispielen), sowie Kontrollfrequenzen für verschiedene Gesamtrisikowerte fest (vgl. Tabelle 1). Ein EDV Modul stützt diese risikobasierte Inspektionsplanung und automatisiert die Entscheidung der Aufsichtspersonen, wann welches Unternehmen zu besichtigen ist.

Wie kann die Hinwendung zu RBR in der deutschen Lebensmittelsicherheit erklärt werden? Zunächst scheint der Einfluss eines von oben verordneten Policy Templates entscheidend für die Diffusion von RBR. Die befragten Expert/innen stimmen darin überein, dass die EU Kontrollverordnung einen Paradigmenwechsel hinsichtlich der Vereinheitlichung der Aufsicht geführt hat. Damit wird eine generellere Entwicklung in der harmonisierten Lebensmittelsicherheit auf dem europäischen Binnenmarkt verbunden:

„Die Regulierung ist auf die europäische Ebene gezogen worden. Der Markt ist zu 95-98 Prozent harmonisiert. Diese Gleichartigkeit im europäischen Binnenmarkt herzustellen macht ja Sinn, dass für alle die gleichen Regeln gelten. Das bedeutet aber automatisch eben, dass die nationalen Regulierer nicht mehr so ganz bedeutsam sind“ (Interview LS-3; ähnlich auch Interviews LS-1 und LS-4).

Dieser erzwungene Isomorphismus wird im dezentralen Vollzug allerdings überwiegend positiv aufgenommen und nachträglich durch die Entwicklung ähnlicher Beurteilungsmechanismen zur Spezifizierung der Kontrollverordnung mimetisch gestützt. Die Behörden argumentieren, dass ihnen RBR eine Möglichkeit biete, ihre Aufsichtsprioritäten klarer gegenüber der Öffentlichkeit und der Regulierten zu rechtfertigen. Durch die EU induzierte und durch Länderleitfäden formalisierte RBR dient dabei einer multifunktionalen Vereinheitlichung von Risikobewertungen. Zum einen sollen Lebensmittelproduzenten

deutschlandweit einheitlicher behandelt werden, indem das in Interviews oft zitierte Bauchgefühl der Aufsichtspersonen formalisiert wird:

„hier [im Anwenderleitfaden des Landes] ist dann beschrieben, wie man dann die Risiko-Beurteilung durchführt. [...] Und das kann man nach dem Bauchgefühl machen ... Aber mit dem System hier funktioniert es ein bisschen einheitlicher“ (Interview LS-5).

„Und die [Lebensmittelunternehmen] sagen natürlich, es kann nicht sein, dass wir hier diese und jene Anforderung vor Ort haben. Und dann fahren wir zehn Kilometer [in ein anderes Bundesland] und die wollen ganz was anderes haben. Das muss in Übereinstimmung sein. [...] Und insofern sind wir als Länder auch gezwungen, uns jetzt einheitlich aufzustellen“ (Interview LS-1).

Zum anderen helfe die Formalisierung des Faktors ‚Verhalten der Lebensmittelunternehmen‘ durch die Risikobewertung dabei, die primäre Verantwortlichkeit der Unternehmen für sichere Lebensmittel zu verdeutlichen und gleichzeitig aufzuzeigen, dass die Aufsicht nur die risikobasierte ‚Kontrolle der Kontrolle‘ (Interview LS-5) gewährleistet:

„Primärverantwortlich für die Lebensmittelsicherheit sind die Unternehmen selbst und das ist auch das, was in der Fläche die Lebensmittelsicherheit garantiert“ (Interview LS-6).

„Der Lebensmittelunternehmer ist die verantwortliche Person, nicht wir. Wir können immer nur stichprobenmäßig nach Risikoansätzen gucken“ (Interview LS-2).

Das zuvor latent angewendete Auswahlkriterium ‚Vertrauen in das Lebensmittelunternehmen‘ kann in den formalen Risikobeurteilungen (vor allem im Hochrisikobereich mit häufigen Kontrollfrequenzen) vis-à-vis den Regulierten nun als rationale und objektive Aufsichtsentscheidung besser legitimiert werden.

Wie im soziologischen Neo-Institutionalismus vermutet, führt die nominelle Einführung eines universellen Policy-Templates aber nicht zu vollständiger Konvergenz des Aufsichtshandelns. Verantwortliche betonen dabei die Elastizität europäischer Verordnungen, die zum einen eine mit dem deutschen Föderalismus vereinbare Umsetzung erlaube, das heißt den dezentralen Vollzug nicht in Frage stellt, und zum anderen ausreichend Handlungsautonomie für dezentrale Akteure lasse. Das Zugeständnis dieser Autonomie scheint für die Akzeptanz von RBR bei den kommunalen Vollzugsbehörden sehr förderlich. Vollzugspraktiken werden zwar vereinheitlicht und systematisiert, können dabei aber ins bisherige Verwaltungshandeln integriert werden:

„Also die EU selber sagt nur sozusagen, dass wir die Kontrollen risikobasiert machen müssen. [...] Und das heißt natürlich, das ist der Ansatz, wo höheres Risiko ist muss ich öfter kontrollieren als da, wo weniger Risiko ist. Das Instrumentarium dazu lässt die EU grundsätzlich frei“ (Interview LS-2).

Aus dem Blickwinkel der Mehrebenenpolitik betrachtet, lassen sich also keine unmittelbaren Verschiebungen von Zuständigkeiten (z.B. eine Zentralisierung innerhalb Deutschlands) oder Ressourcen durch die Anwendung der EU-Verordnung beobachten.¹¹ Allerdings sind Länder und Kommunen scheinbar durch die Diffusion von RBR zumindest in der Lage ihren Handlungsspielraum zu stabilisieren, indem sie bereits informell angewandte Beurteilungssysteme formalisiert haben. Möglicher Kritik wegen mangelnder Einheitlichkeit des Vollzugs kann, so die Hoffnung der dezentralen Akteure, so begegnet und ein „[H]ereinreden“ (Interview LS-6) durch den Bund zurückgewiesen werden.

4.2 „Die Richtlinie hat in unsere Philosophie hineingespielt“¹²: Zur Diffusion risikobasierten Hochwasserschutzes

Während das Bundesumweltministerium bei der EU als national kompetente Behörde auftritt und Gesetze erlässt, fallen Planung und Finanzierung von Hochwasserschutzmaßnahmen in den Zuständigkeitsbereich der über 400 Kommunen und zahlreichen Deichverbände. Dies hat große Unterschiede in Risikoanalyse und Risikomanagement hervorgerufen, auch weil die Begriffe Hochwasserschutz und Hochwasserschaden keinerlei rechtliche Grundlage haben (wie Interviewte aus den Bundesländern bemängeln). Zwar gehört der Hochwasserschutz rechtlich zur kommunalen Daseinsfürsorge, allerdings gibt es kein vorgeschriebenes Schutzniveau und somit auch keine einklagbare Präventionsinfrastruktur (z.B. durch bestimmte Deichhöhen).

Die für den Föderalismus typische Koordinierungsfrage stellt sich umso dringlicher, da der grenzüberschreitende Charakter von Hochwassergeschehen impliziert, dass das Handeln einzelner Anrainer immer direkt andere betrifft. Eine Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft (LAWA) nimmt sich der Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns im Hochwasserschutz an. Mit dem Hochwasserschutzgesetz wurde 2005 zudem, als Reaktion auf die dramatischen Überschwemmungen an Oder und Elbe drei Jahre zuvor, ein erster rechtlicher Harmonisierungsversuch vor allem für Präventionsstandards unternommen (Bundesrepublik 2005b). RBR spielte dabei bislang aber keine Rolle (vgl. *Krieger* 2013). Zwar nutzten einige wenige Bundesländer und Kommunen aktuarielle Berechnungsmodelle in Verbindung mit Kosten-Nutzen-Analysen zur Priorisierung ihrer (anteiligen Finanzierung von) Präventionsmaßnahmen (z.B., Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, die Städte Köln und Mainz); risikobasierte Ansätze setzten sich bisher aber nicht flächendeckend durch.

War der Einfluss der EU im Hochwasserschutz bislang eher als marginal einzuschätzen, hat sie gerade in Hinblick auf RBR kürzlich mit der Richtlinie zum Hochwasserrisikomanagement (EU 2007) einen Vorstoß initiiert, der in Deutschland stark vereinheitlichend wirken könnte. Auch hier stand eine Krise am Anfang: die verheerenden und Hochwasser an Elbe, Oder und Donau in den 2000er Jahren. Die EU-Richtlinie schreibt nun einen dezidiert aktuariellen Ansatz für die Risikoanalyse vor (vgl. *CEU* 2007, Art. 2), der explizit Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe definiert und damit substantiell weiter geht als die Kontrollverordnung im Lebensmittelbereich. Dabei betrifft die Richtlinie allerdings allein die Art der Informationsbeschaffung und Reportpflicht, nicht die Präventionsstandards. Mitgliedsstaaten müssen an das aktuarielle Risikokonzept anschließend jene Gebiete identifizieren, für die ein potentiell signifikantes Hochwasserrisiko besteht, Maßnahmen planen und diese an die EU melden. Die Risikoeinschätzung erfolgt zweistufig:

- eine Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeit von (a) seltenen Hochwassern; (b) mittleren Hochwassern mit einer Wiederkehrwahrscheinlichkeit von höchstens hundert Jahren; und (c) häufigen Hochwassern, wo ihre Erhebung zusätzlich zum mittleren Ereignis angemessen scheint.
- eine Bewertung der Schadenshöhen für die drei Szenarien mit Fokus auf die Betroffenheit von Bevölkerung, wirtschaftlichen Werten, Kulturgütern und der Umwelt.

Auf der Grundlage dieses „flood risk mapping“ (EU 2007) – welches 2013 zum ersten Mal durchgeführt werden musste und nun alle sechs Jahre wiederholt wird – erstellten die Mit-

gliedsstaaten bis 2015 so genannte Hochwasserrisikomanagementpläne und meldeten diese der EU durch die national kompetente Behörde (ebd.). In typischer Manier für eher ‚weiche‘ Regulierungsfelder will die EU den Fortschritt im Hochwasserschutz auf Grundlage der durch die Mitgliedsstaaten selbst verfassten Pläne evaluieren und gegebenenfalls Verbesserungsvorschläge unterbreiten (ebd.) (zur soft Europeanisation im Hochwasserschutz vgl. *Paul/Bouder/Wesseling* 2015, S. 15). Im Nationalen Hochwasserschutzprogramm zeichnet sich seit 2014 bereits eine über die Erfordernisse der EU-Richtlinie zu Risikoanalysen weit hinausgehende Vereinheitlichung von Präventionsstandards ab: Die LAWA hat im Auftrag der Umweltministerkonferenz ihre Förderkriterien für durch Bundesmittel mitfinanzierte Präventionsmaßnahmen auf Basis der Hochwasserrisikokarten entwickelt (vgl. *LAWA* 2014). Durch die Hintertür der Mittelvergabe könnte es damit zu einer stärkeren und einheitlicheren Risikobasierung von Präventionsstandards kommen.

Inwieweit können die Thesen aus Abschnitt 2 helfen, die Diffusion von RBR in diesem Fall zu erklären? Ähnlich wie in der Lebensmittelsicherheit beobachten wir hier zunächst eine durch die EU erzwungene isomorphe Anpassung an risikobasiertes Denken, wengleich zunächst nur die Informationserhebung steuernd. Die Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie der EU hat in Deutschland nach Einschätzung der Interviewten zum ersten Mal einen verbindlichen aktuariellen Risikobegriff eingeführt: „die Maßstäbe für die Bewertung des Risikos, sage ich mal, und der Ableitung oder die Definition von Risiko [...] sind [...] jetzt sehr europäisch angeglichen“ (Interview HS-8).

Diese Entwicklung wurde in Deutschland aber durchaus von verschiedenen Seiten begrüßt und befördert. Einige Vertreter/innen der Länder (z.B. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz) sehen in den Hochwasserrisikokarten eine Möglichkeit, die Wahrscheinlichkeit von Hochwasserschäden transparenter zu machen, die staatliche Zuständigkeit für Prävention und Schadenskompensation klar zu begrenzen und an die gesetzlich verankerte private Vorsorgepflicht zu appellieren. Sie hoffen, dass dem oft beobachtbaren politischen Reflex, ad-hoc öffentliche Gelder für die Schadenbeseitigung zu verteilen, durch eine über territoriale Einheiten vergleichbare Risikobewertung zukünftig begründet begegnet werden kann:

„Wir versuchen in der Übernahme von Kosten für Hochwasserschäden besonders restriktiv zu agieren; man kann nicht einfach sein privates Versäumnis auf die Allgemeinheit verlagern!“ (Interview HS-10).

Während es den Ländern bei der Umsetzung von RBR vor allem um eine rechtfertigbare Begrenzung der eigenen fiskalischen Zuständigkeit geht – in gewisser Weise also einer Legitimation des Nichteingreifens –, sieht der Bund RBR als Chance für eine Vereinheitlichung von Risikoanalysen und Präventionsansätzen „damit Hochwasserschutzmanagement nicht an der Landesgrenze endet“ (Interview HS11):

„Was bisher nicht so gut funktioniert hat, und das bringt hoffentlich die Richtlinie, das wissen wir noch nicht, einfach die bessere Verzahnung innerhalb von Deutschland, also zwischen den Bundesländern, aber halt auch mit den [anderen Mitglieds-] Staaten[...] es wird einfach systematischer, breiter und einfach in der Hoffnung dann auch vergleichbarer“ (Interview HS-8).

Dabei identifizieren Interviewte explizit Harmonisierungspotenzial über die Vorgaben der EU-Richtlinie hinausgehend nicht nur bei der Ermittlung von Risiken sondern auch für Präventionsstandards. Leitfäden zur Umsetzung der Richtlinie lassen vermuten, dass sich diese Harmonisierung ähnlich wie im Arbeitsschutz (nächster Abschnitt) auf freiwilliger Basis innerhalb der föderalen Strukturen über die LAWA vollziehen wird (vgl. *LAWA* 2013).

Typisch für den mimetischen Isomorphismus werden dabei bereits Blaupausen für die Harmonisierung auserkoren. Die Rheinanlieger, die sich selbst als Vorreiter im proaktiven und risikobasierten Hochwasserschutz sehen, schlugen das von ihnen in der Internationalen Kooperation erprobte Modul¹³ zur Maßnahmenplanung als das geeignetste für die LAWA-Diskussion vor. Weil aktuarielle Risikoterminologie und risikobasierte Präventionsstandards am Rhein schon seit längerem vorherrschten, habe die Richtlinie in die Philosophie der betroffenen Bundesländer „hineingespielt“ (siehe oben):

„Also, ich maße mir nicht an zu sagen, die [anderen Bundesländer] machen es schlechter [...] Ich bin nur der Meinung, wir gehen den besseren, umsetzungsorientierteren Weg. So. [...] Natürlich hat das Ganze [die Richtlinie] aber im positiven Sinne unsere Aktivitäten schon etwas beschleunigt“ (Interview HS-5).

Man erhofft sich nun der Logik eines lokalen Reformlabors folgend ein Mainstreaming des eigenen Ansatzes. Ziel sei eine bundesweite Angleichung der Risikoakzeptanz auf höherem Niveau, eine Abschaffung binärer und Einführung risikobasierter Landnutzungsstandards, und die kosteneffektive Planung von Präventionsmaßnahmen über Ländergrenzen hinweg. Es bleibt abzuwarten, ob alle anderen Länder diese Vorbildfunktion anerkennen (ein/e Interviewte/r äußerte sich hier eher skeptisch, HS-11). Allemaal werden die selbst ernannten Vorreiter/innen aber vom Bund mit dem Nationalen Hochwasserschutzprogramm und seiner teilweise risikobasierten Mittelvergabe unterstützt. Indem der Bund die Hochwasserrisikokarten als Vergleichsmaßstab für die Beurteilung von Förderwürdigkeit heranzieht und die Simulationssoftware der IKSr für Risiko-Kosten-Nutzen-Berechnungen verwenden möchte, ist eine weitere Diffusion von RBR im ansonsten stark fragmentierten deutschen Hochwasserschutz zu erwarten.

Diese Diffusion beruht ursprünglich auf der EU-Richtlinie, ist aber keineswegs allein auf den durch sie ausgeübten Anpassungsdruck zurückführbar. Mehrebenenpolitisch betrachtet dient die EU-Richtlinie den Rheinanliegern in Allianz mit dem um Vereinheitlichung bemühten Bundesumweltministerium als willkommenen Anlass, lokal erprobte risikobasierte Ansätze als nachahmenswert darzustellen und strategisch für eine Rationalisierung und Vereinheitlichung des dezentralen deutschen Hochwasserschutzes einzusetzen (eine Europäisierungsstudie diskutiert diese Dynamik als Venue-shopping (vgl. *Paul/Bouder/Wesseling* 2015, S. 13f.).

4.3 „Wir sitzen in der Legitimationsfalle“¹⁴: Zur Diffusion risikobasierter Aufsicht im Arbeitsschutz

Im Arbeitsschutz hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz inne, die EU greift hier weniger ein als in der Lebensmittelsicherheit. Es finden sich zwar bedeutsame europäische Rechtsvorgaben, z.B. in Bezug auf den Lärmschutz oder Arbeiten mit radioaktiver Strahlung, allerdings schreibt die EU kein risikobasiertes Vorgehen vor. Da der Bund sich oft auf Rahmengesetzgebung beschränkt, wird der Arbeitsschutz entscheidend vom Regelwerk der Berufsgenossenschaften mitgeprägt (vgl. *Windhoff-Héritier* 1993, S. 110). Die Länder vollziehen mit ihren kommunalen Gewerbeaufsichtsämtern in sehr unterschiedlichen Organisationsformen und verschiedensten Personaldepots das Arbeitsschutzrecht.

Die Frage eines einheitlichen Vollzugs wurde besonders innerhalb einer Evaluierung durch den Europäischen Ausschuss führender Aufsichtspersonen im Arbeitsschutz (vgl. *SLIC* 2005) aufgeworfen, welche die mangelnde strategische Ausrichtung der deutschen

Gewerbeaufsicht als Fragmentierungsproblem monierte. Die staatliche Gewerbeaufsicht ist Teil eines immer wieder in die Kritik geratenen dualen Aufsichtssystems, für dessen Vereinfachung in den 2000er Jahren sogar die gänzliche Übertragung staatlicher Aufsicht an die Berufsgenossenschaften diskutiert wurde.

Im Anschluss an den SLIC-Report erarbeitete die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) ein Eckpunktepapier, das die Grundlage für die seit 2008 geltende Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA) bildete und seitdem Schwerpunkte für die Überwachung und Beratung im Arbeitsschutz setzt. Die GDA basiert allerdings eher auf „sozialpolitischen Abstimmungsprozessen“ (vgl. Meffert 2008, S. 49) denn auf systematischen Risikoüberlegungen.

Anders als in den beiden vorhergehenden Fällen haben sich die Länder im Arbeitsschutz 2014 aus sich heraus auf einen risikoorientierten Standard für ihre Überwachungstätigkeit verständigt. Dabei nutzten sie den Länderausschuss Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik (LASI), welcher analog zur LAWA – aber ohne Beteiligung des Bundes – ein Forum für die Koordination von Prinzipien und Grundlagen eines einheitlicheren Verwaltungshandelns bietet. Die Initiative für eine gemeinsame risikobasierte Aufsichtstrategie kam von der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK), dem Verhandlungsgremium der Länder. Sie ist einerseits als Reaktion auf die bereits erwähnte SLIC Evaluierung zu verstehen und geht andererseits auf einen Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen zurück. Das Land reagierte damit auf einen Skandal hinsichtlich schwerer PCB-Vergiftungen der Belegschaft bei der Firma ENVIO in Dortmund 2010.

Eine *LASI* Veröffentlichung (2014a, LV 1) führt das risikoorientierte Aufsichtskonzept als neuen Verwaltungsansatz ein, der 2017 zunächst in einer Pilotphase getestet wird¹⁵. Demnach sind mindestens 25 Prozent der Aufsichtstätigkeit pro-aktiv und weitgehend risikobasiert zu gestalten, statt allein auf Unfälle oder Beschwerden zu reagieren. Dazu wird zunächst eine „allgemeine länderübergreifende Grundeinstufung von Betrieben“ (ebd. S. 22) anhand einer vierstelligen Wirtschaftsklassensystematik (NACE) vorgenommen. Basierend auf Unfallstatistiken, Berufskrankheitengeschehen und anderem Erfahrungswissen zu einzelnen Wirtschaftsbereichen haben die obersten Arbeitsschützer/innen der Länder gemeinsam bewertet, welche mechanischen, stofflichen, physischen und psychischen Belastungen jeweils für eine Branche anzunehmen sind. Dabei wird für derzeit 592 Branchen für jede der vier Belastungsarten eine vierfach abgestufte Einstufung rangierend von „kein nennenswertes“ bis „hohes Risiko“ vorgenommen. Anhand dieser Grundeinstufung soll bereits eine einheitliche Fokussierung der Aufsichtstätigkeit ermöglicht werden: „Die Zusammenfassung der Bewertungen ermöglicht es den Arbeitsschutzbehörden, Prioritäten zur Auswahl von Betrieben zu setzen“ (ebd., S. 23). Die Überwachung der „Meeresfischerei“ oder der „Gewinnung von Steinen und Erden“ wäre demnach hoch prioritär, während Inspektionen in der „Anlagenberatung“ oder bei Betreibern von „Webportalen“ vernachlässigbar wäre (vgl. *LASI* 2014b). Welche konkreten Überwachungsintervalle und Intervallgrenzen sie anhand dieser Grundbewertung einrichten, bleibt allerdings – ähnlich wie in der Lebensmittelsicherheit – Sache der einzelnen Landesbehörden. Zudem werden für die endgültige Risikobewertung noch die Betriebsgröße und „spezifische Kenntnisse aufgrund von Besichtigungen, Unfällen oder Beschwerden“ hinzugezogen (*LASI* 2014a, S. 23) – Betriebe mit vielen Beschäftigten und notorische Gesetzesbrecher sollen dabei priorisiert werden; die Operationalisierung obliegt den Ländern und ausführenden Behörden.

Diese freiwillige Hinwendung zu risikobasierter Gewerbeaufsicht im Arbeitsschutz ist einerseits mit mimetischen isomorphen Anpassungen und erhofften Legitimationsgewin-

nen für das Aufsichtshandeln begründbar, andererseits dient die Einführung von RBR auch der strategischen Absicherung von Handlungsspielräumen im Mehrebenensystem. Der kritische SLIC-Report und der ENVIO-Skandal stärkten die Forderung nach einem systematischeren und einheitlicheren Vorgehen im Aufsichtshandeln über Ländergrenzen hinweg und führten zu dementsprechenden ASMK-Beschlüssen. Mit der Einführung von RBR (*LASI* 2014a) ist seitens der Behördenleitungen der Länder vor allem die Hoffnung verbunden, die Legitimation der Gewerbeaufsicht zu stärken und sie gegen den Vorwurf des „Organisationsversagens“ (Interview AS-11) zu immunisieren:

„Auslöser war ein Stückweit ENVIO [...] auf die Firma sind wir [in der pro-aktiven Aufsichtsplanung] auch nicht gekommen. Wir sind erst durch eine Arbeitnehmerbeschwerde darauf aufmerksam geworden, dass da wohl schlechte Zustände herrschen und das hat uns ein Stück weit dazu [zur Entwicklung des risikoorientierten Ansatzes] gebracht. [...] Deshalb haben wir gesagt, wir müssen uns [...] nachvollziehbare Kriterien überlegen, warum man bestimmte Dinge tut und andere lässt“ (Interview AS-1).

Die systematische Rechtfertigung von Aufsichtsaktivitäten (einschließlich der Grenzen des Aufsichtshandeln) wird angesichts knapper Personalressourcen und der gebotenen Notwendigkeit von Effizienzsteigerungen als besonders wichtig erachtet: „Letztendlich ist einfach die Frage, wie bringe ich mit begrenzten Ressourcen eine rationale Prioritätensetzung in die Aufsicht rein?“ (Interview AS-2).

Zur allgemein knappen Ressourcenlage kämen in großer Übereinstimmung der Interviewten vier weitere Faktoren, die den Arbeitsschutz „strukturell benachteiligen“ und die Behörden in eine „Legitimationsfalle“ befördert hätten (Interview AS-12):

- Die mangelnde politische Steuerungskompetenz der Länder, die zwar vollziehen bei der Arbeitsschutzrelevanten Gesetzgebung des Bundes aber nicht mitsprechen, führe zu einer geringen politischen Sichtbarkeit in den Landtagen und Ministerien.
- Benachbarte „Binnenmarkt-relevantere“ Politikfelder, die seitens der EU stark reguliert und mit festen Kontrollquoten versehen sind (vor allem Emissionsschutz und Marktüberwachung), zögen seit Jahren in gemischten Behörden Personalressourcen aus dem Arbeitsschutz ab.
- Die öffentliche und politische Aufmerksamkeit für den Arbeitsschutz sei generell eher gering, vor allem im Vergleich zum Umweltschutz oder auch der Lebensmittelsicherheit.
- Der staatlich vollzogene Arbeitsschutz sei angesichts von Deregulierungsbemühungen seit den 1990ern Jahren mit seiner „klassischen Eingriffsbehörde nicht mehr en vogue“ (Interview AS-12) und musste seine Daseinsberechtigung gegenüber der Aufsicht durch die Berufsgenossenschaften¹⁶ nachweisen.

In dieser komplexen Gemengelage sahen sich die Länder gezwungen, ihr Aufsichtshandeln im Arbeitsschutz mithilfe von RBR sichtbarer zu machen und als rational zu legitimieren. Dabei wird ein freiwillig koordiniertes Vorgehen der Länder als entscheidender Schritt erachtet, um der staatlichen Gewerbeaufsicht „eine starke Stimme“ (Interview AS-12) gegenüber möglicher Kritik von EU, Bund, Berufsgenossenschaften, Gewerkschaften, Unternehmen und Verbänden, den eigenen Ministerien und Finanzlern und der Öffentlichkeit zu geben. Damit solle nicht nur ihre Legitimität sondern auch ihr Handlungsspielraum gegenüber anderen Akteuren abgesichert werden:

„Und um einfach als Länder sich zu positionieren, braucht man natürlich irgendwas, wo man sagt ‚Das ist unsere gemeinsame Position‘, und das haben wir versucht mit dieser LVI [...] zu schaffen“ (Interview AS-12).

Angesichts des beschriebenen Legitimationsdrucks und des Versuchs, Handlungsspielräume zu stabilisieren oder zu erweitern, entfaltete sich ein mimetisch isomorpher Anpassungsprozess um RBR. Nachdem computergestützte Priorisierungsverfahren und Risikoberechnungen in einigen Ländern („Reformlabore“) seit etwa 15 Jahren bereits mit Erfolg erprobt wurden, erschien das Mainstreaming dieser Templates durch den LASI folgerichtig. Hessen und Brandenburg nahmen eine Vorreiterrolle bei der länderübergreifenden Einführung ihres EDV Moduls ein; Nordrhein-Westfalen trieb die Systematisierung der Risikobewertung über die gemeinsame Grundeinstufung der Wirtschaftsklassen voran. Dabei wird der risiko-basierte Ansatz selbst als Katalysator in Verhandlungssituationen beschrieben, der als rational, allgemein akzeptabel, der Öffentlichkeit und Politik „gut zu verkaufen“ und deswegen von den Ländern als „positives Angebot“ wahrgenommen wird (Interview AS-5):

„Und alles [...] was man jetzt einheitlich regeln will, ist natürlich ein Eiertanz. Weil richtig rechtlich durchgreifend regeln kann man es eigentlich nicht. Das heißt, die Kunst besteht darin, aus meiner Sicht, solche Beschlüsse zu fassen, die, sagen wir mal, so gut, so zwingend, mit so viel positivem Angebot versehen sind, dass sie quasi, ja, sich aufdrängen oder freiwillig eingehalten werden“ (Interview AS-5).

„Es ist es natürlich auch wieder eine politische Frage, so nach dem Motto ‚was haben wir aus ENVIO gelernt?‘ Ja. Und [...] wir haben dann die anderen Länder auf Trab gebracht“ (Interview AS-12).

RBR findet zuletzt auch deswegen breite Unterstützung, weil es professionelle Wertvorstellungen des Vollzugspersonals über eine angestrebte Evidenz-basierte Senkung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten stützt; allerdings tragen der mimetische Isomorphismus und steuerungspolitische Strategien, den Handlungsspielraum der staatlichen Gewerbeaufsicht zumindest zu sichern, am meisten zur erfolgreichen Diffusion bei.

5 Fazit und Diskussion

Der Beitrag setzte sich kritisch mit einer in der angelsächsisch geprägten Regulierungsforschung geltenden These auseinander, welche den deutschen Föderalismus als institutionelles Hindernis für die Einführung risikobasierter Regulierung einstuft. Ziel war es, die empirisch beobachtbare Diffusion von RBR in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren in Deutschland in genau jenen Politikfeldern zu erklären, die durch starke Dezentralisierung gekennzeichnet sind. In einer interpretativen Policy-Analyse der Lebensmittelsicherheit, des Hochwasserschutzes und des Arbeitsschutzes untersuchte der Beitrag anschließend an eine theoretische und methodische Verortung, inwieweit die Hinwendung zu RBR im föderalen System Deutschlands durch isomorphe Anpassungsprozesse und ihr Zusammenspiel mit steuerungspolitischen Strategien dezentraler Verwaltungsbehörden in der europäischen Mehrebenenpolitik erklärt werden kann.

Dafür wurden die Politikfelder zunächst in ihren Grundmerkmalen beschrieben (siehe Tabelle 2): Während sich alle drei Politikfelder durch dezentrale Zuständigkeiten auszeichnen, geht die Fragmentierung im kommunal verantworteten Hochwasserschutz am weitesten. Sowohl im Hochwasserschutz als auch in der Lebensmittelsicherheit sind jedoch Versuche höherer Ebenen zu beobachten, eine Vereinheitlichung des dezentralen

Verwaltungshandelns zu erreichen. In beiden Feldern gehen zudem von EU-Verordnungen und Richtlinien vereinheitlichende Impulse aus. Im Arbeitsschutz findet eine Vereinheitlichung vor allem über den koordinierenden Länderausschuss statt. Diese stützt sich aber zumindest mittelbar auch auf skeptische Evaluierungen durch einen EU-Expertenausschuss sowie die Angst der staatlichen Gewerbeaufsicht vor ihrer Abschaffung. Die Einführung risikobasierter Regulierungsansätze ist in allen drei Fällen neueren Datums (2004-2014) und geht ursprünglich entweder auf EU-Recht oder dezentrale Initiativen der Länder zurück; im Hochwasserschutz eine Kombination von beiden.

Tabelle 2: Grundmerkmale dreier Fälle risikobasierter Regulierung

	Lebensmittelsicherheit	Hochwasserschutz	Arbeitsschutz
Zuständigkeit (Vollzug)	Länder	Kommunen und Deichverbände	Länder
Dynamiken der Mehrebenenpolitik	mittlere Dezentralisierung; Zentralisierungsversuche durch Verwaltungsvorschriften, LAV und BVL	starke Dezentralisierung; Zentralisierungsversuche über UMK, LAWA und Kofinanzierung der Prävention vom Bund	mittlere Dezentralisierung; freiwillige Vereinheitlichung über ASMK und LASI
Beispiel RBR	Probenahmen und Plankontrollen der Lebensmittelaufsicht	Erstellen von Risikokarten und -managementplänen	aktive Gewerbeaufsicht
Ursprung von RBR	rechtsverbindliche Einführung durch EU-Verordnung 882/2004	dezentral gestütztes Mainstreaming lokaler Ansätze bei Transposition der EU-Richtlinie 2007/60; koordiniert in LAWA	dezentral initiiertes Mainstreaming lokaler Ansätze; koordiniert in ASMK und LASI (2014)
Anlass	BSE-Krise in den 1990er Jahren	Hochwasser an Oder/Elbe 2002	SLIC Evaluation 2005; ENVIO-Skandal 2010; drohende Abschaffung staatlicher Aufsicht

Quelle: Eigene Darstellung.

Danach wurden vier Thesen, die wir in unserer theoriegeleiteten Problematisierung der Inkompatibilitätsthese in Abschnitt 2 entwickelt haben, empirisch überprüft:

1. Die Diffusion von RBR ist im Föderalismus am wahrscheinlichsten, wenn sie ‚von oben‘ angeordnet wird, z.B. durch die EU (erzwungener Isomorphismus).
2. Ein freiwilliges Mainstreaming von RBR ‚von unten‘ ist auch in Abwesenheit von unmittelbarem Zwang zu erwarten, wenn
 - a. bei dezentralen Akteuren strategische Unsicherheiten über ihr Verwaltungshandeln vorherrschen und das Imitieren scheinbar erfolgreicher risikobasierter Ansätze erstrebenswert erscheinen lassen (mimetischer Isomorphismus), und/oder
 - b. die professionellen Normen dezentraler Verwaltungshandelnden gut mit RBR vereinbar sind oder ihre Geltung sogar stärken (normativer Isomorphismus).
3. Eine isomorphe Hinwendung zu RBR wird verstärkt, wenn sich dezentrale Akteure eine Ausweitung oder zumindest Stabilisierung ihrer Handlungsfähigkeit im Mehrebenensystem versprechen.
4. Die isomorphe Diffusion von RBR unterhalb der zentralstaatlichen Ebene ist wahrscheinlicher, wenn sie der strategischen Befähigung zu Koordinationsprozessen im Mehrebenensystem dient.

Die Untersuchung wies zunächst erzwungene Formen der Anpassung (These 1) in der Lebensmittelsicherheit (stärker) und im Hochwasserschutz (schwächer) nach (siehe Ergebnisübersicht in Tabelle 3). In beiden Fällen kann die Hinwendung zu RBR durch die Impulssetzung der EU erklärt werden, wobei die Verordnung zur Lebensmittelkontrolle RBR sehr viel weitreichender vorschreibt als die Richtlinie zu Hochwasserrisikomanagement. Gerade der letztere Fall wird aber zusätzlich von mimetischen Anpassungsprozessen verstärkt (These 2a), indem sowohl einige (selbsternannte) Vorreiter unter den Bundesländern als auch das Bundesumweltministerium die EU-Richtlinie als willkommenen Anlass für eine Vereinheitlichung von Risikobewertungen und Präventionsplanung betrachten. Dabei geht es in beiden Fällen auch – und dies ist eine klassische Funktion von RBR – um eine klarere Begrenzung der staatlichen Zuständigkeit für Schäden, deren Verhinderung oder Kompensierung und eine diesbezügliche Legitimierung des Nichteingreifens.

