

der moderne staat dms

Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2017

Abhandlungen

- › Policy-orientierte Verwaltungswissenschaft
im Zeitalter von Governance
- › Verwaltungswissenschaft – Relevanz und Reputation
- › Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in NRW
- › Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich
- › Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren
bei Infrastrukturprojekten
- › Netzausbau – Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden
- › GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz –
Aufsicht im Umbruch
- › Politische Kultur und Parteipolitisierung von Verwaltungseliten



10. Jahrgang
1. Halbjahr 2017
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

Inhaltsverzeichnis

Abhandlungen

<i>Kai Wegrich</i>	Ironie des Schicksals Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance	3
<i>Michael W. Bauer, Stefan Becker</i>	Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Relevanz und Reputation im Urteil der Fachvertreterinnen und Fachvertreter	31
<i>René Geißler, Friederike- Sophie Niemann</i>	Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen	49
<i>Johannes Reichersdorfer</i>	Die Organisation der Integration Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich	69
<i>Kirstin Lindloff, Katharina Lisetska, Thomas Eisenmann, Nils C. Bandelow</i>	Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten	89
<i>Viktoria Brendler, Juliette Große Gehling, Dimitrij Umansky</i>	Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden – ein geeignetes Verhandlungsinstrument für den Netzausbau?	117
<i>Linda Marienfeld</i>	GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz: Aufsicht im Umbruch	133
<i>Stefanie Vedder, Sylvia Veit</i>	Politische Kultur und die Parteipolisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern	153

Kai Wegrich

Ironie des Schicksals Verwaltungswissenschaft im Zeitalter von Governance

Zusammenfassung

Die sich seit den späten 60er-Jahren etablierende politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft hat eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Governance-Perspektive und -Debatte gespielt, vor allem durch das Entmystifizieren überkommener Vorstellungen hierarchischer Steuerung und in der Durchsetzung eines Verständnisses von politischer Steuerung als tendenziell horizontale Interaktion von institutionellen Akteuren („kooperativer Staat“, „kooperative Verwaltung“). Die zentrale These dieses Beitrages ist, dass die Verwaltungswissenschaft, und insbesondere die policy-orientierte Verwaltungsforschung, im Ergebnis der Durchsetzung der Governance-Perspektive, zu der sie wesentlich beitrug, an Bedeutung verloren hat – sowohl in anwendungsorientierten Debatten im Kontext von Governance, als auch in Bezug auf die Erforschung von Kernthemen der Teildisziplin. Basierend auf Literatur- und Dokumentenanalysen sowie Interviews zeichnet der Beitrag diese Entwicklung als Zusammenspiel von wissenschaftsinternen Konzeptentwicklungen und reformpolitischen Debatten nach und zeigt, dass der analytische Kern der policy-orientierten Verwaltungsforschung geschwächt aus dieser Entwicklung hervorgegangen ist.

Schlagworte: Verwaltungswissenschaft, Governance, Reformkoalitionen, Policy

Abstract

An ironic twist of fate: Public Administration in the age of Governance

The policy-oriented public administration research that has developed since the late 1960s has played a critical role in the development of the governance perspective and debate, mainly by way of demystifying received wisdom concerning hierarchical steering and contributing to an understanding of political governance as a mostly horizontal interaction of institutional actors (“cooperative state”, “cooperative administration”). The key argument of this article is that Public Administration, in particular its policy-oriented branch, has lost significance in the wake of the rise of the governance paradigm to which it made a critical contribution – both in practice-oriented debates and in terms of contributions to core themes of Public Administration. Based on a review of the literature, document analysis and interviews, the article explores this development as the result of interaction between scholarly concept development and political reform debates. It shows that the analytical core of policy-oriented Public Administration was weakened as a result of this development.

Keywords: Public Administration, Governance, Reform Coalitions, Policy

1 Einleitung¹

Der vorliegende Beitrag versucht sich an einer Diagnose des Stellenwertes der Verwaltungswissenschaft in einem durch die Governance-Debatte geprägten Kontext. Dabei

richtet sich der Beitrag vorwiegend auf die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft, wie sie sich im Kontext der Reformpolitik der späten 1960er/frühen 1970er-Jahre herausgebildet hat und insbesondere mit den Arbeiten von *Renate Mayntz* und *Fritz W. Scharpf* verbunden ist. Die Besonderheit dieser Verwaltungsforschung besteht in ihrer Policy-Orientierung. Es ging ihr um die Rolle der Verwaltung bei der Formulierung und Implementation politischer Programme. Diese policy-orientierte Verwaltungsforschung – von *Scharpf* Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft genannt (*Scharpf* 1973(1971)) – blieb lange der dominierende Part der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft insgesamt und wurde zugleich zu einem einflussreichen Teilbereich der multidisziplinären Verwaltungswissenschaften.²

Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ist die Rolle einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive für die Governance-Debatte (und die Rückwirkung dieser Debatte auf die Verwaltungsforschung) nur im Rückblick auf diese prägende Phase und die darauf folgende Entwicklung von Forschungsfragen, analytischen Perspektiven und empirischen Ergebnissen sinnvoll zu behandeln. Diskutiert werden soll die Bedeutung der verwaltungswissenschaftlichen Perspektive für Governance und auch die Rückwirkungen von Governance auf die Verwaltungswissenschaft. Und hierbei wird es darum gehen, sowohl die wissenschaftliche Konzeptentwicklung zu skizzieren als auch die Interaktion von Wissenschaft und Praxis, die für die „Reformwissenschaft“ (*Jann* 2006, S. 122) besonders bedeutend ist, zu analysieren.

Das diesem Beitrag zugrunde liegende Verständnis von Governance beschränkt sich dabei nicht auf eine rein analytische Verwendung des Begriffs, sondern umfasst die mit der Governance-Perspektive verbundene Diagnose eines Wandels politischer Steuerung, die mit den Stichworten wie Enthierarchisierung, Entstaatlichung, Verhandlungssysteme etc. wissenschaftlich beschrieben wird und die zugleich Ausgangspunkt reformpolitischer Leitbilder ist. Der Governance-Begriff signalisiert die Überwindung eines Verständnisses politischer Steuerung, das sich auf staatliches Handeln beschränkt oder in dessen Zentrum staatliches Handeln steht. Zugleich ist mit dem Begriff eine Reformhoffnung verbunden, die sich aus dem wahrgenommenen Innovationspotenzial neuer Formen der Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure und Organisationen speist. Eine rein analytische Perspektive von Governance im Sinne von unterschiedlichen Governance-Formen (Hierarchie, Markt, Gemeinschaft und zahlreiche Varianten) versucht sich zwar von diesen normativen Debatten fern zu halten (*Mayntz* 2006), passt aber zugleich dazu, weil politische Steuerung mit diesen Kategorien als institutionalisierte Akteursbeziehung ohne Steuerungszentrum oder sogar als akteurlose Regelungsstruktur analysiert werden kann (*Zürn* 2008; vgl. kritisch *Offe* 2008) und somit die Abkehr von der klassischen „grammatischen“ Sicht der Steuerungstheorie, die zwischen Steuerungssubjekt und -objekt unterschieden hat, möglich wurde.

Ohne die Konzeptentwicklung der policy-orientierten Verwaltungsforschung – die Abfolge von Fragestellungen, theoretischen Perspektiven und Forschungsergebnissen und darauf folgenden Weiterentwicklungen von Konzepten und Fragestellungen – ist Governance nicht zu verstehen, aber ohne den Bezug zur politischen (Reform-)Praxis, den Themenkonjunkturen und Reformentwicklungen auch nicht. Sie prägen die Resonanzfähigkeit wissenschaftlicher Konzepte. Und während die Governance-Debatte in Deutschland Teil einer internationalen Entwicklung ist, die die Popularität des Begriffs begründet, so lässt sich doch ein spezifischer Akzent in dieser Debatte identifizieren. Kennzeichnend für Governance in Deutschland ist das Zusammentreffen einer wissenschaftlichen Konzeptentwicklung mit einer politischen Reformkonjunktur, das sich Ende der 1990er/Anfang der 2000er-Jahre in

politischen Reformkonzepten mit direktem Bezug zu sozialwissenschaftlichen Konzepten und auch in der Institutionalisierung von Ausbildungsprogrammen, wie den Governance-Schools, manifestierte. Seit dieser Hochkonjunktur hat zwar Governance als Schlagwort wenig an Bedeutung verloren, allerdings ist das Gewicht einer policy-orientierten Verwaltungsforschung gerade in den Teildiskursen von Governance, die sich mit Policy-Making, institutionellen Innovationen und öffentlichen Dienstleistungen befassen, eher zurückgegangen. Wie ich im Folgenden zeigen will, ist diese „Ironie des Schicksals“ auch wissenschaftsinternen Entwicklungen geschuldet. Die Konzeptentwicklung, die den Weg zu Governance bereitet hat, brachte zugleich eine Schwächung des vormals klaren Paradigmas der policy-orientierten Verwaltungsforschung mit sich. „Schwächung“ bezieht sich dabei einerseits auf die Bedeutung verwaltungswissenschaftlicher Konzepte und Inhalte in aktuellen Governance-Debatten und lässt sich anhand ihrer aktuellen Schwerpunkte – im Vergleich zur frühen Phase der Governance-Debatten – erkennen. Andererseits bezieht sich Schwächung auf die Position der policy-orientierten Verwaltungsforschung, ihre Themen und Konzepte innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft insgesamt. Hier kann die Schwächung an „Kollateralschäden“ der Konzeptentwicklung erkannt werden, d.h. an vormals zentralen Themen und Problemen, die in der aktuelleren Verwaltungswissenschaft nur noch eine geringe Rolle spielen.

Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, diese Entwicklung nachzuzeichnen und die wissenschaftsinternen und -externen Faktoren und das Zusammenwirken wissenschaftlicher und politisch-praktischer Faktoren dieser Entwicklung zu analysieren. Insbesondere für die Analyse der Interaktion wissenschaftlicher und politischer Debatten greife ich auf das Konzept der „Diskurskoalitionen“ (Wagner 1990) bzw. „Reformkoalitionen“ (Wollmann 1996) zurück, das die Kongruenz wissenschaftlicher und politischer Debatten und Konzepte als wichtigen Faktor für die Durchsetzung wissenschaftlich begründeter Reformkonzepte erkennt. Der Aufsatz kann dabei keinen umfassenden wissenschaftssoziologischen Anspruch stellen, versucht aber die Darstellung der Konzeptentwicklung mit einer Analyse politischer Reformkonzepte zu verbinden – und wissenschaftliche Diskurse und Institutionalisierungsformen im Lichte des Zusammenspiels von Wissenschaft und politischer Praxis zu betrachten.

Der Beitrag basiert sowohl auf einer recht umfassenden Literatur- und Dokumentenanalyse (u.a. Archiv des WZB und der Hertie School of Governance) sowie Interviews mit acht Protagonist*innen und Beobachter*innen aus den unterschiedlichen Entwicklungsphasen (siehe Anhang). Zentrale Themen der Interviews waren die wissenschaftliche Konzeptentwicklung im Zusammenhang mit dem jeweiligen reformpolitischen Kontext sowie die Hintergründe zur institutionellen Entwicklungen der Forschung.

Im Folgenden gehe ich weitgehend chronologisch vor und beginne mit der Gründung und Etablierung, um dann die Schwächung der policy-orientierten Verwaltungsforschung im Zuge der Neuorientierung der Policy-Forschung im Kontext der „Steuerungsdiskussion“ darzustellen. Anschließend komme ich zu dem „Zwischenhoch“ der Verwaltungswissenschaft in Folge des Aufstiegs von Governance, um abschließend „Kollateralschäden“ dieser Entwicklung zu behandeln, d.h. darzulegen, welche vormals relevanten Themen und Fragestellungen vernachlässigt und anderen Disziplinen oder Teildisziplinen kampflos überlassen wurden. Dabei soll auch immer wieder aufgezeigt werden, wie in den einzelnen Phasen die Konzeptentwicklung und die materiellen Forschungsergebnisse Wegbereiter für das Governance-Paradigma waren und wie sich mit dieser Entwicklung die Verwaltungswissenschaft verändert hat.

2 Profilierung der policy-orientierten Verwaltungsforschung in Reformkoalitionen

Wie vielfach beschrieben (*Bogumil/Jann* 2009), hat sich in Deutschland eine eigenständige sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung seit Mitte der 1960er-Jahre entwickelt. In Abgrenzung zu einer normativen Verwaltungslehre der Rechtswissenschaften und einer vorwiegend an der Inputdimension des politischen Prozesses interessierten Politikwissenschaft, die sich ebenfalls noch im Wiederaufbau befand, bestand die gemeinsame Orientierung unterschiedlicher verwaltungswissenschaftlicher Beiträge in einer empirischen Analyse von administrativen Strukturen und Prozessen. Neben (organisations-) soziologischen Beiträgen ging es den politikwissenschaftlichen Vertreter*innen der Verwaltungsforschung darum, die Rolle des arbeitenden Staates und die Relevanz administrativer Strukturen und Prozesse innerhalb des Institutionengefüges der (noch neuen) Bundesrepublik herauszustellen. Neben den Lehrbüchern von *Ellwein* (1966) und *Morstein-Marx* (1965) wird in diesem Kontext immer wieder die programmatische Schrift von *Wilhelm Hennis* (1965) zitiert, wobei die dezidiert normative Perspektive von *Hennis* nicht über eine Außenseiterrolle hinaus kam.

Diese Arbeiten können also als Beleg für ein zunehmendes Interesse an der wissenschaftlichen Beschäftigung mit Verwaltung gelten – eine wissenschaftliche Entwicklung, die bereits in den 1960er-Jahren durch das wachsende Interesse der politischen Praxis an der Rolle der Verwaltung angestoßen wurde. Das betrifft insbesondere die Ausweitung von Staatsaufgaben nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern auch hinsichtlich der qualitativen Anforderungen an Verwaltungshandeln in einem politischen Kontext, der zunehmend ambitionierte Ziele formulierte. In den genannten Arbeiten von *Ellwein* und Anderen ist aber nicht der entscheidende Bezugspunkt für die Konzeptbildung einer policy-orientierten Verwaltungsforschung zu finden. Dieser bestand in der sich in den USA bereits durchsetzenden „Policy-Orientierung“ – einem Verständnis von Politik als „Prozeß also, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (*Scharpf* 1973, S. 15). Eine wichtige Rolle dürfte dabei gespielt haben, dass zentrale Protagonist*innen der sich herausbildenden policy-orientierten Verwaltungsforschung wiederholt Studien- und Forschungsaufenthalte in den USA durchführten.

Bemerkenswert ist dabei, dass der zentrale Bezugspunkt für diese Policy-Orientierung weniger in den Arbeiten des meist als „Gründungsvater“ der Policy-Forschung betrachteten *Harald Lasswell* bestand. Sein Aufruf für eine interdisziplinäre Expert*innenwissenschaft, die zugleich demokratiefördernd sein sollte, spielte in der Konzeptbildung keine zentrale Rolle. Die anwendungsorientierte Policy Analyse und die Modelle rationaler Planung (insbesondere die Budgetplanung, PPBS) waren hingegen wichtige Bezugspunkte – zunächst mit hohen Erwartungen an ihr Wirksamkeitspotenzial³ und recht bald in zunehmend kritischer Auseinandersetzung mit diesen Ansätzen (vgl. *Schmid/Treiber* 1975, S. 39ff). Zwar ging es den Protagonist*innen auch darum, die autonome Handlungskapazität des politisch-administrativen Systems zu erhöhen und die organisatorischen Voraussetzungen für eine „aktive Politik“ (*Mayntz/Scharpf* 1973) zu schaffen. Allerdings rückten rasch die Grenzen rationalistischer Planungsmodelle in den Vordergrund, und es ging darum, die politische Logik von Entscheidungsprozessen innerhalb der Regierungsorganisation erst einmal analytisch zu durchdringen und empirisch zu erforschen, um auf dieser

Grundlage Ansatzpunkte für Erweiterungen der Handlungskapazitäten identifizieren zu können (insbesondere eine Stärkung der politischen Leitung der Ministerien).

Wichtiger als präskriptive Entscheidungsmodelle im Sinne des PPBS wurden Ansätze, die sich mit der Rolle von Institutionen und Entscheidungsprozessen – also dem, was *Scharpf* (2000) später als „interaktionsorientierte“ Dimension der Policy-Forschung bezeichnete – befassten (insbesondere *Lowi* 1964 mit weiteren Nachweisen). Die US-amerikanische „Public Administration“ kritisierte *Scharpf* als „präskriptive Kunstlehre vom effizienten Verwalten“ (1973, S. 10). Während die Arbeiten von *Ellwein* gewisse Anknüpfungspunkte boten, fungierte das systemtheoretische Konzept einer Verwaltungswissenschaft von *Luhmann* vor allem als Kontrapunkt für die eigene Konzeptentwicklung, d.h. diente zur Herausstreichung von Unterschieden im Grundverständnis von Verwaltung und Politik und dem Verhältnis der beiden zueinander. *Luhmanns* Konzeption von Verwaltung als eigenes gesellschaftliches Teilsystem, das ja nicht nur die Verwaltung im engeren Sinne, sondern auch Regierung und Parlament einschloss, erschien *Scharpf* als zu umfassend, und vor allem konnte die Beschränkung der Rolle von Politik auf quasi inhaltsleere Legitimationsbeschaffung nicht überzeugen. Anknüpfend an die Verwendung des Policy-Ansatzes für Entscheidungsprozessstudien in der Stadtentwicklung (Verkehrsplanung) durch den Konstanzer Kollegen *Rolf-Richard Grauhan* (1970a, 1970b)⁴ ging es vielmehr darum, die in ersten empirischen Untersuchungen (z. T. durchgeführt in Projektseminaren an der Universität Konstanz⁵) deutlich werdende Rolle der Verwaltung bei der Vorprägung und Durchsetzung politischer Entscheidungen konzeptionell und empirisch zu erfassen. Hierin besteht der Kern der sich herausbildenden policy-orientierten Verwaltungsforschung, die *Scharpf* Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft genannt hat und dessen Orientierung er folgendermaßen zusammenfasst:

In so angelegten Untersuchungen kann der Entscheidungsbeitrag der Bürokratie heraus gearbeitet werden; es kann gezeigt werden, welche Probleme verdrängt, welche Ziele vernachlässigt und welche Handlungsalternativen in der Phase der Entscheidungsvorbereitung von der Verwaltung bereits ausgeschieden wurden, ehe irgendein verantwortlicher Politiker mit dem Entscheidungsvorschlag befasst war. Untersuchungen dieser Art brauchen auch nicht bei der formellen Entscheidung einer gesetzgebenden Körperschaft oder eines Ministers ihr Ende finden, sondern sie können in die Durchführungsphase hinein ausgedehnt werden und dann zeigen, wie viele Fragen durch die formelle politische Entscheidung noch nicht entschieden wurden und wie nun der engere oder weitere Handlungsrahmen durch die Verwaltung inhaltlich ausgefüllt oder verändert wird. (*Scharpf* 1973, S. 16)

Diese im Aufbau befindliche policy-orientierte Verwaltungsforschung erhielt Ende der 1960er-Jahre den entscheidenden Schub durch die Zusammenarbeit mit der politischen Praxis. Beginnend zu Zeiten der Großen Koalition (1966-69) und intensiviert im Rahmen der sozialliberalen Koalition seit 1969 öffnete sich der Regierungsapparat für eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialwissenschaften generell und den Verwaltungswissenschaften im Besonderen. Die schulbildenden Studien von *Mayntz* und *Scharpf* zur Programmentwicklung in der Ministerialverwaltung sind im Rahmen der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR), die 1968 von Kabinett Kiesinger eingesetzt wurde und bis 1975 aktiv war, durchgeführt worden. Diese Zusammenarbeit mit der Praxis ermöglichte den Wissenschaftler*innen den notwendigen Zugang, um Entscheidungsprozess-Studien im Sinne der policy-orientierten Verwaltungsforschung überhaupt durchführen zu können.⁶

Diese Zusammenarbeit im Rahmen der PRVR hat *Peter Wagner* (1990: S. 391-398) in seiner historischen Studie über die Ko-Entwicklung von Sozialwissenschaften und

Staat als „Diskurskoalition“ bezeichnet. Er demonstrierte dabei, dass die „Koalitionspartner“ aus einer Position der Schwäche heraus diese Koalition eingegangen sind, die Politik, um sich wissenschaftliche Legitimation für ein umstrittenes Projekt zu holen (und auch das Reformprojekt der Sozialdemokratie zu stärken), die Wissenschaft, um Legitimation für eine ebenfalls noch neue und umstrittene Teildisziplin zu erhalten. Zudem analysiert *Wagner*, dass die Diskurskoalitionen durch überhöhte Erwartungen vor allem von Seiten der Politik an die Wissenschaft geprägt waren und somit eine Enttäuschung vorprogrammiert war. So ist es wohl dem persönlichen Einsatz von Horste Ehmke als Chef des Kanzleramts in der sozialliberalen Bundesregierung unter Willy Brandt zu verdanken, dass die Arbeit der Projektgruppe trotz erster Enttäuschungen über die Praxis ehrgeiziger planungspolitischer Reformvorhaben, insbesondere dem System der ressortübergreifenden Aufgabenplanung (vgl. *Der Spiegel* 1971), fortgesetzt und dem Forscherteam um *Mayntz* und *Scharpf* weiterhin Zugang zu den Ministerien ermöglicht wurde.⁷ Nachdem sich erste Versuche einer umfassenden Einführung moderner Planungs- und Entscheidungstechniken schnell als zu ambitioniert erwiesen und die Wissenschaftler*innen auch die Grenzen dieser Verfahren in der Praxis der Programmentwicklung erkannten, versuchten die späteren Projekte im Rahmen der PRVR viel stärker, selektiv politische Schwerpunktsetzungen organisatorisch umzusetzen.⁸ Aber auch die avisierte Reform der Abteilungsstrukturen im Bundesverkehrsministerium, weg von einer Orientierung an den Verkehrsträgern, erwies sich als nicht durchsetzbar (vgl. auch *Garlichs/Müller* 1977).

Das ambitionierte Projekt der planungspolitischen Reformen scheiterte trotz der fortgesetzten Arbeit der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform sowie weiterer zentraler Reformkommissionen (insbesondere der Kommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts, der Kommission zur Erforschung des Wirtschaftlichen und Sozialen Wandels sowie der Enquete-Kommission Verfassungsreform). „Scheitern“ bezieht sich allerdings vor allem auf den Anspruch und Ansatz einer umfassenden ressortübergreifenden Aufgabenplanung, die sich nicht nur an den Widerständen der Ressorts die Zähne ausbiss, sondern sich auch als wenig nutzbringend für die Vorbereitung politischer Entscheidungen erwies. Bei der Bewertung dieses Reformansatzes ist zudem zu bedenken, dass es den Akteur*innen vor allem um eine Stärkung der Kontroll- und Koordinationsfunktion des Kanzleramts ging, und das System der Aufgabenerfassung hauptsächlich als ein Frühwarnsystem für Initiativen der Ressorts diente, nachdem die zu Adenauers Zeiten noch effektiven informellen Kanäle durch persönliche Netzwerke schon zu Zeiten Kiesingers nicht mehr ausreichend funktionierten. Nach Einschätzung von *Fritz W. Scharpf* konnte sich Helmut Schmidt nach Einstellen der umfassenden Aufgabenerfassung wieder verstärkt auf ein gut funktionierendes informelles Netzwerk seines Kanzleramtschefs Schüler stützen.⁹ Auf organisatorischer Ebene haben die planungspolitischen Reformen zudem durchaus zur Stärkung sowohl der Analysekapazitäten in den Ressorts (vgl. *Wollmann* 1989) als auch der Koordinationskapazität des Bundeskanzleramts geführt.

Unabhängig von der Bewertung der planungspolitischen Reformen hat die policy-orientierte Verwaltungsforschung ihre Etablierung wesentlich diesem Kontext und der Zusammenarbeit in der Reform- oder Diskurskoalition zu verdanken. Auch wenn die praktische Zusammenarbeit zwischen der Ministerialverwaltung und den wissenschaftlichen Expert*innen durch zahlreiche Spannungen und Missverständnisse geprägt war (vgl. *Hegelau* 1977; *Schatz* 1977), hat diese Reformkoalition nicht nur einen Legitimationsschub für die Verwaltungswissenschaft bewirkt, sondern mit dem außerordentlichen Feldzugang auch eine zentrale Voraussetzung für die praktische Machbarkeit des policy-

orientierten Ansatzes zur Untersuchung des „Entscheidungsbeitrags“ der Verwaltung geschaffen. Die im Kontext der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform durchgeführten Studien zur Programmentwicklung in der Ministerialverwaltung (*Scharpf* 1973; *Mayntz/Scharpf* 1975) haben den Kern einer policy-orientierten Verwaltungsforschung definiert und nicht wenige Nachwuchswissenschaftl*innen akademisch sozialisiert. Die in diesem Kontext entwickelten Konzepte haben die theoretische Orientierung dieser Forschung auf Jahre geprägt. Insbesondere die Unterscheidung von positiver und negativer Koordination, die eine Formalisierung der empirisch beobachteten Formen der Ressortkoordination darstellt, ist nicht nur von *Scharpf* weiterverwendet und -entwickelt worden, sondern gilt bis heute als konzeptioneller Fixpunkt von Arbeiten zur Politikkoordination (vgl. etwa *Hustedt/Seyfried* 2016; *Bogumil/Jann* 2009). Neben dem analytischen Wert von positiver und negativer Koordination trugen die Arbeiten von *Mayntz* und *Scharpf* zur Ressortkoordination aber auch zur Entmystifizierung überkommener Vorstellungen von politischer Steuerung bei. Vor allem zeigten die Arbeiten die Grenzen einer hierarchischen Steuerung im Verhältnis von Exekutivpolitiker*innen und Ministerialbeamt*innen, das eher dem Modell eines (oft stillen) Dialoges als einem strikt hierarchischen Verhältnis entspricht (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1975, S. 100). Auch im Verhältnis zwischen Organisationseinheiten eines Ressorts und zwischen Ministerien zeigte sich, dass horizontale Selbstkoordination eine viel prägendere Rolle spielt als hierarchische Koordination (Beleg).

Die Methodik und konzeptionelle Fundierung dieser Studien – obgleich als Projektberichte aufgrund des Vetos des Bundesinnenministeriums nie veröffentlicht – bildeten den Kern der policy-orientierten Verwaltungsforschung, die sich in der Folgezeit auch institutionell etablierte. Nach frühen Institutionalisierungen in der universitären Lehre, insbesondere mit dem 1968 gestarteten interdisziplinären Studiengang Verwaltungswissenschaften an der zu diesem Zeitpunkt ebenfalls noch neuen Universität Konstanz, kam es in den frühen 1970er-Jahren zu weiteren Institutionalisierungen, etwa mit der Übernahme der Leitung des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin durch *Fritz Scharpf* im Jahr 1973. Zugleich wurde der Policy-Orientierung zu diesem Zeitpunkt noch eine große Skepsis, wenn nicht Ablehnung, entgegen gebracht. Sie galt aus Sicht der linken Sozialtheorie als technokratisch und herrschaftsstützend. Aber auch die etablierte Politikwissenschaft insgesamt stand der Policy-Forschung noch sehr lange kritisch gegenüber, wie die Kontroversen des DVPW Symposiums „Policy-Forschung und traditionelle Politikwissenschaft“ (*Hartwich* 1985) zeigten. Gleichwohl etablierte sich die policy-orientierte Verwaltungsforschung auch nach dem Ende der Planungseuphorie und die im folgenden Abschnitt skizzierte Konjunktur der Implementationsforschung spielte hierbei eine wichtige Rolle.

Zusammenfassend ist über diese Gründungsphase der policy-orientierten Verwaltungsforschung festzuhalten,

1. dass ihre Etablierung im engen Zusammenhang mit einer reformpolitischen Konjunktur, der Zusammenarbeit von Praxis und Wissenschaft in Reformkoalitionen und dem hierdurch ermöglichten Zugang zu Entscheidungsprozessen in der Programmentwicklung der Ministerialverwaltung stand,
2. dass ihre Konzeptentwicklung zwar durch die Policy-Analyse aus den USA angeregt wurde, aber mit dem Fokus auf den Entscheidungsbeitrag der Verwaltung (unter Rückgriff auf organisationswissenschaftliche Konzepte) einen konzeptionellen Kern entwickelt hat und

3. dass die frühen Forschungen im Ergebnis zur Entmystifizierung von Stereotypen über die Rolle und Funktionsweise der Ministerialverwaltung geführt haben, insbesondere in Bezug auf ihre Rolle in der Programmentwicklung (im Verhältnis zur politischen Führung) und die geringe Bedeutung hierarchischer Steuerung.

3 Stärkung der Policy-Orientierung in der Implementationsforschung

Das rasche Abflauen der planungspolitischen Reformen aufgrund enttäuschender Erfahrungen mit ihren Instrumenten und auch angesichts der erneuten ökonomischen Krisenstimmung¹⁰ (Ölpreiskrise) hat, wie gesagt, nicht zu einer Schwächung des Policy-Ansatzes geführt. Einerseits wirkten die Untersuchungen von *Mayntz* und *Scharpf* im Kontext der Projektgruppe als Anstoß für weitere Studien über die Rolle der Ministerialverwaltung in der Politikformulierung und ihre Reformfähigkeit.¹¹ Andererseits rückte zunehmend die Vollzugsebene in den Mittelpunkt. Die „Entdeckung“ der Implementationsphase als – womöglich entscheidende – Phase des Policy-Making wird dabei der Arbeit von *Pressman* und *Wildavsky* (1973) zugeschrieben (vgl. *Wegrich* 2015a), und die Studie wirkte auch auf deutsche Verwaltungswissenschaftler als „Augenöffner“. Forschungs- und Beratungsaufträge aus der Regierung gaben dann erneut den Anstoß für eigene empirische Studien (vgl. *Wollmann* 1985): Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat das bekannte Gutachten von *Renate Mayntz* und Mitarbeiter*innen über Vollzugsprobleme der Umweltpolitik in Auftrag gegeben, das Bundesbauministerium hat die Implementation des Städtebaurechts und das Bundesarbeitsministerium den Erfolg von Beschäftigungsprogrammen per Auftragsforschung untersuchen lassen. Der Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis im Rahmen der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, die ja noch bis 1975 aktiv blieb, war wohl ein wichtiger Generator für diese Aufträge aus der Bundesregierung.¹² Mit anderen Worten, die „alte“ Reformkoalition schob auch nach dem Abflauen der Planungseuphorie noch die neue Phase der Implementationsforschung an.

Eine stärker wissenschaftlich eigenständig verfasste Implementationsforschung etablierte sich ab Mitte der 1970er-Jahre auf Grundlage dieser anwendungsorientierten Auftragsforschung, insbesondere im Rahmen des vom Bundesforschungsministerium geförderten DFG Forschungsverbundes, in dessen Rahmen die von *Renate Mayntz* herausgegebenen Sammelbände (1980, 1983) entstanden, aber auch im Kontext des DVPW Arbeitskreises lokale Politikforschung (*Wollmann* 1980a). Auch am Internationalen Institut für Management und Verwaltung am WZB wurden neben den bekannten Studien zur Politikverflechtung (die Teil des DFG-Forschungsverbundes waren) auch eine Reihe weiterer Implementationsstudien (u.a. zur Beschäftigungspolitik) durchgeführt.¹³

Die Implementationsforschung war dabei nicht nur eine natürliche Domäne der Verwaltungswissenschaft, sondern führte auch zu einer weiteren Stärkung der Policy-Orientierung in der Politikwissenschaft. Zwar zielte die Implementationsforschung auf die Analyse des administrativen Vollzugs (zentral-)staatlicher Handlungsprogramme und übernahm dabei – möglicherweise unkritisch – die Zielparameter des Gesetzgebers, was seinerzeit als „Gesetzgeberperspektive“ kritisiert wurde (vgl. *Wollmann* 1980b; *Wegrich* 2017). Gleichzeitig ging es der politikwissenschaftlichen Implementationsforschung in durchaus kritischer Absicht auch darum, das Zusammenwirken politischer und administ-

rativer Faktoren in diesen Prozessen zu untersuchen. Es war gerade die Implementationsforschung, die mit überkommenen Vorstellungen über den unpolitischen Vollzug politischer Programme aufräumte und die politische Dimension von Implementation thematisierte. Dabei ging es einerseits darum, den Entscheidungsbeitrag der Verwaltung in Implementationsprozessen zu untersuchen, also zu analysieren wie bürokratische Strukturen, Rationalitäten und Handlungsmuster den Politikvollzug beeinflussten. Andererseits war es aber auch das Ziel, den Einfluss politischer Faktoren auf Implementation zu analysieren, etwa in Bezug auf die Interessenkonflikte, die vor dem Hintergrund von Formelkompromissen und Zielkonflikten in der Politikformulierung „erst in der Durchführungsphase aufbrechen“ (Wollmann 1980a, S. 25).

In der Entwicklung der policy-orientierten Verwaltungsforschung kam der Implementationsforschung allerdings auch eine – zumindest in der Rückschau sichtbar werdende – Doppelrolle zu. Sie zeigte auf der einen Seite das Potenzial der policy-orientierten Verwaltungsforschung und konnte die Relevanz administrativer Faktoren im Zusammenwirken mit politischer Logik und Einflussnahme verdeutlichen. Die Implementationsforschung wurde in den 1970er-Jahren zum zentralen Zweig der Policy-Forschung und produzierte Forschungsergebnisse, die etablierte Vorstellungen über Staat und Verwaltung und politische Steuerung ins Wanken brachten. Aber genau diese Forschungsergebnisse unterminierten auf der anderen Seite das der Implementationsforschung zugrunde liegende analytische Gerüst. Dieses analytische Gerüst bestand aus drei zentralen Variablenbündeln (vgl. Mayntz 1977), die als entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg des Programmvollzugs betrachtet wurden: (1) die Merkmale des Programms (also das Instrumentarium und dessen Ausgestaltung, das Policy Design), (2) die Merkmale des Implementationssystems, also vor allem die administrativen Strukturen, Zuständigkeiten, Anreizstrukturen und Handlungsmuster und (3) die Merkmale der Adressaten. Auf Grundlage dieses analytischen Gerüsts richtete sich die empirische Forschung vorwiegend auf den Vollzug einzelner Programmtypen: Unterschieden wurden regulative, Anreiz- und Leistungsprogramme sowie sogenannte „Persuasivprogramme“, also Überzeugungsprogramme und Informationskampagnen u.Ä. Es wurde versucht, typische Handlungsmuster und Bedingungen erfolgreicher Implementation zu identifizieren. Entsprechend wurden den einzelnen Programmtypen spezifische Implementationsprobleme zugeordnet, etwa die ungleiche Durchsetzung regulativer Normen je nach Widerstandspotenzial der Adressaten regulativer Politik, Mitnahmeeffekte bei Anreizprogrammen etc. (vgl. Mayntz 1982, S. 82).

Allerdings entdeckte man im Zuge der empirischen Forschungen auch Handlungsmuster, die sich nicht so einfach mit der (linearen) Vorstellung eines Politikvollzugs durch die zuständigen Behörden in Einklang bringen ließen. Insbesondere war die Beobachtung auffällig, dass sich Vollzugsbehörden systematisch und nicht nur ausnahmsweise auf Verhandlungen mit den Adressaten von Regulierungen und Programmen einlassen und dabei eine erstaunliche Flexibilität in der Handhabung von Standards zeigten (vgl. Hucke/Bohne, S. 191ff.). Die verhandelnde Verwaltung im Politikvollzug wurde entdeckt. Implementation war also mehr politische Aushandlung als rein administrativer Vollzug. Die „Merkmale der Adressaten“ erschienen als zunehmend relevanter Faktor für die Politikimplementation. Mit Blick auf die unmittelbare Vollzugsebene stellte sich heraus, dass die (netzwerkartigen) Verbindungen und Akteurskonstellationen zwischen administrativen, politischen und gesellschaftlichen Akteuren die eigentlich entscheidenden Faktoren und Mechanismen sind und weniger die Merkmale des Programms oder die ad-

ministrativen Strukturen als solche. Nicht nur wurde festgestellt, dass diese lokalen Akteurskonstellationen ein wichtiger Faktor für Verlauf und Ergebnis von Implementationsprozessen sind, auch wurde deutlich, dass die Akteurskonstellationen bereits auf der Ebene der Politikformulierung wichtige Vorprägungen für den Implementationsprozess vornehmen – etwa in Bezug auf die Frage, inwieweit Interessenorganisationen von Adressatengruppen an der Politikformulierung mitwirken und somit auch ein „Commitment“ für die Implementation abgeben können. Andersherum haben Implementationsstrukturen auch Einfluss auf die Politikformulierung, z.B. wenn die „Antizipation von Implementationsproblemen“ (*Scharpf* 1978, S. 8) zum Ausschluss bestimmter Policy-Optionen führt. Auf der Ebene der Street-Level Bureaucrats stellte sich die Situation wiederum weniger als Vollzug einzelner Programme dar, sondern vielmehr als „Bewältigung“ einer problematischen administrativen Aufgabe angesichts knapper Ressourcen, einer Vielzahl unterschiedlicher und widersprüchlicher Regelungen, Programme und Anforderungen (*Lipsky* 1980). Implementationsforschung sollte daher in Form eines „Backward Mappings“ (*Elmore* 1979) die Situation des unmittelbaren Vollzugsagenten als Ausgangspunkt nehmen und zurückverfolgen, welche Policy-Entscheidungen auf höherer Ebene deren Handlungssituation beeinflussen.

In beiden Perspektiven – der Debatte um Netzwerke und Kooperation auf der einen Seite und dem Bottom-up/Street Level Bureaucracy-Ansatz auf der anderen – wird das Paradigma der Implementationsforschung in Frage gestellt. Wenn sich im Zuge empirischer Studien Implementation eher als Fortsetzung der politischen Auseinandersetzung mit anderen Mitteln denn als unpolitischer Vollzug darstellt, wenn Akteursbeziehungen und Netzwerke eine wichtigere Rolle spielen als das Design der Policy Instrumente und wenn die Grenzen zwischen Implementation und Politikformulierung sich in der Praxis als fluid herausstellen, dann macht es immer weniger Sinn, „Implementation“ als analytischen Kern aufrecht zu erhalten und nach den Faktoren für mehr oder weniger erfolgreiche Implementation zu fragen.¹⁴ Stattdessen erscheint es lohnender, sich den neu entdeckten Phänomenen – der „kooperativen Verwaltung“ (*Benz* 1994), den Policy Netzwerken, den Verhandlungssystemen und dem „kooperativen Staat“ insgesamt – direkt und ohne das analytische Gerüst und die enge Umsetzungsfrage der Implementationsforschung zuzuwenden.¹⁵

Diese Entwicklung ist insofern paradox, als dass die Implementationsforschung nicht nur innerhalb der Policy-Forschung die zentrale Forschungsperspektive der späten 1970er/frühen 1980er-Jahre bildete und die Konzeptentwicklung prägte, sondern auch die Policy-Forschung im Rahmen der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen an Bedeutung gewann und kontroverse Diskussionen über das Verhältnis der Policy-Forschung zu den traditionellen Teildisziplinen auslöste (vgl. *Hartwich* 1985). Just zu der Zeit, als die Policy-Forschung zu einem etablierten (und viele würden sagen zu dem produktivsten) Teil der Politikwissenschaft wurde, zeichnete sich eine konzeptionelle Neuorientierung insbesondere mit Folgen für die policy-orientierte Verwaltungsforschung ab.

4 Neuorientierung der Steuerungsdiskussion und Ausdifferenzierung von Policy- und Verwaltungsforschung

Die Abkehr von dem Paradigma der Implementationsforschung und die Hinwendung zu den gesellschaftlichen Sektorstrukturen vollzogen *Renate Mayntz* und *Fritz Scharpf* Mitte

der 1980er-Jahre mit der Neugründung des Max-Planck Instituts für Gesellschaftsforschung (MPIFG), dessen Gründungsdirektorin *Renate Mayntz* wurde und zu dem *Fritz Scharpf* 1986 als Ko-Direktor hinzustieß.¹⁶ Im Rahmen des Forschungsprogramms des MPIFG spielten staatliche Akteure und Institutionen zwar weiterhin eine wichtige Rolle, allerdings vor allem als Interaktionspartner der gesellschaftlichen Sektoren, dessen interne Strukturen und Dynamiken deutlich mehr Aufmerksamkeit erhielten als die staatlichen Binnenstrukturen. Angelegt ist hier bereits die analytische Variante des Governance-Ansatzes, denn es ging nicht mehr um die Steuerungsversuche eines staatlichen Akteurs, sondern um die Interaktions- und Verhandlungsprozesse staatlicher, nicht-staatlicher und halbstaatlicher Akteure in Verhandlungssystemen.

Neben der Entwicklung des entsprechenden analytischen Rahmens, des akteurzentrierten Institutionalismus (*Mayntz/Scharpf* 1995), spielte in der (steuerungs-)theoretischen Diskussion auch die intensiv geführte Diskussion mit dem Steuerungsskeptizismus der Systemtheorie *Niklas Luhmanns* eine wichtige Rolle (*Luhmann* 1989; *Scharpf* 1989). Systemtheoretische Perspektiven, im Original von *Luhmann* oder pragmatischer wie im steuerungstheoretischen Konzept von *Willke* („dezentrale Kontextsteuerung“ (1983)), erfreuten sich zeitweise einer erheblichen Popularität, und die steuerungstheoretische Debatte kreiste um die Frage der (Un-)Möglichkeit politischer Steuerung, aber auch um theoretische Grundannahmen, etwa die Rolle gezielten Akteurshandelns (siehe *Scharpf* 1989; *Schimank* 1985, 1988).

In Folge dieser Entwicklung verschob sich der Schwerpunkt der steuerungstheoretischen Diskussion jedenfalls hin zu den Interaktionszusammenhängen in einzelnen Sektoren und dem Zusammenspiel von Selbstorganisation und staatlicher Steuerungsimpulsen. Die Entwicklung von Selbstregelungsmustern, wie etwa in Professionen (*Döhler/Manow* 1997), spielte eine zentrale Rolle. Die Interaktionen der Akteure und die sektoralen Regelungsstrukturen wurden wichtiger als die Form der staatlichen Intervention, die sich zudem nach weit verbreiteter Diagnose mehr und mehr in Richtung „weicher Interventionsformen“ verschob. Insgesamt wurden Ansätze des „kooperativen Staates“ (*Hesse* 1990), der „kooperativen Verwaltung“ (*Benz* 1994) und Tendenzen der „Enthierarchisierung“ und der Steuerung und Koordination in Verhandlungssystemen (*Scharpf* 1992) und horizontalen Netzwerken (*Marin/Mayntz* 1991) zu den dominanten Perspektiven in der Policy- und Verwaltungsforschung.

Dieser „kooperative Staat“ verzichtet dabei bewusst auf hierarchische Steuerungsversuche, deren Erfolgsaussichten nicht nur wegen des Widerstandspotenzials gesellschaftlicher Akteure, sondern auch wegen der Komplexität der Regelungsmaterie als gering eingeschätzt wurden. Problemlösung erfolgt demnach eher in Verhandlungssystemen mit gesellschaftlichen Akteuren oder durch Delegation von Regelungskompetenzen an diese (*Döhler/Manow-Borgwardt* 1992, S. 572). Dieser fast schon paradigmatische Wandel, von der Implementationsforschung vorbereitet, war der zentrale Wegbereiter für die Governance-Perspektive, die sich in ihrer analytischen Variante auf die (Misch-)Formen von institutionalisierten Regelungsmustern zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in grundsätzlich eher horizontal geprägten Verhandlungssystemen richtet. Diese analytische Perspektive schließt zwar Hierarchie und Markt als basale Governance-Formen ein, aber ihr Aufschwung ist eng verbunden mit der geschilderten Entwicklung der Steuerungstheorie weg von hierarchischen Interventionsformen (*Zürn* 2008). In etwas anderer Akzentuierung als im internationalen Sprachgebrauch wurde Governance im deutschsprachigen Raum für Regieren im kooperativen Staat verwendet (*Mayntz* 2008, S. 45).