Tabelle 3: Erklärungsansätze zur Diffusion risikobasierter Regulierung

	Lebensmittelsicherheit	Hochwasserschutz	Arbeitsschutz
Isomorphismus			
erzwungen	x	x	
mimetisch	(x)	x	x
normativ			(x)
Funktionen	Handlungsrechtfertigung	Begrenzung der Verantwortung für Schäden	Handlungsrechtfertigung
isomorpher Anpassung	Begrenzung der Verantwortung für Schäden		grundlegende Legitimation der staatlichen Aufsicht
Interaktion mit	Stabilisierung der Handlungsfähigkeit von Ländern/Kommunen	Mainstreaming lokaler Ansätze anlässlich der EU-Richtlinie über LAWA	Mainstreaming lokaler Ansätze über LASI
Mehrebenenpolitik	Bewahrung der Autonomie dezentraler Aufsicht und Positionierung gegen Vereinheitlichungspläne	Vereinheitlichung der Prävention über gleichartige Risikobewertung und deren Nutzung bei Mittelvergabe des Bundes	Stabilisierung der Handlungs- und Koordinationsfähigkeit von Ländern/Kommunen Bewahrung/Stärkung dezentraler staatlicher Aufsicht

Quelle: Eigene Darstellung.

Abseits jeglichen formalrechtlichen Anpassungsdrucks wirkt im Arbeitsschutz vor allem der mimetische Isomorphismus: Um auf den als sehr stark empfundenen Legitimationsdrucks zu reagieren, haben sich die Länder freiwillig auf die Einführung eines lokal erprobten Policy Templates für risikoorientierte Aufsichtsstrategien geeinigt (These 2a). RBR stützt zudem professionelle Wertvorstellungen des Vollzugspersonals über die Evidenz-basierte Senkung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und findet deswegen breite Unterstützung (These 2b).

Insgesamt wirken also entweder (a) die Existenz eines starken formalrechtlichen Anpassungsdrucks (hier durch EU Recht), (b) eines starken internen Legitimationsdrucks beim gleichzeitigen Vorhandensein einer lokal erprobten und als erfolgreich angesehenen Blaupause oder (c) eine abgeschwächte Form beider Mechanismen in Kombination miteinander als Geltungsbedingungen für die Hinwendung zu RBR im Föderalismus. Unsere Studie hat nicht ermittelt, welche der drei Formen unter welchen Bedingungen am gängigsten ist. Eine Vergleichsstudie mit größerer Fallzahl müsste überprüfen, unter welchen Bedingungen welche Diffusionspfade (nicht) beschritten werden. Der EU-erzwungene

Diffusionspfad wäre z.B. auch für die Terrorismusbekämpfung denkbar, für die die EU seit Kurzem ein risikobasiertes Vorgehen für Kundenscreenings durch Banken vorschreibt (vgl. Wesseling 2013). Ein durch Krisenwahrnehmungen ausgelöster freiwilliger Benchmarkingprozess hin zu RBR – ähnlich zum Arbeitsschutz – könnte bei der dezentralen Integrationspolitik für Geflüchtete (Stichwort ‚Terrorismusgefahr‘) oder im Qualitätsmanagement des föderalen Gesundheitssystems vermutet werden (Stichwort ‚Krankenhauskeime‘).

Unsere Ergebnisse verweisen des Weiteren darauf, dass isomorphe Anpassungen nicht allein sondern in Kombination mit steuerungspolitischen Strategien der Verwaltungsbehörden wirken, die RBR dezentral aufgreifen. Der soziologische Neo-Institutionalismus kann die Diffusion von RBR im Föderalismus allein nicht erklären; erst in der analytischen Verbindung mit Einsichten über das ihnen zugeschriebene Vermögen, die Handlungs- und Koordinationsfähigkeit dezentraler Verwaltungsbehörden im Mehrebenensystem strategisch abzusichern oder gar zu erweitern, kann die Diffusion risikobasierter Ansätze umfassend verstanden werden.

Dies gilt nach unseren Ergebnissen vor allem für jene Politikfelder, in denen der externe formalrechtliche Anpassungszwang gering ist. Zwar finden sich auch in der Lebensmittelsicherheit gezielte Versuche der Länder und Gesundheitsämter, ihre Zuständigkeit gegenüber der EU und des Bundes durch eine offenbar rationalere, risikobasierte Priorisierung der Aufsicht zu rechtfertigen. Allerdings scheint die Mehrebenenpolitik im Fall des Hochwasser- und Arbeitsschutzes jeweils eine viel bedeutsamere Rolle für die Einführung von RBR zu spielen. Im Hochwasserschutz wurde der durch die EU-Richtlinie eingeführte, aber nur den Bereich der Informationsgewinnung betreffende, risikobasierte Ansatz in einer Allianz zwischen ‚Vorreiter‘-Ländern und Bundesumweltministerium als Standard für die Mittelvergabe für Präventionsförderung auserkoren. EU-Recht galt dabei als willkommener Anlass für die stückweise Vereinheitlichung dezentraler Maßnahmenplanung auf Grundlage eines als rational und systematisch empfundenen Regulierungskonzepts. Im Arbeitsschutz wurde die mimetische (und bedingt normative) Hinwendung zu RBR vor allem durch den Versuch der Länder und ihrer stark unter Druck geratenen Gewerbeaufsichtsämter befördert, ihre Handlungs- und Koordinationsfähigkeit zu erhalten, mit starker vereinter Stimme gegenüber Kritiker/innen aufzutreten und die Existenz der staatlichen Aufsicht fortwährend zu legitimieren. Auch diese Dynamiken wären für ähnlich fragmentierte und eher bedingt EU-geprägte Felder wie die Integrations- oder Gesundheitspolitik zu überprüfen.

Genereller stellt sich die Frage, ob der Föderalismus mit seiner lokalen Innovationslogik und dem immer mitschwingenden Koordinationsgebot unter gewissen Umständen nicht sogar als durchaus fruchtbares Umfeld für die Diffusion von RBR (und anderer neuer Regulierungsansätze) gelten kann. Das wäre unseren Ergebnissen folgend dann der Fall, wenn, wie im deutschen Arbeitsschutz, hoher Legitimationsdruck mit dem Vorhandensein eines als erfolgreich angesehenen lokalen Policy Templates zusammenkommt und sich dezentrale Akteure nicht nur Legitimationsgewinne sondern auch eine wesentliche Stabilisierung ihrer Handlungsspielräume vom Mainstreaming dieses Templates versprechen. Diese dezentrale, freiwillige Hinwendung zu RBR mag durchaus dem Vergleich mit zentralstaatlich verordneten Ansätzen (z.B. durch die englische Health and Safety Executive an die wenig Steuerungsmacht innehabenden *local authorities*), die dann aber häufig mangels tieferer Überzeugung lokalem ‚Gaming‘ oder ‚Window-dressing‘ ausgesetzt sind (vgl. *Christensen* 2012, S. 642), standhalten oder gar überlegen sein.

Damit sei auch die Hoffnung der Politik angerissen, dass „gute Bürokratie [...] eine Quelle von Legitimation sein“ kann (Bogumil/Kuhlmann 2015, S. 238). Die vorliegende Studie gibt keine Auskunft darüber, ob RBR die Legitimität von Verwaltungshandeln über die Hoffnungen der Agierenden hinaus tatsächlich steigern hilft; eine Untersuchung zwischen reformpolitischem Anspruch und Wirklichkeit von RBR steht diesbezüglich noch aus (vgl. die allgemeinere Forderung zur Erforschung sogenannter Output-Legitimität bei Bogumil/Kuhlmann 2015, S. 241; oder der Konvergenz von Reformergebnissen bei Pollitt 2001, S. 479f.).

Die Untersuchung dreier Fälle erfolgreicher Diffusion in einem ausgewählten föderalen System setzt natürlich eher Spotlights als verallgemeinerbare Ergebnisse zu liefern; es bedarf systematisch Länder und Politikfelder vergleichender Studien, die sowohl erfolgreiche als auch gescheiterte Diffusionsprozesse von RBR analysieren. Der Beitrag bietet jedoch, so die Hoffnung, eine erste empirisch-fundierte Theorisierung jener Umstände, die entgegen der in der angelsächsischen Regulierungsliteratur vermuteten Inkompatibilitäten mit föderalen Systemen zur erfolgreichen Diffusion von RBR – und womöglich auch anderer Reformtemplates – führen. Ein weiteres Ziel des Beitrags wäre erreicht, wenn die gestiegene reformpolitische Bedeutung risikobasierter Regulierungsansätze im deutschen Verwaltungshandeln analytisch und theoretisch mehr Beachtung fände.

Anmerkungen

- 1 Döhler/Wegrich weisen zudem darauf hin, dass die Regulierungsdebatte hierzulande von größeren konzeptuellen Unstimmigkeiten geprägt ist, die u.a. dazu beitragen, dass anglo-amerikanische Policy Templates wie RBR oft missverständlich und/oder verspätet Eingang in Forschung sowie Reformpolitik finden (Döhler/Wegrich 2010, S. 45f.).
- 2 So hätten NPM Reformen einerseits die Effizienzversprechen von RBR ‚umarmt‘ und ihre Einführung begünstigt. Andererseits habe NPM aber auch die Zurechenbarkeitsstrukturen für Entscheidungen derart verändert, dass Regulierer sich in erhöhtem Rechtfertigungszwang beim Eintritt schadhafter Ereignisse sähen und darauf ihrerseits mit der Hinwendung zu risikobasierten Verfahren reagiert hätten (vgl. Rothstein/Borraz/Huber 2013, S. 220f.).
- 3 Auch methodisch ist Kritik angebracht. Da sich Vergleichsstudien zu Verwaltungsreformen oft auf die zentralstaatliche Ebene konzentrieren, bleiben dezentrale Diffusionsprozesse oft unerkannt (so z.B. bei Pollitt/Bouckaert 2011; und für RBR bei Rothstein/Borraz/Huber 2013). Der gerechtfertigte Schluss, dass der Föderalismus zentralstaatliche Reformen erschwert, ist allerdings nicht mit der Vermutung gleichzusetzen, dass die dezentrale Diffusion neuer Regulierungskonzepte unmöglich ist. Vielmehr bedarf es eines Wechsels der Analyseebene, um dezentrale Einführungen von RBR in Deutschland zu identifizieren und zu erklären. Die bisherige Vernachlässigung von RBR im deutschen verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskurs (vgl. Kritik bei Döhler/Wegrich 2010, S.44f.) wirkt hier zusätzlich erschwerend.
- 4 Auf die praktischen Umsetzungsgrenzen globaler Templates verweist prominent Brunsson (1989; zitiert in Christensen 2012, S. 642).
- 5 Mit dem Begriff Mehrebenensystem verbindet der Beitrag folgend diese doppelte Einordnung in höhere Verwaltungsebenen (Bund und EU) aus der Sicht der hier untersuchten dezentralen Akteure: Länder und Kommunen.
- 6 Die Machtstrukturen im Mehrebenensystem können sich natürlich auch durch die Mechanismen des erzwungenen Isomorphismus verändern. Europäische Regulierung harmonisiert so häufig nicht nur die Substanz von Policies, sondern verankert oft auch Entscheidungs- oder Feedbackmechanismen, die gerade in Föderalstaaten zu Vereinheitlichungen oder gar Zentralisierungen führen können (für die Umweltpolitik und die Rolle von regelmäßigen Impact Assessments vgl. Börzel 2008, S. 232).
- 7 *Lebensmittelsicherheit*: Im Zuge einer größeren ländervergleichenden Studie zu risikobasierten Lebensmittelkontrollen (Borraz et al. 2016), wurde am 18. Mai 2015 ein Expert/innen Workshop mit leitenden Beamten/innen aus Deutschland, England, Frankreich und den Niederlanden an der Sciences-Po in Paris

- veranstaltet. *Hochwasserschutz*: Am 4. September 2013 fand in einer Bezirksregierung im Einzugsgebiet des Rheins eine Informationsveranstaltung für Politik, Freiwilligendienste und Anwohner/innen zur Umsetzung der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie der EU statt, an der die Autorin teilnehmen konnte.
- Arbeitsschutz*: Im November 2013 fand in Düsseldorf die Fachtagung zum Arbeitsschutz „A+A“ statt, an der die Autorin teilnehmen konnte. Ein Workshop war speziell dem Thema risikobasierte Überwachung gewidmet und diskutierte in fünf Fachbeiträgen von leitenden Vollzugsbeamt/innen (z.T. auch die für die Studie Interviewte) die sich damals gerade vollziehende Vereinheitlichung über den LASI.
- 8 Interview LS-7.
 - 9 Auch bei der Probenahme finden risikobasierte Verfahren z.T. Anwendung, diese werden hier aber vernachlässigt (vgl. *LAV* 2005).
 - 10 Auch hier operiert eine Länderarbeitsgemeinschaft (LAV) als Koordinationsstelle; ihre Veröffentlichungen haben bis dato das risikobasierte Vorgehen aber anders als die der LWA für Hochwasserschutz oder des LASI im Arbeitsschutz nicht detailliert.
 - 11 Im Bereich der Fleischinspektion, ein stärker regulierter Sonderfall von Lebensmittelkontrollen, argumentierten *Lodge/Wegrich* (2011, S. 102) hingegen, dass die gestärkte Rolle des FVO der Bundesregierung die Möglichkeit gab, die die Vollzugspraktiken dezentraler Akteure in Hinblick auf Einheitlichkeit zu überwachen.
 - 12 Interview HS-5.
 - 13 Auf dem niederländischen Delta Programm aufbauend hat die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR) Software zur Simulation von Risikominimierungseffekten und Kosten-Nutzen-Verhältnissen verschiedener Präventionsmaßnahmen entwickelt (vgl. *Paul/Bouder/Wesseling* 2015; S. 17). Das Nationale Hochwasserschutzprogramm plant die Verwendung dieses Moduls zur Ermittlung von Förderungsprioritäten (Interviews HS-3, HS-4).
 - 14 Interview AS-12.
 - 15 Risikobasiertes Vorgehen findet sich auch in Gefahrstoffregulierung, beispielsweise für den Umgang mit krebserzeugenden Stoffen am Arbeitsplatz (vgl. *Paul/Huber* 2015: S. 16-21), allerdings fokussiert dieser Artikel die mit RBR angestrebte Rationalisierung von Verwaltungshandeln und somit das risikoorientierte Konzept der Gewerbeaufsicht.
 - 16 In den 2000er Jahren wurde diskutiert, die Gewerbeaufsicht gänzlich an die Berufsgenossenschaften zu übertragen. Ein ASMK Beschluss 2005 wies diesen Vorschlag zwar zurück, die Daseinsberechtigung der staatlichen vis-à-vis der selbstverwalteten Aufsicht steht seitdem jedoch auf dem Prüfstand.

Literatur

- Abels, Gabriele/Kobusch, Alexander*, 2010: Regulation of food safety in the EU: Changing patterns of multi-level governance, paper presented at ECPR Joint Sessions (Standing Group on Regulatory Governance), Dublin, 17. Juni 2010.
- Amt für Arbeitsschutz der Freien und Hansestadt Hamburg*, 2008: Arbeitsschutz in Hamburg. Das Aufsichtskonzept, Hamburg.
- ASMK*, 2005: 82. Arbeits- und Sozialministerkonferenz. Hauptkonferenz. Bremen.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin*, 2013: Understanding regulation: Theory, strategy, and Practice, Auflage: 2nd edition. New York: Oxford University Press, U.S.A.
- Behnke, Natalie*, 2015: Stand und Perspektiven der Föderalismusforschung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65 (28-30), S. 9-16.
- Benz, Arthur*, 1997: Verflechtung der Verwaltungsebenen, in: *König, Klaus/Siedenkopf, Heinrich (Hrsg.)*, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 165-184.
- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.)*, 2002: Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS Sonderheft 32, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Black, Julia*, 2005: The emergence of risk based regulation and the new public management in the UK, in: *Public Law*, 2005, Autumn, S. 512-549.
- Blatter, Joachim/Haverland, Markus*, 2012: Designing case studies, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Börzel, Tanja A.*, 2008: Environmental policy, in: *Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.)*, Europeanization. New Research Agendas, Basingstoke: Palgrave MacMillan, S. 226-238.

- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, 2003: Conceptualizing the domestic impact of Europe, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hrsg.), The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, S. 57-80.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2015: Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8 (1), S. 237-251.
- Borraz, Olivier/Beaussier, Anne-Laure/Hermans, Marijke/Paul, Regine/Wesseling, Mara, 2016: Resisting harmonisation? Comparing risk-based food safety inspections in Britain, France, Germany and the Netherlands, in: *HowSAFE Working Paper*, 7. London: King's College.
- Boswell, Christina, 2009: *The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Brunsson, Niels, 1989: *The organisation of hypocrisy: Talk, decisions and actions in organisations*, Chichester: John Wiley.
- Bundesinstitut für Risikobewertung, 2013: Food safety. Berlin, Web Dokument, zugänglich unter: <http://www.bfr.bund.de/de/lebensmittelsicherheit-3982.html> (Stand: 17.04.2016).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2011: Joint German occupational safety and health strategy. Webseite zugänglich unter: <http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Occupational-Safety-and-Health/joint-german-occupational-safety-and-health-initiative.html> (Stand: 21.2.2013).
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz [BMELV], 2013: Food Safety Strategies. Berlin, Web Dokument, zugänglich unter: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/FoodSafetyStrategies.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 18.06.2016).
- Bundesministerium für Umwelt, 2004: Hochwasserschutzgesetz. Überschwemmungsgebiete für Schadensvorsorge – eine andere Flusspolitik. Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland, 1996: Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit. Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland, 2005a: Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB). Berlin
- Bundesrepublik Deutschland, 2005b: Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Berlin.
- Bundesrepublik Deutschland, 2008: Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV RÜB). Berlin.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 1995: Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Stuttgart.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2004: Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der Leitlinien für einen zukunftsweisenden Hochwasserschutz. Düsseldorf.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2010a: Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwassergefahrenkarten und Hochwasserrisikokarten. Dresden.
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2010b: Empfehlungen zur Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen. Dresden.
- Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Wasser [LAWA], 2014: Nationales Hochwasserschutzprogramm: Kriterien und Bewertungsmaßstäbe für die Identifikation und Priorisierung von wirksamen Maßnahmen. Kiel.
- Bulmer, Simon, 2008: Theorizing Europeanization, in: *Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hrsg.), Europeanization. New research agendas*, Basingstoke [u.a.]: Palgrave MacMillan, S. 46-58.
- Christensen, Tom, 2012: Global ideas and modern public sector reforms, in: *The American Review of Public Administration*, 42 (6), S. 635-653.
- Christensen, Tom/Laegreid, Per, 2001: *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Aldershot: Ashgate.
- Commission of the European Communities, 2012: *The rapid alert system for food and feed 2011. Annual report*, Brussels: Directorate General Health and Consumers. Brussels.

- Committee of Senior Labour Inspectors (SLIC)*, 2006: 50 SLIC evaluation report on the German inspection system. Zugänglich unter: http://www.vdgab.de/Ablage/SLIC-Bericht_deutsch.pdf (Stand: 17.07.2016).
- Council of the European Communities*, 1989: Council directive 89/391/EC on the introduction of measures to encourage improvements of safety and health of workers at work. Brussels.
- Council of the European Union*, 2002: Regulation 178(2002) laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety. Brussels.
- Council of the European Union*, 2004: Regulation 882(2004) on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules. Brussels.
- Council of the European Union*, 2007: Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks. Brussels.
- Demeritt, David/Rothstein, Henry/Beaussier, Anne-Laure/Howard, Michael*, 2015: Mobilizing risk: explaining policy transfer in food and occupational safety regulation in the UK, in: *Environment and Planning A*, 47, S. 373-91.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai*, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3 (1), S. 31-52.
- Gemeinsames Verbraucherschutzinformationssystem Niedersachsen [GeViN]*, 2007: Leitfaden zur Risikobeurteilung von Betrieben im Fachbereich Lebensmittel in Niedersachsen. Hannover.
- Hampton, Philip*, 2005: 140 Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement, London: HM Treasury.
- Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle*, 2008: Einleitung: Politikfelder im Europäischen Mehrebenensystem, in: *Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.)*, Politikfelder im EU-Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos, S. 7-20.
- Hood, Christopher/Rothstein, Henry/Baldwin, Robert*, 2001: The government of risk: Understanding risk regulation regimes, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary*, 2001: Multi-level governance and European integration, Lanham, Md.; Oxford: Rowman and Littlefield.
- Internationale Kommission zum Schutz des Rheins [IKSR]*, 2013: Report on the identification of potential significant flood risk areas in the international river basin district Rhine. Koblenz.
- Jann, Werner u.a.*, 2006: Status-Report Verwaltungsreform: eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren – Deutsche Digitale Bibliothek, Berlin: edition sigma.
- Knill, Christoph/Balint, Tim*, 2008: Explaining variation in organizational change: the reform of human resource management in the European Commission and the OECD, in: *Journal of European Public Policy*, 15 (5), S. 669-690.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale/Bauer, Michael W.*, 2009: Neglected faces of europeanization: The differential impact of the EU on the dismantling and expansion of domestic policies, in: *Public Administration*, 87, S. 519-537.
- Krieger, Kristian*, 2013: The limits and variety of risk-based governance: The case of flood management in Germany and England, in: *Regulation & Governance*, 7 (2), S. 236-257.
- Kuhlmann, Sabine*, 2010: New Public Management for the 'classical continental European administration': Modernization at the local level in Germany, France and Italy, in: *Public Administration*, 88 (4), S. 1116-1130.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan*, 2008: Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the "New Steering Model"?, in: *Public Administration Review*, 68 (5), S. 851-863.
- Land Brandenburg*, 2009: Formblatt Risikobeurteilung. Potsdam.
- Land Brandenburg*, 2016: LASI Workshop „Risikoorientierte Überwachung“ am 26/27. Januar 2016 (internes Dokument). Potsdam.
- Land Hessen*, 2015: Grundsätze und Handlungsstrategien des Arbeitsschutzes und der Produktsicherheit in Hessen. Wiesbaden.
- Land Nordrhein-Westfalen*, 2010: Bestimmung der hochwasserbedingt schadensträchtigen Gewässer und Gewässerabschnitte gemäß § 112 Absatz 2 LWG (Gewässerliste). Düsseldorf.

- Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz [LAV]*, 2005: Beispiel einer Verfahrensweisung Amtliche Probenahme. LAV Dokument 08-VA-PGQ-02.
- Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz [LAV]*, 2012: Länderübergreifende Verfahrensweisung Amtliche Kontrolle. LAV Dokument 08-VA-AGQM-01.
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik [LASI], 2011: Grundsätze der behördlichen Systemkontrolle. LV 54.
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik [LASI]*, 2014a: Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards. LV 1.
- Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik [LASI]*, 2014b: Risikogrunderstufung nach Branchen (interne Excel Tabelle).
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai*, 2011: Governance as contested logics of control: Europeanized meat inspection regimes in Denmark and Germany, in: *Journal of European Public Policy*, 18 (1), S. 90-105.
- Majone, Giandomenico*, 1989: Evidence, argument, and persuasion in the policy process, New Haven: Yale University Press.
- Marsh, David/Sharman, J.C.*, 2009: Policy diffusion and policy transfer, in: *Policy Studies*, 30 (3), S. 269-288.
- Meffert, Karlheinz*, 2008: Entwicklung von gemeinsamen Arbeitsschutzzielen und Handlungsfeldern. DGUV-Report 02/08. Sankt-Augustin.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2013a: Arbeitsschutz in Nordrhein-Westfalen. Jahresbericht 2012. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2013b: Statistischer Jahresbericht der Arbeitsschutzverwaltung 2012. Düsseldorf.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2013: Hochwasserrisiko-Management. Schritte zum zukunftsfähigen Umgang mit den Risiken durch Hochwasser in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein*, 2007: Binnenhochwasserschutz und Hochwasserrückhalt Schleswig-Holstein. Kiel.
- Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz des Landes Niedersachsen*, 2013: Überschwemmungsgebiete in Niedersachsen. Hannover.
- Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz des Landes Rheinland-Pfalz*, 2011: Hochwasserschutz in Rheinland-Pfalz. Hochwasserrisikomanagement nach Wasserhaushaltsgesetz und europäischen Vorgaben – Bestandsaufnahme und Ausblick. Mainz.
- Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, 2013: Umsetzung der EG-HWRM-RL in Niedersachsen. Verden/Aller.
- Nullmeier, Frank*, 2013: Wissenspolitologie und interpretative Politikanalyse, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6 (1), S. 21-43.
- OECD, 2010: Risk and regulatory policy: Improving the governance of risk, Paris: OECD Publishing.
- Paul, Regine*, im Erscheinen: Risk: New issue or new tool in regulation and governance research?, in: *Paul, Regine/Mölders, Marc/Bora, Alfons/Huber, Michael/Münste, Peter* (Hrsg.), *Shaping society: New modes of intentional change in regulation and governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Paul, Regine/Huber, Michael*, 2015: Risk-based regulation in continental Europe? Explaining the corporatist turn to risk in German work safety policies, in: *European Policy Analysis*, 1 (2), S. 5-33.
- Paul, Regine/Bouder, Frédéric/Wesseling, Mara*, 2015: Risk-based regulation against national obstacles? Comparing dynamics of Europeanization in Dutch, French and German flooding policies, in: *Journal of Risk Research*. First online: 12. September.
- Pollitt, Christopher*, 2001: Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform, in: *Public Management Review*, 3 (4), S. 471-492.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, G.*, 2011: *Public Management Reform: A comparative analysis – New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford: Oxford University Press.
- Powell, Walter W./Di Maggio, Paul J.*, 1991: *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rothstein, Henry*, 2006: The institutional origins of risk: A new agenda for risk research, in: *Health, Risk & Society*, 8 (3), S. 215-221.

- Rothstein, Henry u.a.*, 2015: When 'must' means 'maybe': Varieties of risk regulation and the problem of trade-offs in European work safety, in: HowSAFE Working Papers, 1, London: King's College.
- Rothstein, Henry/Borraz, Olivier/Huber, Michael*, 2013: Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe, in: *Regulation & Governance*, 7 (2), S. 215-235.
- Rothstein, Henry/Huber, Michael/Gaskell, George*, 2006: A theory of risk colonization: The spiralling regulatory logics of societal and institutional risk, in: *Economy and Society*, 35 (1), S. 91-112.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4), S. 323-356.
- Sewekow, Eva/Schmidt-Faber, Bettina/Frost, Matthias*, 2010: Daten amtlicher Lebensmittelkontrolle in Deutschland - Analyse und Erfassung der Unterschiede, in: *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 5, S. 313-331.
- Suchman, Mark C.*, 1995: Managing Legitimacy: Strategic and institutional approaches, in: *The Academy of Management Review*, 20 (3), S. 571-610.
- Viscusi, W. Kip*, 1983: Risk by choice: Regulating health and safety in the workplace, Harvard University Press.
- Vos, Ellen*, 2000: EU Food safety regulation in the aftermath of the BSE crisis, in: *Journal of Consumer Policy*, 23 (3), S. 227-255.
- Wesseling, M.*, 2013: The European fight against terrorism financing: Professional fields and new governing practices, Amsterdam: Uitgeverij BOXpress B.V.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1993: Wohlfahrtsstaatliche Intervention im internationalen Vergleich Deutschland - Großbritannien: Regulative Sozialpolitik am Beispiel des Arbeitsschutzes, in: *Leviathan*, 21 (1), S. 103-126.
- Yanow, Dvora/Schwartz-Shea, Peregrine (Hrsg.)*, 2006: Interpretation and method. Empirical research methods and the interpretive turn, New York: M.E. Sharpe.

Anhang: Liste der Interviews

I Risikobasierte Kontrollen in der Lebensmittelsicherheit

Interviewte

- LS-1: Leitende/r Beamte/r in einem Landesministerium des Landes A, 1. Juli 2014
- LS-2: Leitende/r Beamte/r in einer kommunalen Behörde in Land A, 2. Juli 2014
- LS-3: Leitende/r Beamter im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 4. Juli 2014
- LS-4: Leitende/r Beamter im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 7. Juli 2014
- LS-5: Leitende/r Beamte/r in einem Landesministerium des Landes B, 9. Juli 2014
- LS-6: Leitende/r Beamter im Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, 27. August 2014
- LS-7: Leitende/r Beamte/r in einer kommunalen Behörde des Landes B, 24. Oktober 2014
- LS-8: Vollzugsbeamte/r in einer kommunalen Behörde des Landes B, 24. Oktober 2014
- LS-9: Vollzugsbeamte/r in einer kommunalen Behörde des Landes B, 24. Oktober 2014 (nach dem Interview durfte die Autorin einer unangekündigten Plankontrolle beiwohnen und den Dokumentationsprozess mitverfolgen und dazu Nachfragen stellen, entsprechende Notizen gingen in die Analyse ein)

II Risikobasierter Hochwasserschutz

Interviewte

- HS-1: Leiter/in einer kommunalen Hochwasserschutzzentrale in Land A, 30. April 2013
- HS-2: Rechtsexpert/in beim Deutschen Städte- und Gemeindetag, 2. Mai 2013
- HS-3: Expert/in bei der IKSR, 10. März 2014

- HS-4: Expert/in bei der IKSR, 10. März 2014
- HS-5: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes B, 13. März 2014
- HS-6: Beamte/r in Landesministerium des Landes B, 13. März 2014
- HS-7: Leitende/r Beamte/r in Bundesministerium für Umwelt, 17. März 2014
- HS-8: Leitende/r Beamte/r in Bundesministerium für Umwelt, 17. März 2014
- HS-9: Policy Analyst bei der EU Kommission/DG Environment, 24 März 2014
- HS-10: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 7. April 2014
- HS-11: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes D, gleichzeitig führende/r Vertreter/in bei der LAWA, 8. April 2014
- HS-12: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes E, gleichzeitig führende/r Vertreter/in bei der LAWA, 8. April 2014

III Risikobasierte Kontrollen im Arbeitsschutz

*Interviewte*¹⁶

- AS-1: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes A, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 17. September 2013
- AS-2: Follow-up Gespräch mit leitender/m Beamtin/en in Landesministerium des Landes A (siehe Nummer 1), 27. Juli 2014
- AS-3: Leitende/r Vollzugsbeamte/r einer Bezirksregierung in Land A, 27. Juli 2014
- AS-4: Leitende/r Vollzugsbeamte/r einer Bezirksregierung in Land A, 27. Juli 2014
- AS-5: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes B, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 31. Mai 2016
- AS-6: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-7: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-8: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-9: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes C, 29. Juni 2016
- AS-10: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes D, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 8. Juli 2016
- AS-11: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes D, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI, 8. Juli 2016
- AS-12: Leitende/r Beamte/r in Landesministerium des Landes E, gleichzeitig führende/r Vertreter/in im LASI 12. Juli 2016

Danksagung

Der Beitrag entstand im Rahmen eines internationalen Forschungsprojekts des EU Programms *Open Research Area* zur Diffusion risikobasierter Regulierung in Europa („How States Account for Failure in Europe, HowSAFE, 2013-2016, durchgeführt mit Kolleg/innen an King’s College London, Sciences-Po Paris und der Universität Maastricht). Die Deutsche Forschungsgemeinschaft förderte den deutschen Projektteil (Projektnummer HU 1791/3-1), welcher von Michael Huber geleitet wurde. Ich danke Michael Huber, Vera Linke und zwei anonymen Gutachter/innen für wertvolle Anregungen, sowie allen Interviewten für das großzügige Weitergeben Ihrer Einblicke.

Anschrift der Autorin

Dr. Regine Paul, Fakultät für Soziologie – Arbeitsbereich Recht & Gesellschaft, Universität Bielefeld – Postfach 100131 – 33501 Bielefeld
E-Mail: regine.paul@ui-bielefeld.de

Otto Hüther/Sylvia Veit

Wie beeinflusst der Karrierehintergrund die Public Service Motivation und das Selbstverständnis von Spitzenbeamten?

Eine empirische Analyse am Beispiel der Kanzlerinnen und Kanzler an deutschen Hochschulen

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht, welche Veränderungen sich im Zuge der am New Public Management (NPM) orientierten Reformen im Hochschulsektor in Deutschland hinsichtlich der sozio- und berufsdemographischen Eigenschaften der Hochschulkanzlerinnen und -kanzler ergeben haben und inwiefern sich die Public Service Motivation (PSM) und das Selbstverständnis der Amtsinhaber und Amtsinhaberinnen abhängig von der beruflichen Sozialisation unterscheiden. Empirische Basis des Beitrages sind zwei repräsentative Befragungen von Kanzlerinnen und Kanzlern an deutschen Hochschulen aus den Jahren 2008 und 2015. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Hochschulreformen zwar nicht zu einer verstärkten Rekrutierung Externer – also von Personen, die bisher hauptsächlich außerhalb der öffentlichen Verwaltung tätig waren – geführt haben, aber die heutigen Kanzlerinnen und Kanzler zunehmend einen Erfahrungsmix aus Verwaltung und Privatwirtschaft mitbringen. Weiterhin ist hervorzuheben, dass die erwarteten Effekte der beruflichen Sozialisation auf die PSM zwar in der Tendenz erkennbar sind, die Unterschiede zwischen Amtsinhabern bzw. Amtsinhaberinnen mit einem rein privatwirtschaftlichen Hintergrund und solchen mit einer reinen Verwaltungskarriere aber überraschend gering sind. Im Hinblick auf das Selbstverständnis zeigen sich hingegen deutlichere Effekte des beruflichen Sozialisations- und Rekrutierungshintergrundes. Diese schlagen sich in der stärkeren oder schwächeren Akzentuierung verschiedener Aufgaben des Amtes nieder.

Schlagworte: Hochschulreform, Hochschulkanzler und -kanzlerinnen, New Public Management, Public Service Motivation

Abstract

How does the career background of administrative leaders affect their public service motivation and self-perception? Findings from a survey of chancellors at higher education institutions in Germany

The contribution explores two research questions: (1) How do NPM inspired reforms of higher education institutions in Germany affect the sociodemographic characteristics and career background of administrative leaders at these institutions? (2) How does the career background influence the public service motivation (PSM) and self-conception? Data is drawn from two representative survey studies of administrative leaders (chancellors) at higher education institutions in Germany that have been conducted in 2008 and 2015. The findings show that the reforms have not led to more external recruitments – i.e. of persons without professional experience in the public sector – but that mixed work experience in the public and in the private sector is of increasing importance for fulfilling the requirements connected to administrative leadership. With regard to the second research question, our main finding is that there are only weak effects of career background on PSM. The study reveals, however, differences in the perceived importance of various tasks (e.g. representation, ensuring efficient processes, ensuring compliance with legal requirements) dependent on the career background.

Key words: higher education reform, administrative leadership, New Public Management, Public Service Motivation, Germany

1 Einleitung¹

Die Ideen des New Public Managements (NPM) haben den internationalen Reformdiskurs um die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung seit den 1980er Jahren stark geprägt. Kernelement dieser Reformbewegung ist die Idee einer Übernahme privatwirtschaftlicher Managementinstrumente in den öffentlichen Sektor. Damit verbunden sind eine stärkere Trennung zwischen Politik und Verwaltung, eine Stärkung der Autonomie öffentlicher Organisationen in Management- und Implementationsfragen, eine outputorientierte Steuerung von Behörden durch die Politik und generell die Einführung bzw. Stärkung von Wettbewerbselementen und Anreizsystemen im öffentlichen Sektor (z.B. *Dunleavy u.a.* 2006; *Jann* 2002; *Schröter* 2011). In Deutschland wurden auf kommunaler Ebene vor allem in den 1990er und frühen 2000er Jahren unter dem Rahmenkonzept des Neuen Steuerungsmodells vielfältige Reforminitiativen gestartet. In den Landesverwaltungen und der Bundesverwaltung hingegen wurden NPM-Ideen im internationalen Vergleich eher spät und auch nur sehr selektiv aufgegriffen (vgl. *Bach* 2012, S. 178; *Kuhlmann/Wollmann* 2013, S. 211; *Döhler* 2007; *Pollitt/Bouckaert* 2011). Ein Bereich, in welchem das NPM in Deutschland jedoch weitreichende Reformen inspirierte, ist der Hochschulsektor: Durch Reformen des Hochschulrechts wurde seit 1998 in allen Bundesländern die Detailsteuerung der Hochschulen durch die Wissenschaftsministerien reduziert. Gleichzeitig wurden neue intermediäre Kontrollinstanzen wie Akkreditierungsagenturen oder Hochschulräte geschaffen (z.B. *Enders/de Boer/Weyer* 2013). Weitere zentrale Elemente der Reformen sind die Stärkung der Hochschulleitungen sowie von Wettbewerbselementen im Hochschul- und Wissenschaftssystem (vgl. *Hüther* 2010).

Arbeiten aus den Bereichen der Hochschul- und Verwaltungsforschung haben sich intensiv mit den im Zuge dieser Reformen zu beobachtenden Veränderungen der Governance (z.B. *Jansen* 2007; *Hüther* 2010; *Bogumil u.a.* 2013; *Grande u.a.* 2013; *Jochheim/Bogumil/Heinze* 2016) und der Organisationsstrukturen von Hochschulen (z.B. *Meier* 2009; *Hüther/Krücken* 2013; *Friedrichsmeier* 2012; *Wilkesmann/Schmid* 2012; *Krücken/Blümel/Kloke* 2013) sowie den Entscheidungsprozessen in Hochschulen (z.B. *Kleimann* 2015; *Gläser/von Stuckrad* 2013; *Bieletzki* 2012; *Frost u.a.* 2015) befasst. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten zeigen, dass Hochschulen zu denjenigen Organisationen des öffentlichen Sektors gehören, die sich in den vergangenen Jahren am stärksten gewandelt haben. Dabei ist davon auszugehen, dass dieser Wandel auch erheblichen Einfluss darauf hat, welche Personen als Kanzlerinnen oder Kanzler² mit der Leitung des nicht-wissenschaftlichen Bereichs von Hochschulen betraut werden. Insbesondere ist anzunehmen, dass sich durch die erhöhte Bedeutung von Wettbewerb und privatwirtschaftlich inspirierten Managementinstrumenten die Anforderungen an Führungskräfte im öffentlichen Sektor (vgl. *Reichard* 2014, S. 47) verändert haben. Zu vermuten ist deshalb, dass Personen mit beruflichen Erfahrungen aus dem privatwirtschaftlichen Management und/oder einem entsprechenden Ausbildungshintergrund auch zunehmend Führungspositionen im öffentlichen Sektor einnehmen. Umso erstaunlicher ist, dass bisher wenig dazu bekannt ist, ob heute tatsächlich andere Personen in dieses Amt berufen werden als in der Vergangenheit.³

Vor dem Hintergrund dieser Forschungslücke beschäftigt sich der Beitrag mit zwei zentralen Fragestellungen: (1) Haben die am NPM orientierten Hochschulreformen in den deutschen Bundesländern seit Ende der 1990er Jahre zu Veränderungen in grundlegenden soziodemographischen, Ausbildungs- und Karrieremerkmale der Hochschulkanzlerinnen

und -kanzler in Deutschland geführt? (2) Welchen Einfluss hat der Karrier Hintergrund (Privatwirtschaft versus öffentliche Verwaltung/Hochschulverwaltung) auf die berufliche Motivation und das Selbstverständnis der Kanzlerinnen und Kanzler? Die empirische Basis dieses Beitrags bildet eine im Jahr 2015 durchgeführte Befragung von Kanzlerinnen und Kanzlern aller deutschen Hochschulen. Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage werden zudem Daten einer ähnlichen Befragung aus dem Jahr 2008 (*Blümel/Kloke/Krücken* 2010) vergleichend ausgewertet.

Der Beitrag verbindet zwei Forschungsbereiche, die bisher selten zusammen betrachtet wurden.⁴ Einerseits sind dies die NPM-Reformen, andererseits die Karriereverläufe im administrativen Hochschulbereich und deren Effekte auf die Amtsausübung.⁵ Zur Messung der beruflichen Motivation wird das in der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Forschung etablierte Konzept der *Public Service Motivation* (PSM) (*Perry* 1996) verwendet. Darüber hinaus werden Aussagen zur Bedeutung verschiedener möglicher Aufgaben von Hochschulkanzlerinnen und -kanzlern genutzt, um Unterschiede im Selbstverständnis der Amtsinhaber abhängig von der beruflichen Sozialisation zu analysieren.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Teil wird dargestellt, wie sich die Position der Kanzlerinnen und Kanzler im Zuge der NPM-Reformen gewandelt hat und welche Veränderungen wir deshalb in Bezug auf Ausbildungs- und Karrier Hintergründe von Kanzlerinnen und Kanzlern annehmen. Anschließend folgt in Abschnitt 3 eine Erläuterung des PSM-Konzeptes. Darüber hinaus wird dargelegt, welche Annahmen zu den Effekten des Karrier Hintergrundes auf die PSM bzw. das Selbstverständnis der Kanzlerinnen und Kanzler die empirische Untersuchung anleiten. Abschnitt 4 enthält Informationen zur Datenbasis und Methodik. Daraufhin werden im fünften Teil die empirischen Ergebnisse vorgestellt. Der Beitrag schließt mit einem Fazit.

2 Vom Garant rechtskonformen Verwaltungshandelns zum Public Manager? Die Entwicklung der Position der Kanzlerinnen bzw. Kanzler im Zeitverlauf

Im Hochschulsektor fanden in den letzten rund zwanzig Jahren sowohl in Deutschland (z.B. *Bogumil u.a.* 2013; *Hüther/Krücken* 2016) als auch in anderen europäischen Ländern (*Paradeise u.a.* 2009; *Berman/Paradeise* 2016; *Dobbins/Knill* 2014) vielfältige Reformen auf der Governance- und Organisationsebene statt. Diese Reformen weisen deutliche Einflüsse des NPM auf, sind aber auch durch sektorale Besonderheiten und länder-spezifische Charakteristika geprägt. Da Hochschulbildung im föderalen System Deutschlands in der Kompetenz der Länder liegt, unterscheiden sich die konkreten Reforminhalte hierzulande je nach Bundesland. Unabhängig davon sind länderübergreifend gemeinsame Entwicklungstendenzen auszumachen, welche im Wesentlichen die folgenden Elemente umfassen (vgl. *Hüther* 2010, S. 435ff.): Erstens finden wir eine Stärkung der Hochschul-leitungen und damit eine Verstärkung des Entscheidungsmodus der Hierarchie, wobei der traditionelle interne Entscheidungsmodus der Kollegialität mit Verhandlungen zwar geschwächt wurde, aber dennoch weiterhin eine wichtige Rolle spielt. Zweitens verzichten die staatlichen Akteure zunehmend auf eine bürokratische Detailsteuerung der Hochschulen. Stattdessen werden Ziel- und Leistungsvereinbarungen zur outputorientierten Steuerung genutzt. Zudem wurden intermediäre Instanzen wie Hochschulräte oder Akkreditie-

rungsagenturen etabliert, welche zuvor staatliche Steuerungsaufgaben übernehmen. Ein drittes Element ist die Stärkung bzw. Neuschaffung von Wettbewerbsmechanismen auf verschiedenen Ebenen. So hat sich durch die zunehmende Projektförderung der Wettbewerb zwischen den Forschenden verstärkt. Innerhalb der Hochschulen wurden zudem vielerorts leistungsbezogene indikatorische Mittelvergabesysteme eingeführt, die den Wettbewerb zwischen den Fachbereichen bzw. Fakultäten stärken. Ähnliche Systeme wurden zudem auf der Ebene der einzelnen Bundesländer aufgebaut, was Wettbewerb um die staatlichen Ressourcen zwischen den Hochschulen in einem Bundesland geschaffen hat.

In der Organisationsforschung werden die beschriebenen Veränderungen als Entwicklung von der organisatorischen Form einer organisationalen Arena hin zu vollständigen Organisationen mit Akteursstatus beschrieben (grundlegend *Brunsson/Sahlin-Andersson* 2000; *Krücken/Meier* 2006; für Deutschland z.B. *Meier* 2009; *Hüther/Krücken* 2013; für andere Länder z.B. *Seeber u.a.* 2015; *de Boer/Enders/Leisyte* 2007). Organisationale Arenen unterscheiden sich von vollständigen Organisationen vor allem dadurch, dass die Kontrolle des operativen Kerns der Organisation maßgeblich durch organisationsexterne Instanzen und kaum durch die lokale Organisationsführung vorgenommen wird. Typische Beispiele für organisationale Arenen bildeten traditionell insbesondere Professionsorganisationen wie Krankenhäuser und Universitäten, in denen die Ärztinnen und Ärzte bzw. Professorinnen und Professoren einerseits durch professionelle Zusammenhänge und andererseits durch staatliche Instanzen kontrolliert werden. Im Gegensatz dazu weisen vollständige Organisationen nicht nur eine Gesamtidentität (Autonomie, kollektive Ressourcen, Abgrenzung zur Umwelt, Selbstwahrnehmung als Organisation) und Rationalität (eindeutige Ziele, Messung und Zurechnung von Leistungen) auf, sondern auch interne Hierarchien und Managementkapazitäten, die für die Kontrolle der internen Prozesse und aller Mitglieder der Organisation, also auch der Professionellen, verantwortlich sind (vgl. *Brunsson/Sahlin-Andersson* 2000, S. 723ff.).

Bei einer solchen Umwandlung verändert sich die Rolle der hochschulinternen Verwaltung erheblich, was in der Literatur häufig mit dem Wechsel der Bezeichnung von „Hochschulverwaltung“ zu „Hochschulmanagement“ markiert wird (z.B. *Blümel* 2015; *Schneijderberg u.a.* 2013). Auch wenn davon ausgegangen werden muss, dass nicht alles was Management genannt wird, auch Management ist, handelt es sich nicht nur um eine rein sprachliche Umstellung, sondern wir finden auch faktische Veränderungsprozesse. Ein Beispiel hierfür ist, dass in den letzten Jahren an den Hochschulen systematisch Stellen geschaffen bzw. ausgebaut wurden, welche einerseits die Organisationsumwelt beobachten und versuchen zu beeinflussen (z.B. Hochschulmarketing, Presseabteilungen) und andererseits interne Prozesse (z.B. Qualitätsmanagement, Forschungsförderung) in den Blick nehmen. Dass diese Stellen andere Aufgaben übernehmen als die klassischen Sachbearbeiter- bzw. Sachbearbeiterinnenstellen an Hochschulen, spiegelt sich auch darin wider, dass es sich vor allem um Stellen des höheren Dienstes handelt. Dabei ist die Gesamtanzahl der Verwaltungsstellen an den Hochschulen in den letzten Jahren kaum gewachsen, aber es hat eine deutliche Verschiebung in Richtung höherer Qualifikationen stattgefunden (vgl. *Hüther/Krücken* 2016, S. 248ff.; *Blümel u.a.* 2010).

Die Veränderung des Aufgabenportfolios der Hochschulverwaltungen hat in besonderer Weise auch Auswirkungen auf die Verwaltungsspitze, also die Kanzlerinnen und Kanzler. Während deren Rolle traditionell darin gesehen wurde „Garant des rechtlichen und verwaltungsmäßigen Sachverständes“ (*Dallinger u.a.* 1978, S. 363) zu sein, sind angesichts der beschriebenen Entwicklungen neue Anforderungen hinzugekommen. So be-

schreibt *Blümel* (2015, S. 89ff.) idealtypisch einen Wandel von einer akademisch-bürokratischen Logik der Hochschulverwaltung zu einer postbürokratischen Logik des Managements, in der nicht mehr die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen, sondern die Effizienz und der Erfolg der Hochschule zum Handlungsprimat der Kanzlerinnen und Kanzler wird. Aus einer klassischen organisationstheoretischen Perspektive (z.B. *Luhmann* 1964) bedeutet dies, dass sowohl die Kanzlerinnen und Kanzler selbst als auch die Hochschulverwaltung insgesamt ihre Aufgaben zunehmend im Rahmen von Zweckprogrammen vollziehen müssen, also bestimmte Ziele erreichen sollen, wobei die Mittelwahl ihnen überlassen wird. Demgegenüber nimmt die Bedeutung von Konditionalprogrammen, also dem Ausführen einer bestimmten Handlung bei gegebenem Input, deutlich ab. Kanzlerinnen und Kanzler stehen also zunehmend – zumindest dann, wenn ein rationales Entscheidungsverständnis zugrunde gelegt wird⁶ – vor der Aufgabe, bei vorgegebener Zielsetzung möglichst effiziente und effektive Mittel zur Zielerreichung zu finden, zu implementieren und durchzusetzen.

Nicht nur die Aufgaben der Kanzlerinnen und Kanzler, sondern auch die strukturellen Rahmenbedingungen der Position haben sich in den letzten Jahren verändert. So war die Position traditionell ein Amt auf Lebenszeit, und es erfolgte eine Bestellung bzw. Ernennung durch das Ministerium in einem „kondominialen Verfahren“ (*Hartmer* 2004, S. 197). Bis weit in die 1960er Jahre hinein waren die Kanzlerinnen und Kanzler zudem für die staatlichen Aufgaben der Hochschulen zuständig und standen unter der Aufsicht des Ministeriums und nicht der Rektorin bzw. des Rektors. Erst ab den 1970er Jahren setzte sich allmählich die sogenannte Präsidialverfassung durch, bei der die Präsidentin bzw. der Präsident sowohl den Bereich der staatlichen Aufgaben als auch der akademischen Selbstverwaltung leitete und in der Regel⁷ gegenüber der Kanzlerin bzw. dem Kanzler weisungsbefugt war (vgl. *Hartmer* 2004, S. 197; *Thieme* 1986, S. 829ff.). Die Kanzler- bzw. Kanzlerinnenposition entwickelte sich damit von der eines „Vertreters des Ministeriums vor Ort, [...] [der] außerhalb der Universität“ (*Wallerath* 2004, S. 208) stand, zu einer organisationsinternen Position. Die Reformen seit 1998 haben diesen organisationalen Integrationsprozess weitergeführt: Erstens sind die Kanzlerinnen und Kanzler heute in fast allen Ländern Mitglied der kollegialen Hochschulleitungen. Zweitens wurde das Amt in nahezu allen Bundesländern zu einem Wahlamt auf Zeit, wobei sich die Wahlverfahren von denen anderer Vizepräsidenten bzw. Vizepräsidentinnen kaum noch unterscheiden (vgl. *Blümel* 2015; *Hüther* 2011). In einigen Landeshochschulgesetzen findet sich folgerichtig nicht mehr die Bezeichnung Kanzler bzw. Kanzlerin, sondern wie z.B. im Baden-Württembergischen Landeshochschulgesetz „Rektoratsmitglied für den Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltung“ (§ 15, Abs. 2).

Es ist zu vermuten, dass die beschriebenen Veränderungen nicht ohne Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschulkanzlerinnen und -kanzler geblieben sind. Anzunehmen ist, dass in Folge der NPM-Reformen vermehrt Spitzenbeamte und -beamtinnen rekrutiert werden, bei denen größere „Kompetenzen in betriebswirtschaftlichen, organisationstheoretischen und kommunikationstechnischen Fragen“ (*Anderbrügge* 2000, S. 424) unterstellt werden können. Empirisch sollte sich dies erstens in einer Veränderung der Rekrutierungen in Bezug auf die Studienhintergründe niederschlagen, insbesondere in einem im Zeitverlauf zunehmenden Anteil an Wirtschaftswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern (und einem abnehmenden Anteil der traditionell dominierenden Juristinnen und Juristen). Hier würde demnach eine Veränderung formaler Qualifikationsmerkmale vorhanden sein. Zweitens ist anzunehmen, dass vermehrt Personen rekrui-

tiert werden, die im Laufe ihres Berufslebens Erfahrung im privatwirtschaftlichen Sektor gesammelt haben und hierdurch signalisieren können, dass sie über die oben beschriebenen Kompetenzen verfügen. Hier würde also nicht auf formale Qualifikationsmerkmale, sondern vielmehr auf die Praxiserfahrung abgestellt. Ähnliche Effekte von NPM-Reformen wurden in empirischen Studien zu anderen Staaten – allerdings nicht für die Hochschulverwaltung, sondern meist für die zentralstaatlichen Behörden – bereits nachgewiesen. Diese Forschungsarbeiten zeigen, dass sich im Zuge der NPM-Reformen die Rekrutierungspraktiken für Spitzenpositionen verändern. Typischerweise findet dabei kein radikaler Wandel statt, da viele bestehende Anforderungen (z.B. politische Responsivität) erhalten bleiben und institutionelle Pfadabhängigkeiten bestehen, sondern der Wandel ist eher inkrementeller Natur (vgl. *Emery/Giauque/Rebmann* 2014). Aufgrund neuer Kompetenzprofile, aber auch, weil Wettbewerb ein zentrales Element der NPM-Reformen ist, schlägt sich NPM in den Rekrutierungspraktiken meist in einer zunehmenden Öffnung für externe Kandidaten nieder (vgl. *Maor/Stevens* 1997; *Hine/Peele* 2016, S. 172). Berufserfahrung in der Privatwirtschaft wird in diesem Zusammenhang wegen der Ökonomisierung des öffentlichen Sektors und der wachsenden Betonung von Managementaufgaben für besonders vorteilhaft gehalten (vgl. *Emery/Giauque/Rebmann* 2014). Ob die Annahme zutrifft, dass sich die Ausbildungs- und Karrieremerkmale der Hochschulkanzlerinnen und -kanzler in Deutschland in Folge der Hochschulreformen in die beschriebene Richtung verändern, wird im empirischen Teil dieses Beitrags untersucht.

3 Karrierehintergrund, Public Service Motivation und Selbstverständnis im Amt

Wenn in Folge von NPM-Reformen verstärkt in der Privatwirtschaft sozialisierte Personen Hochschulkanzler bzw. -kanzlerin werden, dann stellt sich die Frage nach den Konsequenzen. Unterscheiden sich Personen mit einem primär privatwirtschaftlichen Karrierehintergrund in ihrer Motivation und ihrem Selbstverständnis – und damit auch in ihrer Amtsausübung und im Entscheidungsverhalten – von Spitzenbeamten mit einer langjährigen Berufserfahrung im öffentlichen Sektor? Um diese Fragestellung zu untersuchen, greifen wir auf das multidimensionale Konzept der PSM und Selbsteinschätzungen in Bezug auf die Aufgaben als Kanzler bzw. Kanzlerin zurück.

Das PSM-Konzept hat sich in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung – insbesondere im US-amerikanischen Raum – etabliert, um die spezifischen Motivationen und Einstellungen von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern⁸ empirisch zu messen (*Perry/Wise* 1990). Forschungsarbeiten befassen sich in diesem Zusammenhang beispielsweise mit den Zusammenhängen zwischen PSM und Arbeitszufriedenheit (*Bright* 2008), Performance (*Jin/McDonald/Park* 2016) oder Widerstand gegen Reformen (*Wright/Christensen/Isett* 2013). Dabei wird davon ausgegangen, dass Individuen mit einer hohen PSM nicht nur überdurchschnittlich häufig in der öffentlichen Verwaltung arbeiten, sondern dort auch bessere Leistungen zeigen und zufriedener sind als Personen mit schwacher PSM (für einen Überblick siehe *Wright/Grant* 2010; *Bellé* 2013).

Für den deutschsprachigen Raum wurde das PSM-Konzept bisher nur selten empirisch genutzt. Eine Ausnahme bilden *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* (2009), auf deren Operationalisierung wir uns im Folgenden stützen werden. *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* (2009, S. 76) unterscheiden unter Rückgriff auf *Perry* (1996, 1997) vier

Dimensionen der PSM: Die erste Dimension bezieht sich auf die Attraktivität von Politik und Politikberatung „und untersucht, inwieweit sich öffentliche Bedienstete durch ein besonderes Interesse am politischen Geschehen auszeichnen und inwieweit sie durch die Möglichkeiten der Politikmitgestaltung [...] motiviert werden“ (ebd.). Die zweite Dimension „betrachtet, inwieweit eine Orientierung am Gemeinwohl und an einer gesellschaftlichen Verantwortung Bestandteil der beruflichen Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung“ (ebd.) und motivierender Faktor ist. Die dritte Dimension bezieht sich auf das soziale Mitgefühl, „vornehmlich auf eine individuell empfundene Verpflichtung, die Lebensumstände anderer Menschen zu verbessern“ (ebd.). Die vierte Dimension umfasst „die Bereitschaft, sich uneigennützig und unabhängig von externen Normen und Erwartungen für Mitmenschen einzusetzen“ (ebd.).

In der vorliegenden Studie wird auf das PSM-Konzept zurückgegriffen, um herauszufinden, ob sich systematische Unterschiede in der PSM abhängig vom Karrierehintergrund der Hochschulkanzlerinnen und -kanzler feststellen lassen. Ergebnisse für andere Verwaltungsbereiche zeigen, dass Personen, die im öffentlichen Sektor arbeiten, im Durchschnitt eine höhere PSM haben als Personen, die im Privatsektor tätig sind (vgl. *Wright/Grant* 2010). Dieser Effekt geht – darauf weisen *Wright/Grant* (2010) hin – sowohl auf Mechanismen der (Selbst-)Rekrutierung – die Arbeit in der öffentlichen Verwaltung ist besonders für Individuen mit diesen Werten attraktiv (vgl. *Pandey/Stazyk* 2008) – als auch auf die Sozialisation innerhalb der Verwaltung (vgl. *Moynihan/Pandey* 2007) zurück. Wir gehen deshalb von der Hypothese aus, dass Hochschulkanzlerinnen und -kanzler mit längerer Berufserfahrung in der Privatwirtschaft eine geringer ausgeprägte PSM haben als solche, deren Berufsbiographie durch eine Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung geprägt ist.

Das Konzept der PSM kann zur Betrachtung allgemeiner oder übergreifender Einstellungen genutzt werden, allerdings ist das Selbstverständnis in Bezug auf eine bestimmte Position damit nicht erfassbar. Um das Selbstverständnis der Kanzlerinnen und Kanzler in Bezug auf ihre Position zu erfassen, wurden deshalb zusätzlich deren Einschätzungen zu verschiedenen möglichen Aufgaben erhoben. Es geht hier also um die Frage, welche Aufgaben der Kanzlerinnen und Kanzler diese selbst für besonders relevant halten. Die Abfrage erfolgte anhand von zehn Statements zu möglichen Aufgaben. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Karrierehintergrund einen Einfluss auf die Interpretation der Wichtigkeit verschiedener Aufgaben des Amtes hat. So nehmen wir an, dass Kanzlerinnen und Kanzler mit Verwaltungskarriere die Aufgabe der Sicherstellung der Rechtskonformität der Entscheidungen besonders stark betonen, während diejenigen mit einem Karrierehintergrund in der Privatwirtschaft die Aufgabe, für effiziente Prozesse an der Hochschule zu sorgen, für besonders wichtig halten. Allerdings ist auch davon auszugehen, dass einerseits die generellen Anforderungen an Kanzlerinnen und Kanzler und andererseits der jeweilige konkrete Arbeitskontext deutlich stärker als bei der PSM-Abfrage auf diese Interpretation einwirken. Die Aufgaben, die einerseits als wichtig eingeschätzt werden und andererseits kaum Unterschiede zwischen den Gruppen aufweisen, geben also Hinweise darauf, welchen Aufgabenkern die Befragten – unabhängig vom beruflichen Erfahrungshintergrund und den konkreten Arbeitskontexten – mit ihrem Amt verbinden.

4 Datenbasis und Methodik

Die nachfolgende empirische Analyse basiert auf einer Befragung der Kanzlerinnen und Kanzler an staatlichen und privaten Universitäten und Fachhochschulen aus dem Jahr 2015. Zur Beantwortung der ersten Forschungsfrage nach der Veränderung der Ausbildungs- und Karrieremerkmale von Kanzlerinnen und Kanzlern (Abschnitt 5.1) wird zudem zusätzlich auf die Ergebnisse einer vergleichbaren Befragung aus dem Jahr 2008 zurückgegriffen. Die Abfrage der PSM erfolgte nur in der Befragung 2015, weshalb für die Untersuchung der zweiten Forschungsfrage (Abschnitt 5.2) nur auf den aktuelleren Datensatz zurückgegriffen wird.

Sowohl die Befragung 2015 als auch die Befragung 2008 waren als Vollerhebungen konzipiert, haben aber verschiedene Datenquellen zur Bildung der Grundgesamtheit genutzt, unterschiedliche Einschränkungen vorgenommen und teilweise abweichende Erhebungsmethoden genutzt. In der Befragung 2008 wurde die Grundgesamtheit auf Basis der Eintragungen im Hochschulkompass der Hochschulrektorenkonferenz gewonnen, wobei kirchliche Hochschulen sowie Kunst- und Musikhochschulen ausgeschlossen wurden. Es ergab sich so eine Grundgesamtheit von 267 Personen, denen postalisch ein Fragebogen zugesandt wurde. Es konnte eine Rücklaufquote von 57 Prozent realisiert werden, grundsätzliche Probleme mit systematischen Ausfällen sind nicht erkennbar (vgl. Tabelle Anhang 1; sowie *Blümel/Kloke/Krücken* 2010, S. 5ff.). In der Befragung 2015 wurde die Grundgesamtheit auf der Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 11 4.1 WS 2013/14) generiert, wobei im Gegensatz zur Befragung 2008 Hochschulen mit weniger als 300 Studierenden von der Befragung ausgeschlossen wurden.⁹ Aufgrund dieser Auswahl ergab sich eine Grundgesamtheit von 334 Personen. Die Recherche der Adressen und Namen der aktuellen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber erfolgte per Internet. Die Befragung wurde online durchgeführt.¹⁰ Die Rücklaufquote der Befragung 2015 lag bei 62 Prozent, Hinweise auf systematische Ausfälle gibt es nicht (vgl. Tabelle Anhang 2; sowie *Blümel/Hüther* 2015). Die unterschiedlichen Erhebungsmethoden (schriftlich vs. online) schränken die Vergleichbarkeit der Daten nicht ein. Dies gilt jedoch nicht für die verschiedenen Grundgesamtheiten. Für den Vergleich der Befragungsergebnisse von 2008 und 2015 in Abschnitt 5.1 haben wir deshalb die kirchlichen Hochschulen und Kunst- und Musikhochschulen aus dem Datensatz 2015 ausgeschlossen.

Für die deskriptive Analyse in Abschnitt 5.1 nutzen wir einschlägige Variablen der empirischen Sozialforschung. Hierunter fallen das Geschlecht, der Studienhintergrund sowie die Fragen nach Berufserfahrung in der Privatwirtschaft und nach der internen bzw. externen Rekrutierung. Eine Tabelle mit den deskriptiven Verteilungen zentraler Variablen der Datensätze von 2008 und 2015 befindet sich im Anhang.

Die in Abschnitt 5.2 genutzten Variablen zur beruflichen Sozialisation, der PSM und dem Selbstverständnis sind weniger einschlägig und werden deshalb im Folgenden kurz erläutert.

Berufliche Sozialisationsgruppen: Für die Betrachtungen zum beruflichen Selbstverständnis und zur PSM wurden aus dem Datensatz von 2015 drei Gruppen gebildet, die sich in ihrem beruflichen Hintergrund und dem Bereich, aus dem die Rekrutierung in das erste Kanzleramt erfolgte, unterscheiden.¹¹ In Gruppe 1 befinden sich Kanzlerinnen und Kanzler, die vor der ersten Amtsübernahme ausschließlich oder aber zehn Jahre und mehr im Privatsektor und weniger als fünf Jahre im öffentlichen oder dem Stiftungssektor gearbeitet

tet haben. Hier erfolgte also vor allem oder ausschließlich eine berufliche Vorsozialisation im Privatsektor. Die zweite und dritte Gruppe umfassen Personen, die vor der ersten Amtsübernahme ausschließlich im öffentlichen Sektor gearbeitet haben oder aber zehn Jahre und mehr im öffentlichen Sektor und weniger als fünf Jahre im privaten oder Stiftungssektor gearbeitet haben. Die berufliche Vorsozialisation erfolgte dementsprechend für beide Gruppen vor allem oder ausschließlich im öffentlichen Sektor. Zwischen der zweiten und dritten Gruppe erfolgt eine Differenzierung nach dem Bereich, aus welchem die direkte Rekrutierung für das erste Amt als Kanzler bzw. Kanzlerin erfolgte. Gruppe 2 umfasst Personen, die aus dem öffentlichen Sektor, aber nicht aus dem Bereich der Wissenschaftsverwaltung rekrutiert wurden. In Gruppe 3 befinden sich Personen, die aus dem wissenschaftlichen Verwaltungsbereich (Hochschulverwaltungen, Wissenschaftsministerien etc.) stammen.

Berufliches Selbstverständnis: Das berufliche Selbstverständnis wurde anhand von zehn Items mit einer Sechserskala von 1 „Trifft voll zu“ bis 6 „Trifft überhaupt nicht zu“ abgefragt.¹² Die Items wurden sowohl in der Online-Befragung als auch in der schriftlichen Befragung rotiert. Wir nutzen zum Vergleich der drei Gruppen die Mittelwerte.

PSM: Zur Abfrage der PSM wurden die 15 Items aus *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* (2009, S. 87f.) genutzt. Drei Items zur zweiten Dimension der PSM (Gemeinwohlinteresse und gesellschaftliche Verantwortung) wurden jedoch angepasst, indem der Bezug zur öffentlichen Verwaltung durch den Bezug auf die Hochschulverwaltung ersetzt wurde (vgl. Anhang 5). Die Befragten konnten Einschätzungen auf einer Skala von 1 „Trifft voll zu“ bis 6 „Trifft überhaupt nicht zu“ angeben. Die Abfrage erfolgte rotiert und einzelne Items waren „umgekehrt“ formuliert. Eine besonders hohe PSM drückt sich durch einen Wert von „1“ aus, während der niedrigste PSM-Wert bei „6“ liegt. Wir nutzen für den späteren Vergleich der drei beruflichen Sozialisationsgruppen die Mittelwerte für das Gesamtkonstrukt und die Unterdimensionen. Bei einer Überprüfung des Konstrukts mittels Faktorenanalyse finden sich ähnliche Effekte wie bei *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* (2009, S. 79f.). Cronbachs Alpha gibt Auskunft darüber, ob die Items zur Messung einer gemeinsamen Dimension geeignet sind. Für die hier verwendeten Unterdimensionen nehmen diese teilweise durchschnittliche bis niedrige Werte an. Eine deutliche Ausnahme bildet die politische Dimension. Hier ist Cronbachs Alpha sehr gut (vgl. Anhang 4).

Für die Mittelwertvergleiche bei der beruflichen Sozialisation und der PSM verzichten wir darauf, Signifikanzen anzugeben.¹³ Zu der Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen Signifikanztests sinnvoll bei einem Vollerhebungsdesign anzuwenden sind, gibt es in der Literatur eine lebhafte Diskussion (vgl. z.B. *Broscheid/Gschwend* 2005; *Behnke* 2005; *Broscheid* 2009). Diese Diskussion umfasst auch das Problem, dass eine nicht vorhandene Signifikanz bei kleinen Fallzahlen zu Fehlschlüssen führen kann. Dies liegt daran, dass bei kleinen Fallzahlen die „Teststärke (power)“ (*Gross/Kriwy* 2009, S. 9ff.) gering ist. Dieses Problem verschärft sich, wenn aufgrund einer kleinen Grundgesamtheit auch die Fallzahlen kaum bzw. nicht erhöht werden können. Dies ist offensichtlich in unserer Studie der Fall: Unsere Vergleichsgruppen sind relativ klein und können, aufgrund der begrenzten Anzahl an Kanzlerinnen und Kanzlern, auch nicht durch ein anderes Studiendesign beliebig vergrößert werden. Die Angabe von Signifikanzen könnte hier also zu Fehlschlüssen führen.

5 Ergebnisse

5.1 Sozio- und berufsdemographische Eigenschaften der Kanzlerinnen und Kanzler

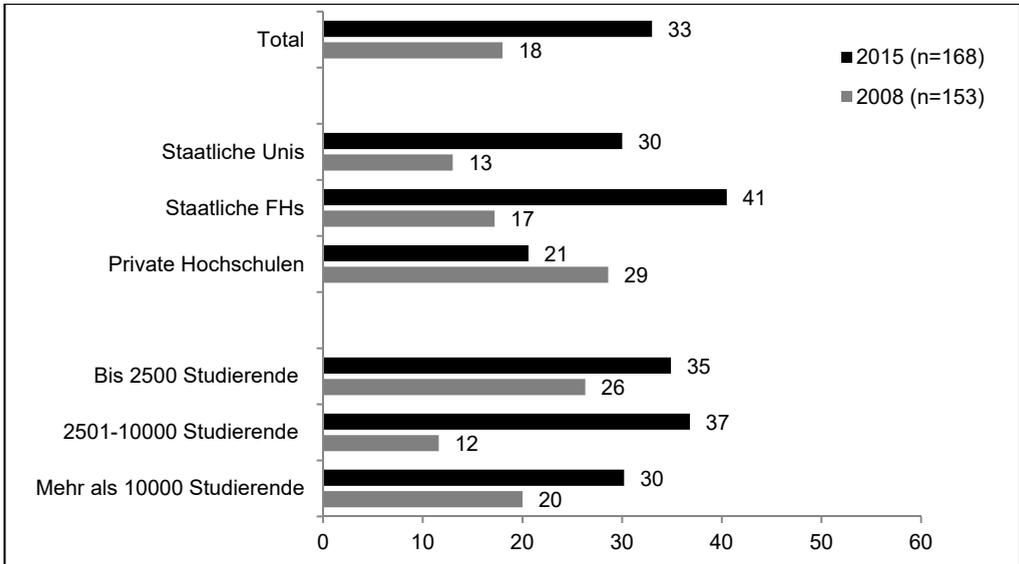
Wie bereits ausführlich dargelegt, hat sich die Rolle der Kanzlerinnen und Kanzler durch die NPM-Reformen – und dabei insbesondere durch die Integration in die Hochschulleitung, die Autonomisierung der Hochschulen und das stärkere Gewicht von Managementaufgaben innerhalb der Hochschulverwaltung – deutlich verändert. Insofern stellt sich die Frage, ob Kanzlerinnen und Kanzler in Hinblick auf soziodemographische Faktoren und ihre Karrierewege weiterhin dem hergebrachten Muster (männlich, Jurist, Verwaltungslaufbahn, z.B. *Krücken/Blümel/Kloke* 2009, S. 22) entsprechen oder ob hier ein Wandel zu beobachten ist. Im Folgenden wird dies auf Basis der Untersuchungen aus den Jahren 2008 und 2015 analysiert. Näher betrachtet werden die Geschlechteranteile, der Studienhintergrund, Arbeitserfahrungen in der Privatwirtschaft sowie die Rekrutierungswege.