Wie gesagt, spielten in diesem Kontext staatliche Binnenstrukturen eine untergeordnete Rolle. Zwar blieb die Entwicklung und Reform des deutschen Föderalismus ein zentrales Thema, und auch mit Blick auf die EU kommt man an den institutionellen Spielregeln des Policy-Making innerhalb der staatlichen Institutionen nicht vorbei. Die Ministerialverwaltung als Akteur der Politikformulierung rückte aber kaum noch ins Zentrum des Forschungsinteresses. Die Steuerungsdiskussion und die Policy-Forschung verabschiedeten sich von der Verwaltung(-sforschung). Selbstverständlich gab und gibt es weiterhin Schnittmengen zwischen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, aber gleichwohl kam es zu einer deutlichen Ausdifferenzierung dieses vormals verbundenen Feldes (vgl. *Döhler* 2014; *Janning* 2006). Während sich die Policy-Forschung vor allem dem Policy-Netzwerkansatz und den Regelungsstrukturen in diesen zuwandte (vgl. den von *Scharpf* 1993 herausgegeben Sammelband), erhielten die Kernthemen der policy-orientierten Verwaltungsforschung innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft zunehmend weniger Aufmerksamkeit. Stattdessen rückten andere Forschungsthemen (wieder) stärker in den Vordergrund, etwa das Verhältnis von Politik und Verwaltung oder die Rekrutierung und Selektion von Verwaltungseliten und Exekutivpolitiker*innen. Prägend für die 1990er-Jahre waren zudem zwei „Praxisschocks“.

Das war zunächst die Transformation der Verwaltung in den ostdeutschen Ländern und Kommunen, die die Forschungsagenda bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre prägte, und bei deren Erforschung steuerungstheoretische Fragen keine zentrale Rolle spielten, ging es doch um den Aufbau einer funktionierenden Verwaltung sowie um die Entwicklung demokratischer Gemeinwesen auf kommunaler und Länderebene. Themen wie Institutionentransfer, Elitenwechsel, Werte und Einstellungen und das Verwaltungshandeln nach rechtsstaatlichen Maßstäben standen im Vordergrund (*Wollmann* 1997). Der zweite Praxisschock war die von der kommunalen Ebene ausgehende „Modernisierungswelle“ nach dem Modell des „Neuen Steuerungsmodells“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung reagierte zunächst etwas konsterniert auf die Verbreitung des Modells im Tempo eines „Buschfeuers“ (*Reichard* 1994, S. 5). In den späten 1990er-Jahren entwickelte sich die Evaluation der Wirkungen der „Verwaltungsmodernisierung“ für etwa eine Dekade aber zu einem zentralen Feld der Verwaltungsforschung. Hier ging es vor allem um die vergleichende Analyse von Reformverläufen, Ergebnissen und Auswirkungen auf kommunaler und Länderebene in Deutschland (*Bogumil et al.* 2007) und im internationalen Vergleich.

Als diese Reformwelle eigentlich schon weitgehend abebbte und in den verwaltungspolitischen Diskursen Governance bzw. andere Ansätze des „Post-New Public Management“ ins Zentrum rückten, gewann „Public Management“ als zwar grundsätzlich interdisziplinär angelegte, aber in ihrer Stoßrichtung deutlich management-orientierte und dabei normativ „pro-Management“ geprägte Forschungslinie an Bedeutung. Das im deutschsprachigen Raum schon länger prägende Verständnis von „Public Management“ als Betriebswirtschaftslehre für den öffentlichen Sektor (vgl. *Bartels/Bouckaert/Jann* 2016) hat dabei im Anschluss an den Aufschwung einer vorwiegend quantitativ operierenden Forschung über die Wirkung von Managementinstrumenten, insbesondere Ansätzen der Zielsteuerung/des Performance Management, in den letzten Jahren wieder an Bedeutung gewonnen. Sicherlich auch motiviert durch den Erfolg einer entsprechenden Forschungslinie in den internationalen Top-Journals der Disziplin, entwickelte sich ein eigenständiger verwaltungswissenschaftlicher Teildiskurs, der einerseits durch eine strikte Orientierung

an quantitativen Methoden und andererseits durch einen individuellen „Public Manager“ als Untersuchungseinheit gekennzeichnet ist

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die policy-orientierte Verwaltungsforschung in einer breiteren Steuerungsdiskussion aufging, die sich zunehmend den gesellschaftlichen Sektorstrukturen zuwandte. Zugleich orientierte sich die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung thematisch und methodisch neu und andere disziplinäre Perspektiven gewannen in den Verwaltungswissenschaften (im Plural) an Bedeutung, insbesondere die „Public-Management“-Perspektive. Die Verwaltungsforschung wandte sich anderen Themen zu, einerseits ausgelöst durch „Praxischocks“, andererseits geprägt durch die Re-fokussierung der Forschung auf die Ebene der Individuen und einzelnen Organisationen (in diesem Zusammenhang ist auch die seit Ende der 1990er-Jahre boomende Forschung über „Agencies“ zu nennen).¹⁷ Während Entscheidungsprozessanalysen eine immer geringere Rolle spielten, wie übrigens auch Ländervergleiche mit wenigen Fällen, rückten klassische Themen, wie das Verhältnis von Politik und Verwaltung, Personalrekrutierung, das Rollenverständnis und die Politisierung des Verwaltungspersonals etc. wieder in den Vordergrund (*Schwanke/Ebinger* 2006; *Ebinger/Jochheim* 2009). Diese Forschungslinie hat sich in den letzten Jahren zunehmend biographischer Daten bedient, um Karriereverläufe und deren Determinanten zu analysieren (*Bach/Veit* 2016; *Fleischer/Seyfried* 2013). Während die Entwicklung in der Methodenpraxis auch Ausdruck der insgesamt in den Sozialwissenschaften stattfindenden Stärkung quantitativer Methoden ist, „passte“ diese Entwicklung in Deutschland zu der Konzeptentwicklung, die sich von Entscheidungsprozessanalysen einer policy-orientierten Verwaltungsforschung entfernte. Und während die Verwaltungswissenschaften auch weiterhin enge Praxiskontakte pflegten, insbesondere im Kontext der „Verwaltungsmodernisierung“, hat es eine der Gründungsphase entsprechenden Reformkoalition mit Beteiligung der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft nicht mehr gegeben. Die Reformdebatte wurde eher von der betriebswirtschaftlichen „Public-Management“-Perspektive geprägt.

5 Neue Reformkoalitionen in der Hochzeit von Governance

Während die Verwaltungswissenschaft sich also seit den 1990er-Jahren und verstärkt in den 2000er-Jahren von der zuvor prägenden Policy-Orientierung löste oder zumindest die Schwerpunkte verschob, entwickelte sich zeitgleich der Governance-Ansatz zum prägenden Diskurs der policy-orientierten Politikwissenschaft und darüber hinaus. Der Governance-Ansatz entwickelte sich dabei zunächst in Folge einer Art innerwissenschaftlichen Diskurskoalition, die sich seit etwa Mitte der 1990er-Jahre auf gemeinsamen Konferenzen insbesondere zwischen den Vertretern des Teilbereichs Internationale Beziehungen (insbesondere *Michael Zürn*) und den verwaltungswissenschaftlichen Politik- und Rechtswissenschaftlern (*Jann, Schuppert*) entwickelte.¹⁸ Auf dieser Grundlage entstand später eine Diskurskoalition im Sinne von *Wagner* (1990) zwischen Politik und Wissenschaft, erneut vorangetrieben durch reformorientierte Sozialdemokraten.

Diese Entwicklung spielte der Verwaltungswissenschaft insofern in die Hände, als dass die (innenpolitische) Governance-Debatte die Diagnosen und Konzepte der Policy- und Verwaltungsforschung in Bezug auf Enthierarchisierungstendenzen im Verhältnis von Staat und Gesellschaft aufgriff und verstärkte. So zeigt *Werner Jann* (*Jann* 2009, S. 495-496), dass die wesentlichen Merkmale politischer Steuerung, die *Schuppert* (2007)

als neue Entdeckungen der Governance-Debatte identifiziert, den kumulierten Erkenntnissen der Policy- und Verwaltungsforschung entsprechen.¹⁹ Hierzu zählt *Jann* u.a.:

[...] abnehmendes Vertrauen in hierarchische Top-down-Steuerung; zunehmende Bedeutung von Netzwerken, Netzwerkmanagement und der Koproduktion öffentlicher Güter sowie der Kombination verschiedener Steuerungsformen und Steuerungsinstrumente; Wandel des Blickwinkels von der Steuerungsfähigkeit des PAS zur Steuerbarkeit und Selbststeuerung in Politikfeldern; dezentrale Problemverarbeitung und die Bedeutung von Verhandlungen und Verhandlungssystemen; neue Aufgabenteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft; Wandel der Staatsbilder vom aktiven über den schlanken zum aktivierenden, regulierenden oder Gewährleistungsstaat; Internationalisierung und Europäisierung von Politikfeldern und Verwaltungen. (*Jann* 2009, S. 495)

Folgt man *Jann*, kann die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft in der Tat als Wegbereiter von Governance betrachtet werden. Die Governance-Debatte hat diese zentralen Diagnosen aufgegriffen und noch stärker mit Ansätzen der Internationalen Beziehungen und der EU-Forschung²⁰ verbunden. Zudem kann die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft für sich in Anspruch nehmen, eine wichtige Rolle bei der Vermittlung des Governance-Ansatzes in die politische Praxis gespielt zu haben. Es entwickelte sich Mitte/Ende der 1990er-Jahre eine Situation, in der die kumulierten Erkenntnisse unterschiedlicher Forschungsstränge – Policy- und Verwaltungsforschung, internationale Beziehungen und EU-Forschung – in ein Verständnis für die Probleme und Handlungsansätze politischer Steuerung im Übergang zum 21. Jahrhundert mündeten, das auch einer politischen Reformkonjunktur entsprach. Die Offenheit politischer Akteure für den Governance-Ansatz war dabei bekanntlich nicht auf Deutschland oder Europa beschränkt – und die Popularität des Begriffs hat sicher viel mit der Weltbank zu tun, aber die prominente Rolle der von *Werner Jann* zusammengefassten Diagnosen zu den Bedingungen und Schwierigkeiten politischer Steuerung war in Deutschland besonders prägend und traf in der politischen Praxis auf offene Ohren: Verwaltungswissenschaftler*innen entwickelten reformpolitische Leitbilder, die zentrale Elemente von Governance aufgriffen, und reformorientierte Politiker*innen zeigten sich interessiert an diesen Konzepten – vor allem die sozialdemokratische Opposition auf Bundesebene, die ein Interesse an Konzepten hatte, die als Nachfolger des „schlanken Staates“ der Bundesregierung dienen könnten. So hatte in Hannover *Bernhard Blanke* mit dem Konzept des „aktivierenden Staates“ (vgl. von *Bandemer/Blanke* 1999) seit Mitte der 1990er-Jahre das Interesse des Ministerpräsidenten Schröder geweckt. Das im Jahr 1999 verabschiedete verwaltungspolitische Reformkonzept der rot-grünen Bundesregierung – „moderner Staat, moderne Verwaltung“ – griff dann sowohl die Ideen des „aktivierenden Staates“ und des „Gewährleistungsstaates“ als auch die im engeren Sinne verwaltungspolitischen Ansätze von Governance (Betonung von Koordination, Koproduktion, Netzwerken, kooperativen Verwaltungshandeln im Kontrast zur Betonung der Effizienz und Steuerung einzelner Organisationen im „schlanken Staat“, (vgl. ausführlich *Jann* 2007; *Jann/Wegrich* 2004)) auf.

Diese Reformkoalitionen führten in der Folgezeit zu einer Debatte über die Möglichkeiten politischer Steuerung und „modernen Regierens“ (*progressive governance*), an der sich im überraschenden Ausmaß (meist sozialdemokratische bzw. liberale) Regierungschefs beteiligten (vgl. *Jann* 2007). 1999 und 2000 fanden in Florenz und Berlin zwei hochrangig besetzte Regierungskonferenzen über „Modernes Regieren im 21. Jahrhundert“ statt, die von deutscher Seite akademisch von *Jann*, *Schuppert* und einer Reihe weitere Politik- und Sozialwissenschaftler*innen begleitet wurden. Im Anschluss an diese Regierungskonferenzen initiierten *Jann* und *Schuppert* die Gründung eines Instituts

(„Centre for Progressive Governance“), welches die auf der Konferenz beschlossene internationale Vernetzung von „thinkers and scientific institutions“ vorantreiben sollte. Dieses Institut war als Netzwerkinstitut konzipiert, das zwar hochrangig im Kanzleramt organisatorisch angebunden werden sollte, aber zugleich als eine Art Public-Private-Partnership regierungsunabhängig finanziert und von zentralen gesellschaftlichen Institutionen und Unternehmen unterstützt und gefördert werden sollte. Die Konzeption als Netzwerkinstitut sah als eine der Kernaufgaben des Instituts die rasche Mobilisierung von intellektuellem Kapital durch die akademischen Mitglieder bzw. avisierten Kooperationspartner des Instituts in Reaktion auf kurzfristigen Beratungsbedarf vor. Trotz der grundsätzlich zustimmenden Haltung von Bundeskanzler Schröder und der Unterstützung durch verschiedene gesellschaftliche Gruppen und Unternehmen kam die Gründung des Instituts letztlich doch nicht zustande – vermutlich aus mikropolitischen Gründen, die im Bundeskanzleramt anzusiedeln sind und hier nicht weiter verfolgt werden können, aber auch angesichts veränderter Prioritäten nach 9/11 und im Zuge des Irak-Krieges.²¹

Allerdings nahm unabhängig von der politischen Arena bald ein weiteres Projekt zur Institutionalisierung von Governance Gestalt an, nämlich die 2003 gegründete Hertie School of Governance. Laut *Hans Weiler* (2015), dem Biographen und zugleich wichtigen Akteur in der Gründungsphase, konkurrierten in der Vorbereitungs- und Gründungsphase unterschiedliche Konzepte: Neben dem eher breiten, policy-orientierten Governance-Ansatz wurde auch ein eher enges, auf die Reform des öffentlichen Sektors mit Ansätzen des Public Management gerichtetes Konzept diskutiert. Während zunächst das eher enge Public-Management-Konzept verfolgt wurde – geplant war die Gründung eines „Hertie Institute(s) for Public Management“, verschoben sich im Zeitverlauf die Planungen in Richtung des breiteren Governance-Ansatzes. *Hans Weiler* fasst den Diskussionshintergrund folgendermaßen zusammen:

Bestimmend dürfte für diesen Prozess die Überlegung gewesen sein, dass für den Anspruch der School, eine grundlegende Neuorientierung im Umgang mit moderner Staatlichkeit zu erreichen, die Beschränkung auf das bloße Management des öffentlichen Sektors zu eng bemessen gewesen wäre. Gemeinwohl wie das Wohl des Einzelnen hängen in modernen Gesellschaften inzwischen von den Entscheidungen und Maßnahmen nicht nur des Staates, sondern eines komplexen Geflechts von nationalstaatlichen, zivilgesellschaftlichen, privaten und internationalen Akteuren ab. Dieser Ausweitung des Blickfeldes hatte die jüngere Sozialwissenschaft bereits mit der Einführung des Konstrukts von Governance Rechnung getragen, und es lag nahe, eine dem angemesseneren Verständnis von modernen Entscheidungs- und Steuerungssystemen verpflichtete School mit diesem umfassenderen Begriff von Governance zu verbinden. (*Weiler* 2015, S. 21)

Zentrale Protagonisten für den Governance-Ansatz als konzeptioneller Kern der Hertie School waren der ehemalige Ministerpräsident Sachsens und spätere Vorsitzende des Kuratoriums der Hertie School *Kurt Biedenkopf* (vgl. *Weiler* 2015, S. 28ff.) sowie auch *Fritz Scharpf*, der ebenfalls in der Gründungs- und Frühphase dem Kuratorium angehörte und die Lehrkonzeption mitprägte. Mit *Michael Zürn* wurde dann der vielleicht profilierteste Protagonist des Governance-Ansatzes in Deutschland gewonnen, der zudem als Vertreter der Internationalen Beziehungen die Bedeutung dieser Dimension für modernes Regieren personifizierte.

Das Curriculum des ersten und zentralen Studiengangs der Hertie School (Master of Public Policy) wurde dann von *Michael Zürn* und seinem Team (*Gregor Walter*, *Christoph Bertram*) entwickelt. Die MPP/MPA Programme an den US-Universitäten waren dabei zwar wichtige Referenzpunkte, aber man hat sich bewusst für eine weniger zentrale

Rolle der ökonomischen Policy-Analyse und für eine Betonung der Policy-Prozess-Perspektive entschieden. Ein weiterer zentraler Unterschied war der Einbezug der Rechtswissenschaften in das Programm. Die zentrale Rolle der Jurist*innen und der Rechtsstaatlichkeit des Verwaltungshandelns im deutschen und europäischen Kontext war Anlass dafür, dieses Fach im Kerncurriculum einzubeziehen.²² Im Ergebnis weist das Curriculum erstaunliche Ähnlichkeiten zu dem interdisziplinären Studiengang Verwaltungswissenschaften aus, den *Scharpf* Ende der 1960er-Jahre in Konstanz aufbaute (*Scharpf* 1968) – gerade in Bezug auf die beiden genannten Unterschiede zu den typischen US-Programmen. Beispielsweise wurde die zentrale Bedeutung eines rechtswissenschaftlichen Moduls im Lehrprogramm der Hertie School bereits in frühen Debatten innerhalb des Kuratoriums ausführlich diskutiert, und das frühe Konstanzer Programm war auch eines der Vorbilder für die Hertie School.²³

Dass die Governance-Orientierung der Hertie School aber nicht nur Resultat interner Entwicklungen war, sondern eher die Resonanzfähigkeit des Konzeptes bzw. der damit verbundenen Fragen und Problemstellungen über politische Steuerung im 21. Jahrhundert widerspiegelt, zeigt sich an anderen Projekten zur Gründung von Governance- und Policy-Schools – die NRW School of Governance, Humboldt Viadrina School of Governance und auch die Public Policy School an der Universität Erfurt sind hier zu nennen. Der bereits Mitte der 1990er-Jahre an der Universität Potsdam etablierte verwaltungswissenschaftliche Studiengang (heute Studiengänge) spielte ebenfalls eine zentrale Rolle für die Institutionalisierung einer Governance-Perspektive.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Governance-Debatte von Reformkoalitionen mit der politischen Praxis in Form verschiedener Institutionalisierungsprojekte profitiert hat. Dabei fußte die Governance-Debatte auf den Problemdiagnosen der Policy- und Verwaltungsforschung und konnte in Politik und Gesellschaft ein nachhaltiges Interesse an ihrer Kernfrage wecken: Wie ist unter den Bedingungen gestiegener Komplexität bei gleichzeitig engeren Grenzen staatlicher Handlungsfähigkeit politische Steuerung möglich, und wie kann diese Handlungsfähigkeit durch Reformen erhöht werden? Die Policy- und Verwaltungsforschung hat sich über die etablierten Studiengänge in Konstanz und Potsdam hinaus weiter in der universitären Lehre gefestigt und ihre Position auch durch die direkte Beratung politischer Entscheidungsträger und Institutionen gestärkt. Mit anderen Worten, die Konjunktur von Governance sollte eigentlich der Policy- und Verwaltungsforschung zu einer nachhaltigen Stärkung verholfen haben. Aus meiner Sicht war diese Stärkung allerdings nur ein „Zwischenhoch“ und nicht nachhaltig. Ich sehe eine Ironie des Schicksals darin, dass die policy-orientierte Verwaltungsforschung im Zuge von Governance (weiter) an Bedeutung verloren hat und heute in anderen Teil- und Fachdisziplinen kaum noch als Treiber dieser Debatte, wie das noch Ende der 1990er/Anfang der 2000er-Jahre der Fall war, wahrgenommen wird. Dies hat aus meiner Sicht zwei miteinander verbundene Ursachen.

Zum einen haben im Zuge des Aufstiegs von Governance andere Disziplinen und Teildisziplinen die Führungsrolle übernommen. Dabei ist aus meiner – an dieser Stelle allerdings vor allem anekdotischen – Wahrnehmung eine gewisse Trennung zwischen den politisch-institutionellen, policy- und verwaltungsbezogenen Gegenständen der Governance-Forschung zu beobachten. Auf der politisch-institutionellen Ebene haben die internationalen Beziehungen und die EU-Forschung die Führungsrolle übernommen, und diese Debatten waren zumindest überwiegend durch „verwaltungsferne“ Ansätze von „transnationaler Governance“ und EU Politics geprägt. Möglicherweise ändert sich dies derzeit

wieder mit der Re-Fokussierung auf administrative Aspekte etwa in den Arbeiten von *Bauer, Knill, Grohs* und anderen.²⁴ In den policy-bezogenen Themen haben Ökonomen ein deutliches Übergewicht gewonnen und gewinnen auch im Rahmen der MPP-Programme an Bedeutung (Hertie School, LSE). Und schließlich bestimmen management-orientierte Ansätze die Debatten um Verwaltungsreformen und „Public Service Innovations“.

Zum anderen meine ich, dass die im vorangegangenen Abschnitt geschilderte Entwicklung der Verwaltungswissenschaft den Verlust einer zentralen Rolle der politikwissenschaftlichen Policy- und Verwaltungsforschung auch ermöglicht hat. Die Ausdifferenzierung von Policy- und Verwaltungsforschung und die Hinwendung zu einzelnen Organisationen und individuellen „Public Managers“ oder „Bürokraten“ als Untersuchungseinheiten führt dazu, dass verwaltungswissenschaftliche Forschung weniger zu den zentralen Fragen von Governance beizutragen hat. In Bezug auf die von *Werner Jann* genannten Ergebnisse und Diagnosen der Policy- und Verwaltungswissenschaft ist ja nicht nur zu sagen, dass es sich um relativ „alte Hüte“ handelt, sondern auch, dass die Verwaltungswissenschaft sich hier auf ein intellektuelles Kapitel, das in den 1980er und 1990er-Jahren akkumuliert wurde, bezieht oder darauf ausruht. Gegen diese Interpretation könnte man einwenden, dass es doch äußerst erfolgreiche und relevante Forschung über genuin verwaltungswissenschaftliche Themen im Kontext von Governance gibt, etwa die boomende Forschung über „collaborative governance“ bzw. „collaborative innovations“ (*Sørensen/Torfig* 2011; *Torfig/Ansell* 2017) sowie verwandte Diskussionen um „soziale Innovationen“ und Ko-Produktion öffentlicher Dienstleistungen – Forschungsthemen, die heute die Public-Management-Journals füllen und die *Jann, Schuppert* und andere schon vor 15 Jahren als zentrale Ansätze erkannt haben. Allerdings gehen diese Debatten um „collaborative governance/innovation“ weitgehend in (Change-)Management-Ansätzen über Organisationswandel und in der Modedebatte um „soziale Innovationen“ und neue hybride Organisationsformen („Sozialunternehmen“) auf. Während dies sicher wichtige Themen sind, spielen politik- und verwaltungswissenschaftliche Konzepte und Fragestellungen hier kaum eine Rolle. Insbesondere die Debatte um Innovationen in öffentlichen Diensten („public service innovation“) hat einen geradezu unpolitischen Charakter (vgl. *De Vries/Bekkers/Tummers* 2015). Wenn überhaupt, kommen Politik und Bürokratie als Hindernis von Innovationen vor. Daneben ist es in Folge der Steuerungsdiskussion und im Übergang zu Governance zu einer Vernachlässigung von Kernthemen der policy-orientierten Verwaltungsforschung gekommen, die im folgenden Abschnitt als „Kollateralschäden“ der Konzeptentwicklung diskutiert werden.

6 Kollateralschäden

Bogumil, Jann und *Nullmeier* (2006) stellen in ihrem Einleitungsbeitrag zum PVS-Sonderheft „Politik und Verwaltung“ die Entwicklung seit dem PVS-Sonderheft 1982 „Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft“ heraus und betonen insbesondere, welche Themen seit 1982 neu in den Fokus gerückt sind – in empirischer Hinsicht vor allem die management-orientierte Verwaltungsreform, die Transformation der Verwaltung in Ostdeutschland und anderen ehemals kommunistischen Ländern Mittel-Osteuropas sowie die Europäisierung und Internationalisierung der Verwaltung; in konzeptioneller Hinsicht vor allem die Organisations- und Institutionentheorien sowie diskurstheoretische Ansätze. Und während dieser Beobachtung nur zugestimmt werden kann, geraten bei die-

ser Betrachtung allerdings die Themen aus dem Blick, die nicht weiter verfolgt wurden und die als Kollateralschäden der Konzeptentwicklung bezeichnet werden können. Die drei im Folgenden aufgezeigten Kollateralschäden sind dabei aus meiner Sicht relevant, weil sie Folge der Konzeptentwicklung in der Verwaltungswissenschaft und Steuerungsdiskussion sind und insofern nicht einfach Ergebnis bloß konjunktureller Themenschwankungen.

Ein erstes Beispiel für einen Kollateralschaden betrifft die Implementationsfragestellung. Wie oben geschildert, spielte die Implementationsforschung in Deutschland eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der policy-orientierten Verwaltungsforschung zur Steuerungstheorie und schließlich zu Governance, indem sie die Aufmerksamkeit auf die Relevanz von Akteursbeziehungen, Netzwerken und Verhandlungen sowie auf die Rolle von Selbstregulierungsmechanismen gesellschaftlicher Sektoren lenkte und damit Zweifel an der Tragfähigkeit eines (engen) Implementationsparadigmas streute. Die Enttäuschung über die mangelnde Theoriefähigkeit der Implementationsforschung führte zu einer Interessenverschiebung in Richtung von Verhandlungsprozessen und Governance-Formen im Verhältnis von Staat und gesellschaftlichen Akteuren zueinander. Die zentralen Fragen der Implementationsforschung wurden also im Rahmen der deutschen Policy-Forschung und Steuerungsdiskussion nicht ernsthaft weiter verfolgt, wobei diese Fragen allerdings in anwendungsorientierten Studien weiterhin eine zentrale Rolle spielten.²⁵ Außerhalb Deutschlands sind zentrale Fragen der Implementationsforschung aber von einer sich seit den 1980er-Jahren entwickelnden interdisziplinären Regulierungsforschung aufgegriffen worden. Insbesondere die Frage, welche Strategien für den Vollzug regulativer Standards ein hohes Maß an *Compliance* erreichen, steht im Zentrum dieser Debatte. Diese Forschung hat ihren eigenen Klassiker produziert (*Ayres/Braithwaite* 1992), sich bis heute stetig weiterentwickelt und ist dabei auch anschlussfähig an die Governance-Debatte – etwa in Bezug auf die Rolle von Selbst- und Ko-Regulierung, die Bedeutung von *Enforcement* durch Dritte, nicht-staatliche Akteure oder die Kombination von Policy-Instrumenten (vgl. *Gunningham* 2010, *Weaver* 2014).

Diese Debatten finden in Deutschland wenig Resonanz, und das obgleich das Thema Regulierung und der Regulierungsstaat seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen hat (vgl. *Döhler/Wegrich* 2010) – wobei die zentralen Arbeiten aber zunächst im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus auf die Regelungsstrukturen und Akteurskonstellationen gerichtet waren (*Lütz* 2002) oder in der stärker verwaltungswissenschaftlich geprägten Forschung sich mit neuen, ihrem Anspruch nach unabhängigen Regulierungsbehörden befasst. Diese Forschungslinie kreist vor allem um die Frage der Autonomie von Regulierungsbehörden und anderen „Agencies“ (*Bach* 2014). Sie befasst sich in jüngerer Zeit aber auch mit den Auswirkungen einer Europäisierung und Vernetzung von Agencies auf europäischer und internationaler Ebene (*Bach et al.* 2016). Und während dieser Fragestellung natürlich keinesfalls die Relevanz abgesprochen werden soll, hat sich doch insbesondere der Fokus auf Autonomie zu einem selbstbezogenem Diskurs entwickelt, der seit Jahren europaweit geführt wird (*Verhoest et al.* 2012). Vollzugspraktiken und -strategien von Agencies und die Rolle politischer Einflussnahme auf den Vollzug spielen in diesen Debatten kaum eine Rolle, und das Gleiche gilt für die im internationalen Kontext seit der Finanzkrise wieder intensiv geführte Debatte um „Regulatory Capture“ (vgl. etwa *Lodge* 2014). Daher spielt verwaltungswissenschaftliche Expertise weder bei der Aufarbeitung der Finanzkrise noch in aktuellen Fällen von Vollzugsversagen oder Regulatory Capture, wie dem VW-Abgasskandal („Dieselgate“), eine

sichtbare Rolle. Auch die verwaltungswissenschaftliche Europaforschung kann hier nicht als Kronzeuge für die Weiterführung von Implementationsfragen dienen, denn diese „Transpositionsforschung“ bezieht sich zwar auf „Implementation“ und nimmt Elemente des ursprünglichen Begriffsapparats auf, ist aber eigentlich an einem anderen Phänomen interessiert, nämlich der Adaption von EU Recht an nationales Recht, nicht die Vollzugspraxis und Wirkung dieses Rechts.

Ein zweiter Kollateralschaden der Entwicklung der Policy- und Verwaltungsforschung ist das Thema Policy-Instrumente und Policy-Design insgesamt. Hier finden sich zwar in den letzten 2-3 Jahrzehnten einige wichtige Beiträge, etwa *König* und *Dose* (1993) oder die Arbeiten von *Knill* und *Lenschow* (1999) und anderen zur Implementation von EU-Politik sowie die Arbeiten von *Töller* zu den Policy-Instrumenten der Umweltpolitik (etwa *Böcher/Töller* 2007). Angesichts der praktischen Relevanz des Themas, etwa vor dem Hintergrund verschiedener Wellen von Innovationen im Policy-Instrumentarium, zuletzt der Nudge-Debatte, ist dies aber deutlich zu wenig. Dagegen erfährt das Thema Policy Instruments in der internationalen Literatur trotz ebenfalls zu beobachtender Konjunkturen eine insgesamt höhere Aufmerksamkeit (vgl. *Howlett* 2014; *Hood* 2007). Die Policy-Design Perspektive ist berechtigterweise dafür kritisiert worden, zu wenig die institutionellen Bedingungen politischer Steuerung zu berücksichtigen (*Scharpf* 1986), aber die Hinwendung der (deutschen) Governance-Diskussion zu Verhandlungssystemen und institutionellen Regelungsstrukturen und die Entkoppelung von Policy- und Verwaltungsforschung hat offensichtlich dazu geführt, dass das Thema vernachlässigt worden ist.

Daher finden sich auch bislang meines Wissens keine Beiträge zur Nudge/Behavioural-Economics-Debatte, die versuchen, die Perspektiven der Policy- und Verwaltungsforschung einzubringen.²⁶ Eine auf die Aussage beschränkte Position, dass Nudge „nicht wirklich neu ist“ und im Prinzip eine Variante der „informationellen Instrumente“ darstellt (*Schuppert* 2015), verdeutlicht eigentlich nur die geringe Bereitschaft, sich intensiver mit dem Phänomen Nudge auseinanderzusetzen. Dabei wäre eine kritische Auseinandersetzung nicht nur angesichts der überhöhten Erwartungen an die Wirksamkeit von Nudges und der neuen „Rationalitätsversprechen“ einer durch RCTs angeleiteten Programmentwicklung (vgl. *Wegrich* 2015b; *Lodge/Wegrich* 2016) angezeigt, sondern auch weil der Boom der „Behavioural Economics“ inzwischen die Verwaltungswissenschaften erreicht hat: Die Agenda einer „Behavioural Public Administration“ (*Grimmelikhuijsen et al.* 2017) versucht durch die Anwendung experimenteller Methoden eine neue Qualität kausaler Aussagen in den Verwaltungswissenschaften entsprechend der Vorbilder in der Ökonomie und Psychologie zu erlangen – und testet dabei vor allem Hypothesen auf der Mikro-Ebene individuellen Verhaltens.²⁷

Diesen Trend zur Quantifizierung, und damit verbunden einer Fokussierung auf die Mikro-Ebene, konnte man schon längere Zeit in der Forschung über Instrumente des „Public Management“ beobachten. Wie bereits weiter oben ausgeführt, kombiniert diese Forschungslinie in bemerkenswerter Weise einen hohen methodischen Anspruch mit einem normativen Bias, der sich in den Fragestellungen und Konzepten wiederfindet. Vor allem aber spielt die Organisationsebene in dieser Forschung keine erkennbare Rolle mehr. Es geht vielleicht noch um die Rolle von Leadership und verschiedenen Kontextfaktoren, deren Einfluss auf die „Performance“ von Organisationen oder öffentlichen Dienstleistungen dort gemessen wird, wo Daten vorliegen (vgl. die Häufung von Studien über Schulen in Texas, Wales und Dänemark) (vgl. z.B. *Meier/O'Toole* 2002). Über die eigentliche empirische Realität, die Handlungsmuster, Routinen und Anpassungsprozesse in

Bürokratien, die gerade auf der „Street-Level“-Ebene häufig „unter Stress“ stehen, erfahren wir in diesem Forschungszweig wenig Nennenswertes.

Aber auch die genuin politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft wendet sich immer stärker quantitativen Methoden zu und folgt dabei der Spur der Verfügbarkeit von Daten, die ebenfalls auf der Mikro-Ebene leichter zu generieren sind, etwa um klassische Fragen der Personalrekrutierung und zu Karrierepfaden zu untersuchen. Die empirische Realität auf der Organisationsebene spielt auch hier nur noch selten eine zentrale Rolle, und der Bezug zum Policy-Making wird nicht mehr hergestellt. Mit dem Bedeutungsverlust von Policy-Instrumenten scheint auch die Ministerialverwaltung als Policy-Making Bureaucracy an Bedeutung verloren zu haben. Jedenfalls steht eine empirische Überprüfung der von *Klaus Goetz* (2007) formulierten Thesen über den Wandel des Policy-Making in der Ministerialverwaltung seit der Studie von *Mayntz* und *Scharpf* in den 1970er-Jahren weiterhin aus. Sicher können einzelne relevante Studien genannt werden, etwa über Koordinationsprozesse in der Politikentwicklung (*Radtke/Klimmert/Hustedt* 2016). Insgesamt muss Forschung auf der Organisationsebene sowohl in Bezug auf die Street-Level-Ebene wie auf die Ebene der Ministerialverwaltung als dritter Kollateralschaden der geschilderten Entwicklung registriert werden.

7 Schluss

Der Beitrag hat die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft und insbesondere dessen policy-orientierten Zweigs nachgezeichnet und dabei die These entwickelt, dass diese Forschungslinie eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Governance-Perspektive gespielt, diese zentrale Position aber heute weitgehend verloren hat. Genau die zentralen Themen, Fragestellungen und Konzepte, die für den Aufstieg von Governance von Bedeutung waren, wurden schrittweise abgestreift – zunächst als jeweilige Folge der Forschungsergebnisse innerhalb der policy-orientierten Verwaltungsforschung und dann als Folge der Ausdifferenzierung von Policy- und Verwaltungsforschung. Dies wirkt sich auf das Gewicht der Teildisziplin in interdisziplinären und reformpolitischen Debatten aus: Während Fragestellungen, Diagnosen und Konzepte der Policy- und Verwaltungswissenschaft im Aufschwung von Governance seit Mitte/Ende der 1990er-Jahre eine prägende Rolle spielten, sind diese Perspektiven in den aktuell zentralen Debatten (etwa Evidence-based Policy-Making, Nudging/Behavioural Economics, soziale und „kollaborative“ Innovationen) kaum mehr relevant.

Innerhalb der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung hat die Policy-Orientierung auch deshalb erheblich an Bedeutung verloren, weil der sich in den Sozialwissenschaften insgesamt durchsetzende Trend in Richtung Quantifizierung (vgl. *Héritier* 2016) in der Verwaltungswissenschaft mit einer Verschiebung des analytischen Fokus auf die Mikroebene des Individuums verbunden ist. Diese Orientierung verspricht nicht nur höhere Publikationschancen in internationalen Top-Journals, sondern löst auch das notorische Zugangsproblem der Verwaltungsforschung: Während Prozessstudien, die den Entscheidungsbeitrag der Verwaltung ergründen wollen, auf die Zustimmung der Beforschten angewiesen sind, ist dies beispielsweise für die Analyse biographischer Daten oder auch für eine quantitative Dokumentenanalyse nicht notwendig. Auf Reformkoalitionen mit politischen und administrativen Akteuren ist diese Forschung nicht angewiesen. Und während man auch die positiven Seiten dieser Entwicklung registrieren sollte, etwa eine Stärkung

der wissenschaftlich verfassten Forschung, bleibt es für die Verwaltungswissenschaft eine wichtige Aufgabe über die Balance von „rigour and relevance“ (Héritier 2016) zu reflektieren.

Während die Bildung einer Wissenschaft, Verwaltung und Politik einschließenden Diskurskoalitionen aus heutiger Sicht als unrealistisches Projekt erscheint, ist aus der Geschichte der policy-orientierten Verwaltungsforschung eine optimistische Lehre zu ziehen: Die für die Etablierung dieser Forschungslinie wesentliche Reformkoalition hat in erstaunlich kurzer Zeit für einen Reputationsschub eines neuen und zunächst schwachen Forschungszweiges gesorgt. Die so erworbene Reputation und die damit verbundenen theoretischen Konzepte haben die Institutionalisierung insbesondere im Bereich der Lehre bis in die 2000er-Jahre beeinflusst – wie u.a. an den „Verwandtschaften“ zwischen den Programmen in Konstanz, Potsdam und der Hertie School of Governance zu erkennen ist. Wichtiger als die Suche nach einer neuen Reform- oder Diskurskoalition wäre eine Reflexion über die zentralen Fragestellungen und die Notwendigkeit einer Rückbesinnung auf die politikwissenschaftlichen Kernthemen der Verwaltungswissenschaft. Sinnvoll wäre im Austausch mit der politischen und administrativen Praxis die innerwissenschaftliche Koordination mit dem Ziel der Entwicklung eines Forschungsprogrammes zu intensivieren, das die Rolle von Organisationen und Verwaltung unter Bedingungen politischer Steuerung heute thematisiert. Die systematische Aufbereitung des aktuellen Forschungsstandes zur Rolle der Ministerialverwaltung in der politischen Steuerung heute – und im Kontrast zu den Diagnosen von Mayntz und Scharpf (1975) – wäre hierfür ein lohnender Anfang.

Anmerkungen

- 1 Für zahlreiche Anmerkungen, Hinweise und Kommentare danke ich Tobias Bach, Michael Bauer, Werner Jann, Mark Hallerberg, Anke Hassel, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Eckhard Schröter sowie den Teilnehmern des Workshops „Perspektiven der Verwaltungswissenschaft“ (3.-4. November, LMU München). Besonders dankbar bin ich auch allen Interviewpartnern sowie dem Archiv des WZB in Berlin, insbesondere Dirk Reimann.
- 2 Als „Verwaltungswissenschaften“ werden also die sich mit Verwaltung befassenden Teilbereiche unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen (Rechtswissenschaft, Ökonomie, Soziologie, Politikwissenschaft, Psychologie) bezeichnet. Die Verwendung im Singular wird im Folgenden für die politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft reserviert. Dies entspricht der Verwendung durch Bogumil und Jann (2009) sowie Scharpf und viele andere. Zur Bezeichnung des durch Mayntz und Scharpf geprägten Ansatzes, den Scharpf selbst als Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft bezeichnet, wird hier die bereits genannte Konstruktion der „policy-orientierten Verwaltungsforschung (oder -wissenschaft)“ verwendet. Diese stellt also einen zunächst dominanten, später an Bedeutung verlierenden Teil der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft dar. Weitere Begriffsverwendungen, insbesondere „Public Management“, werden unten in ihrem jeweiligen Kontext eingeführt.
- 3 Insbesondere von der Einführung der mittelfristigen Finanzplanung erhoffte man sich die schrittweise Verbreitung von entsprechenden Techniken, beginnend in den Finanzministerien und Kammereien: „Finanzministerien und Kammereien sind dabei, sich personell und technisch auf die Anwendung der modernen Analyse-, Planungs- und Kontrolltechniken einzurichten. Sobald dort einmal mit dem Instrumentarium der Kosten-Nutzen-Rechnung, Systemanalyse und des Programmbudgets gearbeitet wird, werden die übrigen Ministerien und Dezernate sich selbst auf den gleichen Stand bringen müssen, wenn sie nicht die Entscheidung über ihr Programm und die Programm-Alternativen völlig den zentralen Finanzplanungsstellen überlassen wollen“ (Scharpf 1968, S. 12-13). Das Zitat stammt aus einem Beitrag über die Pläne für das verwaltungswissenschaftliche Studium in Konstanz.
- 4 Grauhan stützte sich dabei auf den Issue-Area Ansatz von Banfield (1961; Banfield/Wilson 1963).

- 5 So *Scharpf* im Interview.
- 6 Zur „Verwissenschaftlichung der Politik“ in der Zeit der planungspolitischen Reformen, vgl. auch *Metzler* (2005, 351ff.).
- 7 So die Einschätzung von *Jobst Fiedler*, Mitarbeiter in dem Forscherteam von *Mayntz* und *Scharpf*, im Interview.
- 8 So *Edda Müller*, zu dieser Zeit im BMI für die PRVR zuständig, im Interview.
- 9 So *Scharpf* im Interview.
- 10 *Spohrs* Analyse der Rolle von Bundeskanzler Helmut Schmidt in der internationalen Politik bringt die Krisenstimmung aus Sicht eines zentralen Protagonisten in Erinnerung (*Spohr* 2016, S. 11-12). Schmidt hielt das Zusammenbrechen demokratischer Strukturen bei einer Fortsetzung der ökonomischen Krise für ein realistisches Szenario.
- 11 Vgl. dazu die Bibliographie von *Bruder* (1981) und die empirische Studie von *Derlien* (1976).
- 12 So die Einschätzung von *Jochen Hucke* im Interview.
- 13 Vgl. Internationales Institut für Management und Verwaltung (1978).
- 14 Vgl. etwa den Versuch von *Sabatier* und *Mazmanian* (1979), der in einer ausufernden Liste von erfolgskritischen Variablen endet. *Mayntz* (1983) diskutiert die Grenzen der Theoriebildung der Implementationsforschung und kommt dabei aber zu einer Betrachtung der Konfigurationen von Variablen, die an heutige set-theoretische Methodenansätze erinnert.
- 15 So auch *Renate Mayntz* im Interview.
- 16 Vgl. *Leendertz* (2010) für die Rolle einer „pragmatischen Wende“ in der Max-Planck Gesellschaft im Kontext der Gründung des MPIFG.
- 17 *Döhler* (2007), *Bach/Jann* (2010), *Bach* (2014), *Ruffing* (2014).
- 18 *Michael Zürn* weist im Interview auf einen interessanten Kontrast hin: Während in den Internationalen Beziehungen „Governance“ für ein Zuwachs an Ordnung und Institutionen steht, geht es in den innenpolitischen Governance-Debatten vor allem um Enthierarchisierung und Entstaatlichung.
- 19 Dabei ist aber anzumerken, dass *Schuppert* sich als Rechtswissenschaftler schon sehr früh mit verwaltungswissenschaftlichen Themen, Fragestellungen und Konzepten beschäftigt und sich auch an der Steuerungsdebatte beteiligt hat (vgl. z.B. *Schuppert* 1989a, 1989b). *Schuppert* selbst sieht sich nicht nur als Rechtswissenschaftler, sondern auch als „sozialwissenschaftlich informierter Verwaltungswissenschaftler“ (*Schuppert* 2015).
- 20 Im Rahmen der EU-Forschung hat Governance allerdings einen eigenen Bedeutungszusammenhang, der zwar ebenfalls auf nicht-traditionelleren, „weicheeren“ Formen der politischen Steuerung basiert, aber dabei vor allem das Verhältnis der EU-Institutionen untereinander und im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten thematisiert.
- 21 Diese Einschätzung stützt sich auf das Interview mit *Werner Jann* und verschiedene interne Dokumente. Das 2007 gegründete „Progressive Zentrum“ (<http://www.progressives-zentrum.org/>, Stand:21.07.2017), hat mit dieser Initiative nicht direkt etwas zu tun, kann aber als „sozialdemokratischer Nachklang“ dieser Initiativen interpretiert werden.
- 22 So *Michael Zürn* im Interview.
- 23 Der damalige Vorsitzende der Hertie Stiftung und entscheidende Initiator für die Gründung der Hertie School, *Michael Endres*, kam auch aufgrund der Konstanzer Erfahrungen in der Frühphase der Konzeption der Hertie School auf *Fritz W. Scharpf* zu (Interview *Scharpf*).
- 24 Vgl. dazu die DFG Forschergruppe „International Public Administration“ (<http://ipa-research.com/>, Stand: 21.07.2017). Zu nennen sind hier auch die Arbeiten von *Hartlapp* et al. (2014) zur Politikformulierung in der EU Kommission, von *Kassim* et al. (2013) zur Entwicklung der EU Kommission und auch von *Hustedt* und *Seyfried* (2016) zur Politikkoordination in der EU Kommission. Vgl. auch *Bauer* (2015) für eine Diskussion der Herausforderungen einer „Denationalisierung“ für die Verwaltungswissenschaft.
- 25 Vgl. *Saetren* (2005) für eine entsprechende Diagnose für die internationale Implementationsforschung.
- 26 Vgl. *Lodge* und *Wegrich* (2014) für den Versuch, die Rolle von administrativen Kapazitäten im Kontext von Policy-Instrumenten zu thematisieren. Siehe auch *Mennicken* und *Lodge* (2015) für eine Verbindung von administrativen Kapazitäten und „Quantifizierung“ als einen wichtigen Trend auf der Ebene von Steuerungsinstrumenten.
- 27 Hiermit ist keine Aussage über das Potenzial experimenteller Methoden getroffen, die sich durchaus auch für Fragestellungen auf der Ebene von institutionellem Verhalten (vgl. *Grohs* et al. 2016) oder für die vergleichende Politikforschung (*Steinmo* 2016; *Andrighetto* et al. 2016) eignen.