Geschlecht

Der Anteil der Kanzlerinnen an den Universitäten und Fachhochschulen hat sich zwischen 2008 und 2015 nach unseren Befragungsdaten deutlich erhöht (siehe hierzu auch *Gemeinsame Wissenschaftskonferenz GWK* 2014, S. 26): Waren 2008 noch mehr als vier Fünftel der Kanzlerpositionen mit Männern besetzt, hatte 2015 schon jede dritte Hochschule eine Frau als Kanzlerin (Abb. 1). Der Anteil der Kanzlerinnen liegt damit deutlich über dem Anteil der Rektorinnen und Präsidentinnen, welcher von 5 Prozent in 1996 auf lediglich 14,5 Prozent in 2013 angestiegen ist (*Gemeinsame Wissenschaftskonferenz GWK* 2014, S. 27). Der im Vergleich zu anderen Leitungspositionen in den Hochschulen relativ schnelle Anstieg des Anteils der Kanzlerinnen ist sicherlich auch dadurch zu erklären, dass in den letzten Jahren eine „Feminisierung“ im Hochschulmanagementbereich zu verzeichnen ist und damit das Rekrutierungspotential für die Ebene der Verwaltungsleitung angestiegen sein sollte. So erhöhte sich der Anteil der Frauen im höheren Dienst im Verwaltungsbereich der Hochschulen zwischen 2000 und 2013 von 37 Prozent auf 49 Prozent (*Hüther/Krücken* 2016, S. 276).

Bei einer differenzierten Betrachtung nach Hochschultyp bzw. Trägerschaft und der Größe der Hochschulen (gemessen an der Anzahl der Studierenden) zeigen sich interessante Zusammenhänge. So ist der Anteil der Kanzlerinnen in staatlichen Fachhochschulen sichtlich höher als an den staatlichen Universitäten und den privaten Hochschulen. Zudem finden sich mehr Kanzlerinnen an kleinen und mittelgroßen Hochschulen, während ihre Anteile an großen Hochschulen geringer sind. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Fragen des organisationalen Status (Universitäten vs. Fachhochschulen) und die Größe der Hochschule eine Rolle bei der Besetzung der Kanzlerposition zu spielen scheinen.

Abbildung 1: Anteile der Kanzlerinnen (in %)



Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2008 und 2015; eigene Darstellung.

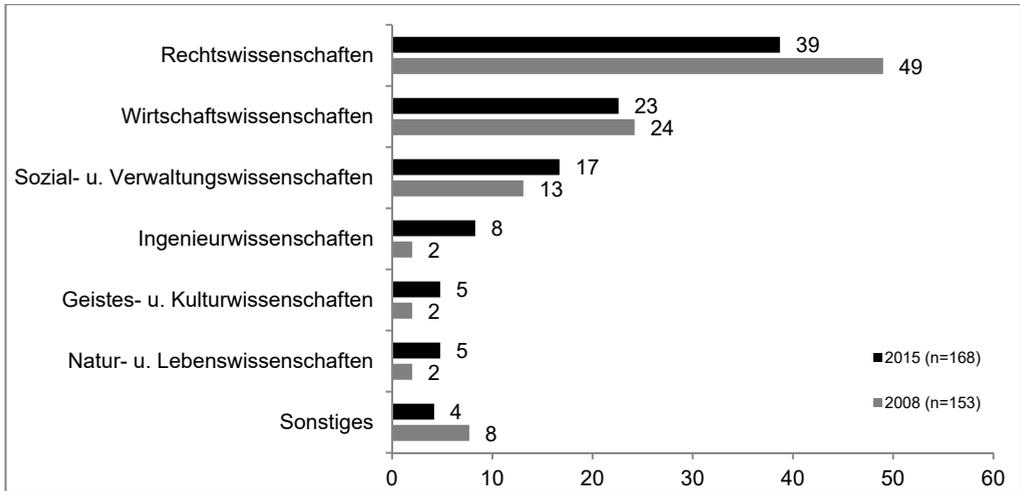
Studienhintergrund

Wie in Abschnitt 2 erläutert, gehen wir von der Annahme aus, dass infolge der NPM-Reformen zunehmend Personen mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Studienhintergrund rekrutiert werden und dementsprechend der traditionell hohe Juristen- und Juristinnenanteil sinkt. Unsere Analyse zeigt, dass 2015 39 Prozent der Kanzlerinnen und Kanzler ein rechtswissenschaftliches Studium absolviert hatten. Damit ist deren Anteil zwar weiterhin hoch, von einem Juristen- bzw. Juristinnenmonopol kann aber keine Rede mehr sein.¹⁴ Im selben Untersuchungsjahr lagen der Anteil der Wirtschaftswissenschaftlerinnen bzw. Wirtschaftswissenschaftler bei 23 Prozent und der Anteil der Sozial- und Verwaltungswissenschaftlerinnen bzw. -wissenschaftler bei 17 Prozent. In der Summe hatten 2015 also genauso viele Kanzlerinnen und Kanzler einen wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen wie einen juristischen Hintergrund (Abb. 3). Im Vergleich der beiden Befragungszeitpunkte 2008 und 2015 fallen vor allem zwei Entwicklungen ins Auge: Erstens hat der Anteil der Kanzlerinnen und Kanzler mit einem Jurastudium zwischen 2008 und 2015 um zehn Prozentpunkte abgenommen. Zweitens verzeichnen alle anderen Studienhintergründe – mit Ausnahme der Wirtschaftswissenschaften – einen Anstieg. Die Daten legen somit eine grundsätzliche Diversifizierung der Studienhintergründe der Kanzlerinnen und Kanzler nahe. Eine einfache Verschiebung von den Rechts- zu den Wirtschaftswissenschaften ist nicht zu erkennen.

Bei einer Betrachtung in Hinblick auf die Hochschulart und die Trägerschaft wird deutlich, dass 2015 Kanzlerinnen und Kanzler an staatlichen Universitäten und Fachhochschulen deutlich häufiger ein rechtswissenschaftliches Studium absolviert haben als Kanzlerinnen und Kanzler an privaten Hochschulen (46 Prozent bzw. 47 Prozent vs. 15 Prozent). Hingegen ist der Anteil der Kanzlerinnen und Kanzler mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund an privaten Hochschulen deutlich höher als an staatlichen Universitäten bzw. Fachhochschulen (41 Prozent vs. 25 Prozent bzw. 15 Prozent). Damit

im Zusammenhang steht auch, dass Kanzlerinnen und Kanzler mit einem rechtswissenschaftlichen Studium häufiger an größeren Universitäten zu finden sind, weil private Hochschulen in der Regel weniger Studierende haben.

Abbildung 2: Studienhintergründe der Kanzlerinnen und Kanzler (in %)



Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2008 und 2015; eigene Darstellung.

Arbeitserfahrung in der Privatwirtschaft

Wir können also bisher feststellen, dass die Möglichkeit einer verstärkten Rekrutierung von Personen mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund von den Hochschulen seit 2008 nicht verstärkt genutzt wurde. Unsere Daten weisen allerdings darauf hin, dass eine andere Option – die Rekrutierung von Personen mit Berufserfahrung in der Privatwirtschaft – im Hochschulsektor deutlich relevanter ist. So lag der Anteil der Kanzlerinnen und Kanzler, die zumindest zeitweise in der Privatwirtschaft gearbeitet haben, 2008 bei 26 Prozent. Im Jahr 2015 betrug deren Anteil 46 Prozent. Es ist also nahezu eine Verdopplung im Verlauf von sieben Jahren zu beobachten. Dass Berufserfahrung in der Privatwirtschaft im Zeitverlauf wichtiger wird, ist auch daran zu erkennen, dass ein Zusammenhang zwischen Alter und Erfahrung in der Privatwirtschaft besteht: Je jünger die Kanzlerinnen und Kanzler sind, desto häufiger haben sie in der Privatwirtschaft gearbeitet. So haben 50 Prozent der Kanzlerinnen und Kanzler, die nach 1970 geboren wurden, in der Privatwirtschaft gearbeitet.

Rekrutierungswege

In Hinblick auf die berufliche Position der Kanzlerinnen und Kanzler vor ihrer Rekrutierung ins Kanzleramt zeigen unsere Daten, dass die Rekrutierung aus der allgemeinen Verwaltung zwischen 2008 und 2015 zugenommen hat (vgl. Tab. 1). Hingegen ist die Rekrutierung aus dem wissenschaftlichen Verwaltungsbereich außerhalb der eigenen Hochschule geringer geworden. Hier deutet sich an, dass das Amt für Personen aus anderen Hochschulen oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen womöglich an Attraktivität verloren hat. Neben dieser Erklärung veränderter Selbstselektionen von Bewerberinnen und Bewerbern wäre allerdings auch denkbar, dass Personen aus dem wissenschaftlichen Verwaltungsbereich

für die Hochschulen an Attraktivität verloren haben. In diesem Fall würde die Abnahme durch veränderte organisatorische Selektionen erklärt. Ob die Abnahme durch Selbstselektion und/oder organisatorische Selektion hervorgerufen wird, können wir mit unseren Daten allerdings nicht klären. Bestätigt wird durch unsere Daten jedoch, dass die Rekrutierung in ein Kanzleramt im Zeitverlauf häufiger intern erfolgt. Dies wird auch daran deutlich, dass insbesondere „junge“ Kanzlerinnen und Kanzler (Geburtsjahrgang 1970 und später) mit 35 Prozent häufig aus der derselben Hochschule rekrutiert wurden.

Tabelle 1: Beschäftigung direkt vor der Übernahme des ersten Kanzleramtes (in %)

	Derselben Hochschule	Wissenschaftsverwaltung	Allgemeine Verwaltung	Privatwirtschaft	Sonstiges
2015	27	32	22	11	9
2008	20	43	13	10	15

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2008 und 2015; eigene Darstellung.

Dieses Ergebnis könnte auf zweierlei hindeuten: Erstens könnte das Ergebnis ein Effekt der veränderten Rahmenbedingungen der Position sein. Die vielfältigen rechtlichen Veränderungen des Kanzleramtes in den letzten knapp zwei Jahrzehnten haben immer wieder zu der Diskussion geführt, ob das Amt nicht deutlich an Attraktivität verloren hat (z.B. Knopp 2010; Battis 2009). Insbesondere die Umstellung von einem Amt auf Lebenszeit zu einem befristeten Wahlamt wird hier als Problem adressiert, weil dies zu einer deutlichen Erhöhung der beruflichen Unsicherheit führen würde. Die Zunahme interner Rekrutierungen könnte aus dieser Perspektive dadurch erklärt werden, dass für interne Kandidatinnen und Kandidaten einerseits die Anfangsinvestitionen geringer sind und andererseits bei einer Abwahl oder missglückten Wiederwahl leichter eine Auffangposition geschaffen werden kann bzw. bereits vorhanden ist.

Zweitens könnte das Ergebnis auch durch die Stabilisierung der Umweltbedingungen erklärt werden. In der Literatur wird davon ausgegangen (z.B. Petrovsky/James/Boyne 2015, S. 225f.), dass organisationsextern Rekrutierte die Chance erhöhen, einen grundlegenden Wandel zu initiieren, andererseits aber durch einen Mangel an organisationspezifischem Wissen und Erfahrungen auch häufiger Übergangskonflikte, die negativ auf die Leistungserstellung wirken können, hervorrufen. Hingegen können organisationsintern Rekrutierte aufgrund des organisationspezifischen Wissens und der Erfahrungen zwar häufiger Übergangskonflikte vermeiden, allerdings sinkt mit intern Rekrutierten die Wahrscheinlichkeit grundlegender Veränderungen. Daraus folgt, dass für erfolgreiche Hochschulen unter relativ stabilen Umwelthanforderungen eher interne Rekrutierungen funktional erscheinen, während einerseits für weniger erfolgreiche Hochschulen und andererseits bei sich schnell verändernden Umwelthanforderungen, und damit dem größeren Erfordernis der schnellen Anpassung, eher externe Rekrutierungen zielführend sind. Während in den 2000er Jahren die Umwelthanforderungen an die Hochschulen durch vielfältige Reformen einem raschen Wandel unterlagen, finden wir in den letzten Jahren eher eine Konsolidierung. Unter solchen Rahmenbedingungen sind interne Rekrutierungen häufig sinnvoll. Dennoch ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass intern Rekrutierte auch im Jahr 2015 mit 27 Prozent keineswegs die Mehrheit bilden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das traditionelle Bild des Hochschulkanzlers als männlichem Juristen mit einer langjährigen Verwaltungslaufbahn einer Revision bedarf. Infolge der Hochschulreformen finden wir mehr weibliche Kanzlerinnen und

eine Diversifizierung der Studienhintergründe (mit einer herausgehobenen Stellung von Jura sowie Sozial- und Wirtschaftswissenschaften). Berufserfahrung in der Privatwirtschaft stellt eine zunehmend wichtige Kompetenz dar, verdrängt aber nicht die notwendige Verwaltungserfahrung, sondern führt zu einer verstärkten Rekrutierung von Personen, die beide Erfahrungshintergründe mitbringen.

5.2 Berufliche Sozialisation, PSM und Selbstverständnis

Die soeben aufgezeigten Veränderungen der sozio- und berufsdemographischen Eigenschaften der Kanzlerinnen und Kanzler werfen die Frage auf, ob diese Verschiebungen auch einen Einfluss darauf haben, welche motivationalen Treiber bei den Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern vorhanden sind bzw. welches Selbstverständnis der Amtsausübung bei diesen vorliegt. Da wir im vorherigen Abschnitt besonders ausgeprägte Verschiebungen in Bezug auf die Berufserfahrung im privaten Sektor und der Rekrutierungswege festgestellt haben, konzentrieren wir uns im Folgenden auf mögliche Unterschiede in der beruflichen Sozialisation. Wir nutzen dabei als Vergleichsgruppen die in Abschnitt 4 beschriebenen drei beruflichen Sozialisationsgruppen und prüfen erstens, ob bei diesen Gruppen Unterschiede in Bezug auf die PSM vorhanden sind, und zweitens, ob es Unterschiede beim Selbstverständnis in Bezug auf mögliche Aufgaben des Amtes gibt.

Public Service Motivation

Insgesamt stellen wir für die drei von uns untersuchten Gruppen nur geringe Unterschiede in Bezug auf die PSM fest. Dies gilt insbesondere für die beiden Gruppen, welche ihre berufliche Sozialisation in der Verwaltung vollzogen haben (Tab. 2). Die Unterschiede zu den Kanzlerinnen und Kanzlern, die vor allem in der Privatwirtschaft tätig waren, sind etwas größer. Die Richtung der vorhandenen Unterschiede ist zwar gering, aber erwartungsgemäß: Kanzlerinnen und Kanzler mit einem beruflichen Hintergrund in der Privatwirtschaft weisen einen (etwas) geringeren PSM-Gesamtwert auf als die in der öffentlichen Verwaltung sozialisierten Amtsinhaber bzw. -inhaberinnen. Aufgrund der aus anderen Bereichen bekannten beruflichen Sozialisations- und Selbstselektionsprozesse ist die Richtung dieses Unterschiedes wenig überraschend. Bemerkenswert ist hingegen, wie gering der Unterschied ausfällt.

Hinsichtlich der einzelnen PSM-Dimensionen treten die deutlichsten Differenzen in den Dimensionen „Politische Partizipation“ und „Gemeinwohlinteresse“ auf. So haben die Gruppen 2 (Allg. Verwaltung) und 3 (Wissenschaftsverwaltung) die im deutschen Verwaltungskontext besonders relevante „Neutralitätsnorm“ etwas stärker internalisiert. Dies zeigt sich darin, dass die Werte im Vergleich zu Gruppe 1 (Privatwirtschaft) eine etwas stärkere Distanz zur politischen Partizipation ausdrücken. Allerdings weisen die recht hohen Standardabweichungen auch darauf hin, dass auch innerhalb der drei Gruppen recht unterschiedliche Einschätzungen bei den Items dieser Dimension vorhanden sind. In Bezug auf das Gemeinwohlinteresse findet sich der sichtbarste Unterschied zwischen den Gruppen 1 und 2: Diejenigen, die aus der allgemeinen Verwaltung rekrutiert wurden, weisen eine höhere Gemeinwohlorientierung auf als diejenigen, die beruflich vor allem in der Privatwirtschaft sozialisiert wurden. Auch in Bezug auf das soziale Mitgefühl und die Uneigennützigkeit zeigt sich, dass diese bei Personen, die beruflich in der Privatwirtschaft sozialisiert wurden, im Mittel etwas geringer ausgeprägt sind als in den beiden anderen Gruppen. Unsere Daten

veranschaulichen also, dass die häufig unterstellten Unterschiede in Bezug auf die PSM zwischen den von uns betrachteten Gruppen in der Tendenz erkennbar sind. Es muss aber auch hervorgehoben werden, dass diese Unterschiede sehr klein sind.

Tabelle 2: PSM in unterschiedlichen beruflichen Sozialisations- und Rekrutierungsgruppen (Mittelwerte, Standardabweichungen in Klammern)

	Gruppe 1 Privatwirtschaft (n=20)	Gruppe 2 Allg. Verwaltung (n=18)	Gruppe 3 Wissenschaftsverwaltung (n=61)
PSM Gesamtwert	3,03 (0,54)	2,86 (0,53)	2,88 (0,49)
Politische Partizipation	2,56 (1,27)	2,89 (1,18)	2,84 (1,09)
Gemeinwohlinteresse	3,23 (0,51)	2,75 (0,93)	2,95 (0,77)
Soziales Mitgefühl	2,95 (0,81)	2,77 (0,74)	2,79 (0,66)
Uneigennützigkeit	3,04 (0,97)	2,83 (0,83)	2,80 (0,63)

Messung auf einer 6er Skala mit 1 „Stimme voll zu“ bis 6 „Stimme überhaupt nicht zu“

Gruppe 1: Karrier Hintergrund in der Privatwirtschaft; Gruppe 2: Karrier Hintergrund im öffentlichen Sektor und Rekrutierung aus der Verwaltung (keine Wissenschaftsverwaltung); Gruppe 3: Karrier Hintergrund im öffentlichen Sektor und Rekrutierung aus der Wissenschaftsverwaltung

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2015; eigene Darstellung.

Studien, die das PSM auf andere Verwaltungseliten in Deutschland anwenden, liegen bisher nicht vor. Lediglich die Studie von *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* (2009) für Österreich bietet (vorsichtige) Vergleichsmöglichkeiten. Wenngleich die Zahlen für Deutschland und Österreich aufgrund der unterschiedlichen Erhebungszeitpunkte und der verschiedenen Befragten Gruppen nicht direkt miteinander vergleichbar sind, so fällt doch auf, dass zwar die Gesamtwerte für PSM in der österreichischen Studie und in unserer Untersuchung ähnlich sind, sich die Ausprägungen in den einzelnen Dimensionen aber unterscheiden. So ist die Dimension „Politische Partizipation“ bei den deutschen Befragten schwächer ausgeprägt als in Österreich, während das Gemeinwohlinteresse und das soziale Mitgefühl – zumindest bei den in der Verwaltung sozialisierten Befragten – stärker ausgeprägt sind. Ob diese Unterschiede auf sektorale Besonderheiten (Hochschulverwaltung vs. Stadtverwaltung) zurückzuführen oder kulturell bedingt sind, ist eine offene Frage für weiterführende Forschungsarbeiten. Ein alternativer Erklärungsansatz wären die unterschiedlichen Auswirkungen des NPM in beiden Ländern. Hierfür spricht, dass bei den Hochschulkanzlerinnen und -kanzlern mit Hintergrund in der Privatwirtschaft – genau wie in der österreichischen Studie – die politische Partizipation diejenige PSM-Dimension mit der stärksten Ausprägung ist, während das Gemeinwohlinteresse – wiederum genau wie in Österreich – die schwächste Ausprägung hat. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass sich sowohl in unserer Studie als auch in der österreichischen Studie gezeigt hat, dass eine einfache Übertragung des im amerikanischen Raum entwickelten PSM-Konzeptes nicht unproblematisch ist. Dies zeigt sich vor allem daran, dass bei der Überprüfung, ob die Items der vier Unterdimensionen der PSM geeignet sind, um jeweils eine Dimension zu messen, teilweise nur durchschnittliche bis niedrige Werte vorhanden sind (vgl. *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* 2009, S. 79 sowie Anhang 4).

Selbstverständnis

Abschließend soll das Selbstverständnis der Kanzlerinnen und Kanzler in Bezug auf verschiedene mögliche Aufgaben im Amt betrachtet werden. Tabelle 3 zeigt die Mittelwerte für die drei beruflichen Sozialisationsgruppen in Bezug auf die Einschätzung verschiedener Aufgaben. Zunächst fällt auf, dass bei einigen Aufgaben kaum Unterschiede bei den Einschätzungen zwischen den drei beruflichen Sozialisationsgruppen vorhanden sind und zudem die geringen Standardabweichungen darauf hindeuten, dass alle Befragten eine ähnliche Einschätzung haben. Dies betrifft die Einschätzungen, dass Hochschulkanzlerinnen und -kanzler als Spezialistinnen bzw. Spezialisten das Haushalts- und Personalmanagement verantworten und für effiziente Prozesse in der Hochschule sorgen. Die Kohärenz dieser Einschätzungen spricht dafür, dass die Wahrnehmung der Wichtigkeit dieser Aufgaben unabhängig vom Berufshintergrund und den jeweiligen konkreten Arbeitskontexten ist. Bei der Einschätzung des Items, Kanzlerinnen und Kanzler sollten „unbequeme“ Entscheidungen innerhalb der Hochschule durchsetzen, finden sich ebenfalls fast identische Mittelwerte in den drei Gruppen. Die deutlich höheren Standardabweichungen innerhalb aller drei Gruppen deuten aber darauf hin, dass diese Aufgabe von den Kanzlerinnen und Kanzlern unterschiedlicher eingeschätzt wird.

Bei anderen Einschätzungen finden wir hingegen bei den Mittelwerten größere Unterschiede zwischen den beruflichen Sozialisationsgruppen, beispielsweise bei der Frage nach der Repräsentation der Hochschulen nach außen oder der Aufgabe, die langfristige Entwicklung der Hochschulen im Auge zu behalten. Zumindest in Teilen sind hier Effekte der unterschiedlichen Berufserfahrungen zu vermuten. Wir diskutieren diese, indem wir für jede Gruppe betrachten, welche Aufgaben im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen betont bzw. nicht betont werden.

Kanzlerinnen und Kanzler aus der Privatwirtschaft schätzen die Aufgabe, die langfristige Entwicklung der Hochschule im Auge zu behalten und die Hochschule nach außen zu repräsentieren, im Mittel als zentraler ein als Kanzlerinnen und Kanzler aus den beiden anderen Gruppen. Im Gegensatz dazu betrachten sie die Aufgaben, auf die Rechtskonformität der Entscheidungen zu achten und an strategischen Entscheidungen der Hochschulen mitzuwirken, im Mittel als weniger wichtig als die beiden anderen Gruppen. Zumindest in Bezug auf die Einschätzung der Rechtskonformität kann hier ein Zusammenhang mit der bisherigen Tätigkeit gesehen werden.

Kanzlerinnen und Kanzler, die aus der allgemeinen Verwaltung rekrutiert wurden, betonen hingegen am stärksten, dass es ihre Aufgabe sei, auf die Rechtskonformität der Entscheidungen zu achten. Dies ist wenig überraschend, gilt doch die Rechtskonformität als ein zentrales Element der Weberianischen Bürokratie. Zudem steht das Ergebnis im Einklang damit, dass in dieser Gruppe der Anteil der Personen mit einem rechtswissenschaftlichen Studienhintergrund besonders hoch ist. Hingegen finden die Kanzlerinnen und Kanzler aus dieser Gruppe im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen die Aufgaben, die langfristige Entwicklung der Hochschule im Auge zu behalten, zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln und die Hochschulen nach außen zu repräsentieren, weniger zentral. Auch hier ist zu vermuten, dass der bisherige berufliche Kontext – insbesondere die hierarchische Strukturierung von Entscheidungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung – eine Rolle spielt. Zudem ist davon auszugehen, dass im öffentlichen Sektor die Kontrolle der Außenrepräsentation deutlich stärker formalisiert ist als in anderen Sektoren und deshalb für einen größeren Anteil der Personen im öffentlichen Sektor im Verlauf des Arbeitslebens weniger Relevanz besitzt.

Kanzlerinnen und Kanzler, die aus der Wissenschaftsverwaltung rekrutiert wurden, betonen hingegen im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen stärker die Aufgaben, zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln und als zentrale Ansprechposition für das Ministerium zu fungieren. Beides steht im Einklang mit Anforderungen aus dem beruflichen Sozialisationskontext, weil in wissenschaftlichen Organisationen, insbesondere in Hochschulen, Entscheidungen vor allem über den Verhandlungsmodus, bei dem die Interessen der Verhandlungspartnerinnen und Verhandlungspartner beachtet werden müssen, getroffen werden. Man denke hier nur an die Zusammensetzung akademischer Gremien in Hochschulen. Außerdem ist im deutschen Wissenschaftssystem für viele Wissenschaftsorganisationen der zentrale Umweltbezug das jeweilige Wissenschaftsministerium, nicht zuletzt aufgrund der Ressourcenabhängigkeit. Dass die im Verlauf der beruflichen Sozialisation in Wissenschaftsorganisationen höchstwahrscheinlich erfahrene zentrale Stellung der Ministerien dann auch zu einer stärkeren Fokussierung der Wahrnehmung führt, ist zumindest plausibel. Bei anderen Einschätzungen dieser Gruppe finden sich Mittelwerte, die zwischen den beiden anderen Gruppen liegen (behält die langfristige Entwicklung der Hochschule im Auge, achtet auf die Rechtskonformität der Entscheidungen, repräsentiert die Hochschule in vielen Fragen nach außen).

Table 3: Selbstverständnis in unterschiedlichen beruflichen Sozialisations- und Rekrutierungsgruppen (Mittelwerte, Standardabweichungen in Klammern)

Die Kanzlerin/der Kanzler...	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
	Privatwirtschaft (n=31)	Allg. Verwaltung (n=29)	Wissenschafts- verwaltung (n=89)
behält die langfristige Entwicklung der Hochschule im Auge.	1,39 (0,50)	1,79 (0,92)	1,48 (0,61)
verantwortet als Spezialist/in das Haushalts- und Personalmanagement.	1,39 (0,62)	1,38 (0,68)	1,25 (0,46)
achtet auf die Rechtskonformität der Entscheidungen.	1,55 (0,81)	1,28 (0,60)	1,36 (0,63)
setzt „unbequeme“ Entscheidungen innerhalb der Hochschule durch.	1,9 (1,01)	1,96 (0,96)	1,91 (0,90)
vermittelt zwischen unterschiedlichen Interessen.	1,77 (0,76)	1,93 (0,92)	1,67 (0,60)
repräsentiert die Hochschule in vielen Fragen nach außen.	2,87 (1,15)	3,93 (1,25)	3,07 (1,05)
sorgt für effiziente Prozesse in der Hochschule.	1,39 (0,56)	1,45 (0,69)	1,47 (0,61)
trifft wichtige Entscheidungen im Hintergrund.	2,35 (1,33)	2,14 (1,33)	2,28 (1,36)
fungiert als zentrale/r Ansprechpartner/in für das Ministerium.	2,9 (1,66)	2,97 (1,68)	2,4 (1,01)
wirkt bei den strategisch wichtigen Fragen für die Hochschulentwicklung mit.	1,71 (0,90)	1,57 (0,69)	1,56 (0,71)

Messung auf einer 6er Skala mit 1 „Trifft voll zu“ bis 6 „Trifft überhaupt nicht zu“

Gruppe 1: Karrier Hintergrund in der Privatwirtschaft; Gruppe 2: Karrier Hintergrund im öffentlichen Sektor und Rekrutierung aus der Verwaltung (keine Wissenschaftsverwaltung); Gruppe 3: Karrier Hintergrund im öffentlichen Sektor und Rekrutierung aus der Wissenschaftsverwaltung

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2015; eigene Darstellung.

Insgesamt können wir daraus schließen, dass in Bezug auf die Einschätzungen zu verschiedenen möglichen Aufgaben der Kanzlerinnen und Kanzler durchaus plausibel zu erklärende Effekte der unterschiedlichen beruflichen Erfahrungshintergründe zu finden sind. Zwar sind auch hier die Unterschiede nicht besonders groß, dennoch akzentuieren die Kanzlerinnen und Kanzler aus verschiedenen beruflichen Sozialisationskontexten im Mittel einige Aufgaben unterschiedlich.

6 Fazit

Die vorliegende Studie beschäftigte sich mit zwei zentralen Forschungsfragen. Erstens wurde anhand von Befragungsdaten aus den Jahren 2008 und 2015 untersucht, ob sich in Folge der am NPM orientierten Hochschulreformen in den deutschen Bundesländern seit Ende der 1990er Jahre Veränderungen in grundlegenden Ausbildungs- und Karriere Merkmalen der Hochschulkanzlerinnen und -kanzler finden lassen. Zweitens und darauf aufbauend wurde auf Basis der Daten für 2015 analysiert, ob verschiedene berufliche Sozialisierungen sich auch in Unterschieden in der Motivation und im Selbstverständnis der Kanzlerinnen und Kanzler widerspiegeln.

In Hinblick auf die Zusammensetzung der Gruppe der Hochschulkanzlerinnen und -kanzler sind einige bemerkenswerte Entwicklungen hervorzuheben. So ist der Frauenanteil zwischen den beiden Befragungszeitpunkten erheblich gestiegen, die disziplinäre Vielfalt hat zugenommen und der Juristenanteil ist gesunken. Gleichzeitig sind Kanzlerinnen und Kanzler 2015 häufiger als zuvor aus der eigenen Hochschule rekrutiert worden. Hier könnte eine Rolle spielen, dass in den letzten Jahren die Reformintensität im Hochschulbereich abgenommen hat und dass aufgrund des Ausbaus von Stellen im höheren Dienst in der Hochschulverwaltung der Pool an geeignetem internen Personal gewachsen ist. Zudem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass internes Organisations- und Managementwissen zunehmend zu einem wichtigen Auswahlkriterium für die Hochschulen geworden ist.

Anders als dies z.B. für die Verwaltungsorganisationen in NPM-Vorreiterstaaten wie z.B. Großbritannien festgestellt wurde, hat die wachsende Prägung der Hochschulsteuerung durch NPM-Elemente in Deutschland aber nicht dazu geführt, dass mehr „echte Quereinsteiger“ aus der Privatwirtschaft in das Amt rekrutiert werden. Stattdessen werden zunehmend Kandidatinnen und Kandidaten bevorzugt, die sowohl Verwaltungs- oder Hochschulenerfahrung als auch Berufserfahrung im Privatsektor mitbringen. Dies spiegelt sich in den Daten darin wider, dass zwar der Anteil der Kanzlerinnen und Kanzler mit Erfahrungen in der Privatwirtschaft deutlich zugenommen hat, nicht aber der Anteil derjenigen, die extern rekrutiert wurden. Dennoch finden sich unter den Hochschulkanzlerinnen und Kanzlern mittlerweile mehr Personen, die ihre Karriere überwiegend in der Privatwirtschaft verbracht haben als solche, die überwiegend in der allgemeinen inneren Verwaltung beruflich sozialisiert wurden.

Alle drei zentralen Entwicklungen – der steigende Frauenanteil, die Diversifizierung der Studienhintergründe und die Zunahme von Mischkarrieren mit Berufserfahrung innerhalb und außerhalb der Verwaltung – stellen im Vergleich zur allgemeinen Verwaltung keineswegs einen Sonderfall dar, sondern sind auch für Spitzenbeamte und -beamtinnen in Ministerien und nachgeordneten Behörden sowie in den Ressortforschungseinrichtungen charakteristisch (z.B. *Veit* 2015; *Veit/Scholz* 2016). Auffällig ist jedoch ers-

tens, dass sich der Wandel bei den Hochschulkanzlerinnen und -kanzlern rascher zu vollziehen scheint als in denjenigen Verwaltungsbereichen, wo das NPM-Modell einen vergleichsweise geringen Einfluss entfaltet hat, also insbesondere in Ministerien und Behörden der unmittelbaren Verwaltung. Zweitens scheint die wachsende Bedeutung von Berufserfahrung in der Privatwirtschaft ein Spezifikum des Hochschulbereichs zu sein.¹⁵ Der Artikel gibt somit einen Hinweis darauf, dass Vergleiche zwischen den Verwaltungseliten in verschiedenen Bereichen, die in den letzten Jahren in unterschiedlicher Intensität von Reformen betroffen waren, sinnvoll wären, um die Auswirkungen dieser Veränderungen im deutschen Kontext besser zu verstehen und zu analysieren.

Die Frage, wie relevant verschiedene berufliche Sozialisationsprägungen für die spätere Amtsausübung sind, haben wir anhand motivationaler Aspekte (PSM) sowie durch eine Abfrage des Selbstverständnisses in Bezug auf drei berufliche Sozialisationsgruppen (Privatwirtschaft, allgemeine innere Verwaltung, Wissenschaftsverwaltung) untersucht. Die Messung der vier Dimensionen der PSM hat geringe, allerdings den theoretischen Vorüberlegungen entsprechende Unterschiede zwischen den drei beruflichen Sozialisationsgruppen gezeigt. Der auffallendste Befund ist, dass die Unterschiede sehr gering bis marginal sind, was insbesondere aufgrund der in der Literatur beschriebenen Selektions- und Sozialisationswirkungen überraschend ist. Weitere Forschungsarbeiten sind hier erforderlich, um die PSM der Zielgruppe, deren Ursachen und Folgen genauer zu verstehen. Hier haben wir mit der vorliegenden Studie Neuland betreten, da bisher keine empirischen Untersuchungen vorlagen, welche das PSM-Konzept auf Deutschland anwenden. Es ist ein zentrales Ergebnis dieser Studie, dass die beruflichen Vorprägungen zwar wesentlich dafür sind, welche Kompetenzen eine Person mit in das Amt bringt, für das Amtsverständnis aber nicht zu eklatanten Unterschieden, sondern eher zu verschiedenen Akzentuierungen in Bezug auf einzelne Aufgaben führen. Alle drei Gruppen priorisieren die klassische mit dem Amt verbundene Aufgabe, die auch gleichzeitig eine typische Verwaltungstugend darstellt, relativ hoch: Sie sehen sich stark als Spezialisten bzw. Spezialistinnen für Haushalts- und Personalmanagement. Im Unterschied zu den Kanzlerinnen und Kanzlern mit einem Karrierehintergrund im öffentlichen Sektor ergibt sich aber für die Gruppe mit beruflicher Prägung durch die Privatwirtschaft, dass diese sich weniger mit dem Bild eines Hüters bzw. einer Hüterin der Rechtskonformität identifizieren und dafür die Aufgaben der Repräsentation nach außen und der Sicherstellung der Effizienz stärker betonen. Von einer generellen Ablösung des Primats der Rechtskonformität durch das Primat der Effizienz kann aber nicht gesprochen werden, da beide Aufgaben – ungeachtet der genannten Unterschiede – in allen Gruppen relativ hoch priorisiert werden. Dies ist ein Indiz dafür, dass die vergleichsweise stark am NPM orientierten Hochschulreformen nicht zu einer Ablösung des Weberianischen bürokratischen Verwaltungsmodells durch das NPM geführt haben, sondern im Sinne des Konzeptes der neo-Weberianischen Verwaltung (*Bouckaert 2006*) eher zu dessen Ergänzung durch Elemente der Effizienz- und Wirkungsorientierung.

Anmerkungen

- 1 Wir danken Georg Krücken, Albrecht Blümel und Katharina Kloke für die Bereitstellung der Daten von 2008 und Albrecht Blümel für die gemeinsame Durchführung der Studie von 2015.
- 2 Die von uns gewählte Bezeichnung „Kanzlerin bzw. Kanzler“ schließt alle Personen ein, die den nicht-wissenschaftlichen Bereich einer Hochschule leiten, auch wenn diese teilweise in den Landeshochschul-

- gesetzt anders bezeichnet werden (z.B. in Niedersachsen „hauptberufliche/n Vizepräsidenten/in für die Personal- und Finanzverwaltung“ oder in Baden-Württemberg „hauptamtliches Rektoratsmitglied für den Bereich der Wirtschafts- und Personalverwaltung“).
- 3 Zwar findet sich eine Erhebung für das Jahr 2008 (*Blümel/Kloke/Krücken* 2010; *Blümel* 2015), die zeigt, dass das traditionelle Juristenmonopol deutlich abgeschwächt wurde und dass jeder fünfte Kanzler bzw. Kanzlerin auch Berufserfahrung im privaten Sektor besitzt (*Krücken/Blümel/Kloke* 2009). Zu den Entwicklungen in jüngerer Zeit liegen bisher aber keine Forschungsarbeiten vor.
 - 4 Die vorhandenen Studien zum Verwaltungspersonal an Hochschulen konzentrieren sich vor allem aus soziologischer Perspektive auf das Selbstverständnis und auf die Frage, ob eine neue Profession des Hochschulmanagements am Entstehen ist (z.B. *Schneijderberg u.a.* 2013; *Kloke* 2014).
 - 5 Dies gilt auch für den Zusammenhang von wissenschaftlichen Karrieren und der Einführung von NPM. Es gibt zwar eine Vielzahl von Studien zu wissenschaftlichen Karrieren (z.B. *Jungbauer-Gans/Gross* 2013; *Musselin* 2010; *Plümper/Schimmelpfennig* 2007) und auch zu den Auswirkungen des NPM auf das Selbstverständnis, die Produktivität oder die Arbeitsbedingungen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern (z.B. *Schmid/Wilkesmann* 2015; *Teichler/Arimoto/Cummings* 2013; *Bogumil u.a.* 2013), allerdings adressieren diese Studien kaum Veränderungen in Bezug auf Karriereverläufe in der Wissenschaft.
 - 6 Dass in Organisationen und zumal in Hochschulen rationales Entscheidungsverfahren nicht immer die Regel ist (vgl. z.B. *Cohen/March/Olsen* 1972; *Scott* 1981), wird hier nicht bestritten.
 - 7 Zu Ausnahmen siehe *Hartmer* 2004, S. 197.
 - 8 Da Verdienstmöglichkeiten und Karriereaussichten im öffentlichen Sektor in vielen Bereichen nicht mit denen des privaten Sektors konkurrieren können und generell die Motivation des Personals über extrinsische Anreize nur sehr eingeschränkt realisierbar ist, spielen für Verwaltungsmitarbeiter und -mitarbeiterinnen andere Motivationsfaktoren eine Rolle (z.B. *Frederickson* 1997; *Hammerschmid/Meyer/Egger-Peitler* 2009).
 - 9 Hochschulen mit weniger als 300 Studierenden wurden aufgrund der angenommenen Besonderheiten der Hochschulverwaltungsorganisation nicht in die Grundgesamtheit aufgenommen.
 - 10 Nur wenn Kanzlerinnen und Kanzler den Online-Fragebogen nicht ausgefüllt haben, wurde ihnen zusätzlich ein schriftlicher Fragebogen postalisch zugesendet.
 - 11 Fragestellungen: Haben Sie nach Ihrem ersten Hochschulabschluss bzw. wenn Sie einen solchen nicht haben, nach Ihrem ersten Berufsabschluss in den folgenden Sektoren gearbeitet? Wie lange haben Sie in dem folgenden Bereich/den folgenden Bereichen gearbeitet? Wo waren Sie unmittelbar vor dem Antritt ihres ersten Amtes als Kanzler/in an einer Hochschule beschäftigt?
 - 12 Fragestellung: Im Folgenden geht es um Ihr Amtsverständnis als Kanzler/in und Ihre Einstellungen im Hinblick auf das Management öffentlicher Einrichtungen. Inwiefern treffen die folgenden Aussagen auf Ihr berufliches Selbstverständnis im Amt des/der Kanzler/in zu?
 - 13 Die von uns gemessenen Unterschiede zwischen den Gruppen sind überwiegend nicht signifikant.
 - 14 Das Juristenmonopol war in der Vergangenheit in vielen Ländern auch gesetzlich abgestützt, weil als formales Qualifikationserfordernis die Befähigung zum Richteramt vorgeschrieben war. In den aktuellen Landeshochschulgesetzen findet sich ein solches Erfordernis allerdings nicht mehr.
 - 15 Zwar finden sich auch in Ministerien und nachgeordneten Behörden zunehmend Spitzenbeamte mit einer Mischkarriere, die auch Berufserfahrung außerhalb der allgemeinen inneren Verwaltung einschließt. Dies ist aber nur in seltenen Fällen die Privatwirtschaft, deutlich häufiger sind berufliche Erfahrungen in der Wissenschaft oder im Justizbereich.

Literatur

- Anderbrügge, Klaus*, 2000: Perspektiven für die Entwicklung der Universitätsverwaltung, in: *Epping, Volker/Fischer, Horst/Heinegg, Wolf H.* (Hrsg.), *Brücken Bauen und Begehen: Festschrift für Knut Ipsen* zum 65. Geburtstag, München: C.H. Beck, S. 419-430.
- Bach, Tobias*, 2012: Germany, in: *Verhoest, Koen/Van Thiel, Sandra/Bouckaert, Geert/Laegreid, Per* (Hrsg.), *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*, London: Palgrave Macmillan, S. 166-178.
- Battis, Ulrich*, 2009: Das Amt des Universitätskanzlers: Ein Auslaufmodell, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 62 (13), S. 518-522.

- Behnke, Joachim*, 2005: Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46 (1), S. O1-O15.
- Bellé, Nicola*, 2013: Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance, in: *Public Administration Review*, 73 (1), S. 143-153.
- Berman, Elizabeth Popp/Paradeise, Catherine* (Hrsg.), 2016: *The university under pressure*, Bingley, UK: Emerald.
- Bielezki, Nadja*, 2012: „Möglichst keine Konflikte in der Universität“. Qualitative Studien zu Reformprojekten aus der Sicht von Universitätspräsidenten, in: *Wilkesmann, Uwe/Schmid, Christian J.* (Hrsg.), *Hochschule als Organisation*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 155-164.
- Blümel, Albrecht*, 2015: *Von der Hochschulverwaltung zum Hochschulmanagement: Wandel der Hochschulorganisation am Beispiel der Verwaltungsleitung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Blümel, Albrecht/Hüther, Otto*, 2015: *Verwaltungsleitung an deutschen Hochschulen. Deskriptive Zusammenfassung der in 2015 stattgefundenen Befragung der Kanzlerinnen und Kanzler an deutschen Hochschulen*. INCHER Working Paper 3, Kassel: INCHER-Kassel.
- Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina/Krücken, Georg*, 2010: *Hochschulkanzler in Deutschland: Ergebnisse einer hochschulübergreifenden Befragung*, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer.
- Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina/Krücken, Georg/Netz, Nicolai*, 2010: Restrukturierung statt Expansion. Entwicklungen im Bereich des nicht-wissenschaftlichen Personals an deutschen Hochschulen, in: *die hochschule*, 19 (2), S. 154-171.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöffel, Manfred*, 2013: *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*, Berlin: Edition Sigma.
- Bouckaert, Geert*, 2006: Auf dem Weg zu einer neo-weberianischen Verwaltung: New Public Management im internationalen Vergleich, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37/2006*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 354-372.
- Bright, Leonard*, 2008: Does public service motivation really make a difference on the job satisfaction and turnover intentions of public employees?, in: *The American Review of Public Administration*, 38 (2), S. 149-166.
- Broscheid, Andreas*, 2009: Bayesianische Ansätze zur Analyse kleiner Fallzahlen, in: *Kriwy, Peter/Gross, Christiane* (Hrsg.), *Klein aber fein!: Quantitative empirische Sozialforschung mit kleinen Fallzahlen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43-64.
- Broscheid, Andreas/Gschwend, Thomas*, 2005: Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46 (1), S. O16-O26.
- Brunsson, Nils/Sahlin-Andersson, Kerstin*, 2000: Constructing organizations: The example of public sector reform, in: *Organization Studies*, 21 (4), S. 721-746.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P.*, 1972: A garbage can model of organizational choice, in: *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), S. 1-25.
- Dallinger, Peter/Bode, Christian/Dellian, Fritz/Gieseke, Ludwig*, 1978: *Hochschulrahmengesetz. Kommentar*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- de Boer, Harry/Enders, Jürgen/Leisyte, Liudvika*, 2007: Public sector reform in Dutch higher education: The organizational transformation of the university, in: *Public Administration*, 85 (1), S. 27-46.
- Dobbins, Michael/Knill, Christoph*, 2014: *Higher education governance and policy change in Western Europe: International challenges to historical institutions*, Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Döhler, Marian*, 2007: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell, in: *Jann, Werner/Döhler, Marian* (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 12-47.
- Dunleavy, Patrick/Margetts, Helen/Bastow, Simon/Tinkler, Jane*, 2006: New public management is dead – Long live digital-era governance, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), S. 467-494.
- Emery, Yves/Giauque, David/Rebmann, Frédéric*, 2014: The slow transformation of Swiss federal administrative elites, in: *International Review of Administrative Sciences*, 80 (4), S. 687-708.

- Enders, Jürgen/de Boer, Harry/Weyer, Elke, 2013: Regulatory autonomy and performance: The reform of higher education revisited, in: *Higher Education*, 65 (1), S. 5-23.
- Frederickson, H. George, 1997: *The spirit of public administration*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Friedrichsmeier, Andres, 2012: Varianten der Messung von Organisationsführung. Das Beispiel des Effekts von Anreizsteuerung auf den Formalitäteneufwand der Hochschullehrer, in: *Wilkesmann, Uwe/Schmid, Christian J.* (Hrsg.), *Hochschule als Organisation*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 165-190.
- Frost, Jetta/Fabian, Hatke/Reihlein, Markus/Wenzlaff, Ferdinand, 2015: *Mehrebenen-Steuerung in Universitäten: Von der professionellen Bürokratie zu kollaborativen Wissensnetzwerken*, Köln: Kölner Wissenschaftsverlag.
- Gemeinsame Wissenschaftskonferenz GWK, 2014: *Chancengleichheit in Wissenschaft und Forschung. 18. Fortschreibung des Datenmaterials (2012/2013) zu Frauen in Hochschulen und außerhochschulischen Forschungseinrichtungen*, Bonn: GWK.
- Gläser, Jochen/von Stuckrad, Thimo 2013: Reaktionen auf Evaluationen. Die Anwendung neuer Steuerungsinstrumente und ihre Grenzen, in: *Grande, Edgar/Jansen, Dorothea /Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter* (Hrsg.), *Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung*, Bielefeld: transcript, S. 73-93.
- Grande, Edgar/Jansen, Dorothea/Jarren, Otfried/Rip, Arie/Schimank, Uwe/Weingart, Peter (Hrsg.), 2013: *Neue Governance der Wissenschaft: Reorganisation – externe Anforderungen – Medialisierung*, Bielefeld: transcript.
- Gross, Christiane/Kriwy, Peter, 2009: Kleine Fallzahlen in der empirischen Sozialforschung, in: *Kriwy, Peter/Gross, Christiane* (Hrsg.), *Klein aber fein! Quantitative empirische Sozialforschung mit kleinen Fallzahlen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-21.
- Hammerschmid, Gerhard/Meyer, Renate E/Egger-Peitler, Isabell, 2009: Das Konzept der Public Service Motivation. Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum, in: *der moderne staat*, 2 (1), S. 73-92.
- Hartmer, Michael, 2004: Die Organisation der Hochschule, in: *Hartmer, Michael/Detmer, Hubert* (Hrsg.), *Hochschulrecht. Ein Handbuch für die Praxis*, Heidelberg: Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, S. 167-203.
- Hine, David/Peele, Gillian, 2016: *The regulation of standards in British public life: Doing the right thing?*, Manchester: Manchester University Press.
- Hüther, Otto, 2010: Von der Kollegialität zur Hierarchie? Eine Analyse des New Managerialism in den Landeshochschulgesetzen, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hüther, Otto, 2011: New Managerialism? Gemeinsamkeiten und Differenzen der Leitungsmodelle in den Landeshochschulgesetzen, in: *die hochschule*, 20 (1), S. 50-72.
- Hüther, Otto/Krücken, Georg, 2013: Hierarchy and power: A conceptual analysis with particular reference to new public management reforms in German universities, in: *European Journal of Higher Education*, 3 (4), S. 307-323.
- Hüther, Otto/Krücken, Georg, 2016: *Hochschulen. Fragestellungen, Ergebnisse und Perspektiven der sozialwissenschaftlichen Hochschulforschung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Jann, Werner, 2002: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 279-303.
- Jansen, Dorothea (Hrsg.), 2007: *New forms of governance in research organizations. Disciplinary approaches, interfaces and integration*, Dordrecht: Springer.
- Jin, Myung H/McDonald, Bruce/Park, Jaehee, 2016: Does public service motivation matter in public higher education? Testing the theories of person – organization – fit and organizational commitment through a serial multiple mediation model, in: *The American Review of Public Administration*, Online first, doi: 10.1177/0275074016652243.
- Jochheim, Linda/Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G, 2016: Hochschulräte als neues Steuerungsinstrument von Universitäten? Eine empirische Analyse ihrer Wirkungsweise, in: *der moderne staat*, 9 (1), S. 203-225.
- Jungbauer-Gans, Monika/Gross, Christiane, 2013: Determinants of Success in University Careers: Findings from the German Academic Labor Market, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 42 (1), S. 74-92.

- Kleimann, Bernd*, 2015: Universität und präsidiale Leitung. Führungspraktiken in einer multiplen Hybridorganisation, Wiesbaden: VS Verlag.
- Kloke, Katharina*, 2014: Qualitätsentwicklung an deutschen Hochschulen: Professionstheoretische Untersuchung eines neuen Tätigkeitsfeldes, Wiesbaden: VS Springer.
- Knopp, Lothar*, 2010: Verbeamtung des Hochschulkanzlers auf Zeit verfassungsgemäß?, in: *Wissenschaftsrecht*, 43 (2), S. 109-126.
- Krücken, Georg/Meier, Frank*, 2006: Turning the university into an organizational actor, in: *Drori, Gili S./Meyer, John W./Hwang, Hokyu* (Hrsg.), *Globalization and organization. World society and organizational change*, Oxford: Oxford University Press, S. 241-257.
- Krücken, Georg/Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina*, 2009: Towards organizational actorhood of universities: Occupational and organizational change within German university administrations. FÖV Discussion Paper 48, Speyer: FÖV.
- Krücken, Georg/Blümel, Albrecht/Kloke, Katharina*, 2013: The managerial turn in higher education? On the interplay of organizational and occupational change in German academia, in: *Minerva*, 51 (4), S. 417-442.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2013: Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: Springer VS.
- Luhmann, Niklas*, 1964: Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin: Duncker & Humblot.
- Maor, Moshe/Stevens, Handley*, 1997: Measuring the impact of new public management and European integration on recruitment and training in the UK civil service, in: *Public Administration*, 75 (3), S. 531-551.
- Meier, Frank*, 2009: Die Universität als Akteur. Zum institutionellen Wandel der Hochschulorganisation, Wiesbaden: VS Verlag.
- Meyer, Renate E/Egger-Peitler, Isabell/Höllerer, Markus A/Hammerschmid, Gerhard*, 2014: Of bureaucrats and passionate public managers: Institutional logics, executive identities, and public service motivation, in: *Public Administration*, 92 (4), S. 861-885.
- Moynihah, Donald P/Pandey, Sanjay K*, 2007: The role of organizations in fostering public service motivation, in: *Public Administration Review*, 67 (1), S. 40-53.
- Musselin, Christine*, 2010: *The market for academics*, New York: Routledge.
- Pandey, Sanjay K/Stazyk, Edmund C*, 2008: Antecedents and correlates of public service motivation, in: *Perry, James L./Hondeghem, Annie* (Hrsg.), *Motivation in public management: The call of public service*, Oxford: Oxford University Press, S. 101-117.
- Paradeise, Catherine/Reale, Emanuela/Bleiklie, Ivar/Ferlie, Ewan* (Hrsg.), 2009: *University governance: Western European comparative perspectives*, Dordrecht: Springer.
- Perry, James L*, 1996: Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1), S. 5-22.
- Perry, James L*, 1997: Antecedents of public service motivation, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (2), S. 181-197.
- Perry, James L/Wise, Lois Recascino*, 1990: The motivational bases of public service, in: *Public Administration Review*, 50 (3), S. 367-373.
- Petrovsky, Nicolai/James, Oliver/Boyne, George A*, 2015: New leaders' managerial background and the performance of public organizations: The theory of publicness fit, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (1), S. 217-236.
- Plümper, Thomas/Schimmelpfennig, Frank*, 2007: Wer wird Prof und wann? Berufungsdeterminanten in der deutschen Politikwissenschaft, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 48 (1), S. 97-117.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert*, 2011: *Public management reform. A comparative analysis – new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. 3rd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Reichard, Christoph*, 2014: Das Personal der legalistischen Verwaltung, in: *König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan* (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur: Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, S. 47-66.

- Schmid, Christian J./Wilkesmann, Uwe*, 2015: Ansichtssache Managerialismus an deutschen Hochschulen – Ein empirisches Stimmungsbild und Erklärungen, in: *Beiträge zur Hochschulforschung*, 37 (2), S. 56-87.
- Schneijderberg, Christian/Merkator, Nadine/Teichler, Ulrich/Kehm, Barbara M.* (Hrsg.), 2013: *Verwaltung war gestern. Neue Hochschulprofessionen und die Gestaltung von Studium und Lehre*, Frankfurt/M., New York: Campus.
- Schröter, Eckhard*, 2011: New Public Management, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 79-89.
- Scott, Richard W.*, 1981: *Organizations: Rational, natural, and open systems*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Seeber, Marco/Lepori, Benedetto/Montauti, Martina/Enders, Jürgen/de Boer, Harry/Weyer, Elke/Bleiklie, Ivar/Hope, Kristin/Michelsen, Svein/Mathisen, Gigliola Nyhagen/Frølich, Nicoline/Scordato, Lisa/Stensaker, Bjørn/Waagene, Erica/Dragsic, Zarko/Kretek, Peter/Krücken, Georg/Magalhães, António/Ribeiro, Filipa M./Sousa, Sofia/Veiga, Amélia/Santiago, Rui/Marini, Giulio/ Reale, Emanuela*, 2015: European universities as complete organizations? Understanding identity, hierarchy and rationality in public organizations, in: *Public Management Review*, 17 (10), S. 1444-1474.
- Teichler, Ulrich/Arimoto, Akira/Cummings, William K.* (Hrsg.), 2013: *The changing academic profession: Major findings of a comparative survey*, Dordrecht: Springer.
- Thieme, Werner*, 1986: *Deutsches Hochschulrecht. Das Recht der wissenschaftlichen, künstlerischen, Gesamt- und Fachhochschulen in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Veit, Sylvia*, 2015: Parteipolitische Unterschiede bei der Selektion von Spitzenbeamten, in: *Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat*, Baden-Baden: Nomos, S. 317-338.
- Veit, Sylvia/Scholz, Simon*, 2016: Linking administrative career patterns and politicization: Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82 (3), S. 516-535.
- Wallerath, Maximilian*, 2004: Der Universitätskanzler in der Hochschulleitung, in: *Wissenschaftsrecht*, 37 (3), S. 203-223.
- Wilkesmann, Uwe/Schmid, Christian J.* (Hrsg.), 2012: *Hochschule als Organisation*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wright, Bradley E/Grant, Adam M.*, 2010: Unanswered questions about public service motivation: Designing research to address key issues of emergence and effects, in: *Public Administration Review*, 70 (5), S. 691-700.
- Wright, Bradley E/Christensen, Robert K/Isett, Kimberley Roussin*, 2013: Motivated to adapt? The role of public service motivation as employees face organizational change, in: *Public Administration Review*, 73 (5), S. 738-747.

Anhang

Anhang 1: Vergleich Nettogrundgesamtheit und Befragungssample 2008
(Angaben in Prozent)

	Nettogrundgesamtheit (N=267)	Befragungssample (vollständig ausgefüllte Fragebögen) (N=153)
Staatliche Trägerschaft	70	80
Private Trägerschaft	30	20
Universitäten	36	41
Fachhochschulen	64	59

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2008; eigene Darstellung.

Anhang 2: Vergleich Nettogrundgesamtheit und Befragungssample 2015
(Angaben in Prozent)

	Nettogrundgesamtheit (N=332)	Befragungssample (vollständig ausgefüllte Fragebögen) (N=207)
Staatliche Trägerschaft	75	79
Private Trägerschaft	21	16
Kirchliche Trägerschaft	5	5
Universitäten	29	28
Fachhochschulen	58	58
Musik-/Kunsthochschulen	12	14
Frauen	33	34
Männer	67	66

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2015; eigene Darstellung.

Anhang 3: Deskriptive Statistiken (Angaben in Prozent)

Variablen		2015	2008
<i>Geschlecht</i>	Weiblich	33	18
	Männlich	67	72
<i>Alter</i>	Geboren bis 1960	43	68
	Geboren 1961 bis 1970	42	26
	Geboren nach 1970	13	5
<i>Studienhintergrund</i>	Rechtswissenschaften	39	49
	Wirtschaftswissenschaften	23	24
	Sozial- u. Verwaltungswissenschaften	17	13
	Ingenieurwissenschaften	8	2
	Natur- u. Lebenswissenschaften	5	2
	Geistes- u. Kulturwissenschaften	5	2
	Natur- u. Lebenswissenschaften	5	2
	Geistes- u. Kulturwissenschaften	5	2
<i>Berufserfahrung</i>	Öffentlicher Sektor	83	Nicht vergleichbar erhoben
	Privatwirtschaftliche Unternehmen	46	27
	Stiftungen und andere Non-For-Profit Organisationen	20	Nicht vergleichbar erhoben
<i>Rekrutierungswege</i>	Gleiche Hochschule	27	20
	Wissenschaftlicher Verwaltungsbereich	32	43
	Allgemeiner öffentlicher Sektor	22	13
	Privatwirtschaft	11	10
<i>Soziale Herkunft</i>	Beamter als Vater	23	Nicht erhoben
<i>Trägerschaft</i>	Staatliche Universitäten	30	39
	Staatliche Fachhochschulen	50	42
	Private Hochschulen	20	19
<i>Größe</i>	Bis 2500 Studierende	26	26
	2501-10000 Studierende	23	45
	Mehr als 10000 Studierende	51	29

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2008 und 2015; eigene Darstellung.

Anhang 4: PSM Mittelwerte, Standardabweichung und Cronbachs Alpha

	Mittelwert	Standardabweichung	Cronbachs Alpha
PSM Gesamtwert	2,90	0,52	
Politische Motivation	2,78	1,15	0,72
Gemeinwohlinteresse	2,98	0,78	0,40
Soziales Mitgefühl	2,82	0,72	0,55
Uneigennützigkeit	2,84	0,80	0,55

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2015; eigene Darstellung.

Anhang 5: Benutzte Items zur Messung der PSM

Politische Motivation	Das Wort „Politik“ hat einen bitteren Beigeschmack. Politiker sind mir ziemlich gleichgültig. Das Eingehen von Kompromissen und Gegengeschäften in der politischen Entscheidungsfindung sagt mir gar nicht zu.
Gemeinwohl- interesse	Ich engagiere mich in hohem Maße gemeinnützig. Mitarbeiter/innen der Hochschulverwaltung sollten primär gegenüber der Gesellschaft und nicht gegenüber ihren Vorgesetzten verantwortlich sein. Mir ist es wichtig, dass die Tätigkeit in der Hochschulverwaltung sinnvolle Arbeit erbringt. Ich würde es vorziehen, dass Mitarbeiter/innen der Hochschulverwaltung das tun, was für die Gemeinschaft das Beste ist, selbst wenn das meinen Interessen zuwiderläuft.
Soziales Mitgefühl	Die Lebensumstände benachteiligter Gruppen bewegen mich sehr. Für mich gehört es zu den Pflichten einer/s jeden Staatsbürgers/in, sich um das Wohlergehen anderer zu kümmern. Ich habe wenig Mitleid mit jenen Bedürftigen, die nicht bereit sind, den ersten Schritt zu tun, um sich selbst zu helfen. Ich mache mir um das Wohlergehen mir nicht persönlich bekannter Personen wenig Gedanken. Es gibt nur wenige Sozialprogramme, die ich voll und ganz unterstütze.
Uneigennützigkeit	In der Gesellschaft etwas zu bewegen, bedeutet mir mehr als persönlicher Erfolg. Die Menschen sollten der Gesellschaft mehr zurückgeben, als von ihr zu bekommen. Ich bin einer der wenigen Menschen, die einen persönlichen Nachteil in Kauf nehmen würden, nur um anderen zu helfen.

Quelle: Kanzlerinnen- und Kanzlerbefragung 2015; eigene Darstellung.

Anschriften des Autors und der Autorin

Dr. Otto Hüther, Wissenschaftlicher Assistent, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften/INCHER-Kassel, Universität Kassel, Nora-Platiel-Str. 1, 34127 Kassel

Tel.: +49-561 804-3103

E-Mail: huether@uni-kassel.de (Korrespondenzadresse)

Prof. Dr. Sylvia Veit, Fachgebiet Public Management, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Kassel, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel

Tel. +49-561 804-7786

E-Mail: sveit@uni-kassel.de

Sebastian Wolf

Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien. Anmerkungen zu Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse

Zusammenfassung

Bei dem Beitrag handelt es sich um eine Replik zu Wolfgang Seibels Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“. Es wird argumentiert, dass Seibel eine bemerkenswerte Gegenthese zur Annahme des „institutionellen Rassismus“ entwickelt sowie einige Fehlentscheidungen und Mängel der polizeilichen Ermittlungen mithilfe eines beeindruckenden Spektrums an theoretischen Ansätzen überzeugend einordnet. Andererseits ist beispielsweise zu problematisieren, dass er – ausgehend von praktisch einer einzigen Quelle – die komplexe Empirie der langjährigen Mordermittlungen auf sehr wenige Situationen reduziert, die er, beeinträchtigt durch verschiedene normative Prämissen, mit einem nicht näher begründeten Set an kausalen Mechanismen in einer eher intuitiven Art und Weise beschreibt, ohne damit allerdings das Scheitern der Fahndung zwingend zu erklären. Der Text schließt mit Vorschlägen zur Optimierung künftiger qualitativer Studien zu Fällen von Behördenversagen. Insbesondere sollten die Gefahren von Äquifinalität, censoring, selection bias und ex post-Perspektive reflektiert werden.

Schlagworte: Organisationsversagen, Fallstudiendesign, Verwaltungswissenschaft, NSU

Abstract

Administrative Failure, Case Study Design and Pathologies of Administrative Science. A Comment on Wolfgang Seibel's Process Tracing Analysis of the NSU investigations (2000-2007)

The article comments on „Causal Mechanisms of Administrative Failure: A Process Tracing Analysis of the Failure of German Law Enforcement Authorities in the Investigation Into the Serial Killing of Immigrants, 2000-2007“ by Wolfgang Seibel. It is argued that Seibel develops a remarkable own hypothesis which is more convincing than the assumption that the German law enforcement authorities were hampered by systemic racism. Moreover, he plausibly classifies several mistakes and deficiencies of the criminal investigations with the help of an impressive spectrum of theoretical approaches. However, it is criticized that Seibel mainly relies on a single source and disproportionately reduces the complex and lengthy investigations to a few situations. He insufficiently explains his selection and application of causal mechanisms. Furthermore, his inferences seem to be biased due to several normative premises. Seibel's conclusions do not necessarily and exhaustively explain the failure of the criminal investigations. Finally, the text provides some suggestions to improve future qualitative studies that deal with cases of administrative failure. Particularly the perils of equifinality, censoring, selection bias, and the ex post perspective should be taken into account.

Key words: Organizational Failure, Case Study Design, Administrative Science, NSU

1 Einleitung

Der Komplex um den sogenannten Nationalsozialistischen Untergrund (NSU) und die diesbezüglichen „Versäumnisse und Fehler sowie Organisationsmängel bis hin zum Organisationsversagen bei Behörden von Bund und Ländern“ (*Deutscher Bundestag* 2013, S. 832) sind bisher von der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung noch nicht ausgiebig untersucht worden. Manche Wissenschaftler benutzten das Thema sogar primär als Aufhänger, um lediglich ihre schon vor etlichen Jahren vorgebrachte Forderung nach einer Abschaffung der Verfassungsschutzbehörden zu wiederholen (etwa *Leggewie/Meier* 2012).

Vor diesem Hintergrund sind *Wolfgang Seibels* Analysen zum Versagen der staatlichen Institutionen bei der Identifizierung und Ergreifung der NSU-Täter bemerkenswert (*Seibel* 2014a, 2014b; in essayistisch-zugespitzter Form *Seibel* 2015a, 2015b). Sie zeigen unter anderem, dass sich Aktualität und hohe gesellschaftliche Relevanz einerseits und ein ausgefeilter verwaltungstheoretischer Rahmen sowie ein detailfokussiertes, prozessanalytisches Forschungsdesign andererseits nicht ausschließen müssen. Beachtlich ist neben der Identifizierung etlicher Standardprobleme bürokratischer Organisationen m. E. vor allem *Seibels* innovative Folgerung zur „Rassismus-Frage“. Er wendet sich gegen die nicht unbegründete, aber doch etwas simple These, ein institutioneller bzw. struktureller Rassismus in den Sicherheitsbehörden sei für die miserable Performanz in Sachen NSU-Aufklärung zumindest mitverantwortlich.¹ Nach *Seibel* hat der ethnische Hintergrund der meisten Mordopfer wahrscheinlich eher eine andere Rolle gespielt: Bei Opfern aus der Mehrheitsgesellschaft hätten die verantwortlichen administrativen und politischen Akteure wohl wesentlich stärkere Anreize gehabt, umfangreiche Fahndungsressourcen zu mobilisieren, den Fahndungsansatz auszuweiten und die Ermittlungsführung zu zentralisieren (*Seibel* 2014a, S. 141, 2014b, S. 408).

Vermutlich ist keine wissenschaftliche Studie makellos. Gerade weil *Seibels* Forschung zum Scheitern von Verwaltungsinstitutionen im NSU-Fall in theoretischer und empirischer Hinsicht so elaboriert ist, verdient sie eine kritische Würdigung. Der Autor betont ausführlich den Mehrwert der von ihm angewendeten politik- und verwaltungswissenschaftlichen Ansätze sowie der prozess- und kausalanalytischen Methode zur Erklärung des hier interessierenden Behördenversagens. Schwächen seiner Vorgehensweise thematisiert er allerdings kaum, was natürlich nicht unüblich für wissenschaftliche Publikationen (und menschliches Handeln generell) ist. Der vorliegende Diskussionsbeitrag möchte daher in durchaus konstruktiver Absicht einige Grenzen und Untiefen von *Seibels* Untersuchung aufzeigen, insbesondere deren teilweise beschränkte Erklärungskraft bzw. Reichweite. Dies soll zum einen zu einer besseren Einordnung seiner Forschungsergebnisse beitragen. Zum anderen dürften die folgenden Ausführungen hilfreich sein für das Design künftiger vergleichbarer Fallstudien.

Der Fokus dieser Replik, die häufig mit kontrafaktischem Denken arbeitet, liegt auf *Seibels* bisher umfassendster Arbeit zum Thema NSU-Komplex und Behördenversagen, einer in dieser Zeitschrift erschienenen Abhandlung (*Seibel* 2014b). Zunächst soll erörtert werden, welche zwingenden Schlussfolgerungen jene Studie von ihrer Anlage her grundsätzlich zum Fahndungsfehlschlag zulässt und welche nicht (Abschnitt 2). Anschließend wird *Seibels* selektiver Umgang mit der Empirie thematisiert. Zentrale Punkte in diesem Zusammenhang sind der gewählte Untersuchungszeitraum und die Nichtberücksichtigung der Verfassungsschutzbehörden (Abschnitt 3). Der folgende Abschnitt (4) setzt sich kritisch mit

Seibels „differentialdiagnostischer“ Methodik und der damit zusammenhängenden theoretischen Analyse auseinander. Schließlich wird argumentiert, dass seine Untersuchung tendenziell einen zentralistischen Bias und einen Politisierungs- bzw. Senioritätsbias aufweist (Abschnitt 5). Der Schlussabschnitt (6) fasst die Überlegungen perspektivisch zusammen.

2 Der Ermittlungsfehlschlag und das Problem der Äquifinalität

Seibels Erkenntnisinteresse ist recht eindeutig: Er möchte herausfinden und erklären, weshalb die NSU-Täter über viele Jahre hinweg nicht identifiziert und ergriffen wurden. „Der Fehlschlag der Fahndungsmaßnahmen [...] war, so die hier zugrunde gelegte Prämisse, auf zwei Kausalsyndrome zurückzuführen, nämlich eine Fehldiagnose im Fahndungsansatz und die Fragmentierung des Fahndungsapparates selbst“ (*Seibel* 2014b, S. 380). Diese basale Annahme wird im Verlauf der Untersuchung mehrere Male wiederholt und bildet eine zentrale Grundlage für die Forschungsergebnisse des Autors. Sie ist zweifellos intuitiv einleuchtend und kann auch mit verschiedenen Dokumenten zum NSU-Komplex gestützt werden. Allerdings ist sie nicht zwingend, denn sie lässt die Möglichkeit von Äquifinalität (vgl. etwa *George/Bennett* 2005, S. 20; *Plümper* 2012, S. 72) außer Acht. Ein Ende der Anschlagsserie des NSU wäre auch auf eine andere Art und Weise möglich gewesen. Umgekehrt hätten ein aus nachträglicher Sicht besserer Fahndungsansatz und eine zentralisierte Ermittlungsführung jeweils separat oder in Kombination nicht notwendigerweise zum Erfolg geführt. Es gab mehrere Wege zum Behördenversagen im NSU-Komplex. Ebenso existierten verschiedene Pfade zu einem leider nicht früher realisierten Erfolg bei der Ermittlung bzw. Ergreifung der Täter.