Interviews

Edda Müller, Transparency International Deutschland (04.04.2016).

Renate Mayntz, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Direktor emeritus (15.09.2016).

Jobst Fiedler, Senior Fellow, Hertie School of Governance (09.06.2016)

Werner Jann, Seniorprofessor für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, Universität Potsdam (17.10. 2016).

Jochen Hucke, Berlin (20.10.2016).

Michael Zürn, WZB, Direkt der Abteilung Global Governance (02.11.2016).

Claus Offe, Hertie School of Governance, Professor emeritus (10.01.2017).

Fritz W. Scharpf, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Direktor emeritus (27.01.2017).

Literatur

Ayres, Ian/Braithwaite, John, 1992: Responsive regulation: Transcending the deregulation debate, Oxford: Oxford University Press.

Andrighetto, Giulia u.a., 2016: Are some countries more honest than others? Evidence from a tax compliance experiment in Sweden and Italy, in: *Frontiers in Psychology*, 7, Article 472, S. 1-8.

Bach, Tobias, 2014: Autonomie und Steuerung verselbständigter Behörden, Wiesbaden: Springer.

Bach, Tobias u.a., 2016: Transnational bureaucratic politics: an institutional rivalry perspective on EU network governance, in: *Public Administration*, 94, 9-24.

Bach, Tobias/Jann, Werner, 2010: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 76, S. 443-468.

Bach, Tobias/Veit, Sylvia, 2016: Pathways to the top: the consequences of individual career patterns for recruitment to high public office in Germany. Conference paper, IPSA World Congress, Poznan (Poland), July 2016.

Banfield, Edward C., 1961: Political Influence, New York: Transaction Publishers.

Banfield, Edward C./Wilson, James Q., 1963: City Politics, Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Bauer, Michael W., 2015: Die Verwaltungswissenschaft und die Herausforderung der Denationalisierung, in: *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 56, S. 648-671.

Benz, Arthur, 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden: Nomos.

Bertels, Jana G./Bouckaert, Geert/Jann, Werner, 2016: European Perspectives for Public Administration (EPPA), Konferenzpapier, EGPA, Utrecht, September 2016 Online verfügbar unter: [_Stand: 27.10.2016.](#)

Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth, 2007: Instrumentenwahl und Instrumentenwandel in der Umweltpolitik. Ein theoretischer Erklärungsrahmen, in: *Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H.* (Hrsg.), *Politik und Umwelt (PVS Sonderheft 39)*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 299-322.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.

Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank, 2006: Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung (PVS Sonderheft 37)*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 9-26.

Bruder, Wolfgang, 1981: Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland: eine Bibliographie-Analyse, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Derlien, Hans-Ulrich, 1976: Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden: Nomos.

De Vries, Hanna/Bekkers, Victor/Tummers, Lars, 2015: Innovation in the Public Sector: A systematic review and future research agenda, in: *Public Administration*, 94, S. 146-166.

- Der Spiegel*, 1971: Kanzleramt: Der Macher. *Der Spiegel* 6/1971: 21-38, Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43732532.html>, Stand: 25.10.2016.
- Döhler, Marian, 2007: Die politische Steuerung der Verwaltung, Baden-Baden: Nomos.
- Döhler, Marian, 2014: Verwaltungswissenschaftliche Problem-perspektiven in der Politikfeldanalyse, in: Bandelow, Nils/Schubert, Klaus (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München: De Gruyter Oldenbourg, S. 75-93.
- Döhler, Marian/Manow, Philip, 1997: Strukturbildung von Politikfeldern: das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, Opladen: Lekse + Budrich.
- Döhler, Marian/Manow-Borgwardt, Philip, 1992: Gesundheitspolitische Steuerung zwischen Hierarchie und Verhandlung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 33, S. 571-596.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai, 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *dms der moderne staat* 3, S. 31-52.
- Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2009: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: *dms der moderne staat* 2, S. 327-345.
- Ellwein, Thomas, 1966: *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart u.a.: Kohlhammer.
- Elmore, Richard F., 1979: Backward mapping: Implementation research and policy decisions, in: *Political Science Quarterly*, 94, S. 601-616.
- Fleischer, Julia/Seyfried, Markus, 2013: Drawing from the bargaining pool. Determinants of ministerial selection in Germany, in: *Party Politics*, 21, S. 503-514.
- Garlichs, Dietrich/Müller, Edda, 1977: Eine neue Organisation für das Bundesverkehrsministerium, in: *Die Verwaltung* 3, S. 343-362.
- Goetz, Klaus H., 2007: German officials and the federal policy process: The decline of sectional leadership, in: Page, Edward C./Wright, Vincent (Hrsg.), *From the Active to the Enabling State*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 164-188.
- Grauhan, Rolf-Richard, 1970a: *Politische Verwaltung*. Freiburg: Rombach.
- Grauhan, Rolf-Richard, 1970b: Politikwissenschaftliche Forschung zur Verwaltung, in: *DÖV (Die Öffentliche Verwaltung)*, 17, S. 587-591.
- Grimmelikhuijsen, Stephan u.a., 2017: Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology, in: *Public Administration Review*, 77, S. 45-56.
- Grohs, Stephan/Adam, Christian/Knill, Christoph, 2016: Are some Citizens more equal than others? Evidence from a Field Experiment, in: *Public Administration Review*, 76, S. 155-164.
- Gunningham, Neil, 2010: Enforcement and Compliance Strategies, in: Baldwin, Robert/Cave, Martin/Lodge, Martin (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, S. 120-145.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian, 2014: *Which policy for Europe?: power and conflict inside the European Commission*, Oxford: Oxford University Press.
- Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.), 1985: *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hegelau, Hans, 1977: Die Arbeit der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform, in: *Wissenschaftszentrum Berlin* (Hrsg.), *Interaktion von Wissenschaft und Politik*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 166-188.
- Hennis, Wilhelm, 1965: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 6, S. 422-431.
- Héritier, Adrienne, 2016: “Rigour versus Relevance”? Methodological discussions in political science, *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 57, S. 11-26.
- Hesse, Joachim Jens, 1990: Staatliches Handeln in der Umorientierung: Thesen zur institutions- und verwaltungspolitischen Diskussion, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), *Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden: Nomos, S. 151-172.
- Hood, Christopher, 2007: Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades, in: *Governance*, 20, S. 127-144.
- Howlett, Michael, 2014: From the ‘old’ to the ‘new’ policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance, in: *Policy Sciences*, 47, S. 187-207.

- Hucke, Jochen/Bohne, Eberhard, 1980: Bürokratische Reaktionsmuster bei regulativer Politik und ihre Folgen, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 180-197.
- Hustedt, Thruid/Seyfried, Markus, 2016: Co-ordination across internal organizational boundaries: how the EU Commission co-ordinates climate policies, in: Journal of European Public Policy, 23, S. 888-905.
- Internationales Institut für Management und Verwaltung, 1978: Forschung am Internationalen Institut für Management und Verwaltung: 1974-1977, IIM Papers, IIM 78/8, Internat. Inst. für Management u. Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Jann, Werner, 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 121-148.
- Jann, Werner, 2007: Governance als Reformstrategie. Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder, in: Schuppert, Gunnar-Folke (Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden: Nomos, S. 21-43.
- Jann, Werner, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, PVS Politische Vierteljahresschrift, 50, S. 476-505.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193-214.
- Janning, Frank, 2006: Koexistenz ohne Synergieeffekte? Über das Verhältnis zwischen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.), Politik und Verwaltung, PVS Sonderheft 37/2006, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77-96.
- Kassim, Hussein u.a., 2013: The European Commission of the twenty-first Century, Oxford: Oxford University Press.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea, 1999: Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation, in: PVS Politische Vierteljahresschrift 40, S. 591–617.
- König, Klaus/Dose, Nicolai, 1993: Instrumente und Formen staatlichen Handelns, Köln: Carls Heymans.
- Leendertz, Ariane, 2010: Die pragmatische Wende: die Max-Planck-Gesellschaft und die Sozialwissenschaften 1975-1985, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Lipsky, Michael, 1980: Street-level bureaucracy, New York: Russell Sage Foundation.
- Lodge, Martin, 2014: Regulatory capture recaptured, in: Public Administration Review, 74, S. 539-542.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai (Hrsg.), 2014: The Problem-Solving Capacity of the Modern State, Oxford: Oxford University Press.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai, 2016: The rationality paradox of Nudge: rational tools of government in a world of bounded rationality, in: Law & Policy, 38, S. 250-267.
- Lowi, Theodore, 1964: American business, public policy, case-studies, and political theory, in: World Politics, 16, S. 677-715.
- Luhmann, Niclas, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 12-16.
- Lütz, Susanne, 2002: Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA, Frankfurt am Main: Campus.
- Marin, Bernd Mayntz, Renate (Hrsg.), 1991: Policy networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate, 1977: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung, 1, S. 51-66.
- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1980: Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, Renate, 1982: Problemverarbeitung durch da politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (PVS Sonderheft 13/1982), Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 74-89.
- Mayntz, Renate, 1983: Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung, in: Mayntz, Renate (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 7-24.

- Mayntz, Renate, 2006: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: *Schuppert, Gunnar-Folke* (Hrsg.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden: Nomos, S. 11-20.
- Mayntz, Renate, 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: *Schuppert, Gunnar-Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (PVS Sonderheft 41), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43-60.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), 1973: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München: Piper.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: Policy-making in the German federal bureaucracy, Amsterdam: Elsevier.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 39-72.
- Meier, Kenneth J./O'Toole, Laurence J., 2002: Public management and organizational performance: The effect of managerial quality, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, 21, S. 629-643.
- Mennicken, A./Lodge, M., 2015: Quantification, administrative capacity and democracy, in: *Risk & Regulation*, Summer 2015, S. 6-9.
- Metzler, Gabriele, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt: politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn [u.a.]: Schöningh.
- Morstein Marx, Fritz, 1965: Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Offe, Claus, 2008: Governance—„Empty signifier“ oder Sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?, in: *Schuppert, Gunnar-Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (PVS Sonderheft 41), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61-76.
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron B., 1973: Implementation, Berkeley: University of California Press.
- Radtke, Ina/Hustedt, Thirid/Klennert, Anne, 2016: Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?, in: *der moderne staat*, 9, S. 65-81.
- Reichard, Christoph, 1994: Umdenken im Rathaus: neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung, Berlin: Edition Sigma.
- Ruffing, Eva, 2014: How to become an independent agency: the creation of the German federal network agency, in: *German Politics*, 23, S. 43-58.
- Sabatier, Paul/Mazmanian, David, 1979: The implementation of public policy: A framework of analysis, in: *Policy Studies Journal*, 8, S. 538-560.
- Saetren, Harald, 2005: Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant, in: *Policy Studies Journal*, 33, S. 559-582.
- Scharpf, Fritz W., 1968: Pläne für ein Verwaltungsstudium an der Universität Konstanz, in: *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen*, 6, S. 11-18.
- Scharpf, Fritz W., 1973 [1971]: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: *Scharpf, Fritz W.* (Hrsg.), *Planung als politischer Prozess*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 9-40.
- Scharpf, Fritz W., 1978: Politikformulierung und Implementierung als Forschungsgegenstand am IIMV: Fragestellungen u. Ansätze, Discussion Paper dp/78-22, Internat. Inst. of Management, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Scharpf, Fritz W., 1986: Policy failure and institutional reform: why should form follow function?, in: *International Social Science Journal*, 38, S. 179-189.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen, in: *Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 17-29.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Staat und Demokratie in Europa*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 93-115.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, UTB für Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W./Mohr, Matthias, 1994: Efficient Self-Coordination in Policy Networks: A Simulation Study, MPIfG Discussion Paper, 94/1.

- Schatz, Heribert, 1977: Funktionsbedingungen und Konfliktsituationen verwaltungswissenschaftlicher Forschung und Beratung, dargestellt am Beispiel der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“, in: *Wissenschaftszentrum Berlin* (Hrsg.), *Interaktion von Wissenschaft und Politik*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 189-226.
- Schimank, Uwe, 1985: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung – Ein Diskussionsvorschlag, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 14(6), S. 421-434.
- Schimank, Uwe, 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteursfiktionen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 40, S. 619-639.
- Schmid, Günter/Treiber, Hubert, 1975: Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München: UTB.
- Steinmo, Sven, 2016: Historical Institutionalism and Experimental Methods, in: *Fioretos, Orfeo/Falletti, Tulia G./Sheingate, Adam* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press, S. 107-123.
- Schwanke, Katja/Ebinger Falk, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 227-249.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989a: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion: Entzauberung des Staates oder „bringing the state back in?“, in: *Der Staat*, 28, S. 91-104.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989b: Markt, Staat, Dritter Sektor-oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, in: *Jahrbuch zur Staats-und Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 47-87.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2007: Was und wozu Governance?, in: *Die Verwaltung*, 40, S. 463-511.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2015: Nudging: nicht wirklich neu und auch – ohne Kontextualisierung – nicht weiterführend, Blog Beitrag, Verfassungsblog, 16. April 2015, Online verfügbar unter: <http://verfassungsblog.de/nudging-nicht-wirklich-neu-und-auch-ohne-kontextualisierung-nicht-weiterfuehrend/>, Stand: 25.10.2016.
- Sørensen, Eva/Torfin, Jacob, 2011: Enhancing collaborative innovation in the public sector, in: *Administration & Society*, 43, S. 842-68.
- Spohr, Kristina, 2016: *Global Chancellor*, Oxford: Oxford University Press.
- Torfin, Jacob/Ansell, Christopher, 2017: Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance, in: *Public Management Review*, 19, S. 37-54.
- Verhoest, Koen/Van Thiel, Sandra/Bouckaert, Geert/Lægreid Per (Hrsg.), 2012: *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- von Bandemer, Stephan/Blanke, Bernhard. 1999: Der „aktivierende Staat“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 50, S. 321-330.
- Voorberg, Wilhelm H./Bekkers, Victor J./Tummers, Lars G., 2015: A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey, in: *Public Management Review*, 17, S. 1333-1357.
- Wagner, Peter 1990: *Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870-1980*, Frankfurt a. M.: Campus.
- Weaver, R. Kent, 2014: Compliance regimes and barriers to behavioral change, in: *Governance*, 27, S. 243-265.
- Wegrich, Kai, 2015a: Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, “Implementation”, in: *Balla, Steven/Lodge, Martin/Page, Edward C.* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Public Administration*, Oxford: Oxford University Press, S. 342-358.
- Wegrich, Kai, 2015b: Inkrementalismus in Zeiten neuer Rationalitätsversprechungen. Eine notwendige Verteidigung, in: *Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai* (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat*, Berlin: Edition Sigma, S. 491-508.
- Wegrich, Kai, 2017: Pragmatisch und kritisch? Lehren aus der Policy- und Implementationsforschung, in: *Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver* (Hrsg.), *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung: Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 171-197.

- Weiler, Hans*, 2015: Die Erfindung einer privaten Hochschule für öffentliches Handeln, Berlin: Hertie School of Governance.
- Willke, Helmut*, 1983: Entzauberung des Staates – Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie, Königstein/Ts.: Athenäum-Verlag.
- Wollmann, Hellmut*, 1980a: Implementationsforschung. Chance für kritische Verwaltungsforschung?, in: *Wollmann Hellmut* (Hrsg.), Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Leviathan Sonderheft, 3/1979, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-48.
- Wollmann, Hellmut*, (Hrsg.) 1980b: Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, in: Leviathan Sonderheft, 3/1979, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wollmann, Hellmut*, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten?, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-196.
- Wollmann, Hellmut*, 1985: Policy-Forschung – ein “Kernbereich” der Politikwissenschaft? Was denn sonst!, in: *Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.), Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 69-80.
- Wollmann, Hellmut*, 1989: Policy analysis in West Germany’s federal government: A Case of unfinished governmental and administrative modernization?, in: *Governance*, 2(3), S. 233-266.
- Wollmann, Hellmut*, 1997: Transformation der ostdeutschen Kommunalstrukturen: Rezeption, Eigenentwicklung, Innovation, in: *Wollmann, Hellmut/Derlien, Hans-Ulrich/König, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Seibel, Wolfgang* (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland, Opladen: Leske + Budrich, S. 259-327.
- Zürn, Michael*, 2008: Governance in einer sich wandelnden Welt – eine Zwischenbilanz, in: *Schuppert, Gunnar-Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Sonderheft 41, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 553-580.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Kai Wegrich, Professur für Public Administration and Public Policy an der Hertie School of Governance.

E-Mail: wegrich@hertie-school.org

Michael W. Bauer/Stefan Becker

Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Relevanz und Reputation im Urteil der Fachvertreterinnen und Fachvertreter¹

Zusammenfassung

Wissenschaftliche Fachgemeinschaften manifestieren sich in inhaltlichen, organisatorischen und sozialen Übereinkünften. In letzterer Hinsicht ist es die gemeinsame Wertschätzung ihrer Mitglieder für bestimmte Forschungseinrichtungen, renommierte Kolleginnen und Kollegen und deren Leistungen in einschlägigen Publikationsorganen, die eine Fachgemeinschaft ausmacht. Vor diesem Hintergrund analysiert dieser Beitrag Reputationszuschreibungen in der deutschen Verwaltungswissenschaft. Die Datengrundlage liefert eine umfangreiche Befragung zu den „Perspektiven der Verwaltungswissenschaft“, an der sich im Frühjahr 2016 über 400 Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler beteiligten. Die Auswertungen zeigen erstens, dass die Mehrheit der Fachvertreterinnen und Fachvertreter die Verwaltungswissenschaft in Deutschland in einer schwachen Stellung sieht, was das öffentliche Interesse, den sachpolitischen Einfluss und die Attraktivität ihrer Studiengänge betrifft. Zweitens wird deutlich, dass zwischen den verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen erhebliche Unterschiede in individuellen und institutionellen Reputationszuschreibungen bestehen. Drittens belegen die Aussagen zur Relevanz grundsätzlicher Publikationsformen und spezifischer Zeitschriften eine Zersplitterung des verwaltungswissenschaftlichen Diskurses entlang disziplinärer Linien. Trotz mancher Gemeinsamkeiten in der Wertschätzung einzelner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie gesamter Forschungsstandorte bleiben die sich disziplinär konstituierenden Gruppen auffallend distinkt.

Schlagworte: Verwaltungswissenschaft, Relevanz, Reputation, Deutschland

Abstract

Public Administration as a discipline in Germany:

Relevance and reputation according to its members

Academic disciplines manifest themselves in agreements about subject matter, organizational form and social structure. In the latter regard, it is shared appreciation of certain research facilities, renowned colleagues and their achievements in relevant publication outlets that constitutes a discipline. Against this background, this article analyses individual and institutional reputation in German Public Administration (PA). The data stems from a survey completed by over 400 scholars and practitioners in spring 2016. The analysis shows that the vast majority of German PA scholars holds a pessimistic view of their discipline with regard to public interest, policy influence and appeal of its study programs. It also becomes clear that there are significant differences among the relevant sub-disciplines in the assessment of individual and institutional reputation in German PA. Furthermore, statements on the relevance of certain publication outlets reveal a discourse fragmented along disciplinary lines. Despite some agreement in the appreciation of a core group of scholars and research facilities, PA in Germany remains marked by its multidisciplinary character.

Key words: Public Administration, Relevance, Reputation, Germany

1 Einleitung

Die deutsche Verwaltungswissenschaft scheint in eine Phase der Neuorientierung einzutreten. Während jüngere Beiträge die Konturen einer allgemeinen Standortdebatte erkennen lassen (*Bohne* 2014; *König* 2015; *Lenk* 2015; *Bull* 2015; *Mehde* 2015; *Bauer* 2015), führt die einschlägige Rechtswissenschaft unter der Sammelbezeichnung „neue Verwaltungsrechtswissenschaft“ (*Vofßkuhle* 2006) schon länger eine Erneuerungsdiskussion. Ferner waren die Perspektiven der deutschen Verwaltungswissenschaft unlängst Debattengegenstand auf drei – voneinander unabhängig organisierten – Fachtagungen.² Zusammengekommen ergibt sich das Bild eines Orientierungsbedarfs der deutschen Verwaltungswissenschaft, die bekanntlich durch die Koexistenz monodisziplinärer Perspektiven geprägt ist.

Hier liegt der Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung. Die vielfältigen Verbindungen, die eine Fachgemeinschaft ausmachen, können nämlich aus mindestens drei Perspektiven analysiert werden. Erstens kann die organisatorische Verankerung der deutschen Verwaltungswissenschaft in den Blick genommen werden (siehe etwa *Kropp* 2014). Zweitens können die Potenziale ausgelotet werden, die inhaltlichen, theoretischen und methodischen Strömungen für eine moderne Wissenschaft der Verwaltung im Sinne eines transdisziplinären Projektes anschlussfähig zu machen (*Bauer/Becker* 2016). Drittens besteht eine Fachgemeinschaft als soziales System, das durch die Wertschätzung seiner Mitglieder für bestimmte Forschungseinrichtungen und Institute, renommierte Kollegen und Kolleginnen sowie deren Leistungen in einschlägigen Publikationsorganen geprägt wird. In dieser letzten Perspektive beleuchtet der vorliegende Beitrag individuelle und institutionelle Reputationszuschreibungen in der deutschen Verwaltungswissenschaft.

Neben organisatorischen und inhaltlichen Fragen sind diese sozialen Faktoren ein Wesensmerkmal moderner Wissenschaft. Sie leisten ihren Teil zu deren „Selbststeuerung“, indem sie Orientierung in einer hochkomplexen Umgebung bieten, „systemspezifische Motivationsstrukturen“ begründen und den „akademischen Meinungsmarkt mit dem System für offizielle Verteilungsentscheidungen“ (*Luhmann* 1968, S. 154-163) verbinden. Einerseits ist die Reputation damit eine funktionale Notwendigkeit in der modernen Wissenschaft. Andererseits ist sie insofern auch eine Gefahr, als unter ihrer Verselbstständigung die eigentliche wissenschaftliche Leistung leiden kann (siehe dazu *Kühl* 2015; *Schimank* 2010; *Weingast* 2013, S. 24-25).

Dieser Beitrag dient der Vermessung der deutschen Verwaltungswissenschaft als Fachgemeinschaft im Sinne eines sozialen Systems. Er versteht sich als möglichst wertungsfreie Reflexionsgrundlage auf Basis einer Befragung ihrer Vertreter und Vertreterinnen. Gleichwohl bieten sich trotz aller Einschränkungen der Erhebung gewisse Deutungen an. Diese arbeitet der Beitrag heraus und stellt sie zur Diskussion. So drängt sich die grundlegende Frage auf, ob die verwaltungswissenschaftlich Tätigen in Deutschland überhaupt *eine* Fachgemeinschaft darstellen. Gemäß dieser dritten Perspektive auf die Verwaltungswissenschaft als soziales System bedarf es dafür eines Minimalkonsenses in den Reputationszuschreibungen. Gemeinsame Orientierungen wären aus dieser Sicht Hoffnungssignale, dass sich über Disziplingrenzen hinweg eine gemeinsame verwaltungswissenschaftliche Sichtweise entwickeln könnte.

Der Fokus dieses Beitrags liegt auf den Unterschieden und Gemeinsamkeiten zwischen Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaft sowie der Betriebswirtschaftslehre.³ Damit soll keineswegs die Bedeutung anderer Disziplinen für die Verwaltungsforschung

in Abrede gestellt werden; die Einschätzungen der Vertreter und Vertreterinnen aus Volkswirtschaftslehre, Soziologie und anderen Bereichen werden in den Gesamtzahlen berücksichtigt. Allerdings repräsentieren die Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaft sowie die Betriebswirtschaftslehre das einschlägige Spektrum in wissenschaftstheoretischen, methodischen und fachlichen Spannungsfeldern der Verwaltungsforschung (Bauer/Becker 2016). Die Übereinstimmung zwischen diesen Gruppen ist somit von elementarer Bedeutung.

Konkret nimmt dieser Beitrag die gesellschaftliche Relevanz der Verwaltungswissenschaft, die Reputation einzelner Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen und die Ausstrahlung einschlägiger Forschungsstandorte ebenso in den Blick wie die Bedeutung von allgemeinen Publikationsformen und spezifischen Zeitschriften. Hierbei sieht ein Großteil aller Fachvertreter und Fachvertreterinnen die deutsche Verwaltungswissenschaft in einer schwachen Stellung, was die gesellschaftliche Wertschätzung, das öffentliche Interesse, den sachpolitischen Einfluss und die Attraktivität auf Studierende betrifft. Weniger einheitlich, aber doch mit einigen Gemeinsamkeiten, sind die Einschätzungen zu den Reputationen einzelner Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen. Bedeutender sind die Unterschiede zwischen den Disziplinen hingegen bei den institutionellen Reputationsstrukturen; eine Orientierungsfunktion für die deutsche Verwaltungswissenschaft üben daher gleich mehrere Standorte aus. Schließlich deuten die Einschätzungen zur Relevanz von allgemeinen Publikationsformen und bestimmten Zeitschriften auf größtenteils parallel laufende verwaltungswissenschaftliche Diskurse hin.

2 Zur Befragung

Die zugrunde liegenden Daten entstammen einer Befragung des Lehrstuhls für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften mit dem Titel „Perspektiven auf die Verwaltungswissenschaft in Deutschland“. Die Befragung, durchgeführt zwischen dem 15. März und dem 15. Mai 2016, richtete sich an Verwaltungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler aller Disziplinen sowie jene Praktikerinnen und Praktiker, die in den einschlägigen Netzwerken aktiv sind.⁴ Die Fragen, insgesamt 45, umfassten Themengebiete wie akademisches Selbstverständnis, Arbeitsschwerpunkte, Publikationsgewohnheiten und aktuelle Forschungsthemen sowie Einschätzungen über Perspektiven, Herausforderungen und die praktische Relevanz des Faches Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Auch Angaben zum Berufsumfeld, der aktuellen Tätigkeit und den üblichen demografischen Variablen wurden abgefragt.

Die Teilnahme an der Befragung war nur auf Einladung möglich. In umfangreichen Recherchen wurde eine Datenbank erstellt, die erstens die an verwaltungswissenschaftlich einschlägigen deutschen Instituten und Fachbereichen tätigen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen beinhaltet.⁵ Zweitens umfasste die Datenbank all jene Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die im Frühjahr 2016 an den zwanzig – nach Maßgabe der Studierendenzahlen – größten deutschen Universitäten tätig waren und einem Lehrstuhl oder Lehrbereich der Rechtswissenschaft, der Politikwissenschaft oder Betriebswirtschaftslehre zugeordnet werden konnten, der in seiner Denomination einen klaren Bezug zu Verwaltungs-, Management- oder Organisationsfragen hatte. Drittens waren all jene Professuren an den Verwaltungsfachhochschulen vertreten, deren Denominationen einen

klaren Bezug zur Verwaltungswissenschaft aufwiesen. Viertens beinhaltete die Datenbank jene Individuen, die zu diesem Zeitpunkt auf den einschlägigen Mailinglisten bzw. Mitgliederverzeichnissen einschlägiger Fachnetzwerke gelistet waren.⁶ Schließlich bestand fünftens während des Befragungszeitraums die Möglichkeit, weitere Personen für die Teilnahme vorzuschlagen bzw. sich selbst für die Teilnahme anzumelden. Auf diesem Wege gelangten jedoch lediglich elf zusätzliche Personen in die Datenbank.

Insgesamt wurden 1443 Einladungen verschickt. Es meldeten sich lediglich 18 Angeschriebene explizit ab, weil sie sich als nicht einschlägig sahen. Nach drei Erinnerungswellen nahmen schließlich 634 Personen an der Befragung teil, von denen allerdings 215 diese nicht beendeten.⁷ Mit 419 abgeschlossenen Fragebögen beträgt die Ausschöpfungsquote 29,4 Prozent. Unseres Wissens stellt diese Befragung damit sowohl die Anzahl der Fragen als auch den Rücklauf betreffend die bislang umfassendste Befragung der verwaltungswissenschaftlichen Fachgemeinschaft in Deutschland dar.⁸

3 Demographische Konturen der Stichprobe

Die Stichprobe teilt sich in 326 Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie 93 Praktiker und Praktikerinnen. Davon sind 24 Prozent weiblich und 67 Prozent männlich; die weiteren 9 Prozent wollten keine Angaben machen. Die Befragten sind im Durchschnitt 47 Jahre alt, wobei alle Altersklassen repräsentiert sind (siehe auch Tabelle 1). Gleiches gilt für den jeweils höchsten akademischen Grad bzw. die Dienstbezeichnungen der Befragten. Hier stellen die Professoren und Professorinnen die größte Gruppe dar, gefolgt von den Personen mit Abschlüssen auf Master-Ebene und den Promovierten. Gegenwärtig arbeiten 60 Prozent der Befragten an Universitäten, entweder auf Planstellen oder drittmittelfinanziert. Weitere 28 Prozent arbeiten an Fachhochschulen, Hochschulen anderer Art und außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Die Praktiker und Praktikerinnen rekrutieren sich vornehmlich aus der unmittelbaren öffentlichen Verwaltung sowie verwaltungsnahen Bereichen wie etwa der Politikberatung.⁹

Hinsichtlich der Disziplin, die für die akademische Ausbildung der Befragten prägend gewesen ist, sind die Politikwissenschaft (34 Prozent) und die Rechtswissenschaft (30 Prozent) am stärksten vertreten; es folgen mit einigem Abstand die Verwaltungswissenschaft (12 Prozent) und die Betriebswirtschaftslehre (7 Prozent). Die unterschiedlichen Größen dieser Subgruppen gebieten Vorsicht bei der Interpretation der folgenden Ergebnisse. Insgesamt aber erlaubt diese Stichprobe eine plausible Annäherung an die verwaltungswissenschaftliche Fachgemeinschaft.

Tabelle 1: Zusammensetzung der Stichprobe

	Politikwissen- schaft	Rechtswissen- schaft	Betriebswirt- schaftslehre	Verwaltungs- wissenschaft	Sonstige	Gesamt
N	144	126	30	48	71	419
Alter						
20-30	10%	10%	10%	8%	6%	9%
30-40	29%	16%	30%	35%	20%	24%
40-50	27%	25%	23%	19%	20%	24%
50-60	14%	19%	17%	17%	23%	17%
60-70	8%	12%	10%	10%	14%	11%
70-80	3%	9%	7%	2%	7%	6%
80-90	1%	2%	0%	2%	4%	2%
Keine Angabe	8%	8%	3%	6%	7%	7%
Geschlecht						
Weiblich	26%	22%	27%	19%	27%	24%
Männlich	66%	70%	67%	71%	62%	67%
Keine Angabe	8%	8%	7%	10%	11%	9%
Höchster akad. Grad / Dienstbezeichnung						
Master-Level*	17%	33%	40%	29%	30%	27%
Doktor/in	26%	15%	7%	23%	14%	19%
Professor/in	43%	43%	43%	42%	41%	42%
Emeritus	4%	5%	10%	2%	8%	5%
Sonstige** /	9%	5%	0%	4%	7%	6%
Keine Angabe						
Selbstverständnis						
Wissenschaftler/in	89%	67%	83%	71%	77%	78%
Praktiker/in	11%	33%	17%	29%	23%	22%

Anmerkung: Gerundete Prozentzahlen.

* Magister, Diplom, Staatsexamen, Master-Abschluss. **Akademische Ratsstelle, Privatdozent/in, Bachelor-Abschluss.

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Einschätzungen zum Stand des Fachgebietes

Im Urteil der Fachgemeinschaft ergibt sich ein weithin pessimistisches Bild zum allgemeinen Stand der Verwaltungswissenschaft in Deutschland. So befanden lediglich 9 Prozent der Befragten, dass die Leistungen der Verwaltungswissenschaft in Forschung und Lehre in Deutschland „einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert“ habe, während 63 Prozent dies verneinten (siehe Tabelle 2). Ein ähnliches Gesamtergebnis liefern die Ansichten zur Aussage, im Vergleich zu früheren Jahrzehnten sei das öffentliche Interesse in Deutschland an verwaltungswissenschaftlichen Themen derzeit gering (*Fach* 1982). Diese lehnten lediglich 15 Prozent der Befragten ab. Allerdings traute sich jeder fünfte Teilnehmer bzw. jede fünfte Teilnehmerin – vornehmlich aus den jüngeren Kohorten – kein Urteil in dieser Frage zu. Schließlich beurteilten 44 Prozent der Befragten den sachpolitischen Einfluss der deutschen Verwaltungswissenschaft im Vergleich zu den Fachgemeinschaften anderer westlicher Länder als schlecht, was in Anbetracht der Tatsache, dass sich 38 Prozent gar kein Urteil erlaubten, noch negativer wirkt.

Auffallend ist, dass sich die Einschätzungen in ähnlicher Form in allen Disziplinen zeigen. Die genauen Verteilungsmuster weichen zwar gelegentlich ab. So sind etwa die Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler geringfügig pessimistischer, was den sachpolitischen Einfluss betrifft, während die Rechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler beim öffentlichen Interesse die negativste Sichtweise offenbaren. Insgesamt aber ergeben sich nur marginale Unterschiede zwischen den Disziplinen bei den Einschätzungen zum Stand des Fachgebietes.

Tabelle 2: Einschätzungen zur Relevanz der Verwaltungswissenschaft in Deutschland

	Politikwissen- schaft	Rechtswissen- schaft	Betriebswirtschafts- lehre	Verwaltungswissen- schaft	Sonstige	Gesamt
<i>Die Leistungen der Verwaltungswissenschaft in Forschung und Lehre haben in Deutschland einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert.</i>						
Zustimmung	8%	10%	10%	10%	7%	9%
Unentschieden	20%	22%	20%	27%	11%	20%
Ablehnung	63%	60%	70%	60%	68%	63%
Keine Angabe	10%	8%	0%	2%	14%	8%
<i>Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten ist das öffentliche Interesse in Deutschland an verwaltungswissenschaftlichen Themen gering.</i>						
Zustimmung	47%	59%	27%	46%	45%	48%
Unentschieden	13%	15%	23%	15%	14%	15%
Ablehnung	15%	12%	30%	23%	11%	15%
Keine Angabe	26%	14%	20%	17%	30%	21%
<i>Wie schneidet im Hinblick auf sachpolitischen Einfluss Ihrer Meinung nach die deutsche Verwaltungswissenschaft im Vergleich zu verwaltungswissenschaftlichen „Communities“ anderer westlicher Länder ab?</i>						
Gut	6%	6%	3%	8%	4%	5%
Mittel	13%	16%	17%	10%	8%	13%
Schlecht	57%	25%	50%	67%	31%	44%
Keine Angabe	24%	53%	30%	15%	56%	38%

Anmerkung: Gerundete Prozentzahlen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Neben den Einschätzungen zur öffentlichen Wirkung der deutschen Verwaltungswissenschaft wurden auch die Ansichten zur Attraktivität auf die Studierenden abgefragt – allerdings nur bei den Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen in der Stichprobe. Hier stimmten 61 Prozent der Aussage zu, dass die Attraktivität verwaltungswissenschaftlicher Themen auf die Studierenden gering sei. Auch hier sind die Unterschiede zwischen den Disziplinen marginal; mit einer Zustimmungsrate von 44 Prozent ist die Gruppe der Verwaltungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler noch die optimistischste.

Wenngleich diese Zahlen ob fehlender Referenzwerte nur vorsichtig interpretiert werden können, muten sie doch besorgniserregend an. Insbesondere im Licht der positiven Selbsteinschätzungen der Ökonomen und Ökonominen (siehe etwa *Fourcade/Ol-lion/Algan* 2015) wirken sie besonders negativ. Denn eine Fachgemeinschaft, die ihre Relevanz in mehreren Dimensionen derart grundsätzlich infrage stellt, unterliegt einem latenten Desintegrationsrisiko. Angesichts solch niedriger Selbstwertschätzung könnten jene Forschende, die sich nicht explizit der Verwaltungswissenschaft zuordnen, versucht sein, innerhalb ihrer Teildisziplinen eher in andere Forschungsfelder abzuwandern, von denen sie sich stärkeres öffentliches Interesse, höheres Prestige und mehr studentische Nachfrage ver-

sprechen. Jedenfalls dürfte sich die Anziehungskraft der Verwaltungswissenschaft auf die Spitze des forschenden Nachwuchses vor dem Hintergrund solcher Selbstzweifel in Grenzen halten – mit entsprechenden Konsequenzen für die Zukunft der Profession.

5 Individuelle Reputationszuschreibungen

Mit Blick auf individuelle Reputationsstrukturen wurden die Teilnehmer und Teilnehmerinnen nach den „für das Gebiet Verwaltungswissenschaft einflussreichsten“ Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern gefragt, die zum Zeitpunkt der Erhebung „aktiv“ waren.¹⁰ Die Frage war offen gestellt, also ohne Vorschläge oder spezifische Vorgaben. Die Befragten sollten ihre Favoriten allerdings in eine Rangliste von Platz 1 bis Platz 5 bringen. Mithilfe der Rangplätze wurde eine Punktzahl für die einzelnen Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen berechnet. Dabei gab es für einen ersten Platz fünf Punkte, für einen zweiten Platz vier Punkte und so weiter.¹¹

Etwa die Hälfte der Befragten gab gar keine Kolleginnen und Kollegen an. Dabei hängt die Beteiligung bei dieser Frage aber weder von der Selbstzuordnung als Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerin oder Praktiker bzw. Praktikerin noch vom Alter der Befragten ab. Es zeigt sich allerdings, dass die Befragten aus der Rechtswissenschaft eher geneigt waren, *keine* Kolleginnen oder Kollegen zu nennen (55 Prozent) als in der Verwaltungswissenschaft (45 Prozent) oder der Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre (40 Prozent). Dieser Umstand ist bei den folgenden Aufstellungen zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die unterschiedliche Größe der disziplinären Subgruppen und wahrscheinliche Effekte sozialer Erwünschtheit – immerhin befindet sich der Verantwortliche für diese Studie auch auf der Rangliste.

Tabelle 3: Einflussreichste Wissenschaftler/innen in der Bewertung aller Befragten

Rang	Wissenschaftler/in	Punkte	Rang	Wissenschaftler/in	Punkte
1	Jann, Werner	412	18	Arnim, Hans Herbert v.	25
2	Bogumil, Jörg	307	19	Behnke, Nathalie	25
3	Kuhlmann, Sabine	157	20	Wollmann, Hellmut	25
4	Bauer, Michael W.	134	21	Schuppert, Gunnar Folke	23
5	Knill, Christoph	116	22	Budäus, Dietrich	21
6	Benz, Arthur	110	23	Wegrich, Kai	20
7	Hill, Hermann	106	24	Bull, Hans-Peter	19
8	Scharpf, Fritz W.	94	25	Hammerschmid, Gerhard	19
9	Ziekow, Jan	85	26	Schließky, Utz	19
10	Mayntz, Renate	80	27	Proeller, Isabella	18
11	Seibel, Wolfgang	79	28	Lucke, Jörn v.	17
12	König, Klaus	51	29	Dose, Nicolai	16
13	Färber, Gisela	34	30	Sommermann, Karl-Peter	16
14	Reichard, Christoph	34	31	Stelkens, Ulrich	16
15	Holtkamp, Lars	31	32	Kropp, Sabine	15
16	Döhler, Marian	26	33	Maurer, Hartmut	15
17	Goetz, Klaus H.	26	34	Schröter, Eckhard	15

Anmerkungen: Nur Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Punktzahlen von 15 oder mehr. N = 210. Berechnung der Punktzahlen: Rang 1 = 5 Punkte; Rang 2 = 4 Punkte usw. Bei Punktgleichheit entscheidet die absolute Zahl der Nennungen über die Reihung der Kandidatinnen und Kandidaten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Unter Berücksichtigung der Antworten aller Befragten finden sich auf den zehn ersten Plätzen vornehmlich Politikwissenschaftler. Daneben sind mit Jan Ziekow und Hermann Hill zwei Rechtswissenschaftler und mit Renate Mayntz eine Soziologin vertreten. Der Eindruck, dass die derzeit einflussreichsten Mitglieder der verwaltungswissenschaftlichen Fachgemeinschaft in Deutschland aus der Politikwissenschaft kommen, verfestigt sich, wenn die Plätze 11 bis 20 in die Betrachtung aufgenommen werden. Als rechtswissenschaftliche Verwaltungsforscher kommen nun Klaus König und Hans Herbert von Arnim hinzu; ebenfalls vertreten sind Christoph Reichard und Isabella Proeller aus der Betriebswirtschaftslehre sowie die Finanzwissenschaftlerin Gisela Färber. Wird bedacht, dass Christoph Reichard und die letztgenannten Rechtswissenschaftler bereits emeritiert sind, ergibt sich das Bild einer sehr starken politikwissenschaftlichen Einflussposition unter den aktiven Verwaltungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern. Auf den Rängen hinter Platz 20 finden sich zwar weitere Juristen, aber am Gesamtbild ändert das nichts: Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler im engeren Sinn und insbesondere aus der Politikwissenschaft gelten offenbar deutschlandweit als die einflussreichsten Mitglieder der verwaltungswissenschaftlichen Fachgemeinschaft.