Was den falschen Ermittlungsansatz angeht – der Verdacht auf Täter mit Bezug zum Opfermilieu oder zur organisierten Kriminalität (vgl. *Seibel* 2014b, S. 381, 383) –, so hätte man Uwe Böhnhard und Uwe Mundlos auch mithilfe eines anderen Framings dingfest machen können, selbst wenn dies retrospektiv unwahrscheinlicher erscheint. Die beiden waren beispielsweise nicht nur rechtsextreme Mörder, sondern auch Serienräuber. Nicht weniger als acht ihrer mindestens 14 zum Teil recht brutalen Raubüberfälle verübten sie in Chemnitz, hinzu kommen drei Überfälle in Zwickau. Wäre die sächsische Polizei erfolgreich bei der Aufklärung dieser vergleichsweise lokal konzentrierten Straftaten gewesen, hätte sie damit auch die NSU-Mordserie gestoppt. Ihr diesbezügliches Versagen ist ebenfalls ein Ermittlungsfehlschlag. In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, dass es schließlich ein gescheiterter Banküberfall war, der zum Ende des NSU führte. Hinzu kommt, dass vermutlich kein einziger Mord passiert wäre, wenn die Sicherheitsbehörden in Thüringen Ende der 1990er-Jahre das Abtauchen des nicht unbekanntes Trios verhindert hätten oder ihre Bemühungen zur Vollstreckung des Haftbefehls wegen der in Jena entdeckten Bombenwerkstatt erfolgreich gewesen wären.

Umgekehrt wäre aber auch der richtige Ermittlungsansatz nicht notwendigerweise von Erfolg gekrönt gewesen, zumindest wenn man „richtig“ nicht mit „erfolgreich“ gleichsetzt. Hätten die Ermittler die Morde zutreffend als die Taten einer rechtsextremistischen Terrorzelle eingestuft, wären Identifizierung und Inhaftierung von Böhnhard, Mundlos und Zschäpe lediglich wahrscheinlicher gewesen. Manche Kriminalfälle zeichnen sich allerdings dadurch aus, dass Straftäter auch bei einem von Beginn an vergleichsweise zutreffenden Ermittlungsansatz nicht identifiziert oder ergriffen werden. Dasselbe gilt für die Prämisse zur Fragmentierung des Fahndungsapparates. Es spricht zwar einiges

dafür, dass das Bundeskriminalamt (BKA), wie von *Seibel* durchgehend angenommen, mit größerer Wahrscheinlichkeit erfolgreich gewesen wäre als die Länderpolizeien. Für einen zwingenden Ermittlungserfolg des BKA bei einer Ermittlungszentralisierung gibt es aber keine Belege (*Ziercke* 2013, S. 8). Davon abgesehen hätte eine Landespolizeibehörde während der jahrelangen fragmentierten Ermittlungen durchaus von sich aus eine zielführende Strategie entwickeln und erfolgreich implementieren können.

Das hier skizzierte Äquifinalitätsproblem wird von *Seibel* keineswegs völlig ausgeblendet. So schreibt er in einer „Zwischendiagnose“:

„Wäre die Fehldiagnose im Fahndungsansatz [...] frühzeitig durch alternative Fahndungshypothesen wenigstens ergänzt und wäre [...] die Gesamtermittlung beim Generalbundesanwalt und dem BKA zentralisiert worden, hätte sich ein Fahndungserfolg zwar immer noch nicht mit Sicherheit einstellen müssen. Dennoch sprechen die Initiativen zur Überwindung sowohl der Fehldiagnose im Fahndungsansatz als auch der Fragmentierung des Fahndungsapparates dafür, dass die eigentliche Ursache des Fahndungsfehlschlags im Scheitern eben jener Korrekturanstöße zu suchen ist“ (*Seibel* 2014b, S. 394).

Nach der Logik der obigen Ausführungen ist dem ersten Satz zuzustimmen, dem zweiten jedoch nicht. Wären die betreffenden Korrekturanstöße nicht gescheitert, hätte ein Ermittlungserfolg dennoch ausbleiben können. Das hat Konsequenzen für die grundsätzliche Reichweite bzw. Erklärungskraft von *Seibels* Analyse. Durch die Berücksichtigung auch der politisch-administrativen Entscheidungsebene kann sie relativ gut darlegen – und das ist fraglos eine bemerkenswerte Erkenntnis –, weshalb die erfolglose polizeiliche Ermittlungsarbeit über Jahre hinweg aus der top-down-Perspektive nicht signifikant verändert wurde. Nicht zwingend erklären kann sie dagegen die Nichtergreifung der NSU-Täter.

3 Empiriezuschnitt und Komplexitätsreduktion

Wer die Berichte der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zum NSU-Komplex (insbesondere *Deutscher Bundestag* 2013; *Thüringer Landtag* 2014), einschlägige Gutachten (beispielsweise *Schäfer/Wache/Meiborg* 2012) oder Dokumentationen zum Verfahren vor dem Oberlandesgericht (zum dritten Prozessjahr z.B. *Ramelsberger/Schultz/Stadler* 2016) auch nur überfliegt, der ist von der schieren Masse an Material – tausenden von Seiten – wohl erst einmal schwer beeindruckt. Es keine leichte Aufgabe, diese Datenfülle sozialwissenschaftlich bearbeitbar zu machen, obwohl sie bereits das Ergebnis zahlreicher Auswahl- und Vorstrukturierungsentscheidungen darstellt, was leicht vergessen wird. Dennoch steht jede Komplexitätsreduktion im Forschungsprozess grundsätzlich unter dem Vorbehalt einer plausiblen Begründung. Dies dürfte umso mehr für eine kausale Prozessanalyse gelten, die den Anspruch erhebt, notwendige und hinreichende Bedingungen für das zu erklärende Phänomen zu identifizieren (vgl. *Seibel* 2014b, S. 376). Im Hinblick auf die von ihm untersuchte Empirie nimmt *Seibel* zwei zentrale Eingrenzungen vor: Er beschränkt sich einerseits auf die Zeit ab dem Jahr 2000 sowie andererseits auf die polizeilichen Mordermittlungen (und deren politisch-administratives Umfeld). Seine Rechtfertigung für diese sehr selektive „Aufbereitung des empirischen Materials“ (*Seibel* 2014b, S. 379) ist indes nicht unproblematisch.

Seibels (2014b, S. 380) pragmatische Bemerkung, die erste Phase auffälliger Aktivitäten des späteren NSU-Trios vor dem Beginn der Mordserie und das diesbezügliche Behördenverhalten könnten aus Platzgründen nicht in dem betreffenden Zeitschriftenaufsatz

behandelt werden, erscheint noch nachvollziehbar (wenn auch nicht befriedigend). Weniger überzeugend ist dagegen seine Argumentation, vor allem in der von ihm betrachteten zweiten Phase zeigten sich „typische kausale Mechanismen in Form von Organisations- und Elitenversagen“ (*Seibel*, S. 380). Dies klingt nach einer gesteuerten Auswahlentscheidung, um die von vornherein vermuteten Faktoren- und Variablenausprägungen bzw. Kausalmechanismen bestätigt zu sehen, die sich in der ersten Phase möglicherweise nicht oder zumindest nicht in der gleichen Ausprägung finden lassen. Dieser gezielt selektive Umgang mit dem empirischen Material erweckt zumindest den Anschein bzw. Verdacht von „censoring“ (*Knill/Tosun* 2012, S. 258) oder „selection bias“ (*George/Bennett* 2005, S. 22-25).

Noch problematischer ist m.E. die Begründung für die Beschränkung der Analyse auf die polizeiliche Fahndungsarbeit. Nach Meinung von *Seibel* „haben sich die medialen und sonstigen journalistischen Darstellungen vor allem auf die zum Teil bizarren Episoden des Versagens der Verfassungsschutzbehörden konzentriert [...], während das ‚Kerngeschäft‘ der polizeilichen Mordaufklärung und dessen politisch-administrative Einbettung eher vernachlässigt wurde“ (*Seibel* 2014b, S. 380). Selbst wenn die letztgenannte Einschätzung zutrifft, rechtfertigt dies nicht die praktisch vollständige Ausblendung des Verfassungsschutzes in *Seibels* Untersuchung. Die Geheimdienste sind integraler Bestandteil des institutionellen Sicherheitsverbundes in Deutschland (vgl. *Lange* 2006, S. 128). Auch während der von *Seibel* betrachteten zweiten Phase wäre es die Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern gewesen, zumindest Anhaltspunkte für die Existenz einer äußerst gewaltbereiten Gruppe rechtsextremer Terroristen auszumachen. Schließlich ist es das Kerngeschäft des Verfassungsschutzes, u.a. Informationen über organisierte Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz (BverfSchG)), den Gedanken der Völkerverständigung (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 BverfSchG) und die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte (§ 4 Abs. 2 Buchst. g BverfSchG) zu sammeln und auszuwerten. Bei den Geheimdiensten lässt sich wohl noch eher von antrainierter Inkompetenz und selektiver Wahrnehmung (vgl. *Seibel* 2014b, S. 405) sprechen als bei den Polizeibehörden, da erstere aufgrund einer Fixierung auf Strukturen und Organisationsmerkmale, die insbesondere die Rote Armee Fraktion (RAF) aufwies, die Existenz einer sehr kleinen, weitgehend abgekapselten, mitteilungs- und führerlosen rechtsextremistischen Terrorzelle nicht in Betracht zogen (*Pfahl-Traugher* 2013, S. 38-39).

Das Scheitern des Verfassungsschutzes im NSU-Fall wäre für sich betrachtet schon ein sehr lohnender verwaltungswissenschaftlicher Forschungsgegenstand. Es ist in diesem Diskussionsbeitrag jedoch primär deshalb zu thematisieren, weil es Auswirkungen auf das von *Seibel* analysierte Verhalten der Kriminalpolizei hatte. Hätten die Verfassungsschutzämter konkrete Informationen zum NSU und seinen Taten gehabt, so wären sie gesetzlich verpflichtet gewesen, die Strafverfolgungsbehörden zu informieren (§§ 20 und 21 BverfSchG). Eine derartige Informationsübermittlung ist anscheinend nicht erfolgt, sonst hätte sie die Fahndungsstrategie von Polizei und Staatsanwaltschaft mit Sicherheit beeinflusst oder wäre von den später stark kritisierten Verfassungsschützern im Aufklärungsprozess nach 2011 bestimmt rechtfertigend erwähnt worden. Einiges spricht dafür, dass Verfassungsschutzbehörden – zumindest das Thüringer Landesamt für Verfassungsschutz in der Zeit vor 2000 – die Ermittlungsarbeit der Polizei im Hinblick auf Böhnhard, Mundlos und Zschäpe sogar aktiv behindert haben (vgl. *Thüringer Landtag* 2014, S. 1619; *Virchow* 2013, S. 76; *Wetzel* 2015, S. 52) verdächtigt diesbezüglich selbst das Thüringer Innenmi-

nisterium). Ein wesentlicher Grund für die Einrichtung eines zweiten NSU-Bundestagsuntersuchungsausschusses ist die bisher offenbar eher unbefriedigende Informationslage hinsichtlich der einschlägigen Rolle der Geheimdienste bzw. ihrer verdeckten Ermittler, Informanten und V-Personen (vgl. *Deutscher Bundestag* 2015, S. 2-3). In seinem Empiriezuschnitt stützt sich *Seibel* (*Seibel* 2014b, S. 382-394) praktisch ausschließlich auf den Bericht des ersten Untersuchungsausschusses. Inzwischen haben offenbar selbst die Bundestagsabgeordneten gewisse Zweifel an der Vollständigkeit und Aussagekraft ihrer Darstellung.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die bewusste Eingrenzung von *Seibels* Analyse auf einen Zeitraum, in dem sich die vermuteten Kausalmechanismen offenbar besonders prägnant manifestierten, nicht unproblematisch erscheint. In der nicht berücksichtigten Zeitspanne finden sich womöglich Variablenausprägungen, die andere praktische und theoretische Folgerungen nahelegen könnten. Zudem ist eine empirische Rekonstruktion der polizeilichen Ermittlungsarbeit insbesondere ohne Berücksichtigung des Verfassungsschutzes sehr wahrscheinlich unvollständig und stellt eine zu starke Komplexitätsreduktion dar. *Seibel* (2014b, S. 380) kritisiert wie erwähnt eine Überbetonung der Geheimdienste in vielen bisherigen Darstellungen zum NSU-Komplex. Dies mag zumindest teilweise berechtigt sein, aber seine Vernachlässigung der Verfassungsschutzbehörden dürfte der Sache auch nicht gerecht werden. Es spricht vielmehr einiges dafür, dass das – nicht intendierte oder absichtlich herbeigeführte – Scheitern der geheimdienstlichen Aufklärungstätigkeit eine notwendige Bedingung oder zumindest ein begünstigender Faktor für die langjährigen erfolglosen polizeilichen Ermittlungen war.

4 Differentialdiagnostik, Falsifizierbarkeit und Generalisierungspotential

In der Einleitung wurde bereits der umfangreiche verwaltungstheoretische Hintergrund von *Seibels* Studie erwähnt (überblicksartig *Seibel* 2014b, S. 405 mit entsprechenden Literaturverweisen). Hierbei handelt es sich um Annahmen, Befunde und Konzepte aus teilweise unterschiedlichen disziplinären, empirischen und theoretischen Kontexten mit dem gemeinsamen Nenner der unter bestimmten Bedingungen zu erwartenden Verwaltungsfehleistung bzw. des Organisationsversagens. Im Rahmen seiner Prozessanalyse macht *Seibel* zunächst vier Schlüssepisoden der fehlgeschlagenen Mordermittlungen aus und identifiziert diesbezüglich sodann notwendige und hinreichende Bedingungen. Den aus seiner Sicht damit zusammenhängenden Wendepunkten und kritischen Weggabelungen ordnet er abschließend kausale Mechanismen zu. Er bedient sich dabei interessanterweise zum Teil eines für die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung eher ungewöhnlichen, an medizinische Fachtermini angelehnten Vokabulars, wenn er von „Standardpathologien“ (ebd. z.B. S. 377, 379, 395, 406) bzw. „Organisationspathologien“ (ebd. S. 395, 406) oder „Kausalsyndrome[n]“ (ebd. S. 380, 398) schreibt. Seine Untersuchung ähnele insgesamt „einer differentialdiagnostisch vorgehenden klinischen Explorations“ (ebd. S. 379).

Die inhaltliche oder funktionale Zuordnung der unterschiedlichen theoretischen Annahmen zu einzelnen Situationen wirkt in *Seibels* Studie durchaus schlüssig und nachvollziehbar. Aus methodischer Sicht ist sein Vorgehen m.E. jedoch weniger überzeugend. Von einer guten Differentialdiagnose darf man erwarten, dass verschiedene relevante Er-

klärungsansätze systematisch gegeneinander abgewogen und auf ihre jeweilige Stichhaltigkeit überprüft werden. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang also die Arbeit mit alternativen Diagnosen, und eine zunächst plausibel erscheinende Annahme wird „noch nicht als gänzlich gesichert angesehen“ (Mäser 2013). Die Parallelen zu dem in den modernen Sozialwissenschaften üblichen, auf Deduktion und Falsifizierbarkeit aufbauenden empirisch-analytischen Forschungsparadigma (vgl. etwa Popper 2000, S. 120) sind hier offensichtlich. Eine mit der Differentialdiagnostik vergleichbare Methode in der qualitativen Fallstudienforschung ist die Kongruenzanalyse, bei der im Rahmen eines strukturiert komparativen Vorgehens die Erklärungskraft von mindestens zwei einschlägigen theoretischen Ansätzen hinsichtlich eines Phänomens – und gegebenenfalls ausgewählter Teilaspekte – untersucht wird (Blatter/Haverland 2012, S. 26-27).

Seibel deutet zumindest an, dass er seine Studie (auch) in diesem Forschungszweig verortet (vgl. Seibel 2014b, S. 406 und Anmerkung 12 auf S. 411). Sie erfüllt aber m. E. nicht alle Kriterien für eine systematische Differentialdiagnose oder Kongruenzanalyse. Erstens begründet der Autor nicht, weshalb er just mit dem von ihm verwendeten Set an theoretischen Ansätzen (Kausalmechanismen) arbeitet und nicht mit einem ganz oder teilweise anderen. Vielleicht genügen ja bereits deutlich weniger Annahmen für signifikante Erklärungen im vorliegenden Fall (dazu gleich unten mehr). Umgekehrt könnte aber selbst das recht umfangreiche theoretische Tableau möglicherweise bei weitem nicht ausreichen für eine brauchbare Annäherung an die vielschichtigen Akteurskonstellationen und Ereignisse im NSU-Komplex. Die an verschiedenen Stellen der Abhandlung erwähnten Aufzählungen von Mechanismen divergieren (vgl. Seibel 2014b S. 378-379 und S. 406), ohne dass die Auswahl (und vor allem die Verwerfung) einzelner Ansätze näher erläutert wird.

Zweitens findet keine strukturierte Analyse im Sinne komparativ angelegter Überprüfungen statt, aus denen ersichtlich werden könnte, weshalb (nur) ein bestimmter Mechanismus oder eine ganz bestimmte Mechanismenkombination ein Teilphänomen erklärt, andere potentiell relevante Theoreme aber nicht einschlägig sind (vgl. Blatter/Haverland 2012, S. 27). Eine konsequent kovariationale (d.h. x-zentrierte, auf Deduktion und Falsifizierung angelegte) Untersuchung liegt ebenfalls nicht vor, auch wenn eine deduktive Methode mitunter zumindest angedeutet oder behauptet wird (vgl. z.B. Seibel 2014b, S. 399). Der Autor ordnet die ihm bei bestimmten Situationen einleuchtenden Ansätze eher spontan zu. So wird auch kein für eine bestimmte Konstellation womöglich zunächst naheliegender, konkurrierender Ansatz explizit falsifiziert. Gerade ein solches Vorgehen hätte jedoch vermutlich einen alternativen oder zusätzlichen theoretischen Erkenntnisgewinn erbringen können, zumindest wenn man der fallstudienkritischen Argumentation von Plümper folgt, eine qualitative Einzelfallstudie könne „bestenfalls aufzeigen, dass *deterministische* theoretische Aussagen falsch sind“ (Plümper 2012, S. 72). Nun versteht Seibel die von ihm verwendeten Mechanismen zwar aus gutem Grund nicht als deterministisch (Seibel 2014b, S. 378), dennoch erscheint ein diesbezüglicher Perspektivwechsel bzw. eine entsprechende Perspektiverweiterung fruchtbar. Vor dem Hintergrund, dass der NSU-Fall rückblickend betrachtet offensichtlich ein Beispiel für weitreichendes Organisationsversagen darstellt (vgl. Deutscher Bundestag 2013, S. 832; Thüringer Landtag 2014, S. 1582), ist es nicht zuletzt auch von Interesse, welche bürokratische „Standardpathologie“ (Seibel 2014b, S. 377) – gegebenenfalls aus welchen Gründen – nicht zum Tragen kam.

Seibels Vorgehen ähnelt folglich mehr einer „intuitiv-individuellen“ Diagnostik als einer „operationalisierten“ oder „programmierten“ Diagnostik (zu den Begriffen *Pschy-*

rembel 2002, S. 361). Er problematisiert zudem praktisch nicht, dass ein von ihm nicht verwendetes Theorem unter Umständen ebenso – ergänzend oder alternativ – relevant sein könnte. So taucht beispielsweise der eingangs erwähnte Vetospieler-Ansatz (*Seibel* 2014b, S. 378) im weiteren Verlauf der Abhandlung nicht mehr auf. Zumindest auf den ersten Blick ließe sich dieser Mechanismus aber vermutlich auch noch überzeugend in die Prozessanalyse einbauen, etwa bei der Entscheidung des NRW-Innenministers, das ursprüngliche polizeiliche Framing nach dem Nagelbombenanschlag nicht zu akzeptieren, oder bei dem Vorgehen des Bundesinnenministeriums gegen das späte Ansinnen der BKA-Leitung, die Ermittlungsführung zu zentralisieren. Sollte der Vetospieler-Ansatz nicht einschlägig sein, wird er jedenfalls nicht im Rahmen einer systematischen Untersuchung verworfen.

Drittens – und damit zusammenhängend – sagt *Seibel* vergleichsweise wenig zur jeweiligen Erklärungskraft der von ihm in Stellung gebrachten Kausalmechanismen (was bei einer qualitativen Einzelfallstudie zugegebenermaßen nicht selten schwierig ist). Vielleicht sind einige wenige theoretische Ansätze oder sogar ein einziger kausaler Mechanismus bereits so erklärungsstark, dass sie die Bedeutung der anderen identifizierten Mechanismen nicht unwesentlich relativieren oder überlagern. Selektive Wahrnehmung, antrainierte Inkompetenz und Pfadabhängigkeit erscheinen diesbezüglich als aussichtsreiche erklärungsstarke Kandidaten. Um noch einmal die Medizin zu bemühen: Ein Patient mag an einer Vielzahl von Erkrankungen gelitten haben, letztlich war aber vielleicht nur ein einziger Erreger tödlich, gegebenenfalls sogar ziemlich unabhängig von dem ansonsten geschwächten Organismus; diese entscheidende Ursache zu identifizieren ist die Aufgabe des Pathologen.

Einerseits kann es ein legitimes Ziel eines Forschers (hier: „Verwaltungspathologen“) sein, einen möglichst passgenauen Erklärungsansatz zu finden, was für komplexe, aber weitgehend fallbezogene Kausalmodelle spricht (vgl. *Gschwend/Schimmelpfennig* 2007, S. 17, 25). Andererseits ist es ein wohl noch häufiger postuliertes Ziel sozialwissenschaftlicher Forschung, relativ schlanke und sparsame – und dadurch leichter generalisierbare – theoretische Erklärungen zu liefern (*King/Keohane/Verba* 1994, S. 29; *Plümper* 2012, S. 58). Die von *Seibel* verwendeten Mechanismen lassen sich „als kausalanalytische Heuristik“ (*Seibel* 2014b, S. 406) zwar sicherlich selektiv auch auf andere Fälle von Behördenversagen anwenden, jedoch sprechen die oben genannten Punkte m. E. für ein systematischeres methodisches Vorgehen – insbesondere im Hinblick auf Auswahl, Anwendung und Verwerfung kausaler Mechanismen –, was der Herausarbeitung von Annahmen mit höherem Generalisierungspotential förderlich sein dürfte.

5 Normative Prämissen und ex post-Analyse

Basale Annahmen, Einstellungen und Wertungen des jeweiligen Forschers sowie die Perspektive der nachträglichen Betrachtung können sich erheblich auf eine kausale Prozessanalyse auswirken. Im Folgenden soll kurz und exemplarisch skizziert werden, wie derartige Faktoren *Seibels* Untersuchung mutmaßlich beeinflusst haben. In einem früheren Abschnitt (2) wurde bereits thematisiert, dass der Autor nahezu durchgehend in der Fragmentierung der polizeilichen Ermittlungen eine Hauptursache für den Fahndungsfehlschlag sieht (z.B. *Seibel* 2014b, S. 380). Dies kann man als einen zentralistischen bias interpretieren. Erstens wären BKA und Generalbundesanwalt nicht notwendigerweise er-

folgreich gewesen (siehe oben). Zweitens hatten die involvierten Länderpolizeien über die Jahre hinweg eine nicht unerhebliche Expertise hinsichtlich der Mordfälle aufgebaut, und ihnen standen wohl mehr Kriminalbeamte zur Verfügung als dem BKA (vgl. ebd. S. 391-392). Aus fachlicher Sicht ließ sich also durchaus begründet argumentieren, dass auch die Länderebene die nötige Kompetenz besaß, um die Morde aufzuklären. Drittens führt die Arbeit vieler dezentraler Einheiten an einem Fall möglicherweise dazu, dass ein Ermittlerteam mit einem innovativen Ansatz zu zielführenden Folgerungen gelangt, von denen alle Beteiligten profitieren. Bei einer Fahndungszentralisierung ist dagegen primär nur eine Einheit (das BKA) für die richtige Ermittlungsstrategie verantwortlich. Davon abgesehen könnte – viertens – eine zentrale bzw. koordinierende Ermittlungsführung auch von einer Landespolizeibehörde übernommen werden (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013, S. 862). Die unterschwellige Föderalismuskritik hinsichtlich des Politikfelds Innere Sicherheit, die bei *Seibel* gelegentlich anklingt (z.B. *Seibel* 2014b, S. 378), ist so pauschal vermutlich nicht gerechtfertigt (vgl. *Bug/Röllgen/Münch* 2012).

Zudem zeichnet sich *Seibels* Studie m. E. durch einen Politisierungs- bzw. Senioritätsbias aus. Die Schuld für den Fahndungsfehlschlag wird daher vorrangig und recht einseitig Politikern und hohen Beamten zugewiesen. In diesem Zusammenhang ist freilich zu konstatieren, dass sich der NSU-Komplex sehr gut als Projektionsfläche für unterschiedliche Deutungen eignet. Manche sehen hier institutionellen Rassismus (etwa *Kleffner* 2013), andere dubiose Vernetzungen zwischen Behörden und Rechtsextremisten (z.B. *Wetzel* 2015), wieder andere einen größeren Täterkreis als das bekannte NSU-Trio (*Seda Başay* zit. in *Ramelsberger/Schultz/Stadler* 2016, S. 24). Das dominierende Narrativ in *Seibels* Erzählung ist eine „Flucht aus der Verantwortung auf Seiten einiger weniger Spitzenbeamter und Politiker, die die von ihren Mitarbeitern erarbeiteten Vorschläge zur Erweiterung des Fahndungsansatzes und Effektivierung des Fahndungsapparates nicht aufgegriffen haben“ (*Seibel* 2014b, S. 377).

Wird diese Einschätzung der Tatsache gerecht, dass Hunderte von Kriminalisten viele Jahre lang erfolglos ermittelten (vom Personal der Verfassungsschutzbehörden – siehe oben (Abschnitt 3) – ganz zu schweigen)? Waren es nicht vielmehr auch und gerade die aus *Seibels* Sicht von ihren Vorgesetzten ausgebremsten – und angeblich daher erfolglosen – Mitarbeiter, deren Performanz kritisiert werden müsste? Es spricht doch einiges dafür, dass das Organisationsversagen im NSU-Komplex primär ein Versagen der Arbeitsebene in diversen Sicherheitsbehörden ist. Diese Ebene hat kapitale Ermittlungsfehler begangen wie beispielsweise die unzureichende Auswertung und Nutzung einer hochinformativen Telefonliste von Mundlos (*Kleffner* 2013, S. 36; *Deutscher Bundestag* 2013, S. 848-849). *Seibel* hat zwar präzise herausgearbeitet, dass die politisch-administrativen Führungsebenen des Öfteren mehr destruktiv als konstruktiv auf die Fahndungsarbeit eingewirkt haben, und letztlich tragen die Vorgesetzten selbstverständlich schon aufgrund ihrer Position eine gewisse (Mit-) Verantwortung. Aber die Kriminalbeamten der Länderpolizeien – in begrenztem Umfang unterstützt von BKA-Kollegen – hätten jahrelang auch von sich aus ohne entsprechende Impulse von oben ihre Fahndungsstrategie erweitern und sich besser koordinieren können. Es hat den Anschein, dass nicht wenige administrative Fehler begangen wurden, die wohl noch unterhalb der bürokratischen „Organisationspathologien“ (*Seibel* 2014b, S. 395) anzusiedeln sind, weil es sich schlicht um Regelverstöße oder die Nichteinhaltung von Standards handelte (vgl. *Thüringer Landtag* 2014, S. 1582).

Das Behördenversagen ist vermutlich nicht maßgeblich darauf zurückzuführen, dass „fachliche Entscheidungsrationalität“ (*Seibel* 2014b, S. 407) – von der man den ermit-

telnden Beamten mehr gewünscht hätte – einer „politischen Entscheidungsrationaltät“ unterlag (so aber *Seibel* 2014b, S. 407). Außerdem erscheint es fraglich, ob Spitzenbeamte, die aufgrund ihrer spezifischen Position ja regelmäßig nicht nur nach administrativen, sondern zumindest teilweise auch nach politischen Gesichtspunkten entscheiden sollen, bewusst aus einer Verantwortung flüchteten, die sie seinerzeit in einer hoch kontingenten Situation so wahrscheinlich gar nicht erkennen konnten.² Auch kann man der damaligen Leitung des Bundesinnenministeriums vielleicht einiges vorwerfen – etwa die Auflösung einer eigenständigen Abteilung für Rechtsextremismus im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) durch Hanning und Schäuble gegen den Willen des BfV-Präsidenten (vgl. *Deutscher Bundestag* 2013, S. 855) –, aber einen aktiven und signifikanten Beitrag zum komplexen Behördenversagen im NSU-Fall hat sie doch wohl eher nicht geleistet. Die Feststellung, dass die wesentlichen Fehler vor allem auf der Arbeitsebene zu suchen sind, ist aus politikwissenschaftlicher Sicht freilich weniger spannend oder pointiert als *Seibels* Fazit, erscheint m. E. aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive allerdings geboten.

6 Schlussbetrachtung

Wolfgang Seibels NSU-Prozessanalyse hat eine bemerkenswerte Gegenthese zur Annahme des „institutionellen Rassismus“ hervorgebracht sowie einige Fehlentscheidungen und Mängel der polizeilichen Ermittlungen mithilfe eines beeindruckenden Spektrums an theoretischen Ansätzen überzeugend eingeordnet. Der vorliegende Diskussionsbeitrag kritisierte – überspitzt formuliert –, dass *Seibel* ausgehend von praktisch einer einzigen Quelle die komplexe Empirie der langjährigen Mordermittlungen auf sehr wenige Situationen reduziert, die er, beeinträchtigt durch einen Zentralisierungs- und Politisierungsbias, mit einem nicht näher begründeten Set an kausalen Mechanismen in einer eher intuitiven und kontrafaktische Reflexion weitgehend aussparenden Art und Weise fast schon verblüffend schlüssig beschreibt, ohne damit allerdings das Scheitern der Ermittlungen zwingend zu erklären. Vor diesem Hintergrund und angesichts der vielen offenen Fragen im NSU-Komplex, die bereits zur Einrichtung neuer Untersuchungsausschüsse führten, erscheint *Seibels* Einschätzung, eine belastbare „Annäherung an eine ‚vollständige Erklärung‘ des Fahndungsfehlschlags“ (*Seibel* 2014b, S. 405) vorgelegt zu haben, vielleicht doch etwas gewagt.

Künftige Fallstudien zur Untersuchung von Behördenversagen sollten sich auf möglichst viele Quellen stützen und sich der Gefahren von Äquifinalität, censoring und selection bias stets bewusst sein. Auswahl, Anwendung und Verwerfung theoretischer Ansätze sollten systematisch begründet werden. Normative Prämissen auf Seiten des Forschers sollten ebenso selbstkritisch reflektiert werden wie die privilegierte ex post-Perspektive, welche die Kontingenz vergangener Situationen leicht ausblendet. In diesem Zusammenhang empfiehlt sich – wie in der vorliegenden Replik versucht – eine konsequente Anwendung von kontrafaktischem Denken (vgl. *Blatter/Haverland* 2012, S. 27). Bei einer Vernachlässigung dieser Punkte droht folgender Kommentar: „Jemand anderes könnte eine andere Geschichte erzählen“ (*Volker Schneider*).³

Anmerkungen

- 1 So etwa *Kleffner* (2013, S. 34) und die von *Seibel* (2014b, S. 376) zitierte ergänzende Stellungnahme der Fraktion Die Linke zum Bericht des NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags; anderer Auffassung beispielsweise auch Deutscher Bundestag (2013, S. 854) und *Ziercke* (2013, S. 6).
- 2 Dieser Umstand kommt in der folgenden Äußerung des m. E. von *Seibel* zu einseitig als *bad cop* stilisierten *Jörg Ziercke* gut zum Ausdruck: „Wer mit dem Wissen von heute Entscheidungen oder Schlussfolgerungen kritisiert, die in der Vergangenheit auf Grundlage der damals verfügbaren Informationen getroffen wurden, handelt unsachlich“ (*Ziercke* 2013, S. 5).
- 3 Mündlicher Beitrag in der Diskussion zum Vortrag „Was ist eigentlich ‚Process Tracing‘ und wozu ist es gut?“ von *Wolfgang Seibel* im Fachbereichskolloquium Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz am 18.11.2015.

Literatur

- Blatter, Joachim/Haverland, Markus*, 2012: Designing case studies. Explanatory approaches in small-n research, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bug, Mathias/Röllgen, Jasmin/Münch, Ursula*, 2012: Föderalismus als Problem – Föderalismus als Lösungsansatz: Eine erste Aufarbeitung im Kontext des Skandals um die rechtsextremen Gewalttaten von Mitgliedern des Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU), in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus, 13, Baden-Baden: Nomos, S. 138-152.
- Deutscher Bundestag*, 2013: Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600.
- Deutscher Bundestag*, 2015: Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen. Einsetzung des 3. Untersuchungsausschusses, Drucksache 18/6330.
- George, Alexander L./Bennett, Andrew*, 2005: Case studies and theory development in the social sciences, Cambridge: MIT Press.
- Gschwend, Thomas/Schimmelpfennig, Frank*, 2007: Forschungsdesign in der Politikwissenschaft: Ein Dialog zwischen Theorie und Daten, in: *Gschwend, Thomas/Schimmelpfennig, Frank* (Hrsg.), Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen, Frankfurt a. M.: Campus, S. 13-35.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Verba, Sidney*, 1994: Designing social inquiry. Scientific inference in qualitative research, Princeton: Princeton University Press.
- Kleffner, Heike*, 2013: NSU: Rassismus, Staatsversagen und die schwierige Suche nach der Wahrheit, in: *Schmincke, Imke/Siri, Jasmin* (Hrsg.), NSU-Terror. Ermittlungen am rechten Abgrund. Ereignisse, Kontexte, Diskurse, Bielefeld: transcript, S. 29-41.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Public policy. A new introduction, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lange, Hans-Jürgen*, 2006: Innere Sicherheit, in: *Lange, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 123-134.
- Leggewie, Claus/Meier, Horst*, 2012: „Verfassungsschutz“. Über das Ende eines deutschen Sonderwegs, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 57, S. 63-74.
- Mäser, Othmar*, 2013: Differenzialdiagnose (Differentialdiagnose). Online verfügbar unter: <http://www.psychiater-psychotherapie.com/?p=19934&lang=de> (Stand: 29.02.2016).
- Pfahl-Traughber, Armin*, 2013: Forschungsstand und Forschungslücken zum Phänomen des Rechtsextremismus – Eine bilanzierende Einschätzung nach der Aufdeckung der NSU-Serienmorde, in: *Bundes kriminalamt* (Hrsg.), Bekämpfung des Rechtsextremismus. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Köln: Luchterhand, S. 31-47.
- Plümper, Thomas*, 2012: Effizient schreiben. Leitfaden zum Verfassen von Qualifizierungsarbeiten und wissenschaftlichen Texten, 3. Aufl., München: Oldenbourg.
- Popper, Karl R.*, 2000: Lesebuch. Ausgewählte Texte zu Erkenntnistheorie, Philosophie der Naturwissenschaften, Metaphysik, Sozialphilosophie, Tübingen: Mohr.

- Pschyrembel, Willibald* (Hrsg.), 2002: *Pschyrembel. Klinisches Wörterbuch*, 259. Aufl., Berlin: de Gruyter.
- Ramelsberger, Annette/Schultz, Tanjev/Stadler, Rainer*, 2016: Der Prozess. Teil drei, in: *Süddeutsche Zeitung Magazin*, 08.01.2016, S. 4-35.
- Schäfer, Gerhard/Wache, Volkhard/Meiborg, Gerhard*, 2012: Gutachten zum Verhalten der Thüringer Behörden und Staatsanwaltschaften bei der Verfolgung des „Zwickauer Trios“, Erfurt.
- Seibel, Wolfgang*, 2014a: Behördenversagen und Bürokratiekritik – Anmerkungen aus Anlass der NSU-Morde 2000-2007, in: *Teufel, Erwin/Mack, Winfried* (Hrsg.), *Aus der Krise lernen. Auf dem Weg zu einer weltoffenen und humanen Gesellschaft*, Freiburg: Herder, S. 124-141.
- Seibel, Wolfgang*, 2014b: Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde, in: *dms – der moderne Staat*, 7, S. 375-413.
- Seibel, Wolfgang*, 2015a: Politik der Unsicherheit. NSA und NSU: Die Regierung hat Angst vor der öffentlichen Meinung und vergrößert so die Probleme der Sicherheitsbehörden, in: *Süddeutsche Zeitung*, 09.06.2015, S. 2.
- Seibel, Wolfgang*, 2015b: Warum schlug die Fahndung nach den NSU-Mördern fehl: struktureller Rassismus oder normales Organisationsversagen?, in: *Themen Thesen Texte (Exzellenzcluster Kulturelle Grundlagen von Integration)* 04/15, S. 17-19.
- Thüringer Landtag*, 2014: Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“, Drucksache 5/8080.
- Virchow, Fabian*, 2013: Rechter Terror(ismus) in der Bundesrepublik Deutschland. Der NSU als Prisma, in: *Schmincke, Imke/Siri, Jasmin* (Hrsg.), *NSU-Terror. Ermittlungen am rechten Abgrund. Ereignisse, Kontexte, Diskurse*, Bielefeld: transcript, S. 71-78.
- Wetzel, Wolf*, 2015: *Der NSU-VS-Komplex. Wo beginnt der Nationalsozialistische Untergrund – Wo hört der Staat auf?*, 3. Aufl., Münster: Unrast.
- Ziercke, Jörg*, 2013: Bekämpfung des Rechtsextremismus – eine polizeiliche Perspektive, in: *Bundeskriminalamt* (Hrsg.), *Bekämpfung des Rechtsextremismus. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*, Köln: Luchterhand, S. 3-18.

Anschrift des Autors:

PD Dr. Sebastian Wolf, vertritt die Professur für Sozialwissenschaften an der Medical School Berlin und ist Privatdozent an der Universität Konstanz. Seine Forschungsschwerpunkte sind Korruptionsbekämpfung, Kleinststaaten, Rechtspolitologie und Menschenrechtsschutz im Europarat, Medical School Berlin, Calandrellistraße 1-9, 12247 Berlin
E-Mail: sebastian.wolf@medicalschooll-berlin.de

Wolfgang Seibel

Kausale Prozessanalyse und Fallstudiendesign

Replik auf die kritischen Anmerkungen „Behördenversagen, Fallstudiendesign und verwaltungswissenschaftliche Pathologien“ zu meiner Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde“ (dms 2/2014) von Sebastian Wolf

Die kritischen Anmerkungen von *Sebastian Wolf* zu meiner Abhandlung „Kausale Mechanismen des Behördenversagens“ beziehen sich auf empirische und methodologische Gesichtspunkte. In empirischer Hinsicht kritisiert *Sebastian Wolf*, dass meine Analyse auf nur einer einzigen Quelle beruhe, nämlich dem Bericht des Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestags zum Untertauchen und zu den Straftaten der sogenannten NSU-Täter sowie das Vernachlässigen der Rolle der Verfassungsschutzbehörden, die Beschränkung auf den Zeitraum nach dem Abtauchen des NSU-Trios 1998 und die Vernachlässigung der sonstigen Straftaten, die den NSU-Tätern zugeordnet werden können, insbesondere die insgesamt 14 Banküberfälle. In methodologischer Hinsicht kritisiert *Wolf* vor allem eine, wie er schreibt, nicht näher begründete Auswahl an betrachteten kausalen Mechanismen des Behördenversagens und den Verzicht auf eine „differentialdiagnostische“ Betrachtung, die auch konkurrierende Hypothesen hätte in Betracht ziehen und anhand des empirischen Materials diskutieren müssen.

Ein Teil dieser Einwände ist meines Erachtens berechtigt, ein Teil dagegen nicht, wobei insbesondere die methodologische Kritik mir auf einem unzureichenden Verständnis der Fallstudiendiagnostik zu beruhen scheint.

Durchaus berechtigt ist *Sebastian Wolfs* kritischer Hinweis auf die eingeschränkte empirische Grundlage meiner Abhandlung. Das gilt sowohl für den Untersuchungszeitraum, den ich auf den Zeitraum der NSU-Serienmorde von September 2000 bis April 2007 beschränkt hatte, als auch für die Vernachlässigung des Behördenversagens im Bereich des Verfassungsschutzes und der Zusammenarbeit zwischen Verfassungsschutz und Polizei. Kritisieren mag man auch, wie *Wolf*, die Beschränkung auf den Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses zum NSU-Komplex und die Vernachlässigung der sonstigen, den NSU-Tätern zuzurechnenden Straftaten.

Zu einem gewissen Teil sind diese Beschränkungen pragmatischer Natur und insofern nach meinem eigenen Urteil vertretbar. Der Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses im Umfang von mehr als 1300 Seiten, der im August 2013 vorgelegt wurde (Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013), stützte sich auf umfassende Zeugenaussagen und Akten und muss nach wie vor als die wichtigste Generalquelle im Zusam-

menhang mit dem eigentlichen Thema meiner Abhandlung, nämlich dem Versagen der Polizeibehörden, gelten. Der pragmatische Gesichtspunkt dieser Einschätzung betrifft den Zweck meiner Darstellung, der im engeren Sinne auf *einen* zentralen Mechanismus des Behördenversagens gerichtet war, nämlich die Aushebelung von Selbstkorrekturkräften der Verwaltung, hier insbesondere der Polizei, durch politische Opportunitätskalküle. Es konnte in einem Zeitschriftenartikel nicht um eine umfassende Kausalanalyse der vielfältigen Facetten und Ausprägungen des Behördenversagens bei der Aufklärung des NSU-Komplexes durch die Sicherheitsbehörden gehen. Eine weitere wichtige amtliche Quelle ist der abschließende Untersuchungsbericht des Thüringer Landtags (Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“. Drucksache 5/8080, 21.08.2014). Er legt aber im Hinblick auf die in meiner Abhandlung angesprochenen kausalanalytischen Fragen keine andere Vorgehensweise nahe und konzentriert sich naturgemäß auf die Thüringer Vorgänge, während der von mir herangezogene Bericht des Bundestags-Untersuchungsausschusses den Gesamtkomplex der NSU-Morde in allen sechs betroffenen Bundesländern abdeckt.

Die Beschränkung meiner Betrachtung auf den Zeitraum seit Beginn der NSU-Morde im September 2000 hatte allerdings nicht allein pragmatische, sondern auch systematische Gründe. Aus der Wahrnehmung der Sicherheitsbehörden – also Verfassungsschutz, Staatsanwaltschaften, Polizei – handelte es sich bei den bis 1998 in Thüringen aufgetretenen Straftaten der später als NSU-Täter identifizierten Rechtsextremisten und dem Auftreten der überwiegend gegen türkischstämmig Kleingewerbetreibende gerichteten Mordserie um Tatabläufe, die in keinem erkennbaren Zusammenhang miteinander standen. Hier greift *Sebastian Wolfs* Argument der Äquifinalität. Tatsächlich hätte im Januar 1998 der rechtzeitige Vollzug eines bereits vorbereiteten Haftbefehls der Staatsanwaltschaft Jena das Untertauchen des sogenannten NSU-Trios verhindert. Damit wären logischerweise auch die späteren Morde nicht verübt worden (sieht man einmal von der Spekulation ab, dass sich die Tätergruppe nach Verbüßen einer Haftstrafe wieder konstituiert und Morde begangen hätte). Aber zwischen dem Abtauchen des NSU-Trios und dem ersten Mordanschlag im September 2000 lagen immerhin mehr als 2 ½ Jahre und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch in diesem Zeitraum Behördenfehler aufgetreten sind, die das Ergreifen der späteren Mörder verhindert haben. Das gilt insbesondere, wie Sebastian Wolf richtig feststellt, für die unaufgeklärt bleibenden Banküberfälle, von denen bis September 2000 allerdings „nur“ zwei verübt waren, nämlich am 6. und 27. Oktober 1999, beide in Chemnitz.

Die Beschränkung meiner Analyse auf die im Bereich der Polizei aufgetretenen Fehler in Zusammenhang mit der Fahndung nach den Urhebern der Mordserie ab September 2000 war eine Folge des eigentlichen Untersuchungsanliegens, nämlich einer einerseits einfachen, andererseits exemplarischen Erklärung des Behördenversagens. Die Morde hatten offensichtlich eine ganz andere strafrechtliche Qualität als die, wie später bekannt wurde, derselben Tätergruppe zuzurechnenden Vorbereitungen von Sprengstoffanschlägen und den Banküberfällen bis zum Abtauchen des NSU-Trios im Januar 1998. Im Bereich der Polizei ist bei Kapitalverbrechen der Fahndungsdruck besonders hoch, die Fehlertoleranz vom Ansatz her besonders gering, die Ermittlungstätigkeit nachweislich besonders intensiv und – besonders wichtig – das Bemühen, eigene Fehler zu erkennen und zu korrigieren schon aus professionellem Ehrgeiz besonders ausgeprägt. Es war also dieses *least likely case design*, das die Beschränkung auf den Zeitraum der Mordserie nahelegte. Dies ermöglichte das Herausarbeiten derjenigen kausalen Mechanismen, die das ei-

gentlich unwahrscheinliche Fahndungsversagen der Polizeibehörden herbeigeführt haben. Der abgestrebte Ertrag eines *least likely case designs* liegt im Nachweis der Wirkung eines kausalen Mechanismus unter eigentlich ungünstigen Umständen und in dem darauf fußenden Schluss, dass derselbe Mechanismus unter günstigeren Umständen erst recht wirkt (sog. Sinatra-Inferenz [*if you make it here you'll make it everywhere*]; vgl. Levy 2008, S. 12).

Es ging in meiner Abhandlung also, anders als *Sebastian Wolf* es aufgefasst hat, keineswegs um eine vollständige Kausalanalyse des gesamten NSU-Syndroms, also des Straftatenkomplexes und seiner gescheiterten Aufklärung. Es ging um die Analyse eines für dieses Scheitern exemplarischen Vorgangs, nämlich die Neutralisierung eines hohen Fahndungsdrucks und einer ausgeprägten Erfolgsorientierung der Polizei bei der Aufklärung einer Mordserie durch pragmatisch-politisches Eingreifen oder Unterlassen von Spitzenbeamten an der Schnittstelle von Verwaltung und Politik. Was die Einzelheiten betrifft, muss ich hier auf den Artikel selbst verweisen, soviel aber kann hier in Erinnerung gerufen werden: Die Polizeibehörden selbst – zunächst die in Bayern, später dann das Bundeskriminalamt – erkannten in den Jahren 2004 und 2006, dass ihre Ermittlungshypothesen unzureichend waren. Schon dies spielte übrigens in der Medienberichterstattung über das Behördenversagen in Zusammenhang mit den NSU-Verbrechen keine Rolle. Somit auch nicht die Tatsache, dass es zwei Vorstöße gab, die Fahndungsorganisation durch eine Zentralisierung beim Generalbundesanwalt und beim Bundeskriminalamt zu effektivieren, die aber aus unterschiedlichen Gründen sowohl 2004 als auch 2006 scheiterten. Auf diese Vorgänge konzentriert sich die in meiner Abhandlung wiedergegebene Analyse. Diese strikte Fokussierung verhindert, dass über eine bis in Einzelne gehende „Geschichte“ der sprichwörtliche Wald vor lauter Bäumen nicht mehr gesehen wird.

Dies berührt denn auch die methodologischen Einwände von *Sebastian Wolf*. Er kritisiert, die Auswahl der von mir analysierten kausalen Mechanismen des Behördenversagens sei nicht näher begründet und damit sei die Gefahr einer verzerrten oder an das erwünschte Ergebnis vorangepassten Auswahl verbunden.

Diesen Einwänden liegt, so scheint mir, ein Missverständnis sowohl meiner Erklärungsabsicht als auch der einschlägigen Methodenliteratur im Hinblick auf die Eigenheiten einer kausalen Prozessanalyse zugrunde. Das Explanandum meiner Untersuchung war „der sich-selbst-verstärkende Zyklus aus Fehldiagnose im Fahndungsansatz und Fragmentierung des Fahndungsapparates“ (*Seibel* 2014, S. 381), nicht mehr und nicht weniger. Die Prozessanalyse konzentrierte sich nicht auf beliebige kausale Mechanismen, sondern auf solche Mechanismen, die auf einem von *Peter Hedström* und *Petri Ylikoski* (2010) entwickelten Erklärungsmodell basierten, das mit der Unterscheidung situativer, handlungsformierender und transformativer kausaler Mechanismen arbeitet.

Das analytische Konzept kausaler Mechanismen ist der Schlüssel zu jeder theoriebasierten Prozessanalyse (Überblicke hierzu finden sich bei *Beach/Pedersen* 2013, 2016; *Checkel* 2015; *Schimmelfennig* 2015; *Weller/Barnes* 2014). Das mag aus einer variablenzentrierten Perspektive, wie sie ansonsten in der empirischen sozialwissenschaftlichen Forschung dominiert, Verständnisprobleme aufwerfen. Während die variablenzentrierte Betrachtung Korrelationen abbilden kann und dies mit höherer Fallzahl mit umso größerer Präzision, kann die Prozessanalyse eines Einzelfalles Aufschluss über tatsächliche Kausalitäten geben. Kausale Mechanismen werden, darauf hat *Mario Bunge* (1997, 2000) hingewiesen, sinnvollerweise – nämlich dann, wenn Verallgemeinerungsabsichten mit der Analyse verbunden sind – als systemische Mechanismen definiert. Politikwissenschaftli-

che Analysen und auch verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen arbeiten wie selbstverständlich mit entsprechenden systembezogenen Diagnosen kausaler Mechanismen, die nicht aus einer möglichst großen Zahl von Beobachtungen, sondern aus theoretischen Annahmen über Systemeigenschaften gewonnen werden. Klassische Beispiele sind Informationsasymmetrien und *principal agent* Probleme als Systemeigenschaften von Hierarchien oder das Phänomen des Gruppendrucks und der Unterdrückung abweichender Meinungen als Systemeigenschaft von Entscheidungskollektiven (*group think*) oder der *bargaining*-Mechanismus als Systemeigenschaft von Verhandlungsbeziehungen.

Kausale Mechanismen haben folglich die doppelte Eigenschaft, einerseits „unsichtbar“ und nur mithilfe von Theorie identifizierbar, andererseits systemspezifisch und insofern an bestimmte ontologische Voraussetzungen gebunden, im Rahmen dieser Voraussetzungen aber verallgemeinerbar zu sein. Man sucht in sozialen Systemen nicht nach chemischen Mechanismen und in mechanischen Systemen nicht nach sozialen Mechanismen. Und in Verwaltungssystemen sucht der Forscher bzw. die Forscherin eben auch nicht nach x-beliebigen Mechanismen, sondern nach solchen, die dort aufgrund von Fragestellung, ontologischen Prämissen und theoriebasierten Hypothesen auffindbar sein sollten. Und wenn das Wirken dieser Mechanismen nachgewiesen werden kann, lässt es sich, jedenfalls innerhalb derselben ‚Systemwelt‘, auch verallgemeinern.

Die Fragestellung meiner Untersuchung richtete sich auf Behördenversagen, also eine Form von Organisationspathologie. Ich habe in diesem Zusammenhang die Formulierung „Standardpathologien“ benutzt. Dies sind zum Beispiel die bereits erwähnten Informationsasymmetrien und *principal agent* Probleme, Phänomene der *bureaucratic politics*, defiziente Lernzyklen oder reformverhindernde Pfadabhängigkeiten. Und wie in der klinischen Diagnose der Humanmedizin so gilt auch hier, dass nur das theoretisch geschulte Auge in der Spezifik der Einzelfallpathologie – und um die geht es ja bei „Behördenversagen“ – das Allgemeine eines kausalen Mechanismus erkennt, dessen Wirken auch in anderen Einheiten desselben Systemtypus erwartet werden kann, auch wenn sein tatsächliches Wirksamwerden von weiteren begleitenden Faktoren abhängig sein mag.

Mein eigener, in der hier angesprochenen Abhandlung unterbreiteter Vorschlag für eine solche Verallgemeinerung lautet: Verwaltungsorganisationen weisen nicht nur Standardpathologien, sondern auch routinemäßige Korrekturmechanismen auf, wie sie im Zuge der erfolglosen Fahndung nach den NSU-Mördern in den Polizeiapparaten selbst in Erscheinung getreten sind. Die Nutzung solcher Mechanismen hängt allerdings vom Führungspersonal ab und dieses ist, wie ich in meiner Abhandlung ebenfalls erläutere, weiteren Opportunitätserwägungen ausgesetzt. Das betraf im Hinblick auf die Effektivierung der Fahndungsorganisation nach Beginn der Mordserie gegen überwiegend türkischstämmige Kleingewerbetreibende ab September 2000 die Frage der Zentralisierung der Ermittlungen beim Bundeskriminalamt auf der Grundlage eines im Bundeskriminalamt-Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Mechanismus zur Korrektur von Fehlleistungen des Polizeiföderalismus. Nach § 4 BKA-Gesetz kann die Verfolgung bestimmter Straftaten auf das Bundeskriminalamt übertragen werden und zwar auf Antrag der betreffenden Landesbehörde oder bei Vorliegen „schwerwiegender Gründe“ (§ 4 Abs. 2 Nr. BKAG) auch durch einseitige Anordnung des Bundesinnenministers. Ich schildere in meinem Artikel, wie die Nutzung dieser Möglichkeit unter Hinweis auf die anzunehmende Fortsetzung der Mordserie von den ermittelnden Polizeibeamten mehrfach angemahnt, durch die Leitungsinstanzen jedoch nicht aufgenommen oder regelrecht blockiert wurde. Maßgeblich dafür waren nach den Aussagen der Beteiligten vor dem NSU-Untersuchungsaus-

schluss des Bundestages interinstitutionelle Rücksichtnahmen im Rahmen des Polizeiföderalismus. Man scheute sich sowohl auf Länderebene als auch auf Bundesebene den ungewöhnlichen Schritt nach § 4 BKA-Gesetz zu gehen, eben weil es sich dabei um eine seltene Ausnahme vom Normalzustand der föderativen Aufgabenverteilung gehandelt hätte, zu der man sich nicht durchringen wollte.

Hier setzt im Übrigen mein abschließendes Argument an, das mit der kontrafaktischen Annahme arbeitet, bei den Opfern der Mordserie hätte es sich nicht um Angehörige einer Minderheit mit ‚Migrationshintergrund‘, sondern um alteingesessene Bürgerinnen und Bürger der deutschen Mehrheitsgesellschaft gehandelt (zur Rolle von *counterfactuals* bei kausalen Prozessanalysen s. *Goertz/Levy* 2007; *Rohlfing* 2012, 168-179; *Tetlock/Belkin* 1996). Ich ziehe den Bombenanschlag in der Kölner Keupstraße vom 9. Juni 2004 heran, dem 22 Verletzte und Schwerverletzte zum Opfer fielen. Das Innenministerium Nordrhein-Westfalen distanzierte sich umgehend von der vollkommen korrekten Einstufung der Kölner Polizei, bei dem Anschlag der Bombenexplosion handele es sich um einen terroristischen Gewaltakt. Kaum denkbar, dass die Reaktion an der Schnittstelle von Polizei und Politik genauso ausgefallen wäre, wenn die Bombe auf dem Kölner Hauptbahnhof und nicht im türkischstämmigen Milieu der Keupstraße hochgegangen wäre. Die korrekte Einstufung als terroristischer Gewaltakt hätte jedenfalls automatisch die Übertragung der Ermittlungsführung auf den Generalbundesanwalt und das Bundeskriminalamt ausgelöst.

Auch hier argumentiere ich mit einem systemspezifischen Mechanismus, den (nur) das theoretisch geschulte Auge des Betrachters erkennt. Die Prospect-Theorie (*Kahnemann/Tversky* 1979) lehrt uns, dass drohende Verluste ein stärkerer Handlungsstimulus sind als in Aussicht stehende Gewinne. In meiner Fallanalyse weise ich nach, dass die ausbleibende Reform der Fahndungsorganisation der Polizei zu bestimmten Zeitpunkten durch bestimmte Führungspersonen verursacht wurde, deren Gewinn- und Verlustrechnung in dieser Hinsicht ein recht eindeutiges Bild ergeben musste. Eine Zentralisierung des Fahndungsapparates hätte aus Sicht der betroffenen Länderbehörden einen sicheren Verlust an Kompetenz und aus Sicht des Bundes einen Verlust an kooperativer Beziehungsqualität im föderativen Polizeiaufbau mit sich gebracht, aber nur ungewisse Aussichten auf einen Gewinn in Form eines größeren Fahndungserfolgs. Diese Kalkulation hätte anders ausgesehen, so mein Argument, wenn die von den Morden betroffenen Menschen nicht einer klar eingrenzbar Minderheitengruppe, sondern der Mehrheitsgesellschaft angehört hätten, wo durch einen Anschlag Angst und Schrecken mit einem entsprechenden Potential an Legitimationsverlust für politisch-administrative Entscheider ausgelöst worden wäre. In diesem Fall hätte es sich ein Bundesinnenminister kaum leisten können, den Forderungen nach Zentralisierung der Ermittlungsführung mit der flapsigen Bemerkung zu begegnen, er sei schließlich nicht der oberste Polizist der Bundesrepublik Deutschland (so der damalige Innenminister Wolfgang Schäuble noch vor dem NSU-Untersuchungsausschuss des Bundestages, a.a.O., S. 555).

Ich habe in meinem Artikel außerdem darauf hingewiesen, dass dieser Befund weit- aus beunruhigender ist als die Annahme, das Fahndungsversagen der Polizeibehörden habe auf „strukturellem Rassismus“ beruht, selbst wenn diese Interpretation durch meine eigene Analyse sogar in Teilen gestützt wird. Hier kommen die Vorteile eines *least likely case design* zum Tragen. Die Neutralisierung des im Gesetz vorgesehenen Mechanismus der Zentralisierung der polizeilichen Ermittlung auf Grund von Opportunitätskalkülen maßgeblicher Spitzenbeamter lief im Fall einer Mordserie auf eine Relativierung des

Schutzes von Leben und körperlicher Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) hinaus. Dies in einem eigentlich unwahrscheinlichen Fall, denn es war naturgemäß mit weiteren Morden zu rechnen (worauf die ermittelnden Beamten auch ausdrücklich hinwiesen), und wenn es um Leben und Tod geht, herrscht im demokratischen Rechtsstaat normalerweise Null-Toleranz. Wenn aber politische Opportunitätskalküle selbst in diesem Fall den Grundrechtsschutz ‚verhandelbar‘ machen, wird die relativierende Wirkung solcher Kalküle umso stärker sein, wenn weniger gewichtige, aber immer noch unabdingbare Grundrechte auf dem Spiel stehen.

Dies berührt also eine generelle Spannungslage zwischen Grundrechtsschutz und politischem Pragmatismus. Heute würde ich hier sogar die wichtigste theoretische Aussage meiner Analyse sehen, denn die Dualität von Unentbehrlichkeit und Grenzen des Pragmatismus im Entscheidungsverhalten politischer und administrativer Eliten stellt nach meinem Überblick ein noch weitgehend unbestelltes Feld politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschung dar (vgl. hierzu *Seibel 2016*, S. 167-172). Wenn der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit zum Gegenstand von Opportunitätskalkülen und somit quasi-verhandelbar wird, sind die Grenzen eines legitimen Pragmatismus überschritten.

Der Einwand von Sebastian Wolf, ich habe es an einer Kongruenzanalyse fehlen lassen, die auch konkurrierende Hypothesen hätte prüfen und gegebenenfalls verwerfen müssen, beruht schließlich, wie ich meine, auf einem Missverständnis der hier einschlägigen Methodenliteratur. Dort wird unter einer kongruenzanalytischen Fallstudie eine theoriekritische Vorgehensweise verstanden, bei der die Erklärungskraft einer bestimmten Theorie in Abgrenzung gegenüber einer konkurrierenden Theorie mithilfe eines empirischen Falles demonstriert werden soll (grundlegend hierzu *Blatter/Blume 2008* und *Blatter/Haverland 2012*, S. 144-204). Ein klassisches Beispiel ist *Graham T. Allison's „Essence of Decision“* (1971), eine Einzelfallstudie, deren nachhaltige Wirkung in der Theorie internationaler Beziehungen nicht auf der vollständigen Kausalanalyse der Kuba-Krise von 1962 beruht, sondern auf der Demonstration der Erklärungskraft alternativer Theorien, darunter des *bureaucratic politics* Ansatzes, in komplementärer Ergänzung eines dominierenden Paradigmas, des *rational actor model*, wie *Allison* es genannt hat. Es lag mir fern, mit meiner Fallanalyse ein derart ambitioniertes theoretisches Anliegen zu verfolgen. Ich fand es aber lohnend, den möglichen Ertrag einer Einzelfallstudie zu Pathologien im Spannungsverhältnis von Politik und Verwaltung zu demonstrieren, die eine möglichst exakte Rekonstruktion realer Entscheidungsprozesse mit der theoriebasierten Analyse kausaler Mechanismen verbindet.

Literatur

- Allison, Graham T.*, 1971: *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown & Company.
- Beach, Derek/ Pedersen, Rasmus Brun*, 2016: Selecting appropriate cases when tracing causal mechanisms, in: *Sociological Methods & Research* 45 Jg., S. 1-35.
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun*, 2013: *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bunge, Mario*, 2000: Systemism: The alternative to individualism and explanation, in: *Journal of Socio-economics* 29 Jg., S. 147-157.
- Bunge, Mario*, 1997: Mechanism and explanation. *Philosophy of the Social Sciences* 27 Jg., S. 410-465.

- Blatter, Joachim/Blume, Till*, 2008: In search of co-variance, causal mechanisms or congruence? Towards a plural understanding of case studies, in: *Swiss Political Science Review* 14 Jg., S. 315-356.
- Blatter, Joachim/Haverland, Markus*, 2012: Designing case studies. Explanatory approaches in small-n research. Houndmills: Palgrave.
- Checkel, Jeffrey T.*, 2015: Mechanisms, process, and the study of international institutions, in: *Jeffrey T. Checkel/Andrew Bennett* (Eds.), *Process tracing. From metaphor to analytical tool*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 74-97.
- Deutscher Bundestag*, 17. Wahlperiode, Beschlussempfehlung und Bericht des 2. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, Drucksache 17/14600, 22.08.2013.
- Goertz, Gary/Levy, Jack S.* (Eds.), 2007: *Explaining war and peace. Case studies and necessary condition counterfactuals*. London: Routledge.
- Hedström, Peter/Ylikoski, Petri*, 2010: Causal mechanisms in the social sciences, in: *Annual Review of Sociology* 36 Jg., S. 49-67.
- Kahneman, Daniel/Tversky, Amos*, 1979: Prospect theory: An analysis of decision of the risk, in: *Econometrica* 47 Jg., S. 263-291.
- Levy, Jack S.*, 2008: Case studies. Type, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science* S. 25: 1-18.
- Rohlfing, Ingo*, 2012: *Case studies and causal inference. An integrative framework*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Schimmelfennig, Frank*, 2015: Efficient process tracing: analyzing the causal mechanisms of European integration, in: *Jeffrey T. Checkel/Andrew Bennett* (Eds.), *Process tracing. From metaphor to analytical tool*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 98-125.
- Seibel, Wolfgang*, 2016: *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp Tachenbuch Wissenschaft.
- Tetlock, Philip E./Aaron Belkin* (Eds.), 1996: *Counterfactual thought experiments in world politics: Logical, methodological, and psychological perspectives*. Princeton: Princeton University Press.
- Thüringer Landtag*, 5. Wahlperiode, Bericht des Untersuchungsausschusses 5/1 „Rechtsterrorismus und Behördenhandeln“. Drucksache 5/8080, 3 Bände (durchpaginiert), 21.08.2014.
- Weller, Nicholas/Jeb Barnes*, 2014: *Finding pathways. Mixed-method research for studying causal mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Wolfgang Seibel, Lehrstuhl Innenpolitik und öffentliche Verwaltung, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz
E-Mail: wolfgang.seibel@uni-konstanz.de

Dominik Vogel

Führung in der deutschen Verwaltungsforschung

Ein Überblick über die Entwicklung der wissenschaftlichen Diskussion und eine Agenda für die Zukunft

Zusammenfassung

Seit einiger Zeit lässt sich beobachten, dass dem Thema Führung in Verwaltungspraxis und -forschung immer mehr Bedeutung beigemessen wird. Dies soll zum Anlass genommen werden, den aktuellen Stand der Führungsforschung im öffentlichen Sektor in Deutschland zusammenzufassen, Entwicklungen nachzuzeichnen und Forschungslücken aufzuzeigen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass für Deutschland bisher nur sehr wenig empirische Forschung zum Führungsverhalten im öffentlichen Sektor vorliegt. Stattdessen dominierten in der Vergangenheit konzeptionelle und normative Beiträge. In den letzten Jahren ist jedoch ein zunehmendes Interesse der Forschung zu verzeichnen, was sich auch in einer zunehmenden Zahl empirischer Beiträge niederschlägt. Es bleiben allerdings noch viele Fragen unbeantwortet. Dieser Beitrag zeigt daher auf, wie diese adressiert werden können und entwirft damit eine Agenda für die weitere Führungsforschung im öffentlichen Sektor.

Schlagworte: Führung, Leadership, Forschungsagenda, Literaturüberblick

Abstract

Leadership research in German administrative sciences. An overview on the development of the scientific discussion and an agenda for the future

It can be observed that leadership is gaining more and more importance in administrative practice and research. Building on this, the following article summarizes the state of research in the field of leadership in the German public sector, highlights developments and reveals research gaps. It can be stated that there exists only a limited amount of empirical research on leadership behavior in the German public sector. By contrast, past discussions have mainly focused on normative and conceptual contributions. However, more and more empirical research has been done in the last couple of years. Nevertheless, there are still a lot of unanswered questions regarding leadership in the German public sector. Therefore, this article shows how these research gaps can be addressed and formulates an agenda for future leadership research in Germany.

Key words: Leadership, research agenda, literature review

Führung und Führungsforschung

Führungskräfte spielen eine immense Rolle für die Motivation von Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung und damit auch für ihre Leistungsfähigkeit (vgl. *Van Wart* 2013, S. 534f.). Dieser Feststellung wird in der Regel nicht widersprochen und sie hat auch längst Eingang in den allgemeinen Sprachschatz von Politikern und Politikerinnen, Personalverantwortlichen sowie Beratern und Beraterinnen gefunden. Vielfach wird die positive Wirkung führungsstarker Leitungskräfte betont.

Der Alltag in deutschen Verwaltungen hat mit diesem idealisierten Bild hingegen möglicherweise weniger zu tun. So stellte Klages 1998 fest, „[...] daß der Schwachstellencharakter des Führungsverhaltens in der öffentlichen Verwaltung allen, die mit der Verwaltung vertraut sind, anschaulich vor Augen steht, so daß es kaum notwendig sein wird, mit umfangreichen Belegen aufzuwarten“ (Klages 1998, S. 61).

Die deutsche Verwaltungswissenschaft hat dies in der Vergangenheit immer wieder adressiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Diese normativ-konzeptionelle Literatur lässt sich bis in die Gründungszeit der Bundesrepublik zurückverfolgen. So spielte Führung mit dem 1957 erschienenen „Handbuch Innere Führung“ (*Bundesministerium der Verteidigung* 1957) eine wichtige Rolle bei der Gründung der Bundeswehr (vgl. *Genschel* 1972; *Dörfler-Dierken* 2005, S. 31). In den 1970er- und 1980er-Jahren folgte dann eine Diskussion um Führungsgrundsätze und -leitbilder (*Wunderer* 1983) und es wurden Führungskonzepte für den öffentlichen Sektor entwickelt (*KGSSt* 1971; *Laux* 1975; *Böhret/Junkers* 1976). Erneute Aufmerksamkeit erfuhr Führung in der öffentlichen Verwaltung mit Aufkommen des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Allerdings stand hierbei vor allem die Ausgestaltung der Rolle von Rat und Verwaltung (*Bogumil* 2002; *Bogumil/Ebinger/Holtkamp* 2011, S. 174; *Reichard* 2011, S. 284) sowie der zentralen Rolle der Verwaltungsspitze im Veränderungsprozess (*Naschold/Bogumil* 2000, S. 225; *Banner* 2006; *Bogumil u.a.* 2007, S. 105; *Reichard* 2010, S. 169) im Vordergrund. Führung innerhalb der Verwaltung war hingegen kaum Gegenstand von Diskussionen. Es wurde lediglich darauf hingewiesen, dass die zu schaffenden dezentralisierten Strukturen „,unternehmerische‘ Führungsqualität auf allen Vorgesetztenebenen“ (*KGSSt* 1993, S. 29) erfordert. Neben dem Neuen Steuerungsmodell erfuhr Führung außerdem im Rahmen allgemeiner Reformdiskussionen eine gewisse Aufmerksamkeit. So fand in den 1990er-Jahren beispielsweise eine Diskussion um zeitlich befristete Führungspositionen („Führung auf Zeit“) statt (vgl. *Jann* 1994).

Vor diesem Hintergrund ist es erstaunlich, dass sich die deutsche Verwaltungswissenschaft in der Vergangenheit nur sehr vereinzelt empirisch mit Führung in der öffentlichen Verwaltung beschäftigt hat. Ein Phänomen, das im Übrigen nicht nur in Deutschland, sondern auch in der internationalen Forschung zu beobachten ist (vgl. *Van Wart* 2013).

In den letzten Jahren ist allerdings international ein verstärktes Interesse an Führung im öffentlichen Sektor zu verzeichnen. Auch in Deutschland wurde in den vergangenen Jahren vermehrt empirisch in diesem Bereich geforscht¹. Dies soll zum Anlass genommen werden, an dieser Stelle einen Überblick über die deutsche Forschung zur Führung im öffentlichen Sektor zu geben und Forschungslücken sowie Anknüpfungspunkte an die internationale Forschung aufzuzeigen.