Tabelle 4: Top 10 der Verwaltungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler aus Sicht der Disziplinen

Politikwissenschaft			Rechtswissenschaft		
<i>Rang</i>	<i>Wissenschaftler/in</i>	<i>Punkte</i>	<i>Rang</i>	<i>Wissenschaftler/in</i>	<i>Punkte</i>
1	Jann, Werner	204	1	Hill, Hermann	64
2	Bogumil, Jörg	156	2	Ziekow, Jan	62
3	Bauer, Michael W.	90	3	Jann, Werner	54
4	Kuhlmann, Sabine	79	4	Bogumil, Jörg	39
5	Benz, Arthur	73	5	Benz, Arthur	22
6	Knill, Christoph	70	6	Kuhlmann, Sabine	19
7	Scharpf, Fritz W.	55	7	König, Klaus	16
8	Mayntz, Renate	43	8	Maurer, Hartmut	15
9	Seibel, Wolfgang	40	9	Schliesky, Utz/Bauer, Michael W.	14
10	Holtkamp, Lars	19	10	Bull, Hans Peter/Schuppert, Gunnar F.	14
Verwaltungswissenschaft			Betriebswirtschaftslehre		
<i>Rang</i>	<i>Wissenschaftler/in</i>	<i>Punkte</i>	<i>Rang</i>	<i>Wissenschaftler/in</i>	<i>Punkte</i>
1	Jann, Werner	79	1	Jann, Werner	30
2	Bogumil, Jörg	41	2	Kuhlmann, Sabine	21
3	Kuhlmann, Sabine	25	3	Bogumil, Jörg	15
4	Knill, Christoph	23	4	Proeller, Isabella	13
5	Seibel, Wolfgang	16	5	Bauer, Michael W.	11
6	König, Klaus	14	6	Reichard, Christoph	12
7	Bauer, Michael W.	13	7	Hill, Hermann	11
8	Wegrich, Kai	12	8	Hammerschmid, Gerhard	9
9	Goetz, Klaus H.	10	9	Budäus, Dietrich	8
10	Reichard, Christoph	10	10	Knill, Christoph	7

Anmerkungen: Politikwissenschaft: N=83, Rechtswissenschaft: N=56, Verwaltungswissenschaft: N=26, Betriebswirtschaftslehre: N=18; Berechnung der Punktzahlen: Nennung auf Rang 1 = 5 Punkte, Rang 2 = 4 Punkte usw. Bei Punktgleichheit entscheidet die Zahl der absoluten Nennungen über die Reihung der Kandidatinnen und Kandidaten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Zahlen müssen selbstredend im Lichte der Stichprobenverteilung zwischen und der Antwortrate innerhalb der Disziplinen gesehen werden. Die Top 10 der einflussreichsten Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler aus Sicht der vier Disziplinen sehen erwartungsgemäß anders aus (siehe Tabelle 4). Auffällig ist jedoch, dass die Gruppen der Rechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler und Betriebswirte und Betriebswirtinnen eher geneigt sind, auch ihre sozialwissenschaftlichen Kollegen und Kolleginnen zu nennen, als es umgekehrt der Fall ist. Daher ist die allgemeine Rangliste denn auch kein bloßes Artefakt, sondern zeigt, dass die Vertreter und Vertreterinnen der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, allen voran Werner Jann und Jörg Bogumil, aber auch Sabine Kuhlmann, über die disziplinären Grenzen hinaus eine hervorgehobene Position in der deutschen Verwaltungswissenschaft einnehmen.

Zwischen Reputationszuschreibungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und der Praktikerinnen und Praktiker gibt es ebenfalls gewisse Unterschiede (siehe Tabelle 5). Diese aber spiegeln auch die Größe der unterschiedlichen Disziplinen in den beiden Kategorien wider. Die Sozialwissenschaft stellt die Mehrheit in der Wissenschaftskategorie, während die Rechtswissenschaft und Betriebswirtschaftslehre die Praxiskategorie dominieren.

Tabelle 5: Top 10 der Verwaltungswissenschaftlerinnen -wissenschaftler nach Wissenschaft und Praxis

Wissenschaft			Praxis		
Rang	Wissenschaftler/in	Punktzahl	Rang	Wissenschaftler/in	Punktzahl
1	Jann, Werner	349	1	Bogumil, Jörg	69
2	Bogumil, Jörg	238	2	Jann, Werner	63
3	Bauer, Michael W.	121	3	Kuhlmann, Sabine	37
4	Kuhlmann, Sabine	120	4	Ziekow, Jan	35
5	Knill, Christoph	112	5	Hill, Hermann	25
6	Benz, Arthur	100	6	König, Klaus	21
7	Hill, Hermann	81	7	Reichard, Christoph	18
8	Scharpf, Fritz W.	79	8	Scharpf, Fritz W.	15
9	Mayntz, Renate	66	9	Arnim, Hans-Herbert v.	15
10	Seibel, Wolfgang	65	10	Seibel, Wolfgang	14

Anmerkungen: Wissenschaft: N=149, Praxis: N=61; Berechnung der Punktzahlen: Nennung auf Rang 1 = 5 Punkte, Rang 2 = 4 Punkte usw. Bei Punktgleichheit entscheidet die Zahl der absoluten Nennungen über die Reihung der Kandidatinnen und Kandidaten.

Quelle: Eigene Darstellung.

6 Institutionelle Reputationszuschreibungen

Einschätzungen über institutionelle Reputation sind ebenso wichtig wie Zuschreibungen für einzelne Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Sie können als Erfolgsindikatoren von disziplinären Schwerpunktsetzungen und Profilbildungen von Universitäten oder außeruniversitären Forschungseinrichtungen gelten. Vor diesem Hintergrund wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gefragt, ob es universitäre Institute oder außeruniversitäre Forschungseinrichtungen gibt, die eine Orientierungsfunktion für die verwaltungswissenschaftliche Grundlagenforschung und für die Verwaltungspraxis wahrnehmen. Anders als bei der Frage zur Reputation der einzelnen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern wurden hier allerdings acht Vorschläge zur Bewertung gestellt (siehe Tabelle 6).¹² Eine weitere Option

bestand darin, explizit keiner Institution eine Orientierungsfunktion zuzuschreiben. Schließlich bestand die Möglichkeit, weitere Institutionen in einem offenen Textfeld zu vermerken.

Diese letztgenannte Option wurde mit Blick auf die Orientierungsfunktion für die Grundlagenforschung allerdings überhaupt nicht genutzt. Insofern kann die vorgeschlagene Liste von Institutionen als erschöpfend gelten. Mit 28 Prozent gab jedoch eine bedeutende Minderheit an, dass kein Zentrum mit überregionaler Orientierungsfunktion für die Grundlagenforschung existiere. Die Sichtweise teilten die Befragten der Verwaltungswissenschaft (41 Prozent) und Politikwissenschaft (33 Prozent) in größerem Umfang als ihre Kollegen und Kolleginnen aus der Betriebswirtschaftslehre (24 Prozent) und Rechtswissenschaft (17 Prozent). Unter den übrigen Befragten kristallisiert sich der Standort Speyer am ehesten als ein solches Zentrum heraus (siehe Tabelle 6). Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer erhielt die meisten Nennungen, gefolgt vom ebenfalls dort ansässigen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Es folgen der Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz und das Potsdam Centrum für Politik und Management.

Tabelle 6: Zentren mit besonderer Relevanz für Grundlagenforschung aus disziplinärer Sicht

	Politik- wissen- schaft	Rechts- wissen- schaft	Betriebs- wirtschafts- lehre	Verwaltungs- wissen- schaft	Sonstige	Gesamt
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer	39%	70%	56%	29%	49%	49%
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer	23%	51%	32%	26%	24%	31%
FB Politik- und Verwaltungswissenschaft Universität Konstanz	42%	19%	20%	21%	24%	29%
Potsdam Centrum für Politik und Management	22%	10%	28%	38%	11%	19%
Hertie School of Governance	21%	12%	28%	18%	16%	18%
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement	2%	10%	24%	6%	9%	7%
Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften	1%	20%	4%	0%	4%	6%
Zeppelin Universität Friedrichshafen	1%	5%	8%	6%	5%	3%
Es gibt kein solches Zentrum in Deutschland	33%	17%	24%	41%	31%	28%
Keine Angabe	7%	4%	0%	0%	11%	6%

Anmerkungen: Gerundete Prozentzahlen. Mehrfachnennungen möglich. Nur Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler befragt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Allerdings unterschieden sich die institutionellen Zuschreibungen zwischen den Teildisziplinen. So nannten die Angehörigen der Rechtswissenschaft und auch Betriebswirtschaftslehre wesentlich häufiger die Speyerer Institutionen als ihren politikwissenschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Kollegen und Kolleginnen. Letztere verwiesen dafür stärker auf den Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz bzw. auf das Potsdam Centrum für Politik und Management. Insgesamt kann im Bereich der Grundlagenforschung eine klarere Hierarchie der institutionellen Relevanz in

der Rechtswissenschaft konstatiert werden; immerhin 70 bzw. 51 Prozent identifizierten hier eine Orientierungsfunktion für die Universität Speyer und das dort ebenfalls ansässige Forschungsinstitut.¹³ Unter den Betriebswirten und Betriebswirtinnen sowie vor allem unter den Forschenden in der Politik- und Verwaltungswissenschaft sind die Antworten hingegen verstreuter.

Hinsichtlich eines Zentrums mit überregionaler Orientierungsfunktion für die Verwaltungspraxis ergibt sich ein etwas anderes Bild. Hierzu wurden auch die Praktikerinnen und Praktiker in der Stichprobe gefragt. Bis auf die Einschätzungen zur Universität Speyer, die 60 Prozent der Praktikerinnen und Praktiker, jedoch nur 38 Prozent der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler als relevant benannten, unterschied sich das Antwortverhalten dieser beiden Gruppen aber nur unwesentlich.

Auch in diesem Fall war die vorgeschlagene Institutionenliste nahezu erschöpfend. Lediglich acht Befragte nannten eine Institution, die nicht auf der Liste stand; außer der Bertelsmann-Stiftung mit zwei Nennungen wurde keine dieser Institutionen mehrmals genannt. Insgesamt gaben 21 Prozent der Befragten an, ein Zentrum mit überregionaler Orientierungsfunktion für die Verwaltungspraxis existiere nicht (siehe Tabelle 7). Hier sind die entsprechenden Anteile unter den Disziplinen mit 20 bis 23 Prozent ähnlich. Die übrigen Befragten bewerteten die Speyerer Institutionen als die relevantesten für die Verwaltungspraxis; deren Werte sind allerdings schwächer ausgeprägt als in der verwaltungswissenschaftlichen Grundlagenforschung. Der Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz fällt hingegen ab. Dafür wird die Relevanz der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement hoch bewertet; sie erhielt die drittmeisten Nennungen.

Tabelle 7: Zentren mit besonderer Relevanz für Verwaltungspraxis aus disziplinärer Sicht

	Politikwissen- schaft	Rechts- wissenschaft	Betriebswirt- schaftslehre	Verwaltungs- wissenschaft	Sonstige	Gesamt
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer	39%	52%	40%	44%	38%	43%
Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer	24%	37%	23%	33%	27%	29%
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement	19%	22%	37%	23%	34%	24%
Hertie School of Governance	16%	13%	20%	23%	14%	16%
Potsdam Centrum für Politik und Management	15%	6%	20%	25%	15%	14%
FB Politik- und Verwaltungswissen- schaft Universität Konstanz	12%	10%	13%	10%	13%	11%
Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften	3%	14%	3%	2%	1%	6%
Zeppelin Universität Friedrichshafen	0%	2%	10%	4%	7%	3%
Es gibt kein solches Zentrum in Deutschland	22%	21%	20%	23%	20%	21%
Keine Angabe	13%	9%	7%	8%	16%	11%

Anmerkungen: Gerundete Zahlen. Mehrfachnennungen möglich. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktikerinnen und Praktiker befragt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Erneut treten Unterschiede zwischen den Disziplinen zutage. Diese sind allerdings weniger prononciert, als es bei der Frage nach der Orientierungsfunktion für die Grundlagenforschung der Fall war. So belegen die Speyerer Institutionen hier sowohl unter den Befragten der Rechtswissenschaften als auch unter jenen der Politik- und Verwaltungswissenschaft die beiden Spitzenplätze; einzig bei den Betriebswirten und Betriebswirtinnen ist stattdessen die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement auf dem zweiten Platz.¹⁴

Beide Fragen zusammengekommen kristallisieren sich vier Standorte mit ganzheitlicher Orientierungsfunktion für die Verwaltungswissenschaft in Deutschland heraus: Speyer, Konstanz, Potsdam und die Hertie School of Governance in Berlin. Das Lorenz-von-Stein Institut in Kiel kommt dieser Status allein in der juristischen Gemeinschaft zu, während die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement vornehmlich in Fragen der Verwaltungspraxis genannt wird.¹⁵

7 Relevanz von Publikationsorganen

Inwieweit die in vielen unterschiedlichen Disziplinen verwaltungswissenschaftlich Tätigen in Deutschland als lebendige Fachgemeinschaft bezeichnet werden können, hängt nicht zuletzt davon ab, ob und in welcher Weise sie die erarbeiteten Erkenntnisse gegenseitig zur Kenntnis nehmen. Entscheidende Bedeutung kommt hierbei den Publikationsorganen für den verwaltungswissenschaftlichen Diskurs zu. Daher ist zu fragen, ob die Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler mit Blick auf die Publikationsformen (also Monographien, Zeitschriftenbeiträge etc.) und hinsichtlich der Outlets (also spezifische Zeitschriften) eine vergleichbare Publikationskultur pflegen.

Um die Bedeutung von sechs zentralen Publikationsformen – Monographien, Herausgeberschaften, Beiträge in Sammelbänden und Zeitschriften mit bzw. ohne Peer Review sowie Graue Literatur – auszuloten, wurden die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler unter den Teilnehmenden gebeten, die Bedeutung dieser Publikationsformen für eine verwaltungswissenschaftliche Karriere einzuschätzen. Die Monographie besitzt nach Ansicht der Befragten weiterhin einen zentralen Stellenwert für eine akademische Karriere als Verwaltungswissenschaftler bzw. Verwaltungswissenschaftlerin (siehe Tabelle 8). Über die Hälfte der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler maßen ihr eine hohe Bedeutung zu; es ist der zweithöchste Wert unter allen Publikationsformen. Allerdings gibt es disziplinäre Unterschiede. Unter den Rechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern liegt der entsprechende Anteil mit 68 Prozent mit Abstand am höchsten, bei den Betriebswirten und Betriebswirtinnen mit 36 Prozent am niedrigsten. Übertroffen wird die Monographie lediglich von Beiträgen in Zeitschriften mit Peer Review-Verfahren. Diese sind nach Ansicht der Befragten die mit Abstand wichtigste Form der Veröffentlichung für die verwaltungswissenschaftliche Karriere. Dieser Meinung waren sehr große Mehrheiten in allen Teildisziplinen. Unter den Teilnehmenden aus der Verwaltungswissenschaft maßen ihr 85 Prozent hohe Bedeutung zu, aber auch in Rechtswissenschaft waren es noch 70 Prozent. Insgesamt größere Unterschiede gibt es bei der Bewertung von Herausgeberschaften, Beiträgen in Zeitschriften ohne Peer Review-Verfahren sowie Sammelbandbeiträgen. Hier sind vornehmlich Unterschiede zwischen den Befragten aus Politik- und Verwaltungswissenschaft auf der einen sowie aus der Rechtswissenschaft auf der anderen Seite zu beobachten. Einigkeit herrscht hingegen bei der Grauen Literatur; diese ist in allen Teildisziplinen als größtenteils bedeutungslos eingeschätzt.

Tabelle 8: Hohe Bedeutung von Publikationsformen für verwaltungswissenschaftliche Karriere

	Politikwis- senschaft	Rechtswis- senschaft	Betriebswirt- schaftslehre	Verwaltungs- wissenschaft	Sonstige	Gesamt
Monographien	58%	68%	36%	47%	44%	55%
Herausgeberschaften	20%	42%	16%	29%	40%	29%
Beiträge in Sammelbänden	20%	43%	32%	15%	36%	29%
Beiträge in Zeitschriften mit Peer-Review	83%	70%	80%	85%	78%	79%
Beiträge in Zeitschriften ohne Peer-Review	18%	55%	20%	12%	45%	32%
Graue Literatur (Arbeitspapiere, Preprints etc.)	7%	4%	8%	0%	11%	6%

Anmerkungen: Gerundete Zahlen. Anteil der Bewertungen „sehr hoch“ und „hoch“. Nur Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler befragt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Ergebnisse der Befragung erhärten damit gängige Vermutungen zu den disziplinären Unterschieden in der Wertschätzung verschiedener Publikationsformen. Allerdings ist die Relevanz, die alle Disziplinen den Zeitschriften mit Peer-Review-Verfahren zumessen, in diesem Ausmaß vielleicht nicht zu erwarten gewesen. Hier dürfte sich der auch in Deutschland durchsetzende Trend widerspiegeln, dass Peer-Review-Veröffentlichungen zu zentralen Reputationsindikatoren aller Wissenschaftsdisziplinen werden, nach denen sich auch die individuellen Publikationsstrategien richten. Nach optimistischer Lesart könnte hier für die verwaltungswissenschaftliche Fachgemeinschaft ein allgemein anerkannter Kommunikationskanal für den interdisziplinären Diskurs entstehen. Dies setzt aber voraus, dass auch dieselben Fachzeitschriften als Plattformen zur Kommunikation verwaltungswissenschaftlicher Forschungsergebnisse gesehen werden.¹⁶

Um die diesbezüglichen Einschätzungen zu eruieren, wurde den Befragten eine Liste bekannter deutscher Fachzeitschriften vorgelegt, die im Vorfeld der Untersuchung in Abstimmung mit Vertreterinnen und Vertretern aller beteiligten Disziplinen als zentrale verwaltungswissenschaftliche Publikationsforen identifiziert wurden. Diese sollten sie mit Blick auf die Relevanz für die eigene Arbeit bewerten. Auffällig sind zunächst die hohen Anteile der Befragten, die bestimmte Zeitschriften nicht kannten bzw. nicht zu beurteilen vermochten. In den meisten Fällen sind diese Werte auf unterschiedliche Disziplinzugehörigkeit zurückzuführen. So waren die Befragten aus Politik- und Verwaltungswissenschaft oft nicht in der Lage, rechtswissenschaftliche Zeitschriften zu beurteilen; gleichzeitig geben die Rechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler verstärkt an, die sozialwissenschaftlich ausgerichteten Zeitschriften nicht beurteilen zu können.

Dieses Muster spiegelt sich auch in den positiven Bewertungen für diese Zeitschriften wider, die die Befragten mit Blick auf die Relevanz für ihre eigene Arbeit erteilten (siehe Tabelle 9). Am einheitlichsten sind die Einschätzungen der verschiedenen Disziplinen noch bei der Politischen Vierteljahresschrift und dem Leviathan. Ansonsten gehen die positiven Bewertungen stark auseinander. Der verwaltungswissenschaftliche Diskurs wirkt in dieser Hinsicht gespalten. Er verläuft getrennt nach den verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen in eher monodisziplinär zu verortenden Zeitschriften.

Tabelle 9: Positive Bewertungen deutscher Fachzeitschriften

	Politikwis- senschaft	Rechtswis- senschaft	Betriebswirt- schaftslehre	Verwaltungs- wissenschaft	Sonstige	Gesamt
Politische Vierteljahresschrift	60%	26%	8%	56%	29%	42%
dms – Der moderne Staat	51%	15%	32%	59%	31%	38%
Die öffentliche Verwaltung	16%	81%	20%	38%	25%	37%
Die Verwaltung	15%	71%	24%	29%	25%	33%
Leviathan	39%	30%	12%	32%	24%	31%
Verwaltungsarchiv	9%	73%	0%	24%	16%	28%
Der Staat	12%	61%	4%	15%	11%	24%
Deutsches Verwaltungsblatt	3%	73%	8%	9%	4%	22%
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht	2%	74%	0%	6%	2%	21%
Archiv für öffentliches Recht	4%	63%	0%	9%	2%	19%
Zeitschrift für Staatswissenschaft und Staatspraxis	11%	33%	0%	6%	16%	16%
Verwaltung & Management	9%	11%	48%	21%	24%	16%
Zeitschrift für Gesetzgebung	3%	43%	0%	15%	4%	14%
Verwaltungsrundschau	2%	23%	8%	12%	7%	10%
Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen	2%	10%	32%	9%	15%	9%
Innovative Verwaltung	4%	2%	28%	9%	15%	8%
Verwaltungsmanagement	2%	6%	28%	9%	13%	7%
Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik	3%	14%	0%	3%	5%	6%

Anmerkungen: Gerundete Prozentzahlen. Anteil der Bewertungen „sehr gut“ und „gut“. Nur Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler befragt.

Quelle: Eigene Darstellung.

8 Fazit

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die Ergebnisse einer Befragung deutscher Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler. Nach Reputation von Kollegen und Kolleginnen sowie Relevanz von akademischen Standorten zu fragen, ist eine sensible Angelegenheit. Zu persönlichen und institutionellen Eigeninteressen können sich Effekte sozialer Erwünschtheit gesellen. Die präsentierten Ergebnisse sind also mit kritischer Behutsamkeit zu interpretieren. Bei aller Vorsicht aber erlaubt das Vorgehen dennoch eine Vermessung des sozialen Gefüges der verwaltungswissenschaftlichen Fachgemeinschaft – insbesondere angesichts der hohen Teilnahmebereitschaft an der Befragung. Dieser Beitrag versteht sich dabei auch als Forschungsimpuls und Anknüpfungspunkt für weitere Analysen in dieser Perspektive. Es wäre etwa spannend zu sehen, ob sich die diskutierten Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Teildisziplinen auch in den herrschenden Zitationsdynamiken reproduzieren. Einige Einschätzungen stellen wir daher abschließend zur Diskussion.

Die grundlegende Frage, ob die deutschen Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftler überhaupt *eine* hinreichend kohärente Fachgemeinschaft dar-

stellen, ist auf Grundlage der hier präsentierten Ergebnisse eher negativ zu beantworten. In individuellen Reputations- und institutionellen Relevanzfragen teilen sich Einschätzungen mit wenigen Ausnahmen entlang der Disziplingrenzen. Zwar besteht hinsichtlich der zu bevorzugenden Publikationsformen Potenzial für ein gemeinsames Selbstverständnis; gegenwärtig aber sind die Übereinstimmungen in den Einschätzungen spezifischer Zeitschriften noch dürftig.

Diskussionswürdig ist ferner der breite Konsens unter allen Verwaltungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern über die gesellschaftliche Irrelevanz ihres Fachgebiets in Deutschland. Dass die Einschätzungen der Befragten, was den Stellenwert und die Ausstrahlung des eigenen Beschäftigungsfeldes anbelangt, derart negativ ausfallen, bedarf weiterer Beachtung. Die geringe Wertschätzung, die der Verwaltungswissenschaft in der Eigenwahrnehmung entgegengebracht wird, steht nämlich in starkem Gegensatz zur realen Bedeutung der öffentlichen Verwaltung, die im demokratischen Staat gleichermaßen allgegenwärtig und letztendlich unentbehrlich ist (*Seibel 2016*, S. 15). Die Überwindung dieser Diskrepanz ist eine Herausforderung ersten Ranges. Wie die Wissenschaft über die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung und über die Legitimationsgrundlagen ihres Handelns größeres gesellschaftliches Ansehen und praktische Relevanz erlangen kann, ist daher eine Frage, der sich die gesamte verwaltungswissenschaftliche Gemeinschaft widmen sollte.

Zu diskutieren wäre in diesem Zusammenhang auch, ob der anhaltende Zustand der relativen Isolierung, der die Beziehung der verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen untereinander prägt, mitverantwortlich dafür ist, dass die wissenschaftlichen Anstrengungen über die öffentliche Verwaltung nur geringe Resonanz finden. Jedenfalls unterstreichen die Muster der Reputationszuschreibungen sowie jene der Publikationsgewohnheiten, die unsere Analyse zutage gefördert hat, dass der interdisziplinäre Austausch zwischen den einzelnen Verwaltungswissenschaften nach wie vor ausbaufähig ist. Die Gründe hierfür sind bekannt.¹⁷ Die Notwendigkeiten der disziplinären Spezialisierung und der Mangel an realistischen Karrierechancen von Nachwuchskräften mit dezidiert transdisziplinärer Forschungsagenda schlagen hier wohl besonders negativ zu Buche. Darüber hinaus manifestieren sich die bekannten disziplinären Gräben in den institutionellen Reputationszuschreibungen: die einzelnen Disziplinen schauen auf unterschiedliche Standorte, um Orientierung im Hinblick auf Aspekte der Grundlagenforschung oder in Bezug auf die Praxisrelevanz verwaltungswissenschaftlicher Forschungsprogramme zu gewinnen. Diese Einsichten münden in die Frage, ob es nicht der Mangel an Gemeinschaft selbst ist, der eine größere gesellschaftliche Aufmerksamkeit und eine höhere Wertschätzung ihrer Anstrengungen verhindert.

Dies zeigt sich beispielhaft in Publikationsfragen. Nach positiver Lesart verfügen die verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen über ein ausdifferenziertes Angebot spezialisierter Zeitschriften. Negativ interpretiert beweist die jeweilige Nichtkenntnis der Organe anderer Teildisziplinen eine Parallelität der Diskurse. Dass die Wertschätzung für Peer-Review-Aufsätze in allen Teildisziplinen wächst, kann jedoch als allgemeines Hoffungszeichen gelten: die Publikationskulturen als Voraussetzung eines engeren Austauschs und gegenseitiger Reputationszuerkennung nähern sich offenbar an. Gleiches gilt für die Tatsache, dass ein disziplinübergreifender Konsens in individuellen Reputationszuschreibungen existiert.

Das ändert aber nur wenig daran, dass die disziplinäre Aufspaltung die verwaltungswissenschaftliche Realität in Deutschland weiterhin prägt. Aus der Binnenperspektive der

deutschen Verwaltungswissenschaft gilt somit, dass ihr gesellschaftlicher Einfluss so gering wie ihr soziales Gefüge als Fachgemeinschaft schwach ist.

Anmerkungen

- 1 Wir danken Andrea Arendt, Mark Berges, Johanna Dietrich, Jörn Ege, Cristina Fraenkel-Haeberle, Jana Pöhler, Daniel Rölle, Veronika Ruf und Rahel Schomaker für ihre Unterstützung bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Befragung, die diesem Beitrag zugrunde liegt. Ferner danken wir Christoph Knill und den zwei anonymen Gutachtern oder Gutachterinnen für hilfreiche Kommentare.
- 2 Dazu gehören „Verwaltungswissenschaft – eine neue Eröffnungsbilanz“ an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg (Juli 2015), „Perspektiven der Verwaltungswissenschaft“ an der Ludwig-Maximilians-Universität München (November 2016) sowie die deutsche Sektionstagung des International Institute of Administrative Sciences zur „Verwaltungspraxis und Verwaltungswissenschaft“ am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer (November 2016).
- 3 Angesichts der hier vorgestellten Konzeption der Verwaltungswissenschaft als multidisziplinäres Feld mag die Kategorie der Verwaltungswissenschaftler und -wissenschaftlerinnen auf den ersten Blick verwundern. Tatsächlich aber bezeichneten immerhin 12 Prozent unserer Stichprobe die Verwaltungswissenschaft als jene Disziplin, die sie am meisten geprägt hat (siehe nächster Abschnitt).
- 4 Die Einteilung in Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sowie Praktiker und Praktikerinnen erfolgte durch die Befragten selbst. Jene, die sich in der Praxis verorteten, erhielten Zugang zu einer gekürzten Version des Fragebogens.
- 5 Dazu gehören das Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Kiel, die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, die Hertie School of Governance sowie die verwaltungswissenschaftlich geprägten Fachbereiche der Universitäten Konstanz und Potsdam.
- 6 Dazu gehören die Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für öffentliche Verwaltung, das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, die Sektion „Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft sowie die Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, sofern bei letzteren der entsprechende Eintrag einen Bezug zum Verwaltungsrecht aufwies.
- 7 Es besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Abbruchwahrscheinlichkeit und der Selbsteinteilung als Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerin oder Praktiker bzw. Praktikerin sowie der Verortung in den einzelnen Fachdisziplinen.
- 8 Siehe das Projekt von Geert Bouckaert, Werner Jann und Jana Bertels zu „European Perspectives for Public Administration“ unter <http://europeanperspectivespa.eu/> sowie bei Bertels/Bouckaert/Jann 2016. Hier absolvierten 68 von 500 Teilnehmern und Teilnehmerinnen der EGPA-Tagung 2015 eine Befragung zu den künftigen Perspektiven einer europäischen Verwaltungswissenschaft. Andere Befragungen (Böhret 1984; Falter/Klingemann 1998; Faas/Schmitt-Beck 2009) widmen sich der Politikwissenschaft als Disziplin bzw. den Publikationsgewohnheiten von Politikwissenschaftlern und berühren nur am Rande Fragen, die für diesen Beitrag einschlägig sind. Eine für die Fachgemeinschaft der Internationalen Beziehungen in den USA konzipierte Befragung wurde kürzlich unter deutschen Fachvertretern und Fachvertreterinnen durchgeführt (Risse/Wemheuer-Vogelaar 2016).
- 9 Das Selbstverständnis ist jedoch nicht aus der aktuellen Arbeitsstätte abzulesen. So verstehen sich einerseits immerhin 32 Prozent der Befragten an Fachhochschulen sowie 6 Prozent der Befragten an Universitäten als Praktiker bzw. Praktikerinnen. Andererseits verstehen sich in der Kategorie „öffentliche Verwaltung“ 29 Prozent der Befragten als Wissenschaftler bzw. Wissenschaftlerin.
- 10 Eine unzweideutige Formulierung für diese Frage zu finden, ist nicht einfach. Für Einzelne ist die „Emeritierung“ hier keine wirkliche Grenze. Zudem wird den Kollegen und Kolleginnen auch gar nicht immer bekannt sein, ob ein bestimmter Kollege oder Kollegin bereits emeritiert ist. Andererseits gibt es einflussreiche Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, die sich womöglich in jüngster Zeit gar nicht mehr zu konkreten verwaltungswissenschaftlichen Problemen geäußert haben. So würden sich wohl Renate Mayntz oder Fritz Scharpf selbst kaum mehr als „aktive Verwaltungswissenschaftler“ bezeichnen, ihre Arbeiten haben allerdings nach wie vor große Bedeutung im Feld, was sich auch in den Nennungen widerspiegelt. Hätte man aber die Frage nach der Bedeutung von Verwaltungswissenschaftlern und -wissenschaftlerinnen ohne die Qualifizierung „noch aktiv“ in einem ganz allgemeinen Sinne gestellt, wären sicher Namen wie Heinrich Siedentopf, Fritz Morstein-Marx und vor allem Max Weber gefallen. Da es uns

- aber nicht um eine „historische“ Listung ging, sondern um den aktuellen Zustand der Verwaltungswissenschaft, war dies keine Option für die Befragung.
- 11 Diese Zuordnung von Punktzahlen gilt auch in Fällen, in denen die Befragten keine fünf Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen angegeben haben.
 - 12 Diesem Vorgehen lag die Überlegung zugrunde, dass im Gegensatz zum voraussichtlich sehr weiten Feld einflussreicher Verwaltungswissenschaftler und Verwaltungswissenschaftlerinnen die relevanten Institutionen sich wohl auf eine kleine Zahl reduzieren lassen. Dies wurde im Vorfeld der Untersuchung auch mit Vertretern und Vertreterinnen aller beteiligten Disziplinen diskutiert. Letztlich verliehen die Antwortmuster dieser Vermutung weiteres Gewicht. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass sowohl die Auswahl der Institutionen als auch ihre Anordnung die Gefahr für Effekte sozialer Erwünschtheit erhöhten.
 - 13 Hinsichtlich der durchschnittlichen Anzahl der genannten Institutionen unterscheiden sich die Vertreterinnen und Vertreter der Disziplinen, die mindestens ein Zentrum genannt haben, übrigens nicht. Es sind jeweils knapp über zwei Institutionen.
 - 14 In dieser Frage unterscheidet sich auch die durchschnittliche Anzahl der genannten Institutionen zwischen den Disziplinen. Jene Politikwissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die mindestens ein Zentrum genannt haben, haben tatsächlich nur eine Institution genannt. Bei den Befragten aus Rechts- und Verwaltungswissenschaft waren es durchschnittlich 1,5 Institutionen.
 - 15 Aus Gründen der Anonymitätswahrung wurde nicht erhoben, an welchen Institutionen die Befragten selbst tätig sind. Inwieweit sie die eigene Institution auswählten, bleibt daher offen. Gleichwohl wurde zumindest beim Sampling versucht, die Verwaltungswissenschaft in Deutschland in ihrer ganzen Breite zu erfassen.
 - 16 Natürlich bedürfte es für einen vertieften interdisziplinären Austausch auch der gegenseitigen zur Kenntnisnahme der disziplinären verwaltungswissenschaftlichen Forschungsergebnisse. Wie es um die Qualität dieses Austausches steht, könnte über eine Zitationsanalyse überprüft werden, die allerdings außerhalb des Rahmens dieses Survey-Projekts liegt. Eine US-Studie hat unlängst auf der Grundlage von einschlägigen Zeitschriften eine solche Analyse durchgeführt – mit dem ernüchternden Ergebnis, dass zwischen den verschiedenen verwaltungswissenschaftlichen Teildisziplinen, die Kenntnisnahme von Forschungsergebnissen nicht nur äußerst gering ist, sondern sich über die letzte Dekade sogar weiter verringert hat (siehe etwa *Wright* 2011).
 - 17 Siehe etwa die Beiträge in *Ziekow* 2003.

Literatur

- Bauer, Michael W.*, 2015: Die Verwaltungswissenschaft und die Herausforderungen der Denationalisierung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 56(4), S. 648-671.
- Bauer, Michael W./Becker, Stefan*, 2016: Das gesplante Selbstverständnis der deutschen Verwaltungswissenschaft. Erste Ergebnisse einer Befragung unter Fachvertreterinnen und Fachvertretern. Diskussionspapier vorbereitet für den Workshop Perspektiven der Verwaltungswissenschaft, LMU München. 3.-4. November 2016.
- Bertels, Jana/Bouckaert, Geert/Jann, Werner*, 2016: European Perspectives for Public Administration (EPPA), Paper presented at the EGPA Annual Conference, Utrecht.
- Bohne, Eberhard*, 2014: Gegenstand, methodische Grundlagen und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft, in: *Die Verwaltung*, 47(2), S. 159-195.
- Böhret, Carl*, 1984: Ein Bericht für das 1. Wissenschaftliche Symposium der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Hannover, in: *Hartwich, Hans-Hermann* (Hrsg.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 216-230.
- Bull, Hans Peter*, 2015: Aufgabenwandel der Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: *Verwaltung & Management*, 21(6), S. 283-293.
- Faas, Thorsten/Schmitt-Beck, Rüdiger*, 2009: Die Politische Vierteljahresschrift im Urteil der Profession. Ergebnisse einer Umfrage unter den Mitgliedern der DVPW, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50(3), S. 627-645.
- Fach, Wolfgang*, 1982: Verwaltungswissenschaft – ein Paradigma und seine Karriere, in: *Hesse, Jens Joachim* (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, PVS Sonderheft 13, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 55-73.

- Falter, Jürgen W./Klingemann, Hans-Dieter, 1998: Die deutsche Politikwissenschaft im Urteil der Fachvertreter, in: Greven, Michael T. (Hrsg.), Demokratie - Eine Kultur des Westens. 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: Leske + Budrich, S. 305-341.
- Fourcade, Marion/Ollion, Etienne/Algan, Yann, 2015: The Superiority of Economists, in: Journal of Economic Perspectives, 29(1), S. 89-114.
- Hood, Christopher, 1995: The "New Public Management" in the 1980s. Variations on a Theme, in: Accounting, Organizations and Society, 20(2), S. 93-109.
- Kühl, Stefan, 2015: Reputation. Zur Funktion des Strebens nach Anerkennung in der Wissenschaft, Working Paper 1/2015, Universität Bielefeld. Online verfügbar unter: http://www.uni-bielefeld.de/soz/forschung/orgsoz/Stefan_Kuehl/pdf/Kuehl-Stefan-Working-Paper-1_2015-Reputation-Zur-Funktion-des-Strebens-nach-Anerkennung-in-der-Wissenschaft-2015-1-18.08.2015.pdf, Stand: 28.10.2016.
- Kropp, Sabine, 2014: Breit aufgestellt und doch verstreut. Politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung und universitäre Ausbildung in Deutschland, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 43(4), S. 367-383.
- Lenk, Klaus, 2015: Verwaltungsdesign: die Gestaltung der technisdurchdrungenen Arbeitsorganisation und des Umgangs mit Information und Wissen. Ein Alternativentwurf für eine gestaltungstaugliche Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltung und Management, 21(6), S. 294-303.
- Luhmann, Niklas, 1968: Selbststeuerung der Wissenschaft, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 19(2), S. 147-170.
- Mehde, Veith, 2015: Elemente einer verwaltungswissenschaftlichen Entscheidungslehre, in Verwaltung und Management, 21(6), S. 310-316.
- Risse Thomas/Wemheuer-Vogelaar, Wiebke, 2016: IB in Deutschland. Jung, internationalisiert und eklektisch. Ergebnisse der TRIP-Umfrage 2014, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 23(2), S. 144-172.
- Schimank, Uwe, 2010: Reputation statt Wahrheit. Verdrängt der Nebencode den Code?, in: Soziale Systeme, 16, S. 233-242.
- Seibel, Wolfgang, 2016: Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Vofßkuhle, Andreas, 2006: Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Vofßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, München: C.R. Beck Verlag, S. 1-61.
- Weingart, Peter, 2015: Wissenschaftssoziologie, Bielefeld: Transcript Verlag.
- Wright, Bradley E., 2011: Public Administration as an Interdisciplinary Field. Assessing its Relationship with the Fields of Law, Management, and Political Science, in: Public Administration Review, 71(1), S. 96-101.
- Ziekow, Jan, 2003: Verwaltungswissenschaften und Verwaltungswissenschaft. Forschungssymposium anlässlich der Emeritierung von Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König, Berlin: Schriftenreihe der Hochschule Speyer. Duncker und Humblot.

Anschriften der Autoren

Professor Dr. Michael W. Bauer, Jean Monnet-Lehrstuhl für Vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse
 Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
 Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67324 Speyer
 E-Mail: michael.bauer@uni-speyer.de (Korrespondenzadresse)

Stefan Becker, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
 Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67324 Speyer
 E-Mail: becker@uni-speyer.de

René Geißler/Friederike-Sophie Niemann

Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen

Zusammenfassung

Kommunen sehen sich bereits kurzfristig mit Verrentungswellen und spiegelbildlich einem hohen Nachbesetzungsbedarf konfrontiert. Diese Entwicklungen fallen in eine Zeit wachsender gesellschaftlicher Ansprüche, schrumpfender Arbeitsmärkte und „on top“ bestehender Krisen. Obgleich diese Herausforderungen bekannt sind, finden sie in Wissenschaft und Praxis nur wenig Beachtung.

Der vorliegende Beitrag vertieft erstmals über ein Mixed-Methods-Design die Trends und Einflussfaktoren der Alterung. Empirische Grundlage ist eine Sonderauswertung der amtlichen Personalstatistik für alle Gemeinden Nordrhein-Westfalens im Vergleich der Jahre 2004 und 2014.

Sichtbar wird ein enormer Anstieg des Anteils älterer Beschäftigter ab 55 Jahre. Die Heterogenität zwischen den Gemeinden nimmt im Vergleich der Jahre zu. Eine gesunde Altersstruktur ist 2014 in kaum einer Gemeinde Nordrhein-Westfalens mehr gegeben.

Die statistische Analyse ergab, dass die Alterung des Gemeindepersonals durch Stellenabbau verstärkt wird. Gegenläufig wirken der Kita-Ausbau und die Größe der Gemeindeverwaltung. Darüber hinaus liegt eine gewisse Persistenz der Altersstruktur über die betrachtete Periode vor.

Der qualitative Untersuchungsteil fokussiert neben der Bedeutung der Größe der Verwaltung auf die Wirkmechanismen der Haushaltskrise, welche statistisch nicht klar heraustreten. Die Hemmnisse maroder Haushalte treffen eher die großen Städte. Die kleinen Gemeinden sind jedoch mit spezifischen Nachteilen konfrontiert, die absehbar für die Altersfluktuation und Nachwuchssicherung schwerer wiegen.

Weiterer Forschungsbedarf besteht daher vor allem dahingehend, die kleinen Gemeinden in ihrer Attraktivität und personalwirtschaftlichen Kapazität zu fördern.

Abstract

Limited demographic sustainability. Age profiles of municipal workforce in North Rhine-Westphalia

Local governments will be challenged by high numbers of retirements and simultaneously a great need for replacements in the near future. These trends take place in an era of growing demands for high-quality public services, shrinking labour markets and further crises “on top”. Although those challenges are well known, they are hardly covered in academic discourse and attract too little attention in HR practice.

Based on data from North Rhine-Westphalian municipalities this article studies trends of ageing in municipal workforce following a mixed methods design.

Quantitative data are built on official employee statistics comparing the years of 2004 and 2014. Qualitative data are collected by a series of interviews with HR experts.

Statistics show a tremendous rise of the share of elderly employees. Furthermore, one can observe a growing heterogeneity among the age profiles of the workforce in different municipalities over this decade. As a result, there is hardly any municipality left with a balanced age structure of its workforce in 2014. Deeper analysis proves increasing effects of staff cuts. In contrast, the expansion of day-care facilities as well as the size of municipal administration have decreasing effects. Beyond this we find certain levels of persistence of age structure over time.

The qualitative analysis, on the other hand, focuses on the effects of the size of municipal administration in day-to-day HRM and budget crises. Although budget crises affect larger cities to a much higher degree, there are specific disadvantages of smaller municipalities that might have an even more negative impact with regard to replacement.

Based on these findings we see a crucial need for further research in strengthening employer attractiveness and HRM capacities in small municipalities.

Schlagworte: Kommunalverwaltung, Personal, Personalverwaltung, Nordrhein-Westfalen (NRW), Haushaltskrise

Key words: local governments, municipal workforce, human resource management, North Rhine-Westphalia, budget crisis

1 Einleitung

Die demographische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, seit Jahrzehnten geprägt durch Schrumpfung und Alterung, bedingt zwangsläufig auch den Rückgang und die Alterung der Erwerbsbevölkerung (Bossaert/Demmke/Moilanen 2012, S. 8). Der Anteil der über 55-Jährigen wird zunehmen und künftig einen maßgeblichen Anteil der Erwerbstätigen ausmachen (Robert Bosch Stiftung 2009, S. 13). Interessanterweise trifft dieser Alterungsprozess den öffentlichen Dienst besonders stark und besonders früh (Bundesministerium des Innern 2007, S. 13; Kunze 2013, S. 268). Seit Jahren mehren sich daher Stimmen, die angesichts hoher Rentenabgänge und steigenden Wettbewerbs um Fachkräfte und um die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltungen fürchten.¹

Trotz der unbestrittenen Relevanz und diverser politischer Verlautbarungen, zum Beispiel im Rahmen der Expertenkonferenz des Bundesministeriums des Innern 2007 „Demographischer Wandel und öffentlicher Dienst“ oder des aktuellen Koalitionsvertrags der Bundesregierung, hat dieses Thema bisher kaum Eingang in die verwaltungswissenschaftliche Forschung gefunden. Wenig ist bekannt über die Einflussfaktoren und das regionale Ausmaß der Alterung sowie über die Konsequenzen und Strategien im Umgang damit. Den wenigen empirischen Arbeiten folgend ist auch die Verwaltungspraxis noch nicht in genügendem Maße aktiv (vgl. Freiling 2011; Hurre 2014). Nach der Haushaltskrise, die bis dato nur einzelne Regionen betraf, bahnt sich damit für die Kommunen ein neues Problem an: ein Engpass des Personals.

Der vorliegende Beitrag greift die Herausforderung Alterung auf und vertieft sie erstmals anhand individueller Gemeindedaten eines Bundeslandes. Er untersucht die Altersstrukturen des kommunalen Personals aller Gemeinden Nordrhein-Westfalens zwischen 2004 und 2014. Dabei werden vier Ziele verfolgt: Der Beitrag soll erstens jenseits aggregierter Landeswerte die landesinternen Streuungen und Disparitäten sichtbar machen, zweitens ausgehend von der Literaturrecherche das Gewicht relevanter Einflussfaktoren aufdecken und drittens deren Wirkungsweise erklären. Viertens soll diese Untersuchung das Themenfeld erschließen und daraus Anstöße für die verwaltungspraktische Diskussion und weiterführende Forschung liefern.

Die Untersuchung folgt einem Mixed-Methods-Ansatz, welcher gezielt quantitative und qualitative Methoden sequenziell kombiniert. Die statistische Analyse fokussiert auf die Gemeinden als Betrachtungsebene. Dafür sprechen, neben ihrer unbestrittenen Relevanz für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, auch methodische Aspekte, denn ihre große Zahl ermöglicht erst das Aufdecken von Disparitäten jenseits von Durchschnittswerten und ist zudem Voraussetzung statistischer Berechnungen. Die 396 Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen eignen sich aus folgendem Grund besonders für eine solche Untersuchung: Sie besitzen jeweils eine eigene Verwaltung und betreiben eine eigenständige Personalpolitik. Im Gegensatz dazu existieren in anderen Bundeslän-

dern, wie zum Beispiel Bayern, Rheinland-Pfalz oder Niedersachsen, kreisangehörige Gemeindeverbände, worunter die Transparenz der Verwaltungsstruktur und die Zurechenbarkeit der Personalarbeit leiden.