1 Literaturdiskussion

Neben den bereits angesprochenen normativ-konzeptionellen Beiträgen finden sich in der Literatur der letzten 40 Jahre vereinzelt auch empirische Beiträge zu Führung in der deutschen Verwaltung.² Dieser Literaturstrang ist allerdings deutlich schwächer ausgeprägt.

Um einen Überblick über den Forschungsstand zu geben, sollen im Folgenden zentrale Erkenntnisse zusammengefasst und durch internationale Literatur ergänzt werden. Drei Fragen stehen dabei im Vordergrund. Zunächst soll aufgezeigt werden, wie in der öffentlichen Verwaltung geführt wird. Anschließend wird zusammengefasst, welche Erkennt-

nisse zu Effekten von Führung vorliegen, um anschließend kurz auf verwendete Forschungsdesigns und Methoden einzugehen.

1.1 Wie wird in der öffentlichen Verwaltung geführt?

Die Frage danach, wie in der öffentlichen Verwaltung geführt wird, stellt einen zentralen Ausgangspunkt für die Führungsforschung im öffentlichen Sektor dar. Die Antworten auf diese Frage erlauben eine Einschätzung des Ist-Zustandes und weisen auf mögliches Verbesserungspotential hin.

Einen ersten Versuch der Zustandsbeschreibung unternahm *Kübler* (1978, S. 140) mit einer 1976 an der Fachhochschule Kehl durchgeführte Befragung von 600 Beamten, bei der die Befragten angaben, welchen Tätigkeiten sie für die Ausübung ihrer Leitungsfunktion als am wichtigsten erachteten.³ Mit 82% wurde „Mitarbeiter beraten“ genannt. Gefolgt von „Abstimmen von Arbeitsergebnissen“ (66%), „Arbeitsablauf festlegen“ (59%), „Arbeit verteilen“ (53%) und „Kontrollieren“ (52%) (vgl. ebd. S. 140).

Ein ähnliches Vorgehen wie *Kübler* (1978) wählten *Hammerschmid u.a.* (2010), die eine Befragung bei Abteilungsleitern von Bundes- und Landesministerien sowie Leitern von 90 Oberbehörden durchführten. Ein Teil ihrer Studie zielte auf die Bedeutsamkeit einzelner Aspekte der Führungstätigkeit ab. Dabei zeigt sich, dass sowohl aufgaben- als auch mitarbeiterorientiertes Führungsverhalten als sehr bedeutsam betrachtet wird. So sind mit „Klarheit der Arbeitsaufgaben und Ziele“ und „der Organisation eine klare Richtung geben“ sowie mit „Förderung von Kommunikation und Teamarbeit“ und „Motivation der Mitarbeiter“ aus beiden Dimensionen jeweils zwei Führungsverhalten unter den wichtigsten vier Führungsverhalten (vgl. *Hammerschmid u.a.* 2010, S. 19). Bemerkenswert ist außerdem, dass die Teilnehmer bei der Frage, wie stark sich einzelne Aspekte innerhalb ihrer Behörde in den letzten zehn Jahren verändert haben, Veränderungen beim Führungsstil an zweiter Stelle sehen. Nur beim Einsatz von Informationstechnik hat sich ihrer Auffassung nach noch mehr verändert (vgl. *Hammerschmid u.a.* 2010, S. 16). Die Veränderungen, die hier offenbar in der Praxis stattfinden, haben bisher allerdings kaum Widerhall in der empirischen Forschung gefunden.

Eine weit umfangreichere Studie führten Klages und sein Team Ende der 1980er-Jahre durch (*Klages* 1989; *Klages/Hippler* 1991). Ziel dieses Forschungsprojektes war es, einen empirisch basierten Überblick über Führungsverhalten und Motivation in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu erlangen. Hierzu wurden 504 untere (direkte Vorgesetzte „einfacher“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) und 181 mittlere Führungskräfte (Unterabteilungsleiter/Amtsleiter) sowie 1.032 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mittels eines Fragebogens befragt. Zusätzlich haben die Forscherinnen und Forscher Interviews mit Leitungskräften und Personalräten geführt. Es handelt sich damit bis heute um den umfassendsten Versuch, Führungsverhalten in der deutschen Verwaltung empirisch zu erfassen.

Klages/Hippler (1991) entwarfen 21 Items⁴ für die Erfassung des Führungsverhaltens und werteten diese mit Hilfe einer exploratorischen Faktoranalyse aus. Sie extrahierten dabei drei Dimensionen von Führungsverhalten: autokratische Orientierung, Aufgabenorientierung und Mitarbeiterorientierung. Diese drei Dimensionen decken sich teilweise mit dem, was auch in der internationalen Literatur Anwendung findet. So sind die Dimensionen Mitarbeiter- und Aufgabenorientierung sehr gebräuchlich (vgl. z.B. *Yukl*

2012). Die Dimension der autokratischen Führung hingegen ist in der internationalen Forschung kaum anzutreffen. Dies liegt möglicherweise daran, dass sich die Beschreibung dieses Verhaltens aus einer Mischung von tatsächlichem Führungsverhalten und der Abwesenheit von aufgaben- und mitarbeiterorientiertem Führungsverhalten zusammensetzt.

Auf Basis dieser Dimensionen haben *Klages/Hippler* (1991) eine Clusteranalyse durchgeführt, die fünf verschiedene Typen von Führungskräften identifizierte. Dies sind autokratische Vorgesetzte, aufgabenorientierte Vorgesetzte, mitarbeiterorientierte Vorgesetzte, mitarbeiter- und aufgabenorientierte Vorgesetzte sowie Vorgesetzte die einen eigenen, unabhängigen Führungsstil prägt, der sogenannte Freistil (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 36ff.).

Aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, können 34,3% der Führungskräfte in der Stichprobe dem Typus der autokratischen Vorgesetzten zugeordnet werden. Dieser ignoriere Meinungen, die den eigenen Auffassungen widersprechen, ist nur zögerlich bereit, neue Ideen anzuerkennen und stellt die Leistungen seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als eigene Leistungen dar. Grundsätzlich kümmere er sich weder um die Erledigung der Aufgaben des Teams, noch um die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 36).

15,5% der Führungskräfte werden von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als aufgabenorientiert eingeordnet. Sie besitzen „ausgezeichnete Fachkenntnisse“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 38) und geben klare Arbeitsanweisungen. Die beziehungsorientierten Führungskräfte machen 13,1% der Stichprobe aus und zeichnen sich durch „ein offenes Ohr“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 38) für die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus und überlassen ihnen die Entscheidung über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 38). Eine recht große Gruppe von 21,7% der Führungskräfte ist mitarbeiter- und aufgabenorientiert. Diese Gruppe vereint die Eigenschaften der mitarbeiterorientierten und der aufgabenorientierten. Eine solche Führungskraft ist „ergebnisorientiert“ und [...] „praktisch besorgt“ um seine Untergebenen“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 39).

Mit dem sogenannten Freistil verbleibt eine Gruppe von 15,4%, die sich in die anderen vier Cluster nicht einordnen lässt und die Elemente aus allen drei Führungsdimensionen auf sich vereint. Aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entscheiden diese Führungskräfte „mal so, mal so“ (*Klages/Hippler* 1991, S. 39) und weisen in ihrem Führungsverhalten damit kein klares Muster auf (vgl. *Klages/Hippler* 1991, S. 39).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass diese Studie einen sehr umfassenden Versuch der Erfassung von Führungsverhalten im öffentlichen Sektor darstellt und dabei den Fokus auf administrative Führung legt. Leider wurde dieser Impuls für die Führungsforschung in den 1990er-Jahren nicht aufgegriffen.

Erst in den 2000er-Jahren finden sich erneut Studien, die sich mit Führung im öffentlichen Sektor befassen. *Rybnikova u.a.* (2015) gingen in ihrer Studie der Frage nach, welche Rolle Führungssubstitute wie Routinen, Gesetze und Vorschriften bei der Führung in der Kommunalverwaltung haben. Auf Basis von Interviews mit 21 Führungskräften in Deutschland und Litauen kommen sie zu dem Ergebnis, dass solche Führungssubstitute eine ebenso große Rolle spielen, wie direkte Interventionen der Führungskräfte (vgl. ebd., S. 240).

Vogel (2016) lehnte sich in seiner Studie an die „Taxonomy of Effective Leadership Behavior“ von *Yukl/Gordon/Taber* (2002) an und ergänzte deren Führungsdimensionen Aufgaben-, Beziehungs-, Veränderungs- und Außenorientierung um die zwei Dimensionen Ethik- und Sachbearbeitungsorientierung. Diese sollten den besonderen Charakter von Führung im öffentlichen Sektor abdecken. Seine Befragung von 464 Mitarbeiterinnen

und Mitarbeitern sowie 64 Führungskräften zeigt, dass die einzelnen Dimensionen aus Sicht der Geführten eher durchschnittlich ausgeprägt sind. Die Führungskräfte schätzten ihr Führungsverhalten selbst jedoch wesentlich intensiver ein. Die Differenzen zwischen der Einschätzung der Geführten und der Selbsteinschätzung der Führungskräfte betrug 10% bis 25% (vgl. ebd. S. 80ff.).

In den vorgestellten Studien zeigt sich zweierlei. Zum einen fehlt ein flächendeckender Überblick darüber, wie in der deutschen öffentlichen Verwaltung geführt wird. Die umfassende Studie von *Klages/Hippler* (1991) liegt bereits 25 Jahre zurück. Zum anderen haben nur wenige Studien versucht, die Besonderheiten von Führung im öffentlichen Sektor herauszustellen. Ausnahmen hiervon sind die Arbeiten von *Vogel* (2016) und *Rybni-kova u.a.* (2015).

In der internationalen Verwaltungsforschung hat Führung in den vergangenen Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren. So haben *Fernandez/Cho/Perry* (2010) ein „integrated leadership model“ für den öffentlichen Sektor entworfen. Das Modell umfasst neben den klassischen Dimensionen Aufgaben-, Beziehungs- und Veränderungsorientierung auch die beiden Aspekte „Diversity-Orientierung“ und „Integrity-Orientierung“ (vgl. ebd. S. 311f.). *Tummers/Knies* (2016) konzentrieren sich noch stärker auf das, was Führung im öffentlichen Sektor besonders macht und arbeiteten vier Elemente heraus, die diese Besonderheit abbilden sollen. Es handelt sich dabei um die Aspekte „Accountability Leadership“, „Rule-Following Leadership“, „Political Loyalty Leadership“ und „Network Governance Leadership“ (vgl. ebd. S. 436ff.).

Um wirklich konkrete Aussagen über die Besonderheiten des öffentlichen Sektors machen zu können, wären allerdings Studien notwendig, die parallel Daten im öffentlichen und privaten Sektor erheben. Hier besteht auch in der internationalen Literatur eine Forschungslücke, da die wenigen vorhandenen Studien, wie jene von *Andersen* (2010), unter methodischen Mängeln leiden⁵. *Vogel/Masal* (2015) weisen daher auch darauf hin, dass es notwendig sei, den Fokus zukünftig noch stärker auf das „Public“ in „Public Leadership“ zu legen und die Besonderheit des öffentlichen Sektors herauszuarbeiten (ebd. S. 1179).

Weitere Erkenntnisse über den Ist-Zustand der Führung im deutschen öffentlichen Sektor liefern Studien, die sich im Kern nicht mit dieser Frage, sondern mit den Effekten von Führung befassen. Bei diesen steht die transformationale Führung (vgl. *Burns* 1978; *Bass* 1985) im Vordergrund. Transformationale Führung „is the leader’s intent to activate employees’ higher order needs“ (*Jensen u.a.* im Druck, S. 5). Zentral hierfür ist die Formulierung einer erstrebenswerten Vision für die Zukunft der Organisation und das Kommunizieren und Aufrechterhalten dieser Vision (vgl. *Jensen u.a.* im Druck, S. 6). Die im folgenden Abschnitt diskutierten Studien zu den Effekten von Führung zeigen, dass sich dieses transformationale Führungsverhalten auch in der deutschen Verwaltung beobachten lässt.

1.2 Welche Effekte hat Führung?

Weierl/Masal (2016) erforschten mit einer Befragung von 1.024 Beschäftigten eines Stadtwerks, welchen Einfluss transformationale Führung auf das Commitment für Veränderungen in der Mission der Organisation hat. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass es zwar keinen direkten Effekt gibt, aber dass ein indirekter Effekt über die wahrgenommene Unterstützung durch die Organisation und proaktivem veränderungsorientiertem Verhalten besteht (vgl. ebd. S. 867ff.).

Masal (2015) hat außerdem mit einem Sample von 1.165 Polizisten untersucht, wie transformationale Führung geteilte Führung (*shared leadership*) befördert. Dabei fand sie sowohl einen direkten Effekt als auch einen indirekten Effekt (vgl. ebd. S. 46ff.). Dieselbe Stichprobe nutzten *Masal/Vogel* (2016), um zu zeigen das transformationales Führungsverhalten und geteilte Führung einen positiven Einfluss auf die Arbeitszufriedenheit von Polizisten hat (vgl. ebd. S. 223ff.).

Den Ansatz der transformationalen Führung wählten auch *Kroll/Vogel* (2014), um zu untersuchen, welche Faktoren die Nutzung von Performancedaten begünstigen. Sie konnten dabei zeigen, dass der Einfluss der Public Service Motivation (PSM) einer Führungskraft dann besonders zum Tragen kommt, wenn ihre Vorgesetzte beziehungsweise ihr Vorgesetzter transformational führt (vgl. ebd. S. 986f.).

Diese Forschung fügt sich gut in die internationale Literatur ein, die sich in den vergangenen Jahren sehr stark mit den Effekten von transformationalen Führung in der Verwaltung befasste.⁶ So fanden beispielsweise *Park/Rainey* (2008) einen Zusammenhang zwischen der transformationalen Führung der Führungskraft und der (Selbsteinschätzung der) Performance der Geführten. Eine Studie in der israelischen Armee bestätigte diesen Zusammenhang (*Dvir u.a.* 2002). In experimentellen Studien konnten *Grant* (2008) und *Bellé* (2013) außerdem zeigen, dass eine motivierende Ansprache, die den prosozialen Aspekt der konkreten Arbeit im öffentlichen Sektor herausstellt, einen positiven Effekt auf die Performance von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat.

1.3 Verwendete Forschungsdesigns und Methodik

Ein Blick auf die diskutierte Literatur für den deutschen öffentlichen Sektor offenbart, dass diese ausschließlich Querschnittsdesigns verwendet, bei denen Aussagen über Ausprägungen von Führung und deren Effekte aus dem Vergleich von Daten abgeleitet werden, die zum selben Zeitpunkt bei verschiedenen Studienteilnehmern erhoben wurden (vgl. *Schnell/Hill/Esser* 2013, S. 215 ff.). Darüber hinaus nutzen alle diskutierten Studien mit Ausnahme derer von *Rybnikova u.a.* (2015) standardisierte Fragebögen zur Datengewinnung und deskriptive Statistik sowie Regressionsanalysen zur Datenauswertung.

Diese Konzentration auf quantitative Querschnittsdesigns lässt sich auch in der internationalen Forschung zu Führung im öffentlichen Sektor beobachten (vgl. *Van Wart* 2013, S. 528 ff.). Allerdings finden sich hier zunehmend auch Studien, die mit Hilfe von Zeitreihendaten ein belastbareres Fundament für kausale Effekte schaffen. So konnte beispielsweise *Oberfield* (2014) zeigen, dass Verwaltungen ein relativ stabiles Niveau von transformationaler Führung aufweisen und dass transformationale Führung positiv auf Zufriedenheit und Qualität der Arbeit wirkt (vgl. ebd. S. 421ff.). Darüber hinaus nutzen einzelne Studien Feldexperimente, um Effekte von Führungskräfteentwicklung zu untersuchen. *Andersen/Jacobsen* (2016) analysierten so Effekte von Schulungen und konnten zeigen, dass diese zu einer Intensivierung des Führungsverhaltens der Teilnehmerinnen und Teilnehmer beitragen (vgl. ebd. S. 10ff.).

2 Weiterer Forschungsbedarf

Als Fazit der Literaturdiskussion bleibt festzustellen, dass es für die öffentliche Verwaltung in Deutschland eine wachsende Zahl von Erkenntnissen über das tatsächliche Führungsverhalten und dessen Effekte gibt. Eine zunehmende Zahl von Forscherinnen und Forschern knüpft an den internationalen Forschungsstand an und generieren neues Wissen über Führung in der öffentlichen Verwaltung. Allerdings kann dies nur als ein erster Schritt zur Vertiefung unseres Wissens auf diesem Gebiet betrachtet werden. Am Ende dieses Artikels soll daher der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt und dazu ermutigt werden, zu Führung im öffentlichen Sektor zu forschen.

Folgende Punkte sind aus Sicht des Autoren für die Zukunft der Führungsforschung im öffentlichen Sektor in Deutschland von besonderem Interesse:

- Gesamtüberblick über die Führungssituation herstellen
- Besonderheiten des öffentlichen Sektors adressieren und testen
- Integration aktueller internationaler Forschung
- Methodische Vielfalt ausbauen

Diese Punkte sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

Gesamtüberblick über die Führungssituation herstellen: Der letzte umfassende Versuch einer Erfassung des Führungsverhaltens liegt bereits 25 Jahre zurück (*Klages/Hippler* 1991). Dadurch stellt sich die Frage, ob diese Erkenntnisse noch Gültigkeit besitzen. Darüber hinaus wäre eine Anknüpfung an den aktuellen internationalen Forschungsstand wünschenswert.

Es wäre daher erforderlich, mit Hilfe einer breit angelegten Befragung einen aktuellen Überblick über die Führungssituation der deutschen öffentlichen Verwaltung herzustellen. Eine derartige Befragung sollte nach Möglichkeit alle staatlichen Ebenen, die verschiedenen Aufgabenbereiche der Verwaltung sowie die unterschiedlichen Ebenen innerhalb der Gebietskörperschaften abdecken.

Eine Verbesserung der aktuellen Situation könnte auch dadurch erreicht werden, dass entsprechende Fragen in die Beschäftigtenbefragungen aufgenommen werden, die bereits jetzt von vielen Organisationen durchgeführt werden. Die Erforschung von Führungsverhalten und dessen Auswirkungen wäre auch eine willkommene Gelegenheit insbesondere den Bund und die Länder von der Notwendigkeit regelmäßiger Beschäftigtenbefragungen zu überzeugen.⁷

Besonderheiten des öffentlichen Sektors adressieren und testen: Es wird in der Regel davon ausgegangen, dass Führung im öffentlichen Sektor etwas Anderes sei als Führung im Privatsektor oder dem Dritten Sektor. Diese Annahme ist in der Regel allerdings ungetestet. Die wenigen Studien, die zu dieser Frage vorliegen, weisen zudem größere Mängel auf (vgl. z.B. *Andersen* 2010). Es ist daher unbedingt erforderlich, zu testen, ob überhaupt eine spezifische Führung im öffentlichen Sektor vorliegt oder ob sich der Führungsalltag, beispielsweise lediglich durch unterschiedliche Ausprägungen allgemeiner Führungsdimensionen, unterscheidet.

Erste Ansätze zur Erfassung einer spezifischen Führung im öffentlichen Sektor („Public Leadership“) liegen beispielsweise von *Fernandez/Cho/Perry* (2010), *Tummers/Knies* (2016) und *Vogel* (2016) vor. Diese wurden bisher aber keinem Sektorvergleich unterzogen.

Integration aktueller internationaler Forschung: Zur Aktualisierung des Kenntnisstandes über den Führungsalltag in der deutschen Verwaltung gehört auch, die Führungsforschung am aktuellen internationalen Stand auszurichten. Hier ist in den vergangenen Jahren mit den bereits erwähnten empirischen Studien ein großer Schritt gelungen.

Es sind dennoch einige Teilbereiche der Führungsforschung erkennbar, die bisher nicht berücksichtigt wurden. Hierzu gehört beispielsweise die Leader-Member-Exchange-Theorie (LMX) (Graen/Uhl-Bien 1995) sowie neuere Ansätze wie Authentic Leadership (George 2003), Shared Leadership (Bolden 2011) und Self-Leadership (Manz 1986). Auch die Anknüpfung an aktuelle psychologisch inspirierte Forschungsansätze (z.B. Haslam/Reicher/Platow 2011) ist für die Zukunft notwendig. Dies trifft im Übrigen auch auf die internationale Verwaltungswissenschaft zu.

Methodische Vielfalt ausbauen: Der eingangs diskutierte Literaturüberblick zeigt, dass ein Großteil der Erkenntnisse über Führung in der öffentlichen Verwaltung auf Fragebogenstudien basiert. Es ist daher notwendig, die methodische Vielfalt auszubauen. Hier bieten sich Experimente, insbesondere Feldexperimente an. So könnte beispielsweise die Einführung von Führungskräfteentwicklungsmaßnahmen begleitet werden. Eine stufenweise Einführung und Vorher-Nachher-Erhebungen würden es erlauben, den Erfolg derartiger Maßnahmen zu beurteilen und die Praxis bei der Entwicklung wirksamer Maßnahmen zu unterstützen.

3 Fazit

Ziel dieses Artikels war es, einen Überblick über den Stand der Führungsforschung im öffentlichen Sektor in Deutschland zu geben und darauf aufbauend weiteren Forschungsbedarf zu identifizieren. Die Literaturdiskussion zeigte, dass verwaltungswissenschaftliche Führungsforschung in der Vergangenheit primär normativ-konzeptionell geprägt war. In den vergangenen Jahren lässt sich allerdings nicht nur eine Wiederentdeckung des Themas beobachten, sondern auch eine verstärkte empirische Forschungstätigkeit in Deutschland.

Diese erfreuliche Entwicklung sollte in Zukunft fortgesetzt werden. Hierzu wurden fünf Bereiche aufgezeigt, die zur Vertiefung der Führungsforschung in der deutschen Verwaltung beitragen können. Zu diesen gehören die Berücksichtigung und Überprüfung der Besonderheiten von Führung im öffentlichen Sektor, die Herstellung eines Gesamtüberblicks über den Führungsalltag, die Integration aktueller internationaler Forschung und die Erhöhung der methodischen Vielfalt.

Anmerkungen

- 1 Vgl. u.a. Vogel 2016; Vogel/Masal 2015; Weiherl/Masal 2016.
- 2 Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf Führung innerhalb der Verwaltung (administrative Führung). Weiterführende Aspekte von Führung im öffentlichen Sektor, wie politische Führung (Führung im Rahmen von Politikgestaltung) und „Community Leadership“ (Führung von Gemeinwesen; sektorübergreifende Kooperation verschiedener Akteure) (vgl. Van Wart 2013, S. 527) werden an dieser Stelle nicht betrachtet.
- 3 Mehrfachantworten waren möglich.
- 4 Die Items finden sich in Klages 1989, S. 117.

- 5 Hier ist insbesondere die große Verschiedenheit der Stichproben und die strikte Zuweisung eines einzelnen Führungsstils für jede Führungskraft zu nennen.
- 6 Für einen Literaturüberblick siehe *Moynihan/Pandey/Wright* 2014.
- 7 Für eine ausführliche Diskussion der jährlichen Mitarbeiterbefragung der U.S.-Bundesverwaltung siehe *Fernandez u.a.* 2015.

Literatur

- Andersen, Jon Aarum*, 2010: Public versus private managers: How public and private managers differ in leadership behavior, in: *Public Administration Review*, 70 (1), S. 131-141.
- Andersen, Lotte Bøgh/Jacobsen, Christian Bøtcher*, 2016: Not the born leader – yet! A study of initial leadership and effect of leadership training. Prepared for the Public Management Research Conference (PMRC), Aarhus (DK).
- Banner, Gerhard*, 2006: Strategische Führung und Modernisierung des Unternehmens Kommune, in: *Jann, Werner/Röber, Manfred/Wollmann, Hellmut (Hrsg.)*, *Public Management, Modernisierung des öffentlichen Sektors/Sonderband*, Berlin: Ed. Sigma, S. 253-270.
- Bass, Bernard M.*, 1985: *Leadership and performance beyond expectations*, New York; London: Free Press; Collier Macmillan.
- Bellé, Nicola*, 2013: Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance, in: *Public Administration Review*, 73 (1), S. 143-153.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars*, 2011: Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen: Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW, in: *Verwaltung & Management*, 17 (4), S. 169-224.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: *29 Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg*, 2002: Die Umgestaltung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung – das Grundproblem der Verwaltungsmodernisierung, in: *Verwaltungsarchiv*, 93 (1), S. 129-148.
- Böhret, Carl/Junkers, Marie Therese*, 1976: *Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung: Darstellung, Kritik, Anwendungsprobleme*, Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Bolden, Richard*, 2011: Distributed leadership in organizations. A review of theory and research, in: *International Journal of Management Reviews*, 13 (3), S. 251-269.
- Bundesministerium der Verteidigung*, 1957: *Handbuch Innere Führung*, Bonn: Bundesministerium der Verteidigung.
- Burns, James MacGregor*, 1978: *Leadership*, 1st Aufl. New York: Harper & Row.
- Dörfler-Dierken, Angelika*, 2005: *Ethische Fundamente der Inneren Führung: Baudissins Leitgedanken: Gewissensgeleitetes Individuum – Verantwortlicher Gehorsam – Konflikt – Und Friedensfähige Mitmenschlichkeit: SOWI-Berichte 77*, Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut.
- Dvir, Taly/Eden, Dov/Avolio, Bruce J./Shamir, Boas*, 2002: Impact of transformational leadership on follower development and performance: A field experiment, in: *Academy of Management Journal*, 45 (4), S. 735-744.
- Fernandez, Sergio/Cho, Yoon Jik/Perry, James L.*, 2010: Exploring the link between integrated leadership and public sector performance, in: *Leadership Quarterly*, 21 (2), S. 308-323.
- Fernandez, Sergio/Resh, William G./Moldogaziev, Tima/Oberfield, Zachary W.*, 2015: Assessing the past and promise of the federal employee viewpoint survey for public management research: A research synthesis, in: *Public Administration Review*, 75 (3), S. 382-394.
- Genschel, Dietrich*, 1972: *Wehrreform und Reaktion: die Vorbereitung der Inneren Führung 1951-1956*, Hamburg: Decker.
- George, Bill*, 2003: *Authentic leadership. Rediscovering the secrets to creating lasting value*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Graen, George B./Uhl-Bien, Mary*, 1995: Relationship-based approach to leadership: Development of leader-member exchange (LMX) theory of leadership over 25 years: Applying a multi-level multi-domain perspective, in: *Leadership Quarterly*, 6 (2), S. 219-247.

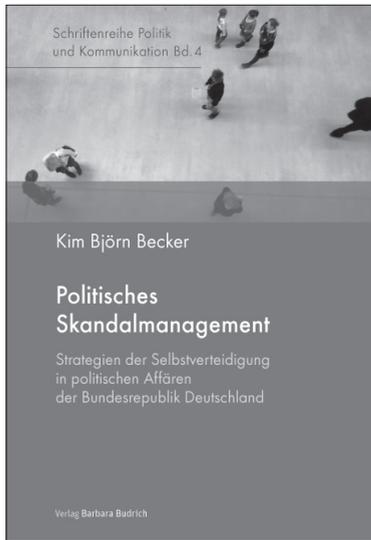
- Grant, Adam M., 2008: Employees without a cause: The motivational effects of prosocial impact in public service, in: *International Public Management Journal*, 11 (1), S. 48-66.
- Hammerschmid, Gerhard/Proeller, Isabella/Reichard, Christoph/Röber, Manfred/Geißler, Rene, 2010: *Verwaltungsführung heute: Ergebnisse einer Führungskräftebefragung in der deutschen Ministerialverwaltung*, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.
- Haslam, S. Alexander/Reicher, Stephen D./Platow, Michael J., 2011: *The new psychology of leadership: Identity, influence, and power*, Hove: Psychology Press.
- Jann, Werner, 1994: *Moderner Staat und effiziente Verwaltung: zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland: Gutachten*, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jensen, Ulrich Thy u.a., im Druck: *Conceptualizing and measuring Transformational and transactional leadership*, in: *Administration & Society*.
- Klages, Helmut/Hippler, Gabriele, 1991: *Mitarbeitermotivation als Modernisierungsperspektive: Ergebnisse eines Forschungsprojektes über Führung und Arbeitsmotivation in der öffentlichen Verwaltung*, 1. Aufl. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Klages, Helmut, 1989: *Führung und Arbeitsmotivation in Kommunalverwaltungen: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Klages, Helmut, 1998: *Erfolgreich führen und motivieren!*, in: *Wagner, Dieter (Hrsg.), Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 51-67.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGSt] (Hrsg.)*, 1993: *Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung*, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung [KGSt] (Hrsg.)*, 1971: *Funktionelle Organisation; Delegation von Entscheidungsbefugnissen*, Köln.
- Kroll, Alexander/Vogel, Dominik, 2014: *The PSM-Leadership Fit: A model of performance information use*, in: *Public Administration*, 92 (4), S. 974-991.
- Kübler, Hartmut, 1978: *Organisation und Führung in Behörden*, 3. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Laux, Eberhard, 1975: *Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung*, Stuttgart; Berlin; Köln; Mainz: Kohlhammer.
- Manz, C. C., 1986: *Self-Leadership. Toward an expanded theory of self-influence processes in organizations*, in: *Academy of Management Review*, 11 (3), S. 585-600.
- Masal, Doris/Vogel, Rick, 2016: *Leadership, use of performance information, and job satisfaction: Evidence from police services*, in: *International Public Management Journal*, 19 (2), S. 208-234.
- Masal, Doris, 2015: *Shared and transformational leadership in the police*, in: *Policing*, 38 (1), S. 40-55.
- Moynihan, Donald P./Pandey, Sanjay K./Wright, Bradley E., 2014: *Transformational leadership in the public sector: Empirical evidence of its effects*, in: *Dwivedi, Yogesh Kumar/Shareef, Mahmud A./Pandey, Sanjay K./Kumar, Vinod (Hrsg.), Public administration reformation, Routledge critical studies in public management*, New York: Routledge, Taylor & Francis Group, S. 88-104.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg, 2000: *Modernisierung des Staates: New public management in deutscher und internationaler Perspektive*, 2. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Oberfield, Zachary W., 2014: *Public management in time: A longitudinal examination of the full range of leadership theory*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (2), S. 407-429.
- Park, Sung Min/Rainey, Hal G., 2008: *Leadership and public service motivation in U.S. federal agencies*, in: *International Public Management Journal*, 11 (1), S. 109-142.
- Reichard, Christoph, 2010: *Die Umsetzung von Managementreformen in der deutschen Kommunalverwaltung*, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.), Systemanalyse als politische Reformstrategie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 163-177.
- Reichard, Christoph, 2011: *Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen: Eine Replik*, in: *Verwaltung & Management*, 17 (6), S. 281-336.
- Rybnikova, Irma/Toleikienė, Rita/Lang, Rainhart/Šaparnienė, Diana, 2015: *Leadership in local government organizations in Lithuania and Germany*, in: *Gnan, Luca/Hinna, Alessandro/Monteduro, Fabio (Hrsg.), Contingency, behavioural and evolutionary perspectives on public and non-profit governance*, Studies in Public and Non-Profit Governance, Bingley: Emerald Group Publishing Limited, S. 217-245.

- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke*, 2013: Methoden der empirischen Sozialforschung, 10. Aufl. München et al.: Oldenbourg.
- Tummers, Lars G./Knies, Eva*, 2016: Measuring public leadership: Developing scales for four key public leadership roles, in: *Public Administration*, 94 (2), S. 433-451.
- Van Wart, Montgomery*, 2013: Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years, in: *Public Administration*, 91 (3), S. 521-543.
- Vogel, Dominik*, 2016: Führung im öffentlichen Sektor: Eine empirische Untersuchung von Einflussfaktoren auf das Führungsverhalten, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Vogel, Rick/Masal, Doris*, 2015: Public leadership: A review of the literature and framework for future research, in: *Public Management Review*, 17 (8), S. 1165-1189.
- Weierl, Julia/Masal, Doris*, 2016: Transformational leadership and followers' commitment to mission changes, in: *International Journal of Public Administration*, 39 (11), S. 861-871.
- Wunderer, Rolf (Hrsg.)*, 1983: Führungsgrundsätze in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Stuttgart: C.E. Poeschel.
- Yukl, Gary A./Gordon, A./Taber, T.*, 2002: A hierarchical taxonomy of leadership behavior: Integrating a half century of behavior research, in: *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 9 (1), S. 15-32.
- Yukl, Gary A.*, 2012: Effective leadership behavior: What we know and what questions need more attention, in: *Academy of Management Perspectives*, 26 (4), S. 66-85.

Anschrift des Autors

Prof. Dr. Dominik Vogel (ORCID: 0000-0002-0145-7956), Universität Hamburg, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Fachbereich Sozialökonomie, Juniorprofessur für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Public Management
Von-Melle-Park 9, 20146 Hamburg
E-Mail: dominik.vogel@wiso.uni-hamburg.de

Selbstverteidigungsstrategien in politischen Affären



Kim Björn Becker

**Politisches
Skandalmanagement**
Strategien der Selbstverteidi-
gung in politischen Affären der
Bundesrepublik Deutschland

Schriftenreihe Politik und
Kommunikation, Band 4

2016. 421 Seiten. Kart.
48,00 € (D), 49,40 € (A)
ISBN 978-3-8474-2019-4
eISBN 978-3-8474-0985-4

Allein aufgrund politischer Affären mussten in den vergangenen Jahren einige Bundesminister zurücktreten, mehrere Parteifunktionäre ausscheiden und sogar ein Bundespräsident sein Amt niederlegen. Ein Skandal kann die Reputation eines Politikers zerstören und seine Parteikarriere abrupt beenden. In dieser Ausnahmesituation hängt die berufliche Zukunft des Angegriffenen vor allem mit der Frage zusammen, wie gut er die Affäre kommunikativ und medial bewältigt.

**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

www.shop.budrich-academic.de | info@budrich.de

Innerparteiliche Demokratie



Carsten Koschmieder

Partizipation in der Piratenpartei Die Schattenseiten einer sonnigen Utopie

Parteien in Theorie und Empirie,
Band 7
2016. 188 S. Pb.
39,90 € (D), 41,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-0515-3
eISBN 978-3-8474-0964-9

Die Piratenpartei hat sich selbst auf die Fahnen geschrieben, eine besonders basisdemokratische Partei zu sein. Tatsächlich bietet sie mehr Möglichkeiten zur Partizipation als jede andere Partei. Allerdings werden diese kaum genutzt. Warum? Der Autor untersucht die Faktoren, die das Funktionieren der Beteiligungsmöglichkeiten sowie die Partizipation an sich hemmen, und kommt zu dem Schluss, dass vor allem soziale Ungleichheiten eine Rolle spielen. Ein wichtiger Beitrag zur Debatte um die Demokratisierung von Parteien.

**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

www.shop.budrich-academic.de | info@budrich.de