Der Beitrag beginnt in Kapitel 2 mit einem Überblick über die vorliegende einschlägige Literatur. Der quantitative Teil des Beitrags basiert auf einer Sonderauswertung der amtlichen Personalstatistik und findet Ergänzung durch budgetäre Variablen.² Zusätzlich dazu wurden 14 qualitative leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten unterschiedlich strukturierter NRW-Gemeinden, mit Verbänden und der Finanzaufsicht geführt. Kapitel 3 erläutert die diesbezüglichen methodischen Entscheidungen. Die eigentliche statistische Analyse erfolgt im darauffolgenden Kapitel 4. Zentrale Fragestellungen und Aspekte, die sich aus Literatur und quantitativer Analyse ergeben, werden anschließend in Kapitel 5 anhand der Erkenntnisse aus den qualitativen Interviews vertiefend diskutiert.

2 Literaturüberblick

Bisher hat sich die Verwaltungswissenschaft eher am Rande mit den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Kommunalverwaltungen in Deutschland beschäftigt und nur selten belastbare empirische Erkenntnisse in der Breite der Kommunen hervorgebracht.³ Die wenigen vorliegenden Studien fokussieren vor allem auf die Folgen der Alterung und die Rolle der Personalverwaltungen.

Die Altersstruktur des öffentlichen Dienstes bewegt sich schon seit Jahren auf höherem Niveau denn jene der Privatwirtschaft. So ist der Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter am gesamten Personalbestand im öffentlichen Dienst fast doppelt so hoch wie im privaten Sektor (*Robert Bosch Stiftung* 2009, S. 38). Infolgedessen sind bereits in absehbarer Zeit große Altersabgänge zu erwarten. Die besonders starke Alterung des öffentlichen Dienstes hat mehrere Gründe. Zum einen ist dieser durch einen vergleichsweise hohen Akademikeranteil geprägt. Das bedingt durch die langen Ausbildungszeiten einen späteren Berufseinstieg und vielfach ebenso einen späteren Ruhestand (*Altis/Koufen* 2011, S. 1.115). Andererseits spielen aber auch historische Gründe eine Rolle. So erfolgten in Zusammenhang mit dem Ausbau des Sozialstaats überproportional viele Neueinstellungen primär in den 1970er-Jahren (*Bossaert/Demmke/Moilanen* 2012, S. 12).

Durch die faktische Unkündbarkeit von Beamten und Angestellten altert der öffentliche Dienst zudem stärker als die Privatwirtschaft, die im Bereich der Personalplanung und -steuerung über größere Flexibilität verfügt. Zusätzlich dazu hatten die im Laufe der Jahre zunehmenden Haushaltsprobleme von Bund, Ländern und Kommunen oftmals Einstellungsstopps (und damit altersbedingten Personalabbau) zur Folge, wodurch lange Zeit nur wenig (junges) Personal nachbesetzt wurde. Ebenso wirkt die in den letzten Jahren vorgenommene Rückführung der Altersteilzeit erhöhend auf den Altersdurchschnitt (*Czerwick* 2011, S. 167f.). Ein weiterer Grund für die statistische Alterung des Personals in den Kommunen ist in den Ausgliederungen und Privatisierungen von Bereichen mit vergleichsweise jungem Personal, wie zum Beispiel Krankenhäusern, zu sehen (*Altis/Koufen* 2011, S. 1.114). Allerdings sind die individuelle Situation und damit der jeweilige Handlungsdruck der einzelnen Kommunen von großen Unterschieden geprägt (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement – KGSt* 2010, S. 12). Solche

Disparitäten zeigen sich insbesondere zwischen west- und ostdeutschen Gemeinden (*Robert Bosch Stiftung* 2009, S. 26). Die weit überproportionale Personalausstattung infolge des Neuaufbaus nach der Wiedervereinigung hatte einen bis in die jüngere Zeit anhaltenden Druck auf die Reduzierung der Personalbestände mit den entsprechenden Konsequenzen für die Altersstruktur zur Folge (*Banner* 2001, S. 121ff.). So sind die ostdeutschen Gemeindeverwaltungen sehr viel stärker von Alterung betroffen als ihre westdeutschen Pendanten (*Bartl* 2011, S. 193; *Niemann/Geißler* 2016). Positiv wirkt sich allerdings aus, dass die Sensibilität für die damit einhergehenden Herausforderungen in Ostdeutschland höher ist (*Freiling* 2011, S. 31). Demgegenüber fühlen sich zum Beispiel baden-württembergische Gemeinden noch wenig betroffen (*Hurrle* 2014, S. 273).

Diese Entwicklungen gehen für den öffentlichen Dienst im Allgemeinen sowie für die jeweiligen Behörden und Beschäftigten im Speziellen mit verschiedenen Herausforderungen einher. So steigt durch die zunehmende Verdichtung der Arbeit auf weniger und tendenziell ältere Beschäftigte die physische und psychische Belastung für den Einzelnen, was sich in einem erhöhten Stresslevel niederschlägt. Die im öffentlichen Dienst ohnehin schon höheren Krankenstände steigen weiter an (*Bundesministerium des Innern* 2014, S. 42ff.).⁴ Andererseits gibt es in dieser Hinsicht starke interindividuelle Unterschiede sowie die Möglichkeit präventiver Gegenmaßnahmen im Sinne eines umfassenden Gesundheitsmanagements sowie einer Kultur des lebenslangen Lernens (*Kunze* 2013, S. 269ff.).

Als weitere Herausforderung erweist sich, dass angesichts einer abnehmenden Zahl von Nachwuchskräften weniger neues Wissen in die Verwaltungen gelangt. Infolgedessen müssen die Personalabteilungen viel systematischer als bisher Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für die unterschiedlichen Aufgabenstellungen und Berufsbilder konzipieren (*Lutz* 2008, S. 21). Daneben bereitet der absehbare Abfluss von über die Jahre angesammeltem Wissen angesichts künftiger umfangreicher Verrentungs- und Pensionierungswellen massive Sorgen. Entsprechende Gegenmaßnahmen, zum Beispiel im Rahmen des sogenannten Wissensmanagements, sind daher dringend zu ergreifen.

Neben dem prominenten Gender-Aspekt ist auch das Alter grundsätzlich eine Kategorie der Diversity, obgleich eine subjektive und weniger sichtbare (*Boehm/Dwertmann* 2014, S. 43). So wächst mit der Alterung des Personals im Regelfall auch dessen Heterogenität: Zum einen vergrößert sich die Altersspanne, zum anderen verschiebt sich die Altersstruktur zulasten der Jüngeren. Der einschlägigen Forschung zufolge birgt eine zunehmende Diversität sowohl Chancen als auch Risiken. Chancen liegen insbesondere darin, auf unterschiedliche Kompetenzen, Erfahrungen und Perspektiven innerhalb der Belegschaft zurückgreifen zu können. Risiken können hingegen unter anderem entstehen, wenn sich voneinander abgrenzende Subgruppen entwickeln, wenn sich Vorurteile ausbreiten oder Altersdiskriminierung erfolgt (*ebd.* S. 44f.). Zudem können etwaige „Generationskonflikte“ an Ausprägung gewinnen. Daher bedürfen diese Risiken einer bewussten und geschickten Personalführung sowie einer positiven und inklusiven Organisationskultur (*ebd.* S. 50f.). Der vierte notwendige Faktor, um die Risiken der Alterung abzufangen und die Chancen für die Leistungsfähigkeit der Organisation zu nutzen, ist damit – neben dem bereits erwähnten umfassenden Gesundheitsmanagement, der Förderung des lebenslangen Lernens sowie dem Wissensmanagement – eine strategisch agierende Personalabteilung.

Verschiedentlich wird der Zusammenhang zwischen der allgemeinen demographischen Entwicklung und der Personalpolitik der Kommunen diskutiert (vgl. *Bartl* 2011). Im Vordergrund steht hierbei die Frage, wie sich die Schrumpfung einer Kommune auf

ihre Personalpolitik auswirkt. Im Ergebnis zeigt sich, dass ein Zusammenhang zwischen Schrumpfung und Personalbestand lediglich indirekt über die Finanzierung der Kommunen besteht. Zwar existieren verschiedentlich an die Einwohnerzahl angelehnte Stellenrichtwerte für kommunale Leistungen, jene sind jedoch mitnichten zwingend und führen nicht automatisch zu Personalabbau in Kommunen mit Bevölkerungsrückgang, sondern bieten im Rahmen kommunaler Personal- und Finanzhoheit politische Spielräume (Bartl 2011, S. 154; Sackmann et al. 2015, S. 78ff.). Allerdings werden diese Spielräume dadurch begrenzt, dass Schrumpfung die finanzielle Lage des Haushalts belastet. Dieser Zusammenhang besteht zum einen über Remanenzkosten der technischen und sozialen Infrastruktur sowie zum anderen über Schlüsselzuweisungen, Gemeindesteuern und Gebühren (vgl. Dittrich-Wesbuer et al. 2015). Ist eine Kommune also eher finanzschwach und kann daher den durch Schrumpfung verursachten Haushaltsdruck nicht anderweitig ausgleichen, hat dies allgemeine Einsparungen, auch im Bereich der Personalkosten, zur Folge. Die Alterung des kommunalen Personals ist dann allerdings keine Folge schrumpfender Kommunen per se, sondern vielmehr der durch Haushaltsengpässe ausgelösten personalpolitischen Entscheidungen (Bartl 2011, S. 242).

Teilweise wird in der Literatur jedoch auch die Frage aufgeworfen, inwiefern Personalprobleme durch Altersfluktuation künftig überhaupt zum Tragen kommen werden. So sieht die OECD darin durchaus auch Chancen, die Organisation relativ zügig verkleinern oder umbauen zu können (OECD 2007, S. 24). Dem steht allerdings gegenüber, dass eine gewisse Verringerung der Aufgabenlast zwar in einigen Bereichen infolge des allgemeinen Bevölkerungsrückgangs bzw. zunehmender Automatisierung und Digitalisierung durchaus möglich ist, öffentliches Personal jedoch keineswegs proportional zum Bevölkerungsrückgang eingespart werden kann (Robert Bosch Stiftung 2009, S. 45).⁵ Im Gegenteil werden angesichts einer älter und kulturell diverser werdenden Gesellschaft auch neue Aufgabenbereiche hinzutreten (Schrapper 2013, S. 445). Darüber hinaus steigt schon seit Längerem die Anspruchshaltung der Bürger der Verwaltung gegenüber. Hinzu treten politisch begründete Aufgabenexpansionen, die entweder auf veränderte gesellschaftliche Wertvorstellungen (größere Nachfrage nach Kitas aufgrund der zunehmenden Berufstätigkeit der Frau) oder auf Handlungsbedarf infolge aktueller internationaler Entwicklungen (Asylverfahren) zurückzuführen sind. Insofern ist die positive Einschätzung der OECD zu hinterfragen und eher davon auszugehen, dass die sich abzeichnenden Altersabgänge überwiegend Nachbesetzungen auslösen werden und damit die Stellenzahl insgesamt auf kurze bis mittlere Frist mindestens stagniert.

Nachbesetzungen mit jungen und qualifizierten Nachwuchskräften erweisen sich jedoch angesichts sinkender Schülerzahlen und eines insgesamt rückläufigen Erwerbspersonenpotenzials als immer problematischer (Schrapper 2013, S. 442). Infolgedessen deutet vieles darauf hin, dass die Konkurrenz um qualifizierten Nachwuchs auf und zwischen allen Ebenen wächst – zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft, zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und schließlich innerhalb der kommunalen Gemeinschaft. Da die Kommunalverwaltungen mit Blick auf die Vergütungsstrukturen in vielen Bereichen nicht mit der Privatwirtschaft konkurrieren können, müssen sie mit anderen Argumenten um Fachkräfte werben (KGSt 2010, S. 14). Als attraktiv gelten beispielsweise das interessante und abwechslungsreiche Tätigkeitsfeld, die Arbeitsplatzsicherheit, die gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie das positive Betriebsklima (Deutscher Landkreistag 2012, S. 9; Helmke/Kühne 2011, S. 56). Die sich bessernde Lage auf dem Arbeitsmarkt erweist sich dabei für die öffentliche Verwaltung allerdings teilweise als nach-

teilig, da aus Sicht der Arbeitssuchenden die Relevanz von Sicherheitsaspekten sinkt (*ebd.* S. 40).

In der Literatur wird schließlich darauf hingewiesen, dass viele der oben genannten Faktoren von der sogenannten „Generation Y“ besonders geschätzt werden bzw. dem Bedeutungsgewinn von Selbstentfaltungswerten in der heutigen Zeit entsprechen (*Hurrle* 2014, S. 277; *Winkel* 2014, S. 98). Andererseits trübt sich dieses positive Bild insofern etwas ein, als dass der öffentliche Dienst mittlerweile vielfach seinem Ruf als vorbildlicher Arbeitgeber nicht mehr gerecht wird. Relativ betrachtet gingen Normalarbeitsverhältnisse gegenüber flexibilisierten Formen, wie Teilzeitbeschäftigung, Befristungen, Leiharbeit und Minijobs, deutlich zurück (*Keller/Seifert* 2015, S. 1; *Briken et al.* 2014, S. 133). Dies kann sich negativ auf die Wettbewerbsposition mit der Privatwirtschaft auswirken, umso mehr, als die finanziellen und personellen Spielräume der staatlichen Ebenen nach wie vor begrenzt sind und der öffentliche Dienst angesichts finanzieller Engpässe über viele Jahre eher mit dem Abbau von Personal beschäftigt war, als damit, Weichen für die Zukunft zu stellen. In dieser Hinsicht stehen die Personalverwaltungen der Kommunen vor einem Paradigmenwechsel.

Die Erkenntnisse über die großen Trends des demographischen Wandels können als Allgemeingut betrachtet werden. Studien zeigen, dass ein allgemeines Problembewusstsein in den Behörden vorhanden ist und der Stellenwert als hoch angesehen wird, konkrete Reaktionen jedoch meist noch hinter dem eigentlich Notwendigen zurückbleiben (*Bundesministerium des Innern* 2007, S. 5; *Freiling* 2011). Ursachen liegen wohl hauptsächlich darin begründet, dass sich die Entwicklungen relativ langsam vollziehen und von kurzfristigen Effekten überlagert werden, höhere Verwaltungsebenen das Thema oftmals nicht prioritär behandeln, die Kommunen insgesamt nur über begrenzte Handlungsmöglichkeiten verfügen und Personal vielfach immer noch eher als Kosten- denn als Leistungsfaktor wahrgenommen wird.

Von besonderer Bedeutung ist vor diesem Hintergrund die strategische Qualität der Personalverwaltung, welche in der öffentlichen Verwaltung jedoch traditionell als eher gering angesehen wird (vgl. *Bogumil et al.* 2007; *Ridder/Horn* 2011; *Oechsler* 2011; *Reichard* 2011). Personal gilt als „klassisch vernachlässigte Ressource“. Stellenpläne orientieren sich mehr an den finanziellen Möglichkeiten als an fachlichen Bedarfskriterien und zeichnen damit prozyklisch die Entwicklung der Haushaltssituation nach. Langfristige quantitative wie qualitative Planungen des Stellenbedarfs fanden hingegen in der Vergangenheit kaum statt. Die Verwaltungen agierten vielfach eher reaktiv als antizipativ. Diese klassische Orientierung wird den gegenwärtig wachsenden Anforderungen nicht mehr gerecht (*Oechsler* 2011, S. 253). Das Neue Steuerungsmodell, welches früh die Bedeutung der Personalverwaltung erkannte, hat in den Kommunen zwischenzeitlich zu einigen Verbesserungen geführt (*Bogumil et al.* 2007, S. 61; *Reichard* 2011, S. 297). Als nach wie vor defizitär werden jedoch die Bedarfserkennung, die Fortbildung, das Arbeitgebermarketing, die Rekrutierung, die Strategie oder die Personalbindung beurteilt. Gelegentlich wurden den Personalverwaltungen in den letzten Jahren gar „Entwicklungsbedarfe in alle Richtungen“ (*Reichard* 2011, S. 299) attestiert. Eine juristisch basierte Perspektive, konservative Instrumente und tradierte Rekrutierungsleitbilder dominieren grundsätzlich weiterhin die Personalverwaltungen. Die strategische Orientierung fehlt (*Ridder* 2011, S. 88). Darüber hinaus liegt gerade in Bezug auf die Anwendung personalwirtschaftlicher Reforminstrumente eine erhebliche Heterogenität der Gemeinden nach Größenklassen vor. Kleine Gemeinden fallen im Vergleich zu den großen Städten weit zurück (*Bogumil et al.* 2007, S. 337).

3 Methodik und Daten

Der vorliegende Beitrag basiert auf einem Mixed Methods-Ansatz. Die Triangulation quantitativer wie qualitativer Methoden und Analyseverfahren verspricht eine komplexere Analyse des Forschungsgegenstands sowie die Übertragbarkeit der Ergebnisse zumindest auf die Gesamtheit der Gemeinden Nordrhein-Westfalens (*Kuckartz* 2014, S. 30ff.). Im vorliegenden Beitrag erfolgte zunächst eine quantitative Analyse des Datensatzes. Qualitative Interviews schlossen sich an, mit dem Ziel, die statistischen Ergebnisse tiefer zu durchdringen.

Der quantitativ-statistische Teil der Untersuchung basiert auf der amtlichen Personalstatistik Fachserie 14 Reihe 6. Die Daten wurden über eine Sonderauswertung der amtlichen Personalstatistik von IT.NRW bereitgestellt. Hierbei handelt es sich um eine Vollerhebung, denn gemäß des Finanz- und Personalstatistikgesetzes sind alle Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, die im Gesetz genannten Merkmale jährlich zu liefern.⁶

Die Verwendung der Personalstatistik bedurfte einiger methodischer Entscheidungen: Kommunale Struktur und Aufgabenkatalog werden durch die Länder bestimmt. Anders verhält es sich mit den vielfältigen Prozessen der Ausdifferenzierung einzelner Gemeindeverwaltungen in rechtlich selbstständige Einrichtungen. Umfang, Aufgabenbereich und Rechtsform dieser Ausgliederungen werden in jeder Gemeinde eigenverantwortlich ihrer Organisationshoheit folgend festgelegt.⁷ Unverkennbar kam es in den vergangenen zwanzig Jahren zu weitreichenden Ausgliederungen, die auch zwischen räumlich nahe liegenden und sozioökonomisch ähnlichen Gemeinden stark streuen.⁸ Die Personalstatistik hat verschiedentlich versucht, diese Ausgliederungen nachzuverfolgen. Gleichwohl mussten stetig mehr Stellen im mittelbaren öffentlichen Dienst und in Einrichtungen in privater Rechtsform ausgewiesen werden. Mit dem Jahr 2011 wurde die Personalstatistik daher in Anlehnung an die Finanzstatistik auf das Schalenkonzept umgestellt.

Im Ergebnis von Ausgliederungen und Änderungen der Statistik ist ein intertemporaler Vergleich des kommunalen Personals nur noch auf Ebene der ersten Schale, der Kernhaushalte, möglich. Diese Einschränkung ist im Kontext der hier untersuchten Fragestellung jedoch auch sachdienlich. Denn es kann angenommen werden, dass sich die Personalstrukturen zwischen Kernhaushalten und ausgelagerten Einrichtungen unterscheiden. Die Alterung der kommunalen Verwaltungen mit ihren Konsequenzen wird die marktnäheren Auslagerungen weniger denn die Kernverwaltungen treffen. Zum einen unterliegen diese Unternehmen nicht den Begrenzungen der teilweise maroden Kommunalhaushalte. Zum anderen sollte die verschiedentlich festgestellte Annäherung an betriebswirtschaftliche Rationalitäten zu einer weitsichtigeren Personalarbeit führen (vgl. *Edeling* 2009).

Eine besondere Form der Ausgliederung kommunaler Aufgaben ist im Bereich der Kindertagesstätten (Kita) gegeben. Grundsätzlich gilt in der Kinder- und Jugendhilfe ein Vorrang freier Träger, die über kommunale Zuweisungen unterstützt werden. Bundesweit werden rund zwei Drittel der Einrichtungen durch freie Träger geführt. Deren Anteil weist aber zwischen den Ländern große Unterschiede auf.⁹ Im Falle der freien Träger werden Kita-Beschäftigte nicht als kommunales Personal erfasst, was in Anbetracht der Größe und der Dynamik dieses Aufgabenbereiches nicht unerheblich ist und bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden muss.

Einer der großen Trends im Personalwesen kommunaler Verwaltungen ist das Wachstum der Teilzeitbeschäftigung (*Keller/Seifert* 2015: 4).¹⁰ Der Umfang der Teilzeit wird jedoch in der Personalstatistik selbst nicht ausgewiesen, so dass die Zahl der Beschäftigten

keine direkte Aussage über die Zahl der von ihnen besetzten Stellen erlaubt. Aus diesem Grund fußt die Untersuchung auf dem statistischen Konstrukt der Vollzeitäquivalente (VZÄ).

Die statistische Untersuchung zielt auf die Veränderung der Altersstruktur der Kommunalverwaltungen sowie deren Ursachen. Es gehört zum Wesen struktureller Trends, dass sie sich schleichend vollziehen und gegebenenfalls durch kurzfristige Effekte überzeichnet werden. Valide Erkenntnisse lassen sich erst über längere Perioden gewinnen. Mit dem Vergleich der Jahre 2014 und 2004 wird daher ausgehend von den aktuellsten Statistiken ein Zehnjahreszeitraum gewählt.

Die statistische Untersuchung bezieht sich auf drei Indikatoren, jeweils gemessen anhand der VZÄ der Kernhaushalte:

- Anteil der Beschäftigten bis 30 Jahre
- Anteil der Beschäftigten ab 55 Jahren
- Altersdurchschnitt

Der Altersdurchschnitt gibt als Lagemaß Auskunft über die Tendenz der Verteilung einer Grundgesamtheit. In diesem Fall ist er das arithmetische Mittel des Alters der einzelnen Beschäftigten. Die Beschäftigten im Alter bis 30 Jahre können als potenzielle Nachwuchskräfte betrachtet werden. Sie haben ihre Ausbildung beendet und stehen den Gemeinden noch über Jahrzehnte zur Verfügung.¹¹ Im Gegensatz dazu bewegen sich die Beschäftigten über 55 Jahre auf den Renteneintritt zu. Sie werden binnen der kommenden zehn Jahre aus dem Dienst ausscheiden und müssen in mehr oder minder großem Umfang ersetzt werden.¹²

Der qualitative Teil der Studie erfolgte mittels Befragung, deren inhaltliche Strukturierung anhand der Literatur und der statistischen Ergebnisse. Empirische Grundlage sind vierzehn Interviews mit Expertinnen und Experten. Hierbei handelte es sich um Personalverantwortliche bzw. Bürgermeister aus unterschiedlich strukturierten Gemeinden, Fachleute aus Verbänden und Beschäftigte der Kommunalaufsichtsbehörden. Die Perspektivenvielfalt der Befragten beugt nicht kontrollierbaren persönlichen Einflüssen auf die Endergebnisse vor (*Gläser/Laudel* 2010, S. 117; *Flick* 2012, S. 95).

Die Auswahl der Gemeinden erfolgte bewusst entlang der Dimensionen kreisfrei/kreisangehörig und arm/reich. So bewegte sich die Einwohnerzahl der befragten Gemeinden zwischen etwa 10.000 und mehr als 500.000, die Höhe der Kassenkredite zwischen null Euro und ca. 3.000 Euro je Einwohner. Die genannten Dimensionen wurden ausgewählt, um die Auswirkung der Haushaltslage auf die Alterung der kommunalen Belegschaft zu vertiefen. Hinzu tritt die Frage, inwieweit kleinere Gemeinden, welche die Masse der Gemeinden bilden, besonderen Bedingungen bzw. Problemen unterliegen.

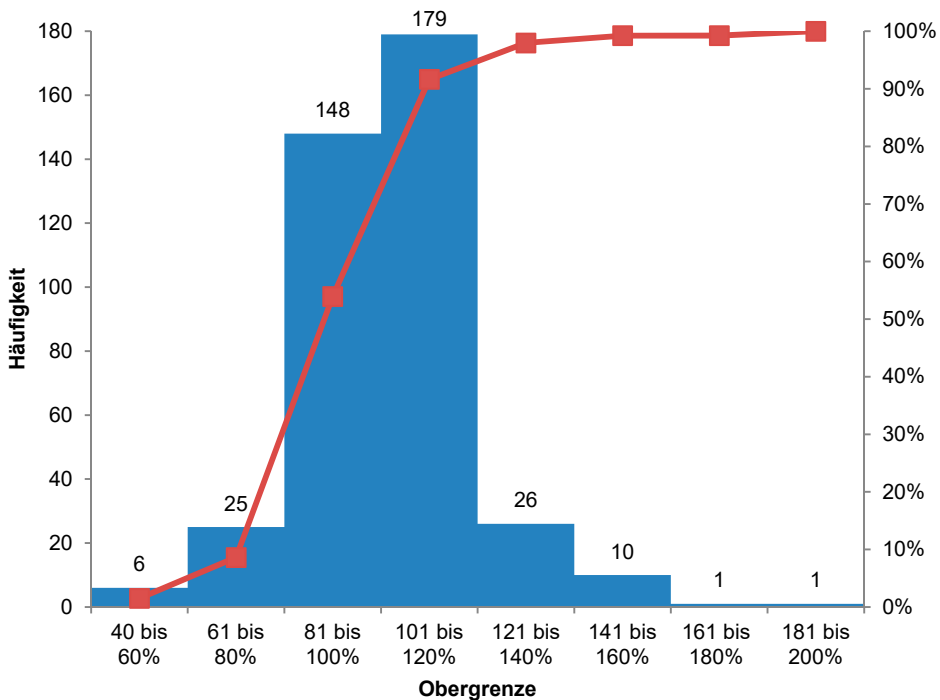
4 Altersstrukturvariablen der Gemeindeverwaltungen in NRW

4.1 Entwicklung der Stellenzahl

Die Beschäftigung der Kernhaushalte stieg in Summe von 2004 zu 2014 leicht um zwei Prozent und zwar von 164.200 auf 167.800 Beschäftigte. Die Spannweite auf Gemeindeebene ist jedoch mit Werten zwischen minus 56 Prozent und plus 94 Prozent enorm. Ur-

sächlich hierfür sind wenige Ausreißer an beiden Enden. Abbildung 1 zeigt die Verteilung der 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens entsprechend ihrer Stellenentwicklung in dieser Dekade. Die mit insgesamt 327 überwiegende Zahl der Gemeinden bewegte sich 2014 im Bereich von 81 bis 120 Prozent der Stellenzahl aus 2004. Die Mehrzahl der Gemeinden (217) wuchs. Die Hintergründe großer personeller Veränderungen werden statistisch nicht erfasst. Veränderungsraten der Beschäftigung von mehr als plus/minus 20 Prozent können jedoch kaum über das tatsächliche Einstellungsverhalten der Gemeinden begründet werden. Stattdessen liegt die Vermutung organisatorischer Umgestaltungen im Konzern Kommune nahe, welche den Kernhaushalt statistisch verändern. Interessant ist, dass in der betrachteten Periode Reintegrationen in die Kernverwaltung häufiger stattfanden als Auslagerungen. Wachstum der Kernverwaltungen ist häufiger abzulesen denn Schrumpfen.

Abbildung 1: Verteilung der NRW-Gemeinden nach Stellenentwicklung
(Relation der VZÄ 2014 zu den VZÄ 2004), N 396



Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Ausprägung der Altersstruktur

Das Durchschnittsalter erhöhte sich im betrachteten Zeitraum relativ kontinuierlich um drei Jahre. Die Alterung trifft die Gemeinden im Grunde durchgehend. Nur zwei von 396 Gemeinden konnten ihren Altersdurchschnitt um jeweils ein Jahr senken. In elf Gemeinden änderte sich der Altersdurchschnitt nicht.

Der durchschnittliche Anteil junger Beschäftigter erfuhr im Zehnjahresvergleich keine Änderung (jeweils 12 Prozent). Eine deutliche Veränderung tritt im Bereich der älteren Beschäftigten auf. Im Durchschnitt verdoppelte sich deren Anteil fast von 13 auf 25 Prozent. In der Spitze der Gemeinden erreicht der Anteil älterer Beschäftigter nun Werte von über 40 Prozent. Nahezu alle Gemeinden sind von einer starken Zunahme des Anteils älterer Beschäftigter betroffen. In 35 Gemeinden stieg deren Anteil nominal sogar um mehr als 20 Prozentpunkte. Nur in fünf Gemeinden sank er bzw. blieb unverändert.

Die Streuungsmaße in Tabelle 1 erlauben ein tieferes Verständnis der Disparitäten unter den NRW-Gemeinden. Das Durchschnittsalter weist die größte Homogenität auf. Die mit 1,5 Jahren durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert ist gering, was sich in einem minimalen Variationskoeffizienten widerspiegelt. Bei der Gruppe älterer Beschäftigter sind die stärksten intertemporalen Veränderungen in der Verteilung und Streuung beobachtbar. Gemessen an der nicht standardisierten Maßzahl der Standardabweichung ist hier ein Trend in der Zunahme der Streuung erkennbar. Der normierte Variationskoeffizient relativiert diesen Eindruck, da sich gleichzeitig der Mittelwert verdoppelte.

Tabelle 1: Konzentrationsmaße im Zehnjahresvergleich

2014	Mittelwert	Standardabweichung	Variationskoeffizient
Durchschnittsalter	46	1,50	0,03
Anteil bis 30-Jährige	12%	3,8%	0,32
Anteil 55 plus	25%	5,1%	0,20
2004			
Durchschnittsalter	43	1,40	0,03
Anteil bis 30-Jährige	12%	4,2%	0,35
Anteil 55 plus	13%	3,9%	0,29

Quelle: IT.NRW; eigene Berechnung.

Die Kohorten der Beschäftigten bis 30 Jahre und der Beschäftigten ab 55 Jahren sollten bei einer Normalverteilung der Beschäftigung (ohne Auszubildende) und somit einer gesunden Altersstruktur ungefähr gleich groß sein. Im Jahr 2004 war dieser Grundsatz im Durchschnitt aller Gemeinden gegeben (vgl. Tabelle 1). Bis zum Jahr 2014 fand allerdings eine deutliche Verschiebung zugunsten der Kohorte Älterer statt. In 2004 gab es noch 96 Gemeinden mit mehr jungen als älteren Beschäftigten, in 2014 nur noch vier. Das Ungleichgewicht zwischen den Altersgruppen stieg an und ist heute die Norm.

In einer normalverteilten Altersstruktur sind beide Altersgruppen jedoch nicht nur gleich groß, sondern belaufen sich auch in der Summe auf Werte zwischen 40 und 50 Prozent. 2014 trafen beide Kriterien zusammengekommen auf lediglich acht von 396 Gemeinden zu. Die Normalverteilung der Altersstruktur ist damit eine absolute Ausnahme.

4.3 Einflussfaktoren auf die Altersstruktur

Die Altersstruktur der Gemeinden hat sich, gemessen am Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter, im Zeitraum 2004 bis 2014 deutlich verschoben. Die Datenlage bezüglich potenzieller Einflussfaktoren ist begrenzt, da nur ein Teil denkbarer Einflüsse statistisch erfasst wird. Insbesondere Daten über die Aufgabenwahrnehmung bzw. Qualität der Personalverwaltung sowie lokalpolitische Prioritäten liegen nicht vor. Gleich-

wohl wird an dieser Stelle als erster Schritt der Analyse eine explorative Annäherung an mögliche Einflussfaktoren auf Basis der Personalstatistik sowie ergänzender sozioökonomischer Variablen vorgenommen.

Die abhängige Variable ist der Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren an allen VZÄ (ohne Auszubildende) im Jahr 2014 (in Prozent). Für folgende vorliegende Faktoren lässt sich auf Grundlage der Literatur ein Einfluss vermuten:

Die Relation der VZÄ-Beschäftigtenzahl 2014 zu 2004 (in Prozent) zeigt, dass in vielen Gemeinden in der betrachteten Dekade erhebliche Veränderungen auftraten. Der Effekt des Kita-Ausbaus wird hierbei herausgerechnet, um diesbezügliche Verzerrungen zu vermeiden. Die Hypothese besagt, dass Personalabbau zu einer Alterung des Personalstamms führt, da Neueinstellungen vermieden werden.

Der Kita-Ausbau ist seit 2007 ein bestimmendes Thema der Personalpolitik in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens und ein Treiber personeller Veränderungen. Fast die Hälfte der Gemeinden (152) führt im Jahr 2014 keine Kita-Stellen im Kernhaushalt. In den anderen Gemeinden bewegte sich die Wachstumsrate des Kita-Personals zwischen 9 und 350 Prozent. Sofern Kitas innerhalb der Kernverwaltung organisiert sind, sollte dieser Ausbau zu einer Verjüngung führen, da eine Vielzahl neuer Stellen entsteht. Der Kita-Ausbau wird gemessen am prozentualen Zuwachs der Kita-Stellen im Kernhaushalt des Jahres 2014 zum Jahr 2004.

Demgegenüber wird die Personalpolitik einer Gemeinde durch die Haushaltslage begrenzt. Marode Kernhaushalte schränken den personalwirtschaftlichen Spielraum ein, da nicht zuletzt die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zumindest mittelbar Druck zur Reduzierung der Personalausgaben ausüben. Der übliche Indikator der Haushaltskrise sind die Kassenkredite je Einwohner (*Deutscher Städtetag* 2015, S. 8). NRW gilt seit mindestens 20 Jahren als Hot-Spot der kommunalen Haushaltskrise (*Arnold et al.* 2015, S. 111ff.). Die Konzentration der Kassenkredite ist hoch. Ein Drittel der Gemeinden Nordrhein-Westfalens wiesen 2014 (nahezu) keine Kassenkredite aus. Demgegenüber entfallen zwei Drittel des Landeswertes auf nur 20 Großstädte. Im Durchschnitt entspricht das Niveau der hier untersuchten Gemeinden der reduzierten Grundgesamtheit mit 1.547 Euro je Einwohner dem Landesdurchschnitt 2014. Da der Stand der Kassenkredite zwischen den Jahren durchaus volatil sein kann, wird hier der Durchschnitt pro Einwohner der Jahre 2012 bis 2014 herangezogen. Ein fester Schwellenwert, ab dem die Haushaltslage als „krisenhaft“ bezeichnet werden kann, lässt sich theoretisch nicht begründen. Eine metrisch skalierte, kontinuierliche Variable vermag die zunehmende Haushaltskrise besser abzubilden.

Ein weiterer potenziell denkbarer Indikator der Haushaltskrise wäre der Haushaltsstatus, welcher sich aktuell in sieben Stufen auf einem Spektrum von „regulärer Haushaltsausgleich nach § 75 Abs. 2 S. 2 GO NRW“¹³ bis zum „nicht genehmigten Haushaltsanierungsplan (HSP) gemäß § 6 Stärkungspaktgesetz“¹⁴ bewegt. Allerdings unterlagen die Abstufungen des Haushaltsstatus in der betrachteten Dekade Änderungen. Darüber hinaus wird der Haushaltsstatus nicht statistisch erfasst. Er ist daher als Krisenindikator für unsere Untersuchung nicht verwendbar.

Der Anteil der Beschäftigten ab 55 Jahren an allen VZÄ (in Prozent) im Jahr 2004 erfasst die Personen, die in der betrachteten Periode zwischen 2004 und 2014 das Rentenalter erreicht und die Verwaltung verlassen haben. Dementsprechend sollten jene Gemeinden, die im Jahr 2004 einen großen Anteil älterer Beschäftigter aufwiesen, diesen abgebaut und durch jüngere Beschäftigte ersetzt haben. In der Folgeperiode 2014 sollte der Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren an allen VZÄ somit relativ gering ausgeprägt sein.

Der Anteil älterer Beschäftigter – und damit das Ausmaß und Risiko mittelfristiger Fluktuation – kann darüber hinaus auch Resultat des Wirkens der Personalabteilung sein. Professionelle Personalabteilungen vermeiden eine Kumulation dieser Risiken und wirken auf eine ausgewogenere Altersstruktur hin. Die Größe der Gemeindeverwaltung in VZÄ dient daher näherungsweise als Proxy-Variable der Professionalität der Personalabteilung (Bogumil *et al.* 2007, S. 337). Somit sollte in großen Gemeindeverwaltungen der Anteil älterer Beschäftigter geringer sein als in kleinen.

Tabelle 2 fasst die fünf vermuteten Einflussfaktoren, die jeweils zugrunde liegende Hypothese und die Wirkungsrichtung zusammen. Tabelle 3 weist deskriptive Merkmale der unabhängigen und abhängigen Variablen aus.

Tabelle 2: Einflussfaktoren auf den Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren

Einflussfaktor/ unabhängige Variable	Hypothese	Wirkungsrichtung
Relation der VZÄ 2014 zu den VZÄ 2004, in Prozent	Der Rückgang der Stellenzahl erhöht den Anteil älterer Beschäftigter.	Negativ
Zuwachs der Kita-Stellen im Kernhaushalt 2014 zu 2004, in Prozent	Die Zunahme des Kita-Personals senkt den Anteil älterer Beschäftigter.	Negativ
Kassenkredite 2012-2014 in Euro je Einwohner	Höhere Kassenkredite führen zu einem höheren Anteil älterer Beschäftigter.	Positiv
Anteil älterer Beschäftigter 2004 an VZÄ insgesamt, in Prozent	Ein höherer Anteil älterer Beschäftigter 2004 führt zu einem niedrigeren Anteil älterer Beschäftigter 2014.	Negativ
VZÄ insgesamt 2014	Größere Kernverwaltungen haben einen niedrigeren Anteil älterer Beschäftigter.	Negativ

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 3: Deskriptive Statistik der abhängigen und unabhängigen Variablen, N 180

	Mittelwert	Standard- abweichung	Minimum	Maximum
Anteil älterer Beschäftigter 2014 an VZÄ insgesamt, in Prozent (AV)	26,43	4,00	17,00	44,00
Relation der VZÄ 2014 zu den VZÄ 2004, in Prozent (UV)	98,96	9,66	79,52	119,04
Zuwachs der Kita-Stellen im Kernhaushalt 2014 zu 2004, in Prozent (UV)	148,17	54,55	0,00	350,00
Kassenkredite 2012-2014 in Euro je Einwohner (UV)	893,08	1.135,72	0,00	7.233,00
Anteil älterer Beschäftigter 2004 an VZÄ insgesamt, in Prozent (UV)	13,85	3,28	5,31	25,18
VZÄ insgesamt 2014 (UV)	692,10	1.469,38	43,10	13.635,10

Quelle: Eigene Darstellung.

Um verzerrende Effekte zu vermeiden, wurde die Grundgesamtheit der Gemeinden Nordrhein-Westfalens in zwei Schritten bereinigt. Um zufällige Veränderungen der Altersstruktur infolge von Auslagerungen oder Reintegrationen zumindest näherungsweise auszuschließen, wurde die Analyse auf die Gemeinden mit einer relativ stabilen Stellenzahl (81 bis 120 Prozent im Zeitvergleich) begrenzt. Da der Anteil der Kita-Beschäftigung eine unabhängige Variable der Regression ist, wurden des Weiteren die Gemeinden ausgeschlossen, welche im Jahr 2014 über keine Kita-Beschäftigten in den Kernhaushalten verfügten. Die der Regression zugrunde liegende Grundgesamtheit betrug damit 180 Gemeinden.

Die Erklärungskraft dieser fünf unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable, sprich den Anteil Beschäftigter ab 55 Jahren in 2014, wird mittels einer OLS-Regression untersucht. Vier der fünf unabhängigen Variablen erwiesen sich als signifikant (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Determinanten des Anteils Beschäftigter ab 55 Jahren an allen VZÄ in 2014

	Modell 1
Anteil Beschäftigte ab 55 Jahren an VZÄ 2004	,289**
Zuwachs Kita-Stellen 2014 zu 2004	-,185*
VZÄ insgesamt 2014	-,156*
Relation VZÄ 2014 zu 2004	-,149*
Kassenkredite 2012-2014 in Euro je Einwohner	,102
Konstante	29,633
Korrigiertes R ²	,174
N	180

Tabelleneinträge sind standardisierte OLS-Regressionskoeffizienten

** p = ,000 (zweiseitiger Test), * p = < ,05 (zweiseitiger Test)

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Beta-Werten der Tabelle 4 lassen sich einige Erkenntnisse ableiten. Vier der fünf Variablen wirken in der vermuteten Richtung. Keine Variable ist von dominantem Gewicht. Stellenabbau erhöht die Altersstruktur, Kita-Ausbau sowie Größe der Kernverwaltung mindern sie. Den größten Effekt besitzt die Altersstruktur der Vorgängerperiode. Für die Kassenkredite lässt sich ein statistisch signifikanter Effekt nicht feststellen.

Die Ergebnisse des Modells bieten zwei Überraschungen. So wird die hohe Altersstruktur der Vorperiode in der betrachteten Dekade nicht abgebaut. Die Volatilität der Altersstruktur ist somit geringer, als angenommen. Ein „Bugwelleneffekt“ ist nicht beobachtbar. Die Erklärung kann darin liegen, dass im Jahre 2004 in den Gemeinden mit hohem Anteil von Mitarbeitern im Alter 55 plus auch die folgende Alterskohorte der 45- bis 55-Jährigen hoch besetzt war. Eine weitere statistisch messbare Erklärung dieses Phänomens ist die Entwicklung des Personalbestandes. Der Vergleich des ersten und letzten Dezils bezogen auf den Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 plus der Gemeinden in 2004 zeigt einen klaren Zusammenhang: Gemeinden mit hohem Anteil älterer Beschäftigter haben im Verlaufe der Dekade Personal abgebaut (minus 5 Prozent), was die Alterung erhöht. Gemeinden mit geringem Anteil älterer Beschäftigter haben hingegen den Personalbestand erweitert (plus 6 Prozent), was mit einer Verjüngung des Personalstamms einhergeht. Ältere Gemeinden haben die Altersfluktuation somit in höherem Maße für den Personalabbau und nicht für die Nachbesetzung genutzt. Die zweite Überraschung ist der nicht signifikante Effekt maroder Kernhaushalte auf die Altersstruktur. Hier scheinen komplexere Zusammenhänge zu wirken, die im folgenden Kapitel vertieft werden.

Die Gesamterklärungskraft des Modells ist moderat, was auf das Wirken weiterer, nicht erfasster Einflussfaktoren hinweist. Hier besteht Forschungsbedarf. Gleichwohl finden wichtige Thesen aus der Literatur Bestätigung.

5 Diskussion

Die Personalstatistik bietet eine Fülle von Informationen, umso mehr im Zeitvergleich und auf einzelgemeindlicher Ebene. Die rein quantitative Interpretation läuft jedoch stets Gefahr, Hintergründe zu übersehen oder Zusammenhänge falsch zu deuten. Aus diesem Grunde bildeten zentrale Ergebnisse der Statistik ebenso wie Thesen aus der Literatur den Leitfaden für eine Reihe von Interviews mit Expertinnen und Experten.

Die statistische Analyse ergab im Gegensatz zur Hypothese keine signifikanten Einflüsse der Haushaltslage. Ein weiterer zwar statistisch belegter, aber kausal nicht eindeutiger Einflussfaktor ist die Größe der Kernverwaltung. Um die Wirkmechanismen dieser beiden Faktoren zu ergründen, standen die Hürden nachhaltiger Personalplanung unter begrenzten finanziellen Mitteln, insbesondere in kleineren Gemeinden, im Vordergrund.

Grundsätzlich zählt die Fachkräftesicherung zu den zentralen Herausforderungen der Personalverantwortlichen. Im Hintergrund dessen steht die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Die Alterung des eigenen Personals und die damit einhergehenden Probleme werden in der Praxis flächendeckend wahrgenommen. Langfristige quantitative Planungen der Stellenabgänge, der Stellenausstattung und des Bedarfs an Nachbesetzung scheinen mittlerweile üblich zu sein. So berichteten alle befragten Gemeinden davon, Altersstrukturanalysen durchzuführen, wenn auch in unterschiedlicher Häufigkeit und mit verschiedenen Konsequenzen.

Gleichwohl scheint die Problemwahrnehmung in Richtung Alterung zwischen großen und kleinen Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt zu sein. Gemäß der Erkenntnisse aus den Interviews sind insbesondere kleinere Gemeinden von zahlenmäßig deutlich rückläufigen Bewerbungen für Ausbildungsplätze sowie quantitativen und qualitativen Problemen bei der Nachwuchsgewinnung betroffen, was ihnen Anlass zur Sorge bereitet. Demgegenüber sehen größere Städte den künftigen Altersabgängen noch relativ gelassen entgegen. Tatsächlich ist die Größe einer Gemeinde im Hinblick auf die Bewältigung von Altersabgängen relevant. So ist in kleinen, kreisangehörigen Gemeinden durch die insgesamt geringeren Stellenzahlen sowie den Stellenabbau vergangener Jahre kaum noch personelle Manövriermasse vorhanden, um krankheitsbedingte Ausfälle oder vorübergehende Lücken infolge der Altersfluktuation zu kompensieren. Zudem gelten unter potenziellen Nachwuchskräften größere Städte und Gemeinden (mit entsprechend größeren Verwaltungen) den Expertinnen und Experten zufolge auch aufgrund ihrer zahlreichen Aufstiegs- und Weiterentwicklungsmöglichkeiten als attraktiver.

Die Fachkräftesicherung in spezifischen Berufsgruppen, wie zum Beispiel im medizinischen oder technischen Bereich, ist seit etlichen Jahren problematisch. Hier kumulieren mehrere Probleme: Zum einen sind die Kommunalverwaltungen aufgrund ihrer geringeren Verdienstmöglichkeiten gegenüber den privaten Arbeitgebern nur schwer konkurrenzfähig, sodass sie bei gegebenem Angebotsmangel oft das Nachsehen haben. Zum anderen können die Kommunen beispielsweise Fachkräfte in Technik, Bau oder Medizin nicht selbst ausbilden und damit das Angebot nicht steuern.

Die in der Literatur anklingende Arbeitgeberkonkurrenz zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft stellt sich in der Praxis allerdings differenzierter dar als zunächst vermutet. Sie existiert zwar in Bezug auf besagte medizinisch-technische Berufe, demgegenüber sind jedoch viele andere Berufsgruppen, wie zum Beispiel allgemeine Verwaltung, Feuerwehr oder soziale Arbeit, relativ frei davon, da entsprechende Äquivalente in der Privatwirtschaft kaum existieren oder gänzlich fehlen. Zudem habe eine star-

ke Wirtschaftsstruktur aus Sicht der Befragten im Gegenteil sogar durchaus auch Vorteile, da sie belebend auf die Stadt wirke. So dienten die Unternehmen als Werbeträger und förderten sowohl Bekanntheitsgrad als auch Image der Stadt. Davon profitierten letztlich auch die Kommunalverwaltungen bei ihrer Nachwuchssuche.

Bestätigt wurde demgegenüber die Konkurrenzsituation zwischen den verschiedenen öffentlichen Gebietskörperschaften. So weisen Landes- und Bundesbehörden ein grundsätzlich höheres Tarifniveau auf und stellen damit eine Gefahr für die Gemeinden dar. Aber auch interkommunal gibt es Unterschiede im Besoldungsgefüge, so zum Beispiel zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden. Angesichts des umfangreicheren Aufgabenspektrums der Beschäftigten in kleineren Gemeinden mindert die geringere Bezahlung dort zusätzlich deren Attraktivität. Größere bzw. kreisfreie Kommunen können zudem nicht nur mit besseren Konditionen, sondern auch mit besseren fachlichen Entwicklungsmöglichkeiten werben. Um diese Nachteile kleiner Kommunen auszugleichen, bedürfte es eigentlich einer besonders spezialisierten und professionalisierten Personalabteilung. In kleinen Gemeinden ist jene jedoch zwangsläufig personell schmal und generalistisch besetzt. Es fehlt an der erforderlichen Spezialisierung und dem benötigten „Know-how“. Die größtenbedingten Nachteile der Personalarbeit kumulieren demzufolge.

Die These eines negativen Effekts der Haushaltskrise fand in der Statistik keine Bestätigung. Die Wirkmechanismen sind offenbar vielschichtig. Grundsätzlich sind die Gemeinden bei auftretenden Haushaltsdefiziten über die Gemeindeordnung verpflichtet, jene schnellstmöglich abzubauen. Aufgabe der Kommunalaufsicht ist es, diese gesetzliche Vorgabe durchzusetzen. Über welche Maßnahmen eine Gemeinde allerdings Haushalts-sanierung betreibt, obliegt ihr allein im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung. Gesetzliche Vorgaben zum Personalabbau bestehen nicht.

In welchem Maße die Personalausgaben daher von Sanierungsmaßnahmen betroffen sind, ist eine Frage der Prioritätensetzung des Stadtrates. Personaleinsparungen gelten dabei häufig als politisch attraktiv, solange sie „unsichtbar“ für den Bürger bleiben. Dies ist jedoch bei dauerhaften Haushaltskrisen nicht umsetzbar. Pauschale personalwirtschaftliche Einsparvorgaben sind daher stets ein gewichtiger Baustein von Sanierungskonzepten (Arnold et al. 2015, S. 128). Sie stehen strategischen Überlegungen der Personalabteilung zwangsläufig entgegen. So sind zum Beispiel vorübergehende Doppelbesetzungen zum Zwecke eines geordneten Aufgabenübergangs auf neue Stelleninhabende und des Wissensmanagements vielfach ausgeschlossen.

Zwar darf die Kommunalaufsicht den Kommunen keine spezifischen Einsparmaßnahmen vorschreiben. Gleichwohl ist die Realität der Aufsicht von Verhandlungen im „Schatten der Hierarchie“ geprägt (Ebinger et al. 2017, S. 8ff.). Hinzu treten Empfehlungen der Gemeindeprüfungsanstalt bezüglich notwendiger Stellenbedarfe, von denen Gemeinden in der Haushaltssicherung kaum abweichen können und an denen sich die Kommunalaufsicht in der Plausibilitätsprüfung der Sanierungskonzepte orientiert.

Besonders schwierig ist die Situation für jene Gemeinden, deren Sanierungskonzepte nicht genehmigungsfähig sind, weil der vorgeschriebene Haushaltsausgleich nicht erreicht wird. Diese Gemeinden befinden sich in der sogenannten „vorläufigen Haushaltsführung“ bzw. im „Nothaushaltsrecht“, was ihre Handlungsspielräume nochmals deutlich einschränkt. So dürfen sie nur noch Aufwendungen leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet sind und die nicht aufschiebbar sind. Das Eingehen von Ausgabenverpflichtungen im Bereich freiwilliger oder nicht exakt definierter Aufgaben (wie z.B. im Kulturbereich oder in der Jugendhilfe) ist demzufolge nicht erlaubt. Mittelfristig unvermeidlich ist somit eine

Art „kalter Aufgabenkritik“ im Sinne von Verdrängungseffekten zulasten gesetzlich nicht standardisierter oder freiwilliger Aufgaben – dies umso stärker, je schlechter der Haushaltsstatus einer Gemeinde ist.

Auch im Bereich der pflichtigen Aufgaben sind bestimmte Personalmaßnahmen, wie zum Beispiel Beförderungen von verbeamteten Beschäftigten oder freiwillige Sonderzahlungen, dann nicht mehr möglich. In einigen Städten entstehen daraus über die Jahre regelrechte „Beförderungsstaus“ und das reale Gehaltsniveau ist sichtbar geringer denn in finanziell gesunden Städten. Von derlei Begrenzungen sind kleine Gemeinden stärker betroffen, da große Städte über die absolute Zahl der Beschäftigten eher Umschichtungen vornehmen können. Für kommunale Angestellte gelten solche Beförderungstopps hingegen nicht, da sie aufgrund des Tarifrechts in bestimmten Zeiträumen Anspruch auf entsprechende Erfahrungsgruppen haben.

Die Realität maroder Kommunalhaushalte besteht zudem in verzögerten Haushaltsplanungen, Nachverhandlungen mit der Kommunalaufsicht und somit stets einem mehr oder minder langen Zeitraum vorläufiger Haushaltsführung. Im Zuge dessen verzögern sich auch Einstellungen. Dies ist ein gewichtiger Wettbewerbsnachteil gegenüber finanziell gesunden Städten, da die wenigen geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten in den knappen Berufsfeldern zu diesem Zeitpunkt dann vielfach schon gebunden sind.

Aus den Interviews ergab sich somit ein differenziertes Bild in Bezug auf die Perspektiven aus Alterung und Nachwuchssicherung. Die Hemmnisse maroder Haushalte sind zwar gegeben, die Wirkmechanismen allerdings mehrdimensional. Hierin kann eine Ursache der statistischen Insignifikanz liegen. So treffen Kassenkredite sehr viel deutlicher die großen Städte, jene besitzen aber breitere Optionen, diese Effekte auf den Personalkörper und damit dessen Alterung zu umgehen. Eine weitere Erklärung des statistischen Ergebnisses ist die Lokalpolitik. Haushaltsdefizite, Personalabbau und Alterung korrelieren nicht zwangsläufig. Die Prioritätensetzung des Stadtrates ist eine hier nicht erfasste intervenierende Variable. Die Nachteile kleiner Personalkörper in kleinen Gemeinden überwiegen somit die Nachteile der Verschuldung in den Großstädten.

6 Fazit

Der Beitrag ging der Frage nach, wie sich die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen Nordrhein-Westfalens im Zeitverlauf einer Dekade entwickelt hat und welche Faktoren von Einfluss darauf waren. Die Empirie basiert auf der amtlichen Personalstatistik und ergänzenden Interviews mit Expertinnen und Experten des kommunalen Personalwesens.

Der Blick auf die 396 Gemeinden Nordrhein-Westfalens zeigt, welch enorme Vielfalt der Ausprägungen und Trends sich hinter Länderdurchschnitten verbergen kann. Diese Heterogenität ist auch Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung, die sich zum Beispiel in der Konzernstruktur oder Kita-Trägerschaft widerspiegelt. Der wichtigste Trend ist die rapide Zunahme der Beschäftigten über 55 Jahre. Während das Durchschnittsalter relativ gleichmäßig stieg und der Anteil der Beschäftigten bis 30 Jahre recht konstant blieb, vergrößerte sich die Disparität zwischen den Gemeinden. Spiegelbildlich wuchs die mittelfristige Altersfluktuation und die Herausforderung Nachbesetzung. Eine ausgewogene Altersstruktur ist flächendeckend nicht mehr gegeben.

Eine erste statistische Annäherung hinsichtlich der Einflussfaktoren auf den Anteil älterer Beschäftigter ergab, dass dieser durch Stellenabbau vergrößert wird. Entgege-

setzt wirken der Kita-Ausbau und die Größe der Kernverwaltung. Darüber hinaus liegt eine gewisse Persistenz der Altersstruktur zur Vorgängerperiode vor. Der Effekt der Haushaltskrise ist zwar aus Sicht der Praxis gegeben, aber statistisch nicht signifikant messbar.

Aus Sicht der Personalabteilungen besitzt die Fachkräftesicherung die momentan höchste Priorität. Die eigene Personalplanung wird dabei jedoch wieder und wieder durch externe Entwicklungen und Entscheidungen konterkariert.¹⁵ So wächst die Zahl der von Rekrutierungsengpässen betroffenen Branchen. Erschwerend kommt hinzu, dass im Grunde alle Kommunen das gleiche Personal suchen.

Das Fazit fällt somit in Bezug auf die Alterung in Kommunalverwaltungen eher negativ aus. Die Personalstatistiken lassen bereits kurzfristig einen hohen Handlungsbedarf erkennen. Das Arbeitskräftepotenzial aber schrumpft. Klassische Attrahierungsmerkmale des öffentlichen Dienstes verlieren an Relevanz.

Festzuhalten ist schließlich, dass in Bezug auf die Alterung des Gemeindepersonals keine regionalen Problemkonzentrationen vorliegen. Die Probleme lassen sich hingegen stärker an der Größenordnung der Gemeinden festmachen. Besonders gefährdet ist die Funktionsfähigkeit in kleinen Gemeinden.¹⁶ Hier ist die absehbare Altersfluktuation am größten, gleichzeitig unterliegen sie spezifischen Nachteilen in ihrer Attraktivität und Begrenzungen ihrer Personalabteilungen. Tritt dann noch die Haushaltskrise hinzu, ergibt sich ein nahezu „perfekter Sturm“. Vor diesem Hintergrund sind große Anstrengungen sowie ein echtes Commitment gegenüber dem Leistungsfaktor Personal notwendig, um die Herausforderung Alterung und Nachbesetzung in der Breite der Kommunen zu meistern.

Ein hoher Forschungsbedarf besteht daher in der Frage, wie insbesondere kleinere Gemeinden ihre Attraktivität steigern und kleine Personalabteilungen ihre Kapazitäten zur Bewältigung der sich abzeichnenden Herausforderungen mehren können.

Anmerkungen

- 1 Als einer der Ersten wies Peter Heese, Präsident des Deutschen Beamtenbundes, auf diese Zusammenhänge hin (Handelsblatt vom 11.8.2007).
- 2 Jene wurden dem Datenportal „Wegweiser Kommune“ entnommen.
- 3 Helmke und Kühne (2011) befragten im Jahr 2011 gut 700 überwiegend kleinere bayerische Gemeinden zu Personalmanagement und Demographie. Die Erhebung von Freiling (2011) erfasste Ende 2010 unter der Überschrift „Zukunftssichere Personalpolitik“ gut 420 Kommunen. An der Befragung von Hurrel (2014) nahmen 2013/2014 256 (meist kleine) Gemeinden in Baden-Württemberg teil.
- 4 In der Altersgruppe der Beschäftigten ab 60 Jahren fielen im Jahr 2014 durchschnittlich 30 Krankheitstage an, bei den Beschäftigten bis 30 Jahre zwölf Tage.
- 5 Ältere Prognosen, die besonders für die Kommunen eine Aufgabenentlastung prognostizierten, haben sich nicht erfüllt (Seitz 2008: S. 107f.).
- 6 Zu diesen Merkmalen gehören z.B. Geschlecht, Stellenzahl, Beschäftigungsumfang, Entgeltgruppe, Fachbereich, Alter.
- 7 Treiber dieser Entwicklung waren u. a. die Liberalisierung einzelner Branchen durch die EU, Mängel der Kernverwaltung, das Neue Steuerungsmodell und die beginnende Haushaltskrise (vgl. Geißler 2012).
- 8 Im Jahr 2011 wurden auf kommunaler Ebene über 13.000 Auslagerungen gezählt. Ein Viertel ist in den Aufgabenbereichen Wasser und Energie tätig (vgl. Heil/Hollmann 2014: S. 311).
- 9 Er bewegt sich zwischen 84 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern und 48 Prozent in Brandenburg (vgl. Statistisches Bundesamt 2016: S. 91f.).
- 10 So stieg der Anteil der Teilzeitbeschäftigung der öffentlichen Arbeitgeber im kommunalen Bereich bundesweit von 32 Prozent im Jahr 2001 auf 36 Prozent im Jahr 2015 (Statistisches Bundesamt 2002, S. 16; 2014, S. 15).
- 11 Der Effekt universitärer Ausbildungen, die einen späteren Berufseintritt und eine ggf. andere Abgrenzung der Einstufung als potenzielle Nachwuchskraft mit sich bringen, ist in den Kommunalverwaltungen

- relativ begrenzt. Gemessen an Entgeltgruppen gehören nur knapp sechs Prozent der kommunalen Beschäftigten dem höheren Dienst an, der im Regelfall auf einem Universitätsstudium beruht (vgl. *Statistisches Bundesamt* 2014: S. 29).
- 12 Das gesetzliche Renteneintrittsalter steigt seit dem Jahr 2012. Im Jahr 2024 soll es bei 66 Jahren liegen. Der tatsächliche Renteneintritt erfolgt im Durchschnitt allerdings etwas früher. Auch die Übergangsvorschrift der Rente mit 63 Jahren wirkt sich – seit Juli 2014 – mindernd auf den Renteneintritt aus. Auf die vorliegende Untersuchung, die auf Stichtagsberechnungen (jeweils 30.6.) basiert, haben Letztere jedoch keine Auswirkungen. Für die vorliegende Untersuchung wird das Rentenalter daher konstant mit 65 Jahren angenommen.
 - 13 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994, in der Fassung vom 15. November 2016 (GV. NRW S. 966).
 - 14 Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz) vom 9. Dezember 2011, in der Fassung vom 29. November 2016 (GV. NRW S. 973).
 - 15 So z.B. Kita-Ausbau, Rente mit 63 oder die starke Zunahme von Asylverfahren.
 - 16 Da im hier betrachteten Nordrhein-Westfalen verglichen mit anderen Bundesländern selbst „kleine“ Gemeinden noch verhältnismäßig groß sind, ist davon auszugehen, dass die angesprochenen Probleme andernorts noch deutlich stärker zutage treten.

Literaturverzeichnis

- Altis, Alexandros/Koufen, Sebastian*, 2011: Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Steigendes Durchschnittsalter, mehr Frauen in leitender Position, mehr Zeitverträge, in: *Wirtschaft und Statistik*, November 2011, S. 1.111-1.116.
- Altis, Alexandros/Koufen, Sebastian*, 2014: Ist die Beamtenversorgung langfristig noch finanzierbar? in: *Wirtschaft und Statistik*, März 2014, S. 181-193.
- Arnold, Felix/Boettcher, Florian/Freier, Ron/Geißler, René/Holler, Benjamin*, 2015: Kommunalen Finanzreport, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Banner, Gerhard*, 2001: Aufbau und Leistung der Kommunalverwaltung, in: *Derlien, Hans-Ulrich* (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost. Eine Evaluation*, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 121-128.
- Bartl, Walter*, 2011: Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen: Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag.
- Boehm, Stephan A./Dwertmann, David. J. G.*, 2014: Forging a Single-Edged Sword. Facilitating Positive Age and Disability Diversity Effects in the Workplace Through Leadership, Positive Climates, and HR Practices, in: *Work Aging Retire*, 1 (1), S. 41-63.
- Boehm, D./Kunze, Florian/Bruch, Heike*, 2014: Spotlight on age-diversity climate. The impact of age inclusive HR practices on firm level outcomes, in: *Personnel Psychology*, No. 3/2014, pp. 667-704.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell*. Berlin: Edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Junkernheinrich, Martin/Wagschal, Uwe*, 2014. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 55(4), S. 614-647.
- Bossaert, Danielle/Demmke, Christoph/Moilanen, Timo*, 2012: The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors. Three priority areas to invest in future HRM, European Institute of Public Administration, working paper 2012/W/01, Maasricht.
- Briken, Kendra/Gottschall, Karin/Hils, Sylvia/Kittel, Bernhard*, 2014: Wandel von Beschäftigung und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in Deutschland. Zur Erosion einer sozialstaatlichen Vorbildrolle, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 60 (2), S. 123-148.
- Bundesministerium des Innern*, 2007: *Demografischer Wandel und öffentlicher Dienst*, Berlin.
- Bundesministerium des Innern*, 2014: *Gesundheitsförderbericht* 2014, Berlin.
- Czerwick, Edwin*, 2011: Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst. Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang. H.* (Hrsg.), *New Public Services*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 151-179.

- Deutscher Landkreistag*, 2012: Zur Ausbildungssituation in den Landkreisen, Deutscher Landkreistag, Berlin.
- Deutscher Städtetag*, 2015: Gemeindefinanzbericht 2015, Deutscher Städtetag, Berlin.
- Dittrich-Wesbuer, Andrea/Siedentop, Stefan/Hans, Moritz/Mayr, Alexander*, 2015: Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Demografischen Wandel. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH. Gutachten im Auftrag der Enquete Kommission III des Landtages NRW. Abschlussbericht, Dortmund.
- Ebinger, Falk/Geißler, René/Niemann, Friederike-Sophie/Person, Christian/Zabler, Steffen*, 2017. Die kommunale Finanzaufsicht. Strukturen, Rationalitäten und Umsetzung im Ländervergleich. *Analysen und Konzepte*, Nr. 1/2017, Gütersloh.
- Edeling, Thomas*, 2009: Brüchige Grenzen. Delegitimierung kommunalen Wirtschaftens durch Angleichung an die Privatwirtschaft?, in: *Haug, Peter/Rosenfeld, Martin T.W.* (Hrsg.), *Neue Grenzen städtischer Wirtschaftstätigkeit. Ausweitung versus Abbau?* Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 36-76.
- Flick, Uwe*, 2012: *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung.* Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag.
- Freiling, Thomas*, 2011: Personalmanagement bundesdeutscher Kommunalverwaltungen. Herausforderungen und Strategien zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels, in: *Gourmelon, Andreas* (Hrsg.), *Personalressourcen sichern. Eine Zukunftsaufgabe für den öffentlichen Sektor*, Heidelberg: Rehm Verlag, S. 45-54.
- Geißler, René*, 2012. Kommunale Unternehmen in der Haushaltskonsolidierung, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 35 (3), S. 267-292.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit*, 2008: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen Experteninterviews, 2. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Heil, Nora/Hollmann, Dagmar*, 2014: Jahresabschlussstatistik öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, in: *Wirtschaft und Statistik*, Mai 2014, S. 307-315.
- Helmke, Thomas/Kühle, Alexandra*, 2011: *Engpass Personal im öffentlichen Dienst.* Berlin: Wissenschaftlicher Verlag Berlin.
- Hurre, Beatrice*, 2014: Demografieorientiertes Personalmanagement in der Kommunalverwaltung. Ergebnisse einer Befragung der baden-württembergischen Städte und Gemeinden, in: *Verwaltung und Management*, 20 (5), S. 272-278.
- Keller, Berndt/Seifert, Hartmut*, 2015: Atypical forms of employment in the public sector – are there any? WSI-Diskussionspapier Nr. 199.
- KGSt*, 2010: Der demografische Wandel in Kommunalverwaltungen. Strategische Ausrichtung und Handlungsansätze des Personalmanagements, KGSt-Bericht Nr. 3/2010. Köln.
- Kuckartz, Udo*, 2014: *Mixed Methods. Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren.* Wiesbaden: VS Verlag.
- Kunze, Florian*, 2013: Strategisches Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung im Zeichen des demografischen Wandels, in: *Verwaltung und Management*, 19 (5), S. 268-273.
- Kunze, Florian/Boehm, Stephan/Bruch, Heike*, 2013: Organizational Performance Consequences of Age Diversity. Inspecting the Role of Diversity-Friendly HR. Policies and Top Managers' Negative Age Stereotypes, in: *Journal of Management Studies*, No. 3/2013, pp. 413-442.
- Lutz, Burkart*, 2008. Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst, in: *Sackmann, Reinhold/Jonda, Bernadette/Reinhold, Maria* (Hrsg.), *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 17-23.
- Niemann, Friederike-Sophie/Geißler, René*, 2016 : Das berechenbare Problem? Die Altersstruktur der Kommunalverwaltungen, in : *Analysen und Konzepte*, Nr. 3/2016.
- OECD*, 2007: *Aging and the public service.* Paris.
- Oechsler, Walter A.*, 2011: Reorganisation des Personalmanagements, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Walter H.* (Hrsg.): *New Public Services*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 247-271.
- Reichard, Christoph*, 2011: Personalmanagement, in: *Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik* (Hrsg.), *Handbuch der Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, S. 295-301.

- Ridder, Hans Gerd/Horn, Christina*, 2011: Strategieprozesse im Personalmanagement öffentlicher Dienste, in: *Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang. H.* (Hrsg.): *New Public Services*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 85-107.
- Robert Bosch Stiftung*, 2009: *Demographieorientierte Personalpolitik in der öffentlichen Verwaltung*. Robert Bosch Stiftung GmbH: Stuttgart.
- Sackmann, Reinhold/Bartl, Walter/Jonda, Bernadette/Kopycka, Katarzyna/Rademacher, Christian*, 2015: *Coping with Demographic Change: A Comparative View on Education and Local Government in Germany and Poland*. Cham: Springer.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul B./Esser, Elke* (2005). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. (7., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage). München/Wien: Oldenbourg Verlag.
- Schrappner, Ludger*, 2013: Der öffentliche Dienst im demografischen Wandel. Herausforderungen für das Personalmanagement, in: *Die Verwaltung*, 46 (3), S. 441-455.
- Seitz, Helmut*, 2008: *Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Statistisches Bundesamt*, 2016: *Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2016*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt*, 2014: *Personal des öffentlichen Dienstes*. Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt*, 2002: *Personal des öffentlichen Dienstes*. Fachserie 14, Reihe 6, Wiesbaden.
- Walsleben, Kirstin/Klein, Hermann*, 2011: *Verwaltungspersonal im demografischen Wandel*, in: *Der Städtetag*, Nr. 2/2011, S. 24-27.
- Winkel, Olaf*, 2014: *Demographischer Wandel und kommunale Selbstverwaltung*, in: *Verwaltung und Management*, 20 (2), S. 92-101.

Anschriften des Autors und der Autorin

Dr. René Geißler, Bertelsmann Stiftung
 Programm LebensWerte Kommune, Carl-Bertelsmann-Straße 256
 33311 Gütersloh
rene.geissler@bertelsmann-stiftung.de (Korrespondenzadresse)

Friederike-Sophie Niemann, Bertelsmann Stiftung
 Programm LebensWerte Kommune, Carl-Bertelsmann-Straße 256
 33311 Gütersloh
friederike-sophie.niemann@bertelsmann-stiftung.de

Johannes Reichersdorfer

Die Organisation der Integration Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich

Zusammenfassung

Im Jahr 2015 nahm die Bundesrepublik Deutschland die Rekordanzahl von rund 1,1 Millionen Flüchtlingen auf. Unabhängig davon dominieren Migration und die sich daraus ableitende Aufgabe der Integration schon viele Jahre die öffentliche Debatte. Die Vorschläge, Maßnahmen, Programme und Reformen scheinen so vielfältig, wie die Bedürfnisse der Menschen, die ankommen. Das hat insbesondere einen Grund: Integrationspolitik ist ein politikfeldübergreifendes Querschnittsthema. Es handelt sich um eine komplexe Aufgabe, die Koordinationsprobleme und administrative Unsicherheit für Politik und Verwaltung mit sich bringt. Weiterhin entpuppt sich die nahe liegende Erklärung, dass die Anzahl der Ausländer*innen in der Bundesrepublik Einfluss auf die administrativen Kapazitäten hat, bei näherer Betrachtung als nicht tragfähig. Von 1993 bis 2008 war die Zahl der Asylanträge sogar rückläufig. Ungeachtet dessen hat sich in den vergangenen zehn Jahren viel in der Organisation der Integrationspolitik verändert: Die Bundesländer haben sichtbar Integrationsverwaltungen aufgebaut.

Diese Arbeit untersucht die Institutionalisierung der Integrationspolitik im ministeriellen Verwaltungsaufbau der 16 Bundesländer von 2005 bis 2015. Warum und wie findet diese Institutionalisierung statt? Anhand der hier untersuchten Aufbauorganisation der jeweiligen Landesministerien sowie der Institution der/des Integrationsbeauftragten wird deutlich: Administrative Kapazitäten nehmen zu. Personelle und finanzielle Ressourcen werden bereitgestellt. Das politisch-administrative System organisiert die Querschnittsaufgabe der Integration.

Schlagworte: Integrationsministerium, Integrationspolitik, Bundesländer, Institutionalisierung, Organisationswandel

Abstract

The Organization of Integration: Comparing ten years of integration ministries in Germany's federal system

In the year 2015, the Federal Republic of Germany has given shelter to 1.1 million refugees. However, migration and its related task of enabling migrants to participate in the social, economic and political life (integration) has dominated Germany's public debates since many years. Ideas, proposals, measures, programs and reforms are as diverse as the arriving people's needs. This is because integration policy is a cross-cutting policy problem. It is about complex tasks, coordination problems and administrative uncertainties which challenge the executive branch. Furthermore, explanations about seemingly causal effects between growing numbers of migrants and growing activities of the central state and the decentral Länder Governments must be abandoned. From 1993 until 2011, the number of asylum applications declined. Nevertheless, there has been a major shift in integration policy and organization in Germany. The Länder have introduced significant administrative resources at ministerial level, which means that twelve out of sixteen built up Integration Ministries. This article sheds light on the administrative institutionalization of integration policy in the 16 German Länder from 2005 until 2015. Why is there a growing number of top-bureaucratic organizations and how are they organized? In conclusion, this article states that a trend is visible: administrative capacities grow. The political-administrative system is organizing the challenging task of integration.

Key words: Integration Ministries, Integration Policy, German Federal System, Institutionalization, Organizational change

1 Einleitung

Welche Rolle spielt die Exekutive bei der Integration von Zuwandernden? Und wie wird diese Aufgabe organisiert? Als in der Koalitionsvereinbarung von 1982 festgeschrieben wurde, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei, wurde Integrationspolitik im Sinne eines öffentlich formulierten und gesamtgesellschaftlich verbindlichen Gestaltungsanspruchs auf Bundes- und Länderebene als politisches Handlungsfeld ausgeklammert. Der Titel des „Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ lässt darauf schließen, dass die Bundesregierung seit 2005 erstmals einen anderen Gestaltungsanspruch hat. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde Migrations- und Integrationspolitik von der Bundesregierung als steuerungsbedürftig anerkannt. Deutschland hatte sich damit „Vom de-facto Einwanderungsland zum bekennenden Einwanderungsland“ gewandelt (Birsl 2005, S. 200).

Heute steht die Bundesrepublik vor einer neuen und gewaltigen Herausforderung. Europa erlebt seit dem Spätsommer 2015, als sich Millionen Menschen von Syrien und dem Irak über den Balkan auf den Weg nach Westeuropa machten, eine Flüchtlingsbewegung, die dramatischer und bedrückender kaum sein könnte. Ausgelöst durch Kriege, Klimawandelfolgen, durch ökonomische und soziale Krisen sind weltweit Millionen Menschen auf der Flucht. Flucht, Asyl, Integration und Fragen der inneren Sicherheit gehörten Ende 2015 zu den wichtigsten politischen Themen. Durch die zunehmende Diskussion um die Integration von Flüchtlingen stellt sich die berechtigte Frage, wie Politik und Verwaltung auf die Herausforderungen reagieren. Geht dies mit einer Bündelung der Verfahren und Entscheidungsprozesse in Deutschland einher und entsteht in diesem Zuge eine „neue Integrationsbürokratie“ (Thränhardt 2009, S. 167)? Auf Bundesebene spricht die Einrichtung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Jahr 2005 dafür. Es hat im Bereich der Migration und der Asylverfahren und in der Gestaltung integrationspolitischer Maßnahmen und Projekte Kompetenzen erhalten (z.B. die Gestaltung der Integrationskurse). Bis auf die regionale Ebene gliedert sich das BAMF als nachgeordnete Behörde des Bundesinnenministeriums. Doch es ist nicht alleine für die Lösung der vielfältigen Herausforderungen zuständig. Wesentliche, für die Integrationspolitik wichtige Kompetenzen (Bildung, innere Sicherheit, Kultur, Sport, usw.) liegen im Verantwortungsbereich der Bundesländer.

Seit zehn Jahren lassen sich signifikante Veränderungen der Regierungsorganisationen in den Bundesländern beobachten. Zwischen 2005 und 2015 bauten die Länder ihre integrationspolitischen Ministerialstrukturen aus. Sie stellten Personal ein und erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung. In vielen Bundesländern kam es zur Gründung von Landesintegrationsministerien mit unterschiedlicher Ausgestaltung und Varianz in den ihnen übertragenen Aufgaben und Ressourcen. Als weitere Organisationsform greifen die Bundesländer bereits seit den 1980er-Jahren auf die Institution einer/eines Integrationsbeauftragten zurück. Einige Bundesländer kombinieren beide Ansätze miteinander. In Anbetracht der organisationalen Veränderungen stellt sich die Frage, wie das politisch-administrative System die komplexe Frage der Integration intern organisiert? Diese Arbeit untersucht die institutionellen Wandlungsprozesse im Verwaltungsaufbau der Bundesländer. Wie findet die Institutionalisierung der Integrationspolitik im Verwaltungsaufbau der Länder statt und wie lassen sich diese Veränderungen erklären?

Durch die eklatante Forschungslücke in diesem Bereich ist es notwendig die Organisation der Integrationspolitik in den Bundesländern grundlegend zu systematisieren. *Andreas Blätte* (2011) und *Daniel Schamburek* (2013, 2014) ist es gelungen, Einblicke in die Entwicklung ausgewählter Landesministerien zu ermöglichen. Die Fragen nach dem Stellenwert, den die Landesregierungen der Integrationspolitik in der Regierungsorganisation einräumen (*Schamburek* 2013) und wie „institutionelle Arrangements die Wahrnehmung bei sozialen Gruppen, die Entscheidung über Ein- und Ausschluss potenzieller Zielgruppen von policies und die Qualität von policy-Outputs beeinflusst“ (*Schamburek* 2014, S. 243), unterstreichen die Notwendigkeit der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in diesem Feld. Jedoch sind sich die Autoren einig, dass die Untersuchung des Forschungsgegenstands noch am Anfang steht.

In diesem Beitrag wird erstmals eine grundlegende Systematisierung der Organisation der Integrationspolitik auf Länderebene vorgenommen. Untersucht wird der Zeitraum ab Mitte der 1980er-Jahre in Bezug auf die Integrationsbeauftragten. Hinsichtlich der Integrationsministerien, die hier im Mittelpunkt stehen, werden die Jahre 2005 bis 2015 betrachtet. Um die Unterschiede zwischen den Bundesländern beschreiben zu können, werden zunächst die politikfeldspezifischen Merkmale der Integrationspolitik erläutert. Da die Ministerialverwaltung im Fokus steht, werden anschließend theoretische Ansätze aus der Verwaltungs- und Organisationstheorie eingeführt. In Kapitel 3 wird der Fokus dann auf den Ergebnissen der Dokumentenanalyse und Expert*inneninterviews zur Institutionalisierung der Integrationspolitik auf Länderebene gerichtet sowie mit der Entwicklung in der Bevölkerungsstatistik der Bundesrepublik kontrastiert. Die Datengrundlage für diese Arbeit wurde durch die Analyse der Organisations- und Haushaltspläne der 16 Bundesländer im Zeitraum von 2005 bis 2015 entwickelt. Weiterhin wurden Expert*inneninterviews mit Integrationsbeauftragten und Akteuren der Verwaltung geführt sowie öffentlich zugängliche Quellen, Pressemitteilungen und Zeitungsartikel herangezogen.

2 Theorie der Integration und der Organisation

Es ist nicht einfach, mit dem Begriff „Integration“ umzugehen. Meist geht es um die Frage, wann eine Person an einem bestimmten Ort in welchem Maße als integriert gilt. Die oder der „zu Integrierende“ oder „sich Integrierende“ im „Prozess der Integration“ steht im Mittelpunkt der an Assimilation orientierten Integrationsdebatte in Deutschland (vgl. *Geißler* 2004, *Geißler/Weber-Menges* 2013). Dies gilt gleichermaßen für politische als auch wissenschaftliche Diskurse, die den Doppelcharakter des Integrationsbegriffs prägen. Einen Ausgangspunkt für diese Arbeit definiert *Hartmut Esser* (2001). Er unterscheidet *David Lockwood* (1964) folgend zwischen System- und Sozialintegration, wobei letztere die „Integration“ von Migranten und fremdethnischen Gruppen [in das gesellschaftliche Leben] in Form der Gewährung von Rechten, des Erwerbs von Sprachkenntnissen, der Beteiligung am Bildungssystem und am Arbeitsmarkt [...]“ ist (*Esser* 2001, S. 8). Auch *Rainer Geißler* (2004) sieht in der sozialstrukturellen Integration, also einem am Prinzip der individuellen Chancengleichheit orientierten Konzept, den dominierenden Ansatz. Es ist sowohl ein normatives als auch ein wissenschaftlich-analytisches Konzept. Integration wird von beiden Sichtweisen oft als „die Eingliederung der Migranten in die Aufnahmegesellschaft verstanden“ (*Geißler* 2004, S. 287). Die Integration des individuellen Akteurs in das bestehende soziale Umfeld (Mikroperspektive) ist vorherrschend in-

nerhalb der integrationspolitischen Forschung und in politischen Debatten. In dieser Arbeit wird eine Definition genutzt, die den Blick weg vom individuellen Akteur bzw. von den Policy-Instrumenten auf die Organisation von Integrationspolitik richtet. Die politisch-administrativen bzw. öffentlichen Rahmenbedingungen für den Prozess der Integration stehen hier im Mittelpunkt. Integrationspolitik aus Sicht der Verwaltungsforschung bedeutet also, die Interaktion gesellschaftlicher Teilsysteme und Akteure in den Vordergrund der Untersuchung zu stellen. Damit sind Akteurszusammenhänge gemeint, die ihre Wahrnehmungen und ihre Handlungen um ein bestimmtes gesellschaftliches Problem herum organisieren (vgl. *Mayntz/Scharpf* 1995, *Esser* 2001). Insofern ist der Perspektivwechsel vom Individuum zur Organisation wichtig für das Verständnis des Umgangs mit Integration als Policy-Problem. Auf dieser gesellschaftlichen Meso- und Makro-Ebene geht es um Systemintegration, die *Esser* (2001) diskutiert und die bislang leider viel zu wenig durch die Wissenschaft aufgegriffen wurde (*Baringhorst u.a.* 2006). Dieser Artikel leistet einen Beitrag, diese Lücke zu schließen, indem ein verwaltungswissenschaftlicher Ansatz zur Beschreibung systemintegrativer Politik gewählt wird. Daher wird in den folgenden Abschnitten ein Überblick über die zur Verfügung stehenden Theorien und Ansätze innerhalb der Politik- und Verwaltungsforschung gegeben.

2.1 Integration als organisationale Querschnittsaufgabe

Integrationspolitik ist Querschnittspolitik. Diese Feststellung findet sich in vielen Aussagen von öffentlichen Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern sowie im Nationalen Integrationsplan der Bundesregierung wieder (*Die Bundesregierung* 2007, S. 14). Sie definiert Integration auf der Grundlage des Zuwanderungsgesetzes wie folgt: „Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe am kulturellen, sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben und stellt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar.“¹ Integration wird als sektorenübergreifende Aufgabe definiert. Sie berührt zum Beispiel Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Kulturpolitik.

Im wissenschaftlichen Diskurs wird Integrationspolitik ebenfalls als Politikfeld und Politikebenen übergreifend verstanden (*Baringhorst u.a.* 2006). In einer Untersuchung der Rolle der Regierungszentrale in der Integrationspolitik weist *Andreas Blätte* (2011) auf Probleme hin, die mit der Konzeptualisierung der Integrationspolitik als Querschnittsaufgabe einhergehen. Querschnittspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass „politische Akteure politisches Handeln in verschiedenen vorgängigen Politikfeldern, Politiksektoren bzw. Politikdomänen für erforderlich halten. Die Zuständigkeiten für die für ein Querschnittsthema relevanten Materien, sind über mehrere Politiksektoren gestreut.“ (*Blätte* 2011, S. 313). Die funktional und horizontal differenzierte Verwaltung steht immer vor Problemen, die mit Spezialisierung und Fragmentierung von Regierungshandeln einhergehen. Es kann vorkommen, dass bestimmte Maßnahmen einer Verwaltungseinheit (z.B. Einwanderungspolitik) gegen die Ziele und Maßnahmen einer anderen Verwaltungseinheit (z.B. Schulentwicklungsplanung) gerichtet sind. Sozialintegrative Instrumente, wie zum Beispiel das Erteilen von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, obligatorische Sprach- und Integrationskurse oder gesundheitliche Prävention und Absicherung stoßen hier auf funktionale und politische Grenzen. Durch den föderalen Staatsaufbau und die unterschiedlichen Zuständigkeiten wird dieses Problem verschärft. Integrationspolitische Instrumente können immer zu Kritik oder zu nicht-intendierten Effekten führen. Oft bein-

halten sie auch vertrackte Probleme hoher Komplexität, Unsicherheit und Mehrdeutigkeit, die große Anforderungen an die Problemlösungskapazität des politisch-administrativen Systems stellen (*Christensen/Lægreid* 2009; *Churchman* 1967; *Head* 2010).

Weiterhin sind öffentliche Organisationen abhängig von der Legitimation und den Ressourcen von außen und befinden sich in einem dynamischen (Informations-)Austausch und einer ständigen Debatte mit ihrer Umwelt (*Christensen u.a.* 2007, *Bovens* 2007, *Romzek* 2015). Die Organisationen sind mit widersprüchlichen und komplexen Routinen, Problemdefinitionen, Interessen und Werten „institutionell“ herausgefordert. Querschnittsaufgaben verschärfen dieses Problem, das schließlich zu Überkomplexität der Aufgaben führt. Deshalb reagieren sie und Akteure in Organisationen begrenzt rational in komplexen Entscheidungssituationen (*Simon* 1945). Es werden oft am status quo orientierte, zufriedenstellende Lösungen angestrebt, um nicht an der Überkomplexität der Aufgabe zu scheitern. Aufgrund dessen wird die Verwaltung selbst auch als begrenzt rationaler Akteur beschrieben (*March/Olsen* 2004). Angesichts der hohen Anforderungen, die die Integration als Querschnittsaufgabe an das politisch-administrative System stellt, ist die Untersuchung der verschiedenen Institutionalisierungsformen in den Bundesländern von hoher Relevanz für die Verwaltungsforschung.

2.2 Organisationaler Wandel

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist, dass in den Bundesländern seit vergleichsweise kurzer Zeit eine Vielzahl neuer administrativer Einheiten geschaffen wurde, die sich mit der Querschnittsfrage der Integration befassen. Um organisationale Veränderungen in der Integrationspolitik zu erklären, wird die neoinstitutionalistische Organisationstheorie herangezogen, die Erklärungsangebote für organisationalen Wandel in Organisationen bereit hält.

Grundlegend ist die Konzeption organisationaler Felder, wie sie *Paul J. DiMaggio* und *Walter W. Powell* (1983) vorschlugen. Sie gehen der Frage nach, warum sich Organisationen, die in einem Verhältnis zueinander stehen oder ähnliche Aufgaben wahrnehmen mit der Zeit immer weiter angleichen. Als Konzept zur Darstellung der Relation dieser Organisationen schlugen sie das organisationale Feld vor: „By organizational fields we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products“ (*DiMaggio/Powell* 1983, S. 148). Durch regelmäßige Interaktion zwischen den Organisationen innerhalb des Feldes strukturieren diese ihr Feld, das als institutioneller Kontext auf die Organisationen zurückwirkt und zu einer Angleichung der Organisationen führt. Sie definieren drei Mechanismen organisationalen Wandels: Isomorpher Wandel durch institutionellen Zwang, durch normativen bzw. professionellen Druck und durch mimetische Prozesse. „We identify three mechanisms through which institutional isomorphic change occurs, each with its own antecedents: 1) coercive isomorphism that stems from political influence and the problem of legitimacy; 2) mimetic isomorphism resulting from standard responses to uncertainty; and 3) normative isomorphism, associated with professionalization“ (*DiMaggio/Powell* 1983, S. 150). Die zugrunde liegende Annahme ist, dass Organisationen sich verändern, um in ihrem Umfeld als modern wahrgenommen zu werden. Insbesondere bei der öffentlichen Verwaltung spielt die Frage nach der Legitimation eine zentrale Rolle (*Meyer/Rowan*

1977, *Christensen u.a.* 2007). Wird die Organisation durch ihr direktes Umfeld nicht mehr als modern betrachtet, kann es dazu kommen, dass der für das Überleben notwendige Ressourcenzufluss nicht mehr aufrechterhalten wird. Aus diesem Grund orientieren sich Organisationen in Situationen der Komplexität, Unsicherheit und Mehrdeutigkeit an organisationalen Vorbildern. Rationale Mythen organisationaler Strukturen werden adaptiert. Es kann aber auch zu intendierten oder nicht-intendierten Entkopplungsprozessen kommen. „Thus, decoupling enables organizations to maintain standardized, legitimating, formal structures while their activities vary in response to practical considerations” (*Meyer/Rowan* 1977, S. 357). Entkopplung ist eine Strategie, die zwischen Verlautbarungen, Entscheidungen und Handlungen („talk, decisions, actions“) in Organisationen differenziert, um verschiedenen Anforderungen gleichzeitig begegnen zu können (*Brunsson* 1989).

3 Institutionalisierung der Integrationspolitik in den Bundesländern

Die Institutionalisierung der Integrationspolitik in der Regierungsorganisation der Bundesländer steht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Untersucht wird die organisatorische Abbildung der Integrationspolitik innerhalb der Landesregierungen von 2005 bis 2015. Um eine Vergleichbarkeit der Fälle herzustellen, werden alle 16 Bundesländer untersucht. Dieser Vergleich mittlerer Fallzahl entzieht sich grundsätzlich den Methoden der quantitativen als auch der qualitativen Sozialforschung (*Ragin* 1987). Jedoch ist das Setting der 16 Bundesländer ein sehr gutes Untersuchungsdesign für die vergleichende Verwaltungs- und Organisationsforschung: Die Rahmenbedingungen aller Bundesländer sind konstant und sie können auf der hier angewandten Abstraktionsebene sehr gut miteinander verglichen werden. Das föderale System der Bundesrepublik, die in den Ländern etablierte parlamentarische Demokratie, das Grundgesetz, die Landesverfassungen, die gemeinsamen Koordinationsgremien (u.a. Bundesrat oder Ministerkonferenzen) wirken als institutioneller Kontext begrenzend oder ermöglichend auf das Verhalten der Landesregierungen ein. Ökonomische Unterschiede werden im Verbundföderalismus teilweise aufgelöst und gewährleisten den Fortbestand politischer Institutionen. Weiterhin sind die Bundesländer inhaltlich mit ähnlichen Anforderungen konfrontiert. Obwohl der Kern der Kommunal- und Landespolitik durch Ebenen spezifische Themen geprägt ist, spielen bundespolitische Diskurse eine wichtige Rolle. Das ist auch in Bezug auf die Flüchtlingsdiskussion im Jahr 2015 und 2016 deutlich nachvollziehbar.

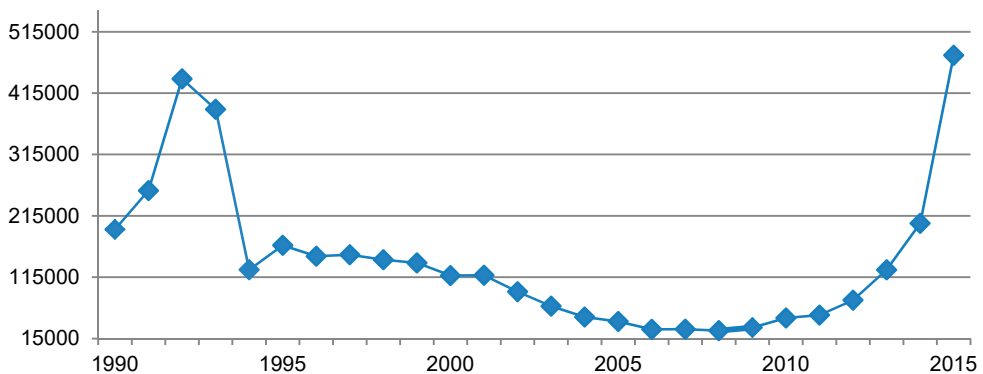
Der dieser Arbeit zugrunde liegende Datensatz besteht aus öffentlich zugänglichen Quellen, wie Organisationsplänen, Parlamentsdrucksachen, Pressemitteilungen, Koalitionsvereinbarungen und Wahlprogrammen. Das Material erfasst öffentlich verfügbare Daten aller Bundesländer und des Bundes zwischen den Jahren 2005 und 2015. Die administrativen Strukturen der Bundesländer wurden erfasst und über eine einheitliche Darstellung wurde Vergleichbarkeit hergestellt. Außerdem wurden Expert*inneninterviews mit Integrationsbeauftragten und Akteuren der Ministerialverwaltungen geführt. Die wichtigsten Ergebnisse strukturieren dieses Kapitel: Integrationsbeauftragte und -ministerien sind die hervorstechenden Organisationsformen, die in Kapitel 3.2 und 3.3 beschrieben werden.

3.1 Entwicklung der Migration in der Bundesrepublik

Als die Bundesregierung im Jahr 2005 das Zuwanderungsgesetz verabschiedete, war der Anteil ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger relativ stabil. Der Gesetzgebungsprozess fand zu einer Zeit statt, in der der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik im Zeitvergleich relativ stabil zwischen acht und neun Prozent lag. Im Jahr 2007 wurde mit 8,83 Prozent der geringste Stand seit Mitte der 1990er-Jahre gezählt (vgl. Statistisches Bundesamt 2016).²

Auch die Zahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer war seit dem Jahr 1993 bis zum Jahr 2005 rückläufig. Die Zahl der Asylanträge reduzierte sich ab Anfang der 1990er-Jahre kontinuierlich. So war im Jahr 2008 mit 28.018 Anträgen der niedrigste Stand seit 1983 erreicht. Zwischen den Jahren 2005 und 2010 betrug die Zahl der Asylanträge in Deutschland jährlich weniger als 50.000. Erst ab 2011 stieg diese Zahl langsam an bis sie sich in den Jahren 2014 und 2015 im Vergleich zum Vorjahr jeweils verdoppelte (Abbildung 1).

Abbildung 1: Zahl der Asylanträge 1990 bis 2015



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. „Aktuelle Zahlen zu Asyl“. Stand März 2016. Eigene Darstellung.

Hinsichtlich der zuvor genannten rückläufigen Zahlen der Asylanträge und des sinkenden Ausländer*innenanteils an der Bevölkerung im untersuchten Zeitraum muss diese Entwicklung näher betrachtet werden. Die Bereitstellung administrativer Ressourcen und Personal (Aufbau von Integrationsministerien) erfolgte demnach zu einem Zeitpunkt, an dem der funktionale Druck auf die Verwaltung relativ gering war. Doch lässt sich, wie in den folgenden Abschnitten deutlich wird, eine gegenteilige Reaktion in den Landesregierungen feststellen.

3.2 Integrationsbeauftragte

Die Geschichte der Integrationspolitik der Bundesländer ist eng verknüpft mit der Geschichte der Landesbeauftragten. Die heutigen Integrations- und früheren Ausländerbeauftragten sind Ansprechpartner*innen für die Belange von Zugewanderten, Flüchtlingen, Menschenrechtsinitiativen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Im Fol-

genden werden die Integrationsbeauftragten der Länder anhand einer formal strukturellen und einer formal prozessualen Dimension der Institutionalisierung unterschieden. Als strukturelle Dimension dient die Einbindung der bzw. des Beauftragten in die Ministerialverwaltung. Auf der prozessualen Seite unterscheiden sich Beauftragte mit formal rechtlich fixierten Mitwirkungsrechten und solche, die sich bei Unstimmigkeiten mit anderen Ressorts nicht auf eine formale Grundlage wie z.B. eine Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) beziehen können.³

15 der 16 Länder haben Integrations- oder Ausländerbeauftragte.⁴⁵ Von den 15 Beauftragten wurden im Jahr 2013 vier als Ausländerbeauftragte bzw. als Beauftragte für Menschen mit Migrationshintergrund bezeichnet, zum Beispiel der 2009 eingesetzte Beauftragte der Bayerischen Staatsregierung, der im Organisationsplan des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen als „Beauftragter der Bayerischen Staatsregierung für die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund“ aufgeführt wurde. In der eigenen Selbstdarstellung sah sich der Beauftragte Martin Neumeyer (MdL) jedoch durchaus als Integrationsbeauftragter mit ressortübergreifenden Aufgaben:

Integration ist eine klassische ‚Querschnittsaufgabe‘ der Politik. Nahezu alle Politikbereiche sind von sich durch Migration und Integration ergebende Herausforderungen betroffen. Es ist deshalb notwendig geworden, alle politischen Entscheidungen darauf hin zu prüfen, welche Auswirkungen sie auf die Gestaltung des Zusammenlebens und die Integration von Zuwanderern haben. Aus diesem Grund ist das Amt des Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung unabhängig und ressortübergreifend angelegt. Organisatorisch mit einer Geschäftsstelle dem Arbeits- und Sozialministerium zugeordnet, berät der Integrationsbeauftragte sämtliche Ressorts der Staatsregierung und trägt so auch zu einer besseren Vernetzung der Integrationspolitik in Bayern bei. (Integrationsbeauftragter Bayern 2011)

Hier wird exemplarisch deutlich, dass die Herausforderung der Integrationspolitik in der genauen Abgrenzung bzw. Definition der Aufgaben liegt. Außerdem wird deutlich, dass der/die Integrationsbeauftragte sich als Politikfelder übergreifende Vernetzungsstelle begreift. *Frank Gesemann* (2006) unterscheidet in seiner Systematisierung zwischen drei Phasen der Integrationspolitik in Berlin. Während von 1971 bis 1981 Ausländerpolitik als ressortübergreifende Aufgabe gesehen wurde, entschied sich der Berliner Senat mit der Einberufung von Barbara John als bundesweit erste Ausländerbeauftragte im Jahr 1981 Ausländerpolitik zur „Beauftragtenpolitik“ zu machen (*Gesemann* 2006, S. 200). Das änderte sich im Jahr 2003 mit der Umbenennung des Amtes in Integrationsbeauftragte/r. Bezügliches des breiten Aufgabenspektrums der Ausländer- und Integrationsbeauftragten von Berlin, lässt sich ein hohes Maß an Kontinuität feststellen (vgl. *Gesemann* 2006, S. 201; *Integrationsbeauftragter Berlin* 2011). Mit dem rot-schwarzen Senat sind 2011 die Integrationsbeauftragte und deren Geschäftsstelle im Ministerium für Arbeit, Integration und Frauen „in die Linie“ gerückt. Allerdings ging dies gleichzeitig mit der Schaffung einer Integrationsabteilung einher, deren Abteilungsleiterin die Funktion der Integrationsbeauftragten wahrnimmt. Diese neue Entwicklung wurde insbesondere durch die Verbände des Integrationsbeirates öffentlich kritisiert, da sie darin eine Abwertung des Amtes und eine geringere Unabhängigkeit der Integrationsbeauftragten sahen (*die tageszeitung* 06.09.2012).

Die Unabhängigkeit der Beauftragten, auch von der Spitze des eigenen Ressorts oder von direkten Vorgesetzten aus der Linienorganisation, ist ein strukturelles Merkmal, das im Bundesländervergleich stark variiert. Fünf der 15 Integrations- oder Ausländerbeauf-

tragten haben eine Geschäftsstelle, die außerhalb der Linienorganisation des Ministeriums liegt (Stand 2011). Die Beauftragten sind nicht direkt in die hierarchische Aufbauorganisation eingebunden. Eine Integrationsbeauftragte in dieser strukturellen Stellung zum Ministerium merkte dazu im Interview an: „*Das hat Vorteile, es hat Nachteile. Da ist unsere Arbeit auch wesentlich freier. Andererseits sind sie natürlich auch eben nicht so konsequent in die Strukturen eingebunden wie ein Fachreferat*“ (Interview mit einer Integrationsbeauftragten). Neben der formalen organisatorischen Anbindung an das Ressort wird der Handlungsspielraum der Beauftragten auch durch die ihm bzw. ihr zugewiesenen Mitwirkungsrechte im Gesetzgebungsprozess definiert. Diese prozessualen Merkmale der Stellung der Integrationsbeauftragten finden sich insbesondere in Gesetzen und Verordnungen wieder, die die Arbeit der Landesregierungen regeln. Das sind z.B. die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO)⁶, die Geschäftsverteilungspläne der Landesregierungen, die Einzelfallregelungen, welche durch die Ministerpräsident*innen erlassen werden, Einrichtungsgesetze und Organisationsverfügungen. Bei einer Querschnittsbetrachtung aller Länder für das Jahr 2011 wird deutlich, dass nur zwei der 15 Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten, die außerhalb der Linienorganisation angesiedelt sind ein formales Beteiligungsrecht in der interministeriellen Abstimmung haben. Dieses leitet sich aus den GGOs ab und wird durch die Landesregierung selbst festgeschrieben. Andere Integrationsbeauftragte müssen hier eine pro-aktive Rolle einnehmen, um Prozesse zu beeinflussen, ohne dass sie sich auf formale Entscheidungsbefugnisse berufen können. „*Das heißt, wenn wir Handlungsbedarf sehen, gehen wir aktiv auf die anderen Ministerien zu. Die haben natürlich die Entscheidungskompetenz, das ist völlig klar. Aber wir bemühen uns auch da wo wir Dinge sehen, dann auf die anderen Ministerien hin zu wirken*“ (Interview mit einer Integrationsbeauftragten).

Die hier untersuchten Beauftragten lassen sich in drei Kategorien einteilen. Die erste Kategorie (1) sind Beauftragte, die sich durch eine Sonderstellung auszeichnen und mit keinem Integrationsministerium verbunden sind. Diese unterscheiden sich wiederum darin, welche formellen Beteiligungsrechte sie im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess haben. Die zweite Kategorie (2) erfasst Beauftragte, neben denen seit einiger Zeit ein Integrationsministerium besteht bzw. die zusätzlich zu einem Integrationsministerium bestehen. Drei dieser Beauftragten haben eine Sonderstellung außerhalb der Linienorganisation. Die dritte Kategorie (3) der Beauftragten zeichnet sich in ihrer formal-strukturellen Position durch die Einbettung in ein Fachressort aus. Sie sind entweder als Referentinnen oder Referenten bzw. Abteilungsleiterinnen oder Abteilungsleiter oder als Beauftragte mit einer Stelle in die Linie des Hauses eingebunden. Eine besondere Stellung hatte dabei die Ausländerbeauftragte des Landes Thüringen (Stand 2011), die zusätzlich zu der Anbindung an den Leitungsstab der Ministerin über ein durch die GGO begründetes formales Beteiligungsrecht in der Programmentwicklung der Landesregierung verfügte. Die Tabelle 1 fasst diese drei Typen zusammen.

Tabelle 1: Formelle Aspekte der strukturellen Stellung der Beauftragten (2011)

Kategorie	1	2	3
Bundesland			
Bayern	X		
Berlin		X	
Brandenburg	X		
Bremen			X
Hamburg		X	
Hessen		X	
Mecklenburg-Vorp.			X
Niedersachsen		X	
Nordrhein-Westfalen		X	
Rheinland-Pfalz		X	
Saarland			X
Sachsen	X		
Sachsen-Anhalt			X
Schleswig-Holstein		X	
Thüringen			X

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Landschaft der Integrationsbeauftragten in den Bundesländern ist sehr heterogen. Es hat sich keine Organisationsform herausgebildet, die als Blaupause für die Institutionalisierung der Integrationspolitik durch Beauftragte dient.

3.3 Integrationsministerien

Seit dem Jahr 2007 treffen sich alle Landesregierungen regelmäßig bei den Integrationsministerkonferenzen. Analog zu den Kultus- oder Innenministerkonferenzen findet dort die horizontale und vertikale Koordination der Länder in Bezug auf die Integrationspolitik statt. Das erste Treffen der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren folgte einem Auftrag der Ministerpräsidentenkonferenz den Nationalen Integrationsplan zu erarbeiten. Darauf hatten sich zuvor der Bund, die Länder und die Zivilgesellschaft beim ersten bundesdeutschen Integrationsgipfel im Jahr 2006 verständigt. Seitdem tagen die Länder regelmäßig unter wechselndem Vorsitz. Die Konferenzen sind der Ort, an dem sich die integrationspolitischen Fachleute der Landesregierungen austauschen und Erfahrungen teilen oder über gemeinsame politische Initiativen beraten. An diesen Konferenzen nehmen allerdings nicht nur die Länder teil, deren Ministerien „Integration“ im Namen tragen, sondern alle Landesregierungen sind Mitglieder der Fachministerkonferenz. Das jeweilige Landesressort, das federführend für das Thema zuständig ist, nimmt an den Konferenzen teil.

Seit dem Jahr 2005 steigt die Zahl der Integrationsministerien an. Das erste Ministerium mit der Bezeichnung „Integration“ war das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration in Nordrhein-Westfalen (Blätte 2010). In den darauf folgenden Jahren sind weitere Integrationsministerien etabliert worden. Die Behörden unterscheiden sich u.a. in der Größe (Anzahl der Referate, verfügbare finanzielle Mittel) und im jeweiligen Ressortzuschnitt (s. Schamburek 2014). Letzteres bedeutet, dass es sich entweder um ein eigenständiges Integrationsressort handelt oder dass weitere Politikbereiche in dem

Ressort vertreten werden. Die Tabelle 2 zeigt einen Überblick über die zwölf Integrationsministerien, die von 2005 bis 2015 in den Bundesländern eingerichtet wurden.

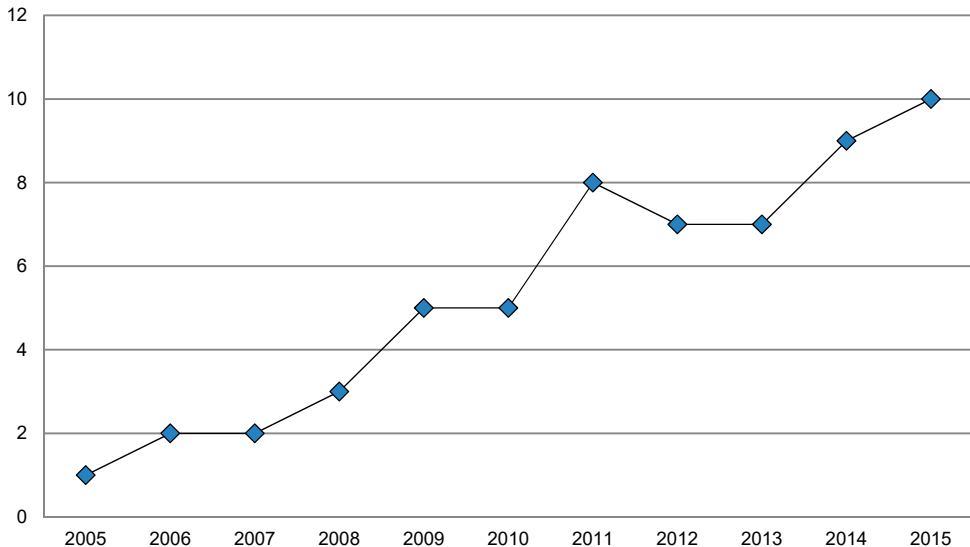
Tabelle 2: Integrationsministerien in den Bundesländern

Bundesland	Jahr der Einrichtung	Bezeichnung in 2015
Baden-Württemberg	2011	Integrationsministerium
Bayern	2013	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Berlin	2006, 2011	Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen
Bremen	2011, 2015	Senatsverwaltung für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport
Hamburg	2011, 2015	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
Hessen	2009, 2013	Ministerium der Justiz, für Integration und Europa
Niedersachsen	2008 bis 2013	Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
Nordrhein-Westfalen	2005, 2010, 2012	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
Rheinland-Pfalz	2011, 2013	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen
Schleswig-Holstein	2009 bis 2013	Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration (aufgelöst in 2013)
Thüringen	2015	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz (Nicht „Integration“ sondern „Migration“ wurde als Begriff gewählt.)
Sonderfall		
Sachsen	2014	Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz: Die Behördenleitung ist geteilt zwischen der Staatsministerin für Soziales und Verbraucherschutz und der Staatsministerin für Gleichstellung und Integration.

Quelle: Eigene Darstellung.

Einige Ministerien wurde nach Regierungsumbildungen wieder umbenannt, wie zum Beispiel das Integrationsressort in Schleswig-Holstein im Jahr 2013. Ungeachtet dessen bildet diese Entwicklung einen erkennbaren Trend der Institutionalisierung der Integrationspolitik in der Regierungsorganisation ab, der in der Abbildung 2 dargestellt ist.

Abbildung 2: Einrichtung von Integrationsministerien 2005 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben der Benennung eines Ressorts sind als weitere Ausprägungen der Integrationspolitik die personellen und finanziellen Kapazitäten der Ministerien zu betrachten.

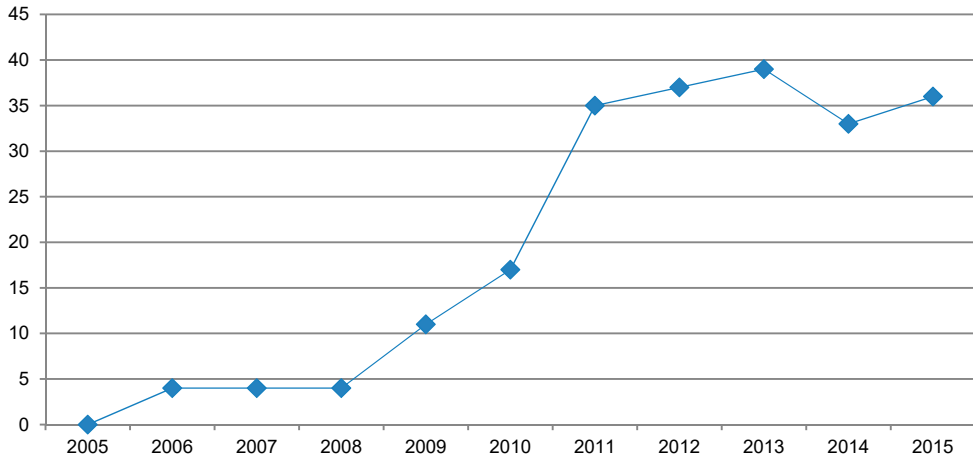
3.3.1 Administrative Kapazitäten der Integrationsministerien

Seit der Einrichtung des ersten Ministeriums in NRW im Jahr 2005 zeichnet sich in den letzten Jahren ein Trend ab, der zu erheblichen Neuerungen in der Organisation der obersten Landesbehörden geführt hat: Insgesamt ist die Zahl der „Integrationsreferate“ in allen Bundesländern unabhängig von der formalen Errichtung bzw. Benennung eines Integrationsministeriums stark gestiegen. Abbildung 3 stellt die Zunahme integrationspolitischer Referate der Bundesländer im Zeitverlauf dar.

Während die ersten Integrationsministerien in NRW, Berlin und Niedersachsen sehr zurückhaltend mit der Einrichtung von eigenständigen administrativen Einheiten umgegangen sind, wurden in den Folgejahren wesentlich mehr Ressourcen mobilisiert. Die Anzahl der Referate in den verschiedenen Integrationsministerien variiert jedoch und es kommt bei Regierungswechseln regelmäßig zu Veränderungen. Während in NRW zu Beginn keine zusätzlichen Ressourcen für die Integrationspolitik bereit gestellt wurden, obwohl das Ministerium bereits den Titel Integration führte, zeigt sich ab 2009 eine sehr deutliche Zunahme der administrativen Kapazitäten. Auch in anderen Ländern wie Berlin und Hessen ist diese Entwicklung erkennbar. Die Untersuchung der internen Organisation der Integrationsministerien 2005 bis 2015 verdeutlicht einen eindeutigen Trend: Die Zahl der Integrationsreferate steigt signifikant an. Während im Jahr 2006 nur vier Referate identifiziert werden konnten, sind es heute bereits 36, wobei im Jahr 2013 zwischenzeitlich 39 Einheiten existierten. Durch interne Mitzeichnungsbefugnisse und klare Zuständigkeiten werden integrationspolitische Aufgaben direkt an diese Referate delegiert. Sie sind fachlich in der Lage über die inhaltliche Richtigkeit von Maßnahmen, Instrumenten und Vor-

haben zu befinden und die Landesregierung zu beraten. Sie wirken nach innen direkt am Policy-Making mit und sind gegenüber Externen in der Lage Rede und Antwort zu stehen. Sie organisieren den Informationsaustausch und führen inhaltliche Debatten mit relevanten Akteuren innerhalb und außerhalb der Organisation.

Abbildung 3: Institutionalisierung von „Integrationsreferaten“ 2005 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Betrachtung des Zeitverlaufs wird deutlich, dass sich die Integrationspolitik innerhalb der Regierungsorganisation immer weiter verstetigt und zunehmend mehr Ressourcen bündelt. Integrationsministerien sind inzwischen ein etablierter Bestandteil der Länderexekutiven. Diese „Integrationsreferate“ haben grundsätzlich auch die Ermächtigung über die Verwaltung der einschlägigen Haushaltstitel in den jeweiligen Einzelplänen. Das weist auf ein weiteres wichtiges Unterscheidungsmerkmal zwischen den Ländern hin: Neben den unterschiedlichen Ressortzuschnitten auf der Ebene der Regierungsorganisation unterscheiden sich die Ministerien weiterhin durch die ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Kapazitäten.

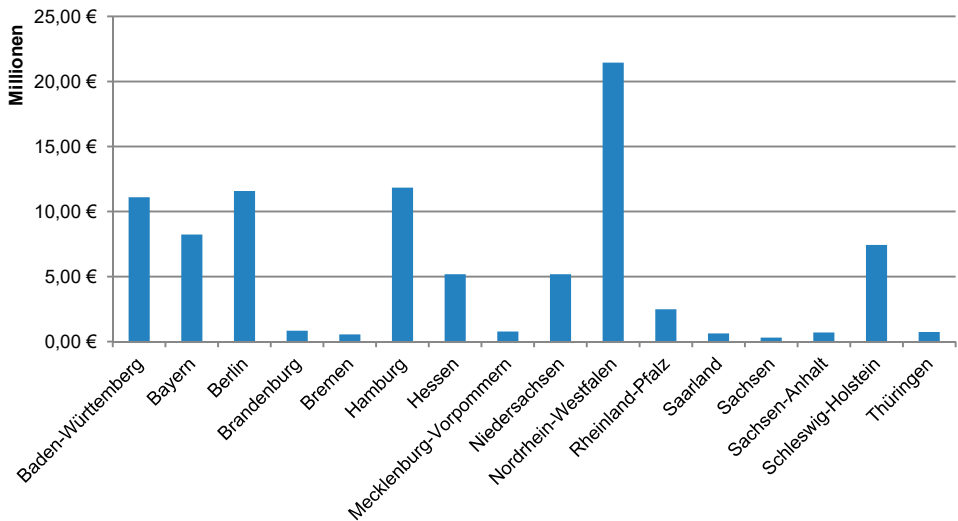
3.3.2 Finanzielle Ausstattung der Integrationsministerien

Bei der Untersuchung der finanziellen Ausstattung der Integrationsressorts ließe sich der gesamte Haushalt eines Ressorts (Einzelplan) in Betracht ziehen, um damit einen Rückschluss auf die relative Position innerhalb des Landeshaushalts zu ziehen. Die oben aufgezeigte Unterscheidung der verschiedenen Ressortzuschnitte hat aber zur Folge, dass alle Integrationsressorts für weitere Politikfelder verantwortlich sind. Insofern muss hier genau differenziert werden. Ein Globalsummenvergleich der Einzelpläne der Ministerien wäre ein Vergleich von „Äpfeln und Birnen“. Die Auswertung der Haushaltspläne muss demnach anhand der einschlägigen Haushaltstitel, die integrationspolitische Maßnahmen definieren, erfolgen.

Verglichen wurden hier alle vom Haushaltsgesetzgeber beschlossenen Haushaltspläne der Bundesländer zwischen 2005 und 2015. Die Landeshaushalte sind aufgrund der regelmäßig stattfindenden Haushaltsberatungen in den Landesparlamenten vollständig öf-

fentlich verfügbar. Aufgrund dessen ergibt sich ein sehr genaues Bild über die Finanzausstattung des für die Integrationspolitik zuständigen Bereichs. In der Abbildung 4 ist die finanzielle Ausstattung der Landesministerien mit Integrationsaufgaben im Vergleich für das Jahr 2015 dargestellt.

Abbildung 4: Finanzielle Ausstattung der Integrationspolitik in den Ländern in 2015

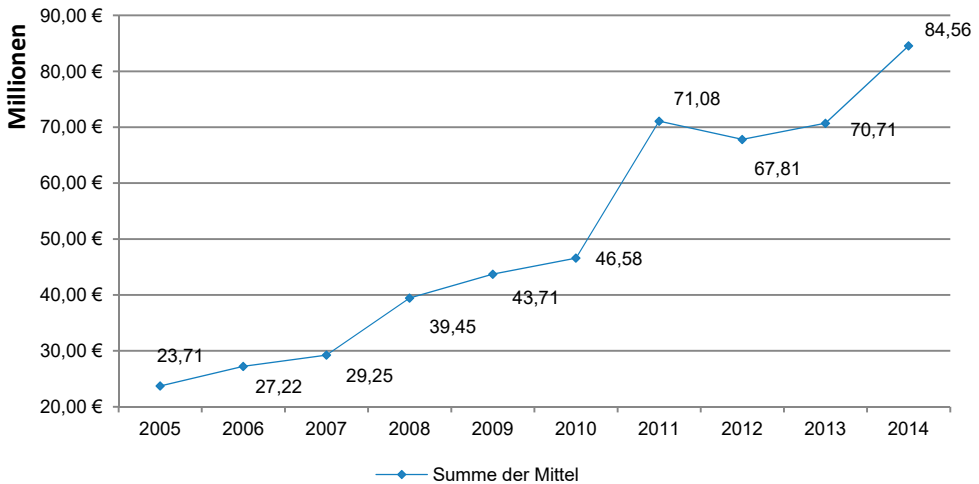


Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Vergleich der Ausstattungen aller Ressorts ergibt, dass sie in den Jahren 2005 bis 2015 erheblich an finanziellen Spielräumen gewonnen haben. Die Steigerungen sind insbesondere in den Ländern Hamburg, Berlin und Nordrhein-Westfalen erfolgt. Andere Länder haben hingegen ihre Mittel stabil gehalten oder leicht erhöht. Die kumulierte Entwicklung aller Mittel für die Integrationspolitik auf Länderebene zeigt, dass im Jahr 2006 die Länder ca. 23 Mio. Euro aufbrachten. Bereits fünf Jahre später verdoppelte sich die Summe auf 46 Mio. Euro. Im Jahr 2015 waren es 84,5 Mio. Euro. Abbildung 5 zeigt die Summe der in den einschlägigen Titeln abgebildeten Mittel für die Jahre 2005 bis 2015.

Der Vergleich der finanziellen Mittel der Integrationsressorts zeigt einen deutlichen Zuwachs der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Die Gesamtsumme der hier betrachteten Titel hat sich seit 2006 fast vervierfacht. „Der Haushalt ist die Regierungserklärung in Zahlen.“ merkte ein Experte an. Allerdings sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es hierbei um die Mittelausstattung der für Integration zuständigen Referate geht und nicht um die Mittel, die insgesamt in der Bundesrepublik durch Bund, Länder und Kommunen für integrationspolitische Maßnahmen ausgegeben werden.

Abbildung 5: Finanzielle Ausstattung der Integrationsministerien 2005 bis 2015



Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass im Untersuchungszeitraum zwölf Ministerien und 39 Integrationsreferate zur Bearbeitung integrationspolitischer Themen innerhalb der Landesexekutiven gebildet wurden. Die Konzentration der administrativ-personellen und der finanziellen Ressourcen versetzt die Akteure des Integrationsressorts, in eine starke Position. Für die inneradministrative Problemlösung bedeutet dies, dass sie auf Augenhöhe mit anderen exekutiven Einheiten agieren und neben fachlichem Sachverstand zusätzlich auch personelle und finanzielle Kapazitäten in Problemlösungsprozesse einbringen.

4 Fazit

Seit dem Jahr 2005 wird in Deutschland die Integrationspolitik als steuerungsbedürftiges Politikfeld mit Querschnittscharakter beschrieben. Das politisch-administrative System steht demnach vor komplexen Problemen. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung ist die Frage, warum und wie die Landesregierungen Integration administrativ organisieren und somit systemintegrative Veränderungsprozesse auf der Ebene der Organisation stattfinden.

Um die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Integrationsbeauftragten und der Integrationsministerien erklären zu können, wurde die Zahl der ankommenden Asylsuchenden und der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der gesamten Bevölkerung der Bundesrepublik betrachtet. Diesem wurden die Entwicklungen der administrativen Kapazitäten der Länder gegenübergestellt. Es konnte gezeigt werden, dass die Zahl der Integrationsreferate insbesondere in den Jahren 2009, 2010 und 2011 angestiegen ist. Ebenso wuchsen die finanziellen Mittel in diesem Zeitraum am stärksten. Eine rein funktionale Erklärung reicht demnach nicht aus, um den Wandel in der Integrationsverwaltung der Länder zu erklären. Es sind institutionelle Wandlungsprozesse in der bundesdeutschen Integrationspolitik, die auf den Verwaltungsaufbau der Bundesländer einwirken. Die hier

vorgenommene Untersuchung der beiden dominierenden Organisationsformen (Integrationsbeauftragte und Integrationsministerien) ermöglicht es, die Wandlungsprozesse im Zeitraum von 2005 bis 2015 zu erklären.

Der „Beauftragtenpluralismus“ der Länder lässt darauf schließen, dass die Integrationspolitik eine komplexe organisatorische Herausforderung ist. Es sind große Unterschiede in den jeweiligen strukturellen und prozessualen Mitwirkungsmöglichkeiten erkennbar. Integrationsbeauftragte sind nur in geringstem Umfang mit eigenen administrativen Ressourcen ausgestattet. Auch formale Mitwirkungsrechte im Prozess der vorparlamentarischen Politikformulierung sind kaum vorhanden. Im besten Sinne sind die Beauftragten Expertinnen und Experten mit Überzeugungskraft, die sie innerhalb und außerhalb der Exekutive einsetzen, um politische Prozesse zu beeinflussen. Sie sind in der Lage, interne und externe Unterstützung zu organisieren und so die politische Debatte, z.B. während der Phase der Regierungsbildung zu beeinflussen. Sie knüpfen an Netzwerke an und können diese zur Aufforderung oder Initiierung politischer Initiativen nutzen.

Über gemeinsame Diskurse und Koordinationsregime, wie z.B. die Integrationsministerkonferenz oder Bund-Länder-Arbeitsgruppen findet in der Bundesrepublik eine institutionelle Legitimation der Akteure, deren Strukturen und Ressourcen statt. Landesregierungen, die als Akteure im Politikfeld Integration wahrgenommen werden möchten, sind auf die Legitimation und auf den Ressourcenzufluss von außen angewiesen. Der Vergleich der Landesministerien anhand der personellen und materiellen Ausstattung richtete sich auf die strukturelle Ebene der Regierungsorganisation. Die zunehmende Anzahl von Referaten und wachsender Budgets spricht für eine hohe Legitimation der gewählten Organisationsform. Der Aufbau von Referatsstrukturen verleiht den Ressorts administratives Gewicht. Die Tatsache, dass eine wachsende Summe an finanziellen Mitteln für die Integrationspolitik aufgewendet wird, ist ein Beleg für die wachsende Bedeutung des Politikfelds über die Exekutivstrukturen hinaus. Es wird deutlich, dass eine Angleichung der institutionalisierten Integrationspolitik in den 16 Bundesländern stattfindet. Alle Institutionalisierungsformen verbindet, dass sie sich zunehmend in die formal-bürokratische Organisation der Landesregierung eingliedern und über die gleichen Mittel, Instrumente und Kompetenzen verfügen. Die vielen verschiedenen Ausprägungen, wie sie bei den Beauftragten bestanden, nehmen ab.

Institutionelle Wandlungsprozesse führen zu Veränderungen in den Regierungsorganisationen der 16 Bundesländer. Das unter 2.2. vorgestellte Konzept der Isomorphie bietet Erklärungsansätze für die beschriebenen Angleichungsprozesse in den Bundesländern. Die Notwendigkeit der Legitimierung der eigenen Strukturen gegenüber anderen Bundesländern, den dort aktiven Akteuren der Integrationspolitik, der Bundesregierung (z.B. in der Integrationsministerkonferenz) sowie der fachlichen und nicht-fachlichen Öffentlichkeit ist ein Auslöser für Wandlungsprozesse. Das gemeinsame Verständnis der aktiven Akteure und deren Ziele und Anforderungen an Landesregierungen erzeugen normativen Druck auf die teilnehmenden Organisationen selbst. Diese müssen sich nach außen sichtbar anpassen, um weiterhin als legitimer Gesprächs- und Verhandlungspartner angemessen auftreten zu können. Dies wird auch dadurch unterstützt, dass sich die Länder auf gemeinsame Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit verständigt haben. Dazu gehört beispielsweise der alternierende Vorsitz der Integrationsministerkonferenz. Ein Land, das sich diesem institutionellen Mechanismus unterworfen hat, muss unter Einsatz eigener Ressourcen eine Ministerkonferenz ausrichten (institutioneller Zwang). Dazu sind nicht zuletzt auch personelle und finanzielle Kapazitäten notwendig. Schließlich stellt sich die

Frage, ob diese Anforderungen nicht auch durch andere Organisationsformen, wie z.B. die Stärkung einer/eines Beauftragten außerhalb der Linienorganisation erfüllt werden könnten. Da es sich bei der Integrationspolitik um ein Ebenen und Politikfelder übergreifendes Querschnittsproblem handelt, ist die Unsicherheit über die Wahl der adäquaten Organisationsform sehr groß. Die hohe Varianz bei der Ausgestaltung der Beauftragten seit den 1980er-Jahren zeigte, dass keine Blaupause existierte. Erst seit die ersten Ministerien im Jahr 2005 klassische bürokratische Organisationslösungen, wie Referate und Abteilungen gründeten, scheint es ein Modell zu geben, an dem sich andere Akteure orientieren können. Die Zahl der Integrationsreferate wuchs seit dem Jahr 2005 rapide an. Die hier aufgezeigten mimetischen Prozesse helfen den Organisationen durch Nachahmung Anderer die Komplexität der Anforderungen zu reduzieren. Auch Strategien der Entkopplung sind erkennbar, wenn beispielsweise Ministerien etabliert aber zunächst sehr zurückhaltend mit Ressourcen ausgestattet werden.

Diese organisationalen Verhaltensweisen tragen im Ergebnis zur Legitimation der Organisation und damit zur Aufrechterhaltung des Ressourcenzuflusses bei. Ferner wird dies auch dadurch unterstrichen, dass die Errichtung der Integrationsministerien im untersuchten Zeitraum von 2005 bis 2015 trotz der geringen Asylantragszahlen und des sinkenden Anteils ausländischer Staatsbürgerinnen und Staatsbürger an der Gesamtbevölkerung durchgeführt wurde. Ein rein funktionalistisches Argument erklärt die Veränderungsprozesse nicht. Vielmehr hilft der Blick auf die Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen bzw. auf den Prozess der Systemintegration, dieses neue und für die Bundesrepublik hoch aktuelle Feld zu erklären.

5 Ausblick

Angeichts der aktuellen Zahlen der Einwanderung in die Bundesrepublik (1,1 Millionen Flüchtlinge in 2015, Bundesministerium des Innern 2015), ausgelöst durch Krisen, Kriege, regionale Konflikte sowie aufgrund von Klimawandelfolgen wird die Organisation der Integration zukünftig weiter in das Zentrum politischer Debatten rücken. Für zukünftige Untersuchungen stellt sich die Frage, ob diese Organisationsveränderungen Auswirkungen auf das Policy-Making der Landesregierungen haben. Mit der Einrichtung von Integrationsministerien werden formale und rechtlich fixierte Beteiligungsrechte über Strukturen und Finanzmittel etabliert. Diese sind in Fällen interministerieller Konflikte als strategische Ressource einsetzbar. Integrationsministerinnen und -minister können innerhalb der Landesregierung aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Stellung anders agieren als z.B. Beauftragte. Ressortkonflikte, die bis an den Kabinetttisch „hochgezont“ werden, bewirken auf Fachebene einen stärkeren Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Positionen im Prozess der vorparlamentarischen Politikformulierung. Außerdem wäre aus einem normativen Blickwinkel zu untersuchen, ob sich in den Integrationsministerien eine „Generalistsicht“ auf gesellschaftliche Konfliktlagen etabliert. An Querschnittsproblemen orientierte Integrationsministerien haben möglicherweise einen breiten Fokus und überprüfen viele Gesetzesvorlagen auf ihre Auswirkungen auf gesellschaftliche Teilhabechancen. Es könnte sich ein Selbstverständnis der Akteure herausbilden, deren Aufgabe es ist mittels der klassischen bürokratischen Koordinations- und Konfliktverarbeitungsinstrumente in anderen Politikfeldern Einfluss auszuüben, um gesellschaftliche Teilhabechancen zu maximieren. Hinsichtlich der Bearbeitung von Querschnittsproblemen wer-

den den Finanzressorts sehr hohe Kompetenzen attestiert. *Lotte Jensen* kommt in Ihrer Langzeitstudie zum dänischen Finanzministerium zu dem Schluss, dass neue Formen der Politikentwicklung im Bereich der Querschnittspolitik bewirken, dass „the silhouette of the meta-governor emerges“ (*Jensen* 2003, S. 267). Ist das auch für die Integrationspolitik im Jahr 2017 gültig? Ob Ansätze dieser Entwicklung bei den Integrationsministerien zu finden sind, ist eine weitere interessante Fragestellung.

Anmerkungen

- 1 www.zuwanderung.de Zugriff am 04.09.2011
- 2 Statistisches Bundesamt. Fachserie 1 Reihe 2 „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters“. Stand März 2016.
- 3 Das Fehlen einer formalen Beteiligungsklausel kann ein Nachteil in interministeriellen Abstimmungsprozessen sein, da andere Ressorts, die an Gesetzesentwürfen mit integrationspolitischen Auswirkungen arbeiten nicht an die Einbeziehung der/des Beauftragten gebunden sind. Andererseits hängt dies natürlich in einem sehr hohen Maß von den Ressourcen und der informellen Stellung der/des Beauftragten innerhalb der Regierung und Verwaltung ab. Valide Aussagen zur informellen Stellung können über qualitative Fallstudien zu den einzelnen Bundesländern gegeben werden. Zu diesem Zeitpunkt liegen nur Ergebnisse der Auswertung der hier aufgeführten formalen Aspekte vor.
- 4 Baden-Württemberg hat seit der Einrichtung des Integrationsministeriums im Jahr 2011 keinen gesonderten Beauftragten mehr.
- 5 Sieben der 15 Länder haben sowohl einen/eine Beauftragte/n und ein Ministerium mit der Bezeichnung Integration.
- 6 Die genaue Bezeichnung kann abweichen. Hier wird der Begriff „Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien“ verwendet, da dieser in Anlehnung an die Regelung für die Zusammenarbeit der Bundesministerien am geläufigsten ist.

Literatur

- Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), 2006: Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Birsl, Ursula*, 2005: Migration und Migrationspolitik im Prozess der europäischen Integration?, Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Blätte, Andreas*, 2011: „Akteure, seht die Signale!“, in: *Florack, Martin /Grunden, Timo* (Hrsg.), Regierungszentralen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 311-332.
- Blätte, Andreas*, 2010: „Integration im Spannungsfeld von Ressortzuständigkeit und Ubiquität – Funktionalität und diskursive Grundlagen der Landesintegrationsministerien“. Beitrag zur DVPW Sektionstagung „Ministerialverwaltung im Politischen Prozess“, Potsdam.
- Bovens, Mark*, 2007: „Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.“ in: *European Law Journal* 13(4), S. 447-468.
- Brunsson, Nils*, 1989: The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, 2016: „Aktuelle Zahlen zu Asyl“. März 2016.
- Bundesministeriums des Innern*, 2015, „Pressemitteilung zur Statistik der Flüchtlinge und Asylbegehren im Jahr 2015“. Online verfügbar unter: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html>, Stand: 16.01.2016 (BMI).
- Christensen, Tom u.a.* 2007: Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth. London [u.a.]: Routledge.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*; 2009: “Organising immigration policy: the unstable balance between political control and agency autonomy”, in: *Policy & Politics* 37, S. 161-177.

- Churchman, C. West; 1967: „Wicked Problems“, in: *Management Science* 14(4), B141-B142.
- Die Bundesregierung, 2007, Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Online verfügbar unter: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=3); jsessionid=7C5F05FEFFF1997BB24632A3 CEFD6368.s1t2?__blob=publicationFile&v=3, Stand: 16.01.2016.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W., 1983: „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, in: *American Sociological Review* 48(2), S. 147-160.
- die tageszeitung, 06.09.2012: „Zur Begrüßung ein Boykott“. Online verfügbar unter: <http://www.taz.de/15084626/>, Stand: 16.01.2016.
- Esser, Hartmut, 2001: „Integration und Ethnische Schichtung“. MZES Arbeitspapiere.
- Geißler, Rainer, 2004: „Einheit – in – Verschiedenheit. Interkulturelle Integration von Migranten – ein humaner Mittelweg zwischen Assimilation und Segregation“, in: *Berliner Journal für Soziologie* 14, S. 287-298.
- Geißler, Rainer/Weber-Menges, Sonja, 2013: Medien und Integration. Mediennutzung und Vorstellungen zur medialen Integration von Migranten, in: *Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Haci-Halil* (Hrsg.), Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 273-289.
- Gesemann, Frank, 2006: „Grundlinien und aktuelle Herausforderungen der Berliner Integrationspolitik“, in: *Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen* (Hrsg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 195-213.
- Head, Brian W., 2010: „How can the public sector resolve complex issues?: Strategies for steering, administering and coping“, in: *Asia-Pacific Journal of Business Administration* 2(1), S. 8-16.
- Integrationsbeauftragter Bayern, 2011: „Integrationsbeauftragter Bayern - Amt und Funktion“. Online verfügbar unter: <http://www.integrationsbeauftragter.bayern.de/amt.html>, Stand: 05.09.2011.
- Integrationsbeauftragter Berlin, 2011: „Der Beauftragte des Senats von Berlin für Integration und Migration“. Online verfügbar unter: <http://www.berlin.de/lb/intmig/aufgaben/>, Stand: 14.09.2011.
- Lockwood, David, 1964: „Social integration and system integration“, in: *George K. Zollschan und Walter Hirsch* (Hrsg.), Explorations in Social Change, London: Routledge, S. 244-257.
- March, James G./Olsen, Johan P., 2004: The logic of appropriateness. Oslo: University of Oslo.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: „Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus“, in: *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 39-72.
- Meyer, John W./Rowan, Brian, 1977: „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony“. in: *American Journal of Sociology* 83(2), S. 340-363.
- Ragin, Charles C., 1987: The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley: University of California Press.
- Romzek, Barbara S., 2015: „Living Accountability: Hot Rhetoric, Cool Theory, and Uneven Practice“, in: *PS: Political Science & Politics* 48(01), S. 27–34.
- Schamburek, Daniel, 2014: „1 Problem - 16 Lösungen?“ Werkstattbericht zur Varianz institutioneller Arrangements in der Migrations- und Integrationspolitik deutscher Länder“, in: *Karin B. Schnebel* (Hrsg.) „Europäische Minderheiten“, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schamburek, Daniel, 2013: „Stellenwert-Indikatoren für Politikfelder in der Aufbauorganisation von Ministerialverwaltungen“, in: *Verwaltung&Management – Zeitschrift für moderne Verwaltung* (4/2013), S. 210-219.
- Simon, Herbert A., 1945: Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York/London: Free Press.
- Statistisches Bundesamt, 2016: Fachserie 1 Reihe 2. „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters“. März 2016.
- Thranhardt, Dietrich, 2009: „Migrations- und Integrationspolitik: Vom Korporatismus zur inszenierten Verstaatlichung“, in: *Rehder, Britta/Winter, Thomas/Willems, Ulrich*, (Hrsg.) Interessenvermittlung in Politikfeldern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anschrift des Autors

Johannes Reichersdorfer, Doktorand an der Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

*Kirstin Lindloff/Katharina Lisetska/Thomas Eisenmann/
Nils C. Bandelow*

Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten

Zusammenfassung:

Bei Infrastrukturprojekten in den Politikfeldern Verkehr und Energie machen Verwaltung und Vorhabenträger auf der Grundlage von § 25 Abs. 3 VwVfG zunehmend von dem Instrument informeller und frühzeitiger Beteiligung Gebrauch, um Konflikte zu minimieren und Planungen zu optimieren. In vielen dieser Partizipationsverfahren haben auch regional betroffene Akteure die Möglichkeit der Interessenartikulation. Insbesondere in Verteilungsfragen, zum Beispiel bei einer Trassierung von Schienenwegen oder Stromleitungen, könnten jedoch kollektiv suboptimale Politikergebnisse produziert werden.

Auf der Grundlage einer Tiefenanalyse informeller Beteiligung im Rahmen des Ausbaus der Schienenverkehrshinterlandanbindung in Norddeutschland adressiert die Studie den Forschungsbedarf zur Frage, ob und wie räumliche Betroffenheit ihren Ausdruck im Kontext informeller Beteiligungsverfahren findet. Im Gegensatz zur Behandlung in parlamentarisch-repräsentativen Institutionen ist unklar, wie divergierende Interessen in diesen Arenen verarbeitet werden. Mithilfe statistischer Analysen untersucht der Beitrag die beschriebene Distanzhypothese in Anwendung auf die Entscheidungsfindung in informellen Verfahren. Alternativ testet er die parteipolitische Zugehörigkeit kommunaler Akteure als Faktor für Abstimmungsverhalten. Prozessanalysen unterstützen die fallbezogene Untersuchung. Im Ergebnis wird regionale Betroffenheit anders wirksam als erwartet. Die Zustimmung der Beteiligten zu einer Realisierungsvariante mit vergleichsweise hohen objektiven Betroffenheiten erklärt sich insbesondere über die Organisationsfähigkeit einzelner lokaler Gruppen. Bei einer großen Gruppe schwach Betroffener kann die Kollektivgutproblematik eine politische Umsetzung von NIMBY-Motiven verhindern.

Abstract:

Regional concern in the context of informal participation for large-scale infrastructure projects

Public administration and project proponents increasingly make use of the instrument of early and informal participation (§ 25 paragraph 3, German administrative procedures law (VwVfG)) in the sectors of transport and energy in order to minimise conflict and to optimise planning. These participation procedures also empower various regionally concerned actors to articulate their positions. However, in particular in distributive matters, for instance the alignment of railway or power supply lines, sub-optimal policy outcomes may result.

Based on an in-depth analysis of informal participation processes in the context of the development of backcountry railroads in Northern Germany the present study addresses the research requirement of the question if and how regional concern manifests itself during informal participation. Contrary to decision-making in representative parliamentary institutions it remains unclear how divergent interests are accommodated in these arenas. By means of statistical analyses, the paper examines the aforementioned distance hypothesis in application to informal procedures. Additionally, the study tests partisan affiliation of local actors as a factor of voting behaviour. Process analyses complement the case-based design. As a result, regional concern comes about differently than expected. The organisational capacity of individual local groups can explain the approval of the concerned for a railroad variant with comparatively high levels of objective concern, and vice versa, the large group of diffusely concerned lacked the capacity to jointly produce collective goods.

Schlagworte: Informelle Beteiligungsverfahren, Infrastrukturprojekte, NIMBY, Logik des kollektiven Handelns, Distanzhypothese

Key words: informal participation, infrastructure projects, NIMBY, logic of collective action, distance hypothesis

1 Einleitung

Große Infrastrukturvorhaben führen oft zu intensiven gesellschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen. Diese können zu gewaltsamen Konflikten eskalieren, wie in Deutschland beim Bau der Startbahn West des Frankfurter Flughafens oder beim Bahnhofprojekt „Stuttgart 21“ (*Rucht 1984, Brettschneider/Schuster 2013, Vogeler/Bandelow 2016*). Ein Teil des gesellschaftlichen Protests basiert auf grundlegenden Konflikten, die unabhängig von individueller Betroffenheit sind (vgl. *Bandelow/Thies 2014, S. 27*). Neben der Ablehnung spezifischer Technologien können dies etwa die Verhinderung kostenintensiver Großprojekte oder Demokratieunzufriedenheit sein (*Baumgarten/Rucht 2013, S. 109*). Daneben kann sich bei Großprojekten das Problem der unterschiedlichen Verteilung von Kosten und Nutzen finden. Vor allem Anwohner und Anwohnerinnen müssen oft Lärm, Schadstoffe oder andere Einschränkungen für Projekte hinnehmen, deren Nutzen auch oder vor allem anderen zukommt. Dies kann dazu führen, dass sich ein lokal begründeter Widerstand bildet, der als „Not-In-My-Backyard“ (NIMBY) beschrieben wird (vgl. *Kraft/Clary 1991, Dear 1992*).

Die hohen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kosten eskalierender Konflikte bewirkten verschiedene Reaktionen. Der deutsche Bundesgesetzgeber hat die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) im Jahr 2013 (§ 25 Abs. 3 VwVfG) verankert. Eine derartige frühe Beteiligung soll besser vorbereitete Planungen und eine Entlastung des Verwaltungsverfahrens ermöglichen, sowie insbesondere Konflikte im Vorfeld erkennen und entschärfen.¹ Neben der rechtlichen Formalisierung der Betroffenenbeteiligung reagieren auch die Projektverantwortlichen zunehmend auf das Eskalationspotential, indem sie informelle Partizipationsverfahren mit Betroffenen durchführen (*Fink/Ruffing 2015*). Ein Beispiel dafür ist das Dialogverfahren Schiene Nord (DSN) in Niedersachsen (*Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr* o. J.). Grundlegend für vorgeschaltete Deeskalationsstrategien ist ein Verständnis der Motive und Interessenslagen des Protests. Gerade für nicht repräsentativ-parlamentarische Entscheidungsverfahren ist zentral, welche Bedeutung regionale Interessen haben.

Die Studie untersucht Erklärungsansätze für die Entscheidungsfindung in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten.² Ausgangspunkt ist die Annahme, dass letztere, anders als bei einer repräsentativen Interessenvertretung durch gewählte Vertreter und Vertreterinnen in Parlamenten, häufig regional von einem Vorhaben betroffenen Akteuren direkten Zugang zu Entscheidungsprozessen ermöglichen, sodass räumliche Betroffenheit besonders wirksam werden kann. Direkte regionale Betroffenheit durch Großprojekte und ihre Nebenfolgen in Form individueller Kosten (*Olson 1965*) könnte somit dazu führen, dass sich in informellen Verfahren beteiligte Personen und Gruppen ablehnend gegenüber einem Vorhaben positionieren. Kollektiv suboptimale Ergebnisse, die den Status quo für einzelne zwar verbessern, jedoch nicht problemlösend sind, wären eine Folge von Verhandlungen (vgl. *Scharpf 1992: S. 6, 11-12; Scharpf 2000*). Denkbar wären Outcomes eines kleinsten gemeinsamen Nenners oder gar eine Abwanderung aus dem Verfahren (*Saretzki 1996*).

Zentrale und bislang noch nicht adressierte Frage ist daher, ob und in welcher Weise sich regionale Betroffenheiten im Rahmen von Partizipationsverfahren zu Infrastrukturvorhaben manifestieren. Der Beitrag strebt insbesondere eine Konzeptualisierung an. Empirisches Beispiel für die hierzu notwendige Tiefenanalyse ist die Entscheidungsfindung im Dialogverfahren Schiene Nord. Im Zusammenhang mit dem Konflikt um die Hafen-hinterlandanbindung auf der Schiene in Norddeutschland (ursprünglich als „Y-Trasse“ zwischen Hannover, Hamburg und Bremen geplant) initiierte die niedersächsische Landesregierung 2015 das Dialogforum. In dem informellen Verfahren diskutierten die Beteiligten zeitweise zehn Trassenvarianten, sodass theoretisch unterschiedliche regionale Betroffenheiten ihren Ausdruck finden konnten. Wenn die beteiligten Akteure in Verteilungsfragen vorwiegend regionale Partikularinteressen vertreten, könnten kollektiv suboptimale Ergebnisse produziert werden, die zwar den niedrigsten Grad an individueller regionaler Betroffenheit bedeuten, jedoch die Lösung verkehrlicher Ziele wie die Reduktion von Kapazitätsengpässen nur bedingt leisten.

Neben standardisierten und nicht-standardisierten Umfragedaten aus dem untersuchten Beteiligungsverfahren nutzt die Studie Dokumente des Entscheidungsfindungsprozesses, wie Positionspapiere oder Protokolle. Für die Untersuchung von regionalen Sekundärdaten finden statistische Verfahren Anwendung. Die Unterzeichnung eines gemeinsamen Abschlussdokuments durch die Beteiligten des Verfahrens, das sich für eine bestimmte Trassenvariante ausspricht, stellt die abhängige Variable dar. Die Frage der Wirksamkeit regionaler Betroffenheit und Interessen in informellen Bürgerbeteiligungsverfahren, auch im Vergleich zu etwa parteipolitischen Erwägungen, wird so adressiert.

Kapitel 2 stellt informelle Beteiligungsverfahren als zentralen Untersuchungsgegenstand vor. Auf Grundlage des politökonomischen theoretischen Ansatzes zur regionalen Betroffenheit werden in Kapitel 3 Untersuchungshypothesen entwickelt. Kapitel 4 behandelt die ausgewählte Fallstudie „Dialogforum Schiene Nord“. Die empirische Analyse schließt in Kapitel 5 an.

2 Informelle Beteiligung bei Infrastrukturprojekten

Informelle Partizipation unterscheidet sich von parlamentarisch-repräsentativer (Mehrheits-) Entscheidungsfindung unter anderem durch die besondere Bedeutung verhandlungstheoretischer Konstellationen. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren reichen die Privilegien von reinen Informationsrechten bis zu Mitgestaltungsmöglichkeiten (Nanz/Fritsche 2012). In vielen Bürgerbeteiligungsverfahren in Deutschland werden räumlich von einem Projekt betroffene Personen oder Gruppen in privilegierter Weise eingebunden. § 25 Absatz 3 VwVfG normiert als übergreifende Vorschrift, dass der Vorhabenträger die „betroffene Öffentlichkeit“ frühzeitig konsultiert. Die Regelung lässt der Verwaltung jedoch Spielraum hinsichtlich der zu beteiligenden Personen und Gruppen (Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs 2017: S. 43). Realiter binden Politik und Verwaltung auch in anderen Ländern der Europäischen Union sowohl die Bürgerschaft als auch Interessenvertreter/-innen mit verschiedenen Konzepten ein (Lindenau/Böhler-Baedeker 2016: S. 14-15). Dabei muss nicht notwendiger Weise eine räumliche Betroffenheit von einem Vorhaben vorliegen.

Diese Untersuchung beschränkt ihren Geltungsbereich auf informelle Beteiligungsverfahren in Deutschland, die regional betroffene Akteure beteiligen. Während Parla-

mentsabgeordnete in repräsentativen Verfahren ebenfalls eine formelle Rückbindung an ihren Wahlkreis haben, je nachdem ob ein Direkt- oder Listenmandat erlangt wird, beschränkt sich der Kreis der Beteiligten hier nicht spezifisch teilträumlich auf das Vorhaben, sondern umfasst das Bundesgebiet, die Länder oder auch Kreise und Städte.

In parlamentarisch-repräsentativen Verfahren können unterschiedliche Präferenzen handlungsleitend für die Abgeordneten sein. Neben einer parteipolitischen bzw. ideologischen Orientierung können auch regionale Zielsetzungen vorherrschen (analog für den Bundesrat *Lehmbruch* 2000). In parlamentarischen Arenen wären dann auch die jeweiligen Wahlkreisprobleme und -ziele bzw. -interessen ein Referenzpunkt, während in exekutiven Arenen, zum Beispiel im Rahmen von Bund-Länder-Verhandlungen, die Verfolgung von Bundes- oder Landesinteressen durch Regierungsvertreter/-innen kann, dass „egoistisch-rationale“ Orientierungen dominieren (vgl. *Scharpf* 2009, S. 28) und dass diese wohlfahrtsökonomisch inferiore Entscheidungen provozieren.

Bürgerbeteiligungsverfahren unterscheiden sich von der parlamentarischen und exekutiven Entscheidungsfindung in verschiedener Weise. Die Beteiligten werden nicht auf Basis allgemeiner Wahlen repräsentativ bestimmt, sondern sind oftmals betroffene oder zufällig ausgewählte Personen und Gruppen. Sie haben kein Mandat durch das Wahlvolk und können in unterschiedlichen Formaten der Beteiligung, zum Beispiel Planungszellen, runden Tischen oder Mediationen, ihre Positionen einbringen (*Glaab* 2016).

Beteiligungsprozesse differieren unter anderem dahingehend, ob sie rechtlich vorgeschrieben sind, zum Beispiel im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens, oder ob sie frühzeitig und informell erfolgen. Mit zunehmender Planungstiefe von Großprojekten werden die Entscheidungsspielräume von Behörden und Vorhabenträgern kleiner, etwa weil bestimmte Planungen begonnen und zum Beispiel Realisierungsvarianten bestimmt worden sind. Die öffentliche Wahrnehmung nimmt jedoch häufig erst zu späteren Zeitpunkten des Planungsprozesses zu. Aus diesen gegenläufigen Strömungen begründet sich ein besonderes Konfliktpotential bei Infrastrukturprojekten. Während das formelle Beteiligungsverfahren in der Genehmigungsphase stattfindet (und die Planung schon feststeht), soll die informelle Beteiligung in den früheren Phasen des Projektes vom Vorhabenträger durchgeführt werden (*Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs* 2015).

Im Rahmen von informellen Beteiligungsverfahren ebenso wie im Zusammenhang mit der Entscheidung und Planung von Infrastrukturprojekten im Allgemeinen organisieren sich Gruppen von Bürger/-innen oftmals als Initiativen zur Bündelung ihrer Interessen. Sie haben hierbei keinen Auftrag, eine breite Gruppe von Menschen und ihre Problemlagen zu vertreten, sondern fokussieren spezifische Zielsetzungen. Im nachfolgenden theoretischen Abschnitt werden auch die möglichen Motive der verschiedenen regionalen Akteure, das heißt der Bürgerinitiativen³ (BI), der Kommunen und der Landkreise diskutiert und die Untersuchungshypothesen entwickelt.

3 Jenseits von „NIMBY“: Regionale Betroffenheit(en) in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten

Jüngste Bürgerproteste, insbesondere im Zusammenhang mit dem Infrastrukturvorhaben „Stuttgart 21“, haben eine Diskussion über „NIMBY“-Phänomene (*Bandelow/Vogeler* 2017) belebt. Der kollektive Nutzen durch Großprojekte, d.h. die Bereitstellung öffentlicher Güter wie einer Verkehrsanbindung und eventuell Wirtschaftswachstum, steht individuellen

lokalen oder regionalen Kosten gegenüber, etwa verursacht durch Verkehrslärm, Flächenerosion oder der Minderung von Eigentumswerten (vgl. *van der Horst* 2007, S. 2708). Für Anwohner/-innen, lokale Bürgerinitiativen und räumlich betroffene Kommunen ist es daher nicht unbedingt rational, Bau- und Infrastrukturvorhaben zu unterstützen bzw. nicht abzulehnen, die zwar kollektiven Nutzen stiften (können), für sie jedoch individuell hohe Kosten verursachen. Wenn ein Projekt daher individuell-lokal weder eine Anbindung oder Beschäftigung und Einkommen ermöglicht, ist eine Ablehnung aus Sicht der Logik des kollektiven Handelns rational und wahrscheinlich (vgl. *Olson* 1965: S. 20-21).

Vatter und Heidelberg (2013) arbeiten heraus, dass der Grad der regionalen Betroffenheit, operationalisiert über die Ausprägung der räumlichen Distanz zu einem Bauprojekt, ein Faktor für Ablehnung und Zustimmung durch Stimmbürger/-innen sein kann. Die Distanzhypothese wird in dieser Untersuchung für frühzeitige informelle Entscheidungsverfahren umgesetzt (3.1.). Der nachfolgende theoretische Abschnitt legt dar, dass das Stimmverhalten in dieser Studie ebenfalls die abhängige Variable darstellt. Auf der Grundlage eines akteurzentrierten Ansatzes (vgl. *Scharpf* 2000) fokussiert sie jedoch das Verhalten von Bürgerinitiativen und kommunalen Entscheidungsträger/-innen in Verbindung mit ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten räumlichen Einheiten wie Gemeinden (3.2.). Neben der regionalen Betroffenheit wird auch die parteipolitische Zugehörigkeit als alternativer Erklärungsfaktor diskutiert (3.3.). Die in informellen Beteiligungsverfahren eingebundenen Akteure könnten auch parteipolitischen Erwägungen folgen, wenn sie sich im Hinblick auf die Errichtung eines Infrastrukturvorhabens positionieren.

3.1 Policy Positionen von Teilnehmenden in informellen Beteiligungsverfahren

Die Analyse der politischen Prozesse im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens soll Aufschluss darüber geben, welche Positionen und Interessen in den nicht parlamentarisch-repräsentativen Verfahren früher Partizipation wirksam werden. Während in direktdemokratischen Verfahren, z.B. im Fall von „Stuttgart 21“ ein landesweiter Volksentscheid ex post über das Gesetz zur Aufkündigung der Finanzierung von Stuttgart 21, das formelle Stimmverhalten als abhängige Variable untersucht werden kann (*Vatter/Heidelberg* 2013), beinhalten informelle Beteiligungsverfahren verschiedene Möglichkeiten für Individuen bzw. Gruppen, ihre Positionen zu äußern und zu vertreten.

Das derzeit noch laufende Dialogforum „Feste Fehmarnbeltquerung“ etwa dient formal lediglich dem „Meinungs- und Informationsaustausch“ zwischen den Teilnehmenden (Dialogforum FBQ 2011). Effektiv treffen die Beteiligten in diesem Verfahren jedoch ebenso (konsensual) Beschlüsse, die allerdings keine rechtliche Bindewirkung haben. Auch im Rahmen informeller Partizipation kann somit Stimmverhalten erhoben und als abhängige Variable konzipiert werden. Die vorliegende Studie operationalisiert dieses über die Unterzeichnung eines gemeinsamen Abschlussdokuments des ausgewählten Verfahrens. Protokolle der Sitzungen, Positionspapiere sowie Videoaufzeichnungen stützen die Prozessanalyse und liefern Erklärungsansätze für das Stimmverhalten. Auch die Teilnahme an den einzelnen Dialogforumssitzungen könnte als ein Proxy für eine Interessenwahrnehmung gelten. Die Analyse regionaler Betroffenheiten und anderer Positionierungen beschränkt sich auf Positionen, die im Rahmen des Beteiligungsprozesses geäußert

wurden. Stellungnahmen oder Äußerungen außerhalb des Verfahrens werden nicht betrachtet, wenngleich diese mittelbar für Entscheidungen wirksam werden können.

3.2 Regionale Betroffenheit

Gesellschaftliche und politische Beschreibungen des Phänomens „NIMBY“ sind nicht neuartig, etwa dergestalt, dass sie erst vor einigen Jahren im Zusammenhang mit der Definition von „Wutbürgern“ (*Kurbjuweit* 2010) und dem Konflikt um das Großprojekt „Stuttgart 21“ Themenkonjunktur erfahren hätten (z.B. *Matzig* 2013, *Volkery* 2013). Vielmehr reichen Beobachtungen und Analysen des Phänomens einer räumlich begrenzten Ablehnung von Infrastruktur- und Bauvorhaben bis in die 1980er-Jahre zurück (*Rucht* 1984).

Dear, Taylor und *Hall* (2010) konzipieren „externality fields“ im Umkreis von Einrichtungen für psychisch kranke Menschen, die potenziell räumlich differente Einstellungen der Bewohner/-innen einer Gemeinde gegenüber einem Vorhaben verursachen. Das wahrgenommene Risiko bzw. Kosten ausgelöst durch eine besondere räumliche Nähe zu einem Projekt führen hiernach auch zu ablehnendem Verhalten (*Kraft/Clary* 1991). In vielen Arbeiten zu NIMBY-Phänomenen und ihren Ursachen finden sich explizite und implizite politökonomische Grundannahmen (z.B. *Wolsink* 2000, *Vatter/Heidelberger* 2013). Aus einer Perspektive sozialer kollektiver Dilemmata verhindert lokale Opposition durch regional betroffene Individuen und Gruppen die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter, etwa Umwelt- und Klimaschutz durch die Verbreitung regenerativer Energien und hierzu notwendiger Bauprojekte wie zum Beispiel Stromleitungen. Die lokale Konzentration individuell entstehender Kosten im Vergleich zu einem diffusen kollektiven Nutzen beschränkt Handlungsrationaltäten zulasten einer Beteiligung an der Erstellung von Kollektivgütern (vgl. *Olson* 1965).

Angesichts des vermeintlichen Spannungsverhältnisses zu der Realisierung gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen stehen Analysen von NIMBY auch in einem wertbeladenen Zusammenhang. NIMBYism ist dabei eine mitunter negativ konnotierte Beschreibung für ein soziales Phänomen, das als Syndrom angesehen wird: „NIMBY refers to intense, sometimes emotional, and often adamant local opposition to siting proposals that residents believe will result in adverse impacts“ (*Kraft/Clary* 1991, S. 300). Derartige Zuschreibungen beinhalten Kritik an der lokalen Abwehrhaltung, vor dem Hintergrund des Vorwurfs, dass Gefahren und Risiken durch Kritiker/-innen von Projekten übertrieben dargestellt werden. Empirisch-analytisch erscheint es jedoch sinnvoller, „not in my backyard“-Einstellungen und Verhaltensweisen theoretisch als Konstrukt zu fassen, „das einen Versuch impliziert, einen spezifischen Typ der Opposition konzeptionell zu erfassen“ (*Fischer* 1993, S. 458, *Wolsink* 2000). Aus der politökonomischen Sicht individueller Kosten-Nutzen-Erwägungen ist ein zentrales Ziel von Betroffenen und Kritikern/-innen von Vorhaben, lokale negative externe Effekte mithilfe der Forderung nach Relokalisierung oder Nichtverwirklichung von Projekten zu minimieren. Sie ist theoretisch erklärbar und nicht notwendig widersprüchlich.

Die räumliche Distanz zum Bau- oder Infrastrukturvorhaben ist ein zentraler Faktor für effektive und wahrgenommene lokale Kosten eines Projekts (vgl. *Dear* 1992, *van der Horst* 2007). Die detaillierte Analyse der Entscheidungsfindung im Kontext eines informellen Beteiligungsverfahrens ermöglicht, regionale Betroffenheit zu konzipieren, jedoch nicht allein als räumliche Distanz zu einem Infrastrukturprojekt. Während oft auch kollek-

tive Akteure aus verschiedenen Sektoren, wie zum Beispiel Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Umweltverbände eingebunden sind, nehmen insbesondere auch Bürger/-innen (organisiert als lokale Gruppen) und kommunale Gebietskörperschaften teil. Im Gegensatz zu sektoralen oder diffusen Interessen (vgl. *Strünck* 2014) haben regionale Akteure einen spezifischen räumlichen Bezug, etwa das jeweilige Gemeinde- bzw. Landkreisgebiet respektive die Wohnorte.

H. 1: Teilnehmende eines Bürgerbeteiligungsverfahrens, sofern es sich um Bürgerinitiativen oder kommunale Gebietskörperschaften handelt, befürworten Varianten eines Vorhabens besonders dann, wenn sie nicht von diesen räumlich betroffen sind.

Ausgehend von der Annahme, dass die räumliche Distanz zu einem Projekt bzw. seinen Varianten Zustimmung und Ablehnung zu einem Vorhaben beeinflusst (z.B. *Vatter/Heidelberger* 2013), sollte ein Zusammenhang zwischen der räumlichen Nähe zu einer Realisierungsvariante und der Befürwortung bestehen. Die Analyse der regionalspezifischen Zustimmung im Hinblick auf verschiedene Projektrealisierungsvarianten kann als Test dafür genutzt werden, ob die „Distanzhypothese“ (z.B. *Devine-Wright* 2005) haltbar ist. Eine große räumliche Nähe von einer Bürgerinitiative oder Gemeinde (bzw. Landkreis) zu einem Vorhaben legt somit generell eine stärkere Ablehnung nahe, und umgekehrt wird eine Realisierungsvariante durch die genannten Akteure besonders dann befürwortet, wenn keine räumliche Betroffenheit vorliegt. Die Hypothese wird für Akteure mit regionaler Zugehörigkeit getestet. Für allgemeine sektorale Interessenvertretungen, wie etwa Industrie- und Handelskammern, oder Repräsentanten von Umweltverbänden lässt sich eine kleinräumliche Zuordnung nicht vornehmen. Vielmehr vertreten diese zum Teil auch den Schutz diffuser Interessen bzw. nationaler öffentlicher Güter (*Lindloff* 2016, S. 65-67, 86-87). Auch aus theoretischer Sicht kann die Distanzhypothese für diese korporativen Akteure keine Anwendung finden.

H. 2: Regional betroffene Bürgerinitiativen lehnen eine Trassenvariante eher ab als regional betroffene kommunale Gebietskörperschaften.

Im Hinblick auf die regional von einem Vorhaben betroffenen Akteure können Unterschiede in den Präferenzen angenommen werden. Während Bürgerinitiativen sich in der Regel zweckorientiert und kurzfristig insbesondere zur Beförderung eines „issues“ bilden, sind die kommunalen Vertreter/-innen (Bürgermeister/-innen) und die in Niedersachsen direkt gewählten Landräte/-innen) für einen bestimmten Zeitraum gewählt. Hierbei sind sie an einer Wiederwahl interessiert und bieten den Wählern/-innen und Klientelgruppen *verschiedene* Programme und Maßnahmen an (*Downs* 1957). Auch „secondary issues“, wie zum Beispiel Umweltschutz (*List/Sturm* 2006), können Berücksichtigung durch die gewählten Vertreter/-innen finden. Auf der Grundlage des mehrdimensionalen Handlungsmodells komplexer Akteure (*Scharpf* 2000) wird für öffentliche Akteure, wie zum Beispiel gewählte politische Vertreter/-innen, unterstellt, dass diese sowohl regionale Partikular- als auch übergeordnete öffentliche Interessen repräsentieren, etwa die Förderung von Wirtschaftswachstum. Wahrscheinlich ist somit, dass die regionale Zustimmung zwischen beiden Gruppen variiert. Die regionale Betroffenheit wird bei Bürgerinitiativen in den informellen Verfahren somit stärker wirksam und führt zu einer größeren Wahrscheinlichkeit der Ablehnung einer Realisierungsvariante als bei gewählten Vertretern/-innen.

H. 3: Die Chance auf Zustimmung von Bürgerinitiativen und kommunalen Gebietskörperschaften zu Realisierungsvarianten eines Vorhabens in Beteiligungsverfahren steigt, wenn sich diesen wenig Möglichkeiten zur „Externalisierung“ von Kosten mittels der Wahl einer alternativen Variante bieten.

Den Annahmen der Logik des kollektiven Handelns (Olson 1965) und der (wahrgenommenen) räumlich unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Relationen von Vorhaben folgend, ist es denkbar, dass beteiligte regionale Akteure (Bürgerinitiativen und kommunale Akteure) sich für Realisierungsvarianten aussprechen, die örtlich entfernt verlaufen und keine eigene Betroffenheit auslösen. Entsprechend ist es theoretisch wahrscheinlich, dass Realisierungsvarianten mit einem geringem Grad an Betroffenheit Zustimmung finden. Ebenso könnte eine Strategie regional betroffener Akteure darin liegen, sich für eine Variante auszusprechen, die keine oder nur wenig individuelle Kosten verursacht.

Die Annahme einer „Externalisierung“ mittels Befürwortung anderer Varianten, die keine lokalen Betroffenheiten verursachen, setzt jedoch voraus, dass den BI oder auch gewählten Repräsentanten/-innen diese Möglichkeit bewusst ist. Zudem ist es auch denkbar, dass die Akteure derartige kompetitive Strategien nicht wählen. Die Akteurskonstellation in informellen Beteiligungsverfahren muss nicht notwendiger Weise ein Konfliktspiel (z.B. Nullsummen) darstellen (vgl. Scharpf 2000: S. 129). Die Prozessanalyse des gewählten Falls ergänzt daher die statistischen Tests.

H. 4: Trassenvarianten, welche vorrangig Ausbaumaßnahmen beinhalten, erfahren in informellen Beteiligungsverfahren eine höhere Zustimmung als Trassenvarianten, welche vorrangig Neubaumaßnahmen beinhalten.

Unter der Bedingung der variierenden (wahrgenommenen) Kosten-Nutzen-Relationen eines Vorhabens und seiner Varianten für regional Betroffene, kann angenommen werden, dass Ausbaumaßnahmen eine höhere Zustimmung finden als Neubaumaßnahmen. Letztere verursachen höhere individuelle Kosten durch Flächenzerschneidung, Minderung von Grundstückspreisen und Eigentumswerten etc.

H. 5: Realisierungsvarianten, welche regionale Kosten auf eine große Zahl an kommunalen Gebietskörperschaften verteilen, erfahren in informellen Beteiligungsverfahren eine geringere Zustimmung als Varianten, welche die regionalen Kosten auf wenige kommunale Gebietskörperschaften bündeln.

Unter der Bedingung, dass kommunale Gebietskörperschaften Varianten im eigenen Teilraum ablehnen, ist die Zustimmung für Realisierungsvarianten größer, die wenige Teilräume betreffen. Je mehr Gebietskörperschaften von einer Variante betroffen sind, desto geringer ist die Zustimmung.

3.3 Parteipolitische Kongruenz zwischen Politikebenen

Die parteipolitische Zugehörigkeit von kommunalen Vertreter/-innen könnte in informellen Beteiligungsverfahren ebenfalls als Faktor für die Zustimmung zu Realisierungsvarianten wirken.

H. 6: Kommunale Gebietskörperschaften befürworten die favorisierte Trassenvariante aus dem Beteiligungsverfahren besonders dann, wenn deren Bürgermeister/-innen eine parteipolitische Kongruenz zur Besetzung der Landesregierung aufweisen.

Eine Modifikation der Parteiendifferenzthese (*Hibbs jr. 1977*) legt die Annahme nahe, dass die Vertreterin bzw. der Vertreter einer kommunalen Gebietskörperschaft der favorisierten Variante eher zustimmt, wenn sie bzw. er einer Partei angehört, die mit der Landesregierung kongruent ist. Institutionell ist die Landesregierung dafür verantwortlich, im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung Projekte beim Bund zur Prüfung anzumelden. Theoretisch kann sie dies autonom im Rahmen einer Kabinettsentscheidung tun (*Heuser/Reh 2016*).

3.4 Vertretung sektoraler und diffuser Interessen

Das Erkenntnisinteresse liegt insbesondere darin, eine mögliche Wirkung räumlicher Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren zu untersuchen, die sich darüber umsetzen könnte, dass regionale Akteure spezifische Positionen vertreten (3.2.). Im Rahmen der empirischen Analyse des Beteiligungsprozesses zu dem ausgewählten Verfahren wird die Vertretung sektoraler und diffuser Interessen nichtsdestotrotz nicht ausgeklammert. Es ist zum Beispiel möglich, dass Umweltverbände eine advokatorische Vertretung von ökologischen Positionen effektiv vollziehen oder auch ökonomische Ziele durch zum Beispiel Unternehmensverbände Repräsentation erfahren.

Der nachfolgende Abschnitt dient der Beschreibung des analysierten Partizipationsverfahrens sowie des zugrundeliegenden Großprojektes eines Ausbaus der Kapazitäten in der Hafenhinterlandanbindung.

4. Infrastrukturprojekt: Die Hafenhinterlandanbindung auf der Schiene in Norddeutschland

Das Fallbeispiel der Untersuchung ist ein langjähriger Konflikt um den Ausbau der Schienenverkehrsinfrastruktur in Norddeutschland. Das Vorhaben betrifft unmittelbar mindestens die Bundesländer Niedersachsen, Hamburg und Bremen, je nach Realisierungsvariante auch direkt andere Bundesländer.

4.1 Historischer Überblick: Von der „Y-Trasse“ bis zur Diskussion von verschiedenen Trassenalternativen

Die Hafenhinterlandanbindung beschreibt eine Schienenanbindung zwischen Hamburg, Hannover und dem Abzweig nach Bremen. Bereits im Jahr 1992 wurde das Vorhaben als vordringlicher Bedarf in den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) aufgenommen. Nur gesamtwirtschaftlich rentable Vorhaben werden einbezogen. Projekte mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) kleiner 1 werden nicht weiter verfolgt, da sie höhere Kosten verursachen als gesamtwirtschaftlichen Nutzen vorweisen. Zu Beginn hatte die Deutsche Bahn AG (DB) das Hauptziel, mit der „Y-Trasse“ die Geschwindigkeit im Personenverkehr zu maximieren. Bei der Aufnahme in den BVWP 1992 wies die Maßnahme das NKV von > 3 mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 2,5 Mrd. DM auf. Im Jahr 1993 wurde die Maßnahme in den Bedarfsplan des Bundesschienenwegeausbaugesetzes aufgenommen.

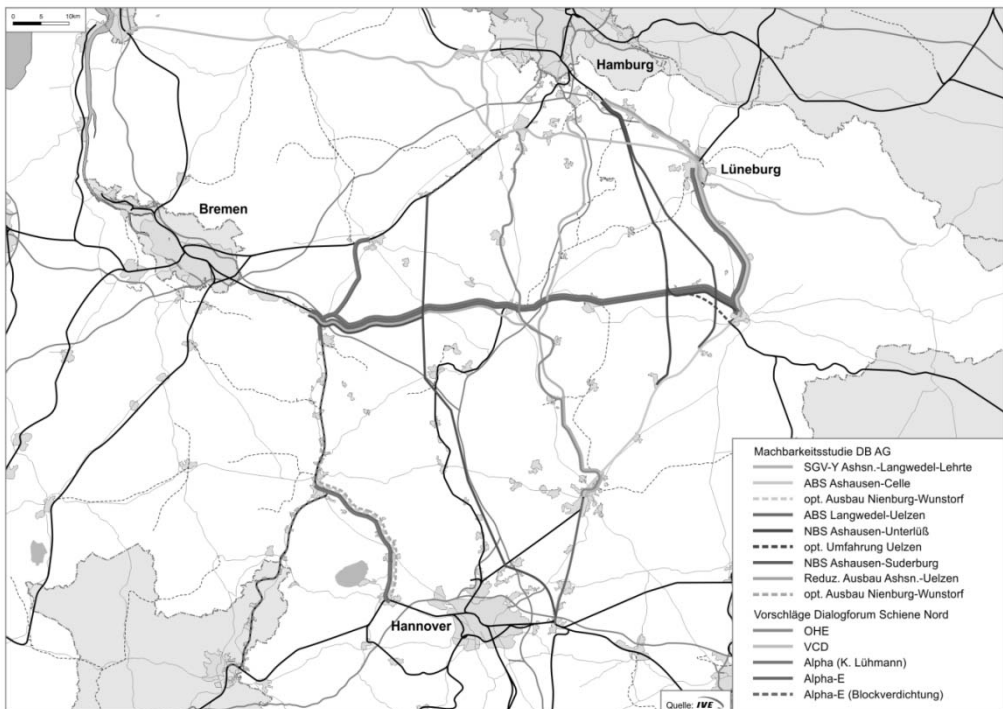
2003 wurde das Projekt „Y-Trasse“ erneut im Bundesverkehrswegeplan berücksichtigt. Aufgrund unklarer Finanzierung konnte es nicht abschließend vorangetrieben werden und ruhte zwischenzeitlich. 2012 wurden die Planungen jedoch wieder aufgenommen und die

vorhandene Vorplanung fortgeschrieben. Von 2014 bis 2015 prüfte die DB alternative Trassen- und Ausbauvarianten. Der Entwurf des BVWP 2030 wies gegenüber dem BVWP von 1992 veränderte Anforderungen hinsichtlich der Projektbewertung auf. Dementsprechend muss das Vorhaben einen NKV von 1 in der Nutzen- und Kosten-Bewertung erreichen.

Einhergehend mit der Verlagerung der verkehrspolitischen Ziele erarbeitet die DB AG im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums Alternativen zur Aus- und Neubaustrecke Bremen/Hamburg – Hannover, die jeweils ein Investitionsvolumen von 1,8 Mrd. € bis 3,2 Mrd. € umfassen. Bei der Untersuchung von Alternativvarianten stand nun die Frage im Vordergrund, wie man mehr Kapazitäten auf der Schiene schaffen kann – sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr. Die ausgearbeiteten Varianten beruhen auf einer Verkehrsprognose für das Jahr 2025.

Aufgrund von Protesten und dem großen öffentlichen Interesse riefen die Landesregierung, der Bund und die DB 2015 das Dialogforum Schiene Nord ins Leben. Die Teilnehmenden repräsentierten das Land Niedersachsen, den Bund, die DB, von potentiellen Varianten räumlich betroffene Kommunen und Landkreise sowie Verbände, Wirtschaftsvertreter/-innen und Bürgerinitiativen. Es wurde bewusst die Möglichkeit geschaffen, die Zusammensetzung an mögliche im Forum diskutierte Trassenvarianten anzupassen, um die regional Betroffenen zu repräsentieren. Dadurch stieg die Teilnehmerzahl auf 94 (eingeladene und stimmberechtigte) Personen in der letzten Forumssitzung, davon 29 Vertretungen regionaler Bürgerinitiativen und 52 Vertretungen von einzelnen Varianten regional betroffenen Gebietskörperschaften (s. auch Tabelle 2).

Abbildung 1: Die „Y-Trasse“ und neun Trassenalternativen



Quelle: Lisetska 2017; Darstellung auf Grundlage von Google Maps.

Im DSN wurden schließlich unterschiedliche Alternativen zur ursprünglichen „Y-Trasse“ in die Betrachtung aufgenommen. Die DB analysierte fünf Alternativ- und eine Ergänzungsvariante(n) und stellte sie zu Beginn des Jahres 2014 vor. Vor der ersten Sitzung des Forums im Februar 2015 waren zwei weitere Varianten auf die Agenda gesetzt worden, zum einen die sogenannte „VCD-Variante“, die durch den Verkehrsclub im Herbst 2014 im Rahmen einer Studie (Hein 2014) veröffentlicht wurde sowie die sogenannte „Alpha-Variante“, die von der Bundestagsabgeordneten Kirsten Lühmann (SPD) entwickelt wurde. Die Parlamentarierin präsentierte die letztgenannte Variante im November 2014 in ihrem Wahlkreis erstmals öffentlich (Lühmann 2014). Unmittelbar in der ersten Sitzung des DSN wurde eine weitere Variante namens „OHE“ durch Beteiligte vorgeschlagen. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die nunmehr zehn, im Forum diskutierten Realisierungsvarianten. Das DSN wurde von Anfang an auf acht Sitzungen begrenzt, die bis November 2015 abzuschließen waren, da die Bundesländer dem Bund bis dahin Projekte für die Prüfung im Rahmen des BVWP nennen mussten.

Entgegen der Erwartung von Defekten kollektiver Entscheidungsfindung bei „mixed motive“-Spielen (Scharpf 2000), wie etwa Blockaden, wurde das Dialogverfahren mit der Festlegung auf eine, die sogenannte „Alpha-E-Variante“, abgeschlossen. Dieser stimmte eine Mehrheit von 63 Teilnehmenden des DSN in einem Abschlussdokument zu. Die Landesregierung meldete die Variante an den Bund. In Anbetracht dessen konnte die Funktion des Forums sogar in der Einflussnahme auf die Trassenentscheidung liegen. Insgesamt zeigte sich in dem Verfahren ein kooperativer Diskurs (vgl. Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs 2017). Ein Projektbeirat begleitet nun, nach Abschluss des DSN, die zukünftigen Projektentwicklungen. Er besteht aus 16 paritätisch aus Gebietskörperschaften und BI stammenden Personen. Das Vorhaben befindet sich zurzeit in der Planung. Wann mit einer Umsetzung und Fertigstellung gerechnet werden kann, ist noch offen.

4.1 Die Trassenvarianten im Vergleich: räumliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkungen

Im Rahmen einer ingenieurwissenschaftlichen Betrachtung wurden die zehn Varianten (klassische Y-Trasse, ihre sechs Alternativen, die drei weiteren, d.h. VCD, OHE-, Alpha-Variante) mit unterschiedlichen Variablen, wie z.B. der geografischen Lage der Bürgerinitiativen (s. Anhang 1) und der Parteizugehörigkeit (s. Anhang 2) visualisiert und untersucht.

Die Alpha-Lösung fand im Prozessverlauf viele Befürworter/-innen und wurde in Bezug auf die überschlägige verkehrswirtschaftliche Untersuchung modifiziert, sodass nachträglich ein positiver Nutzen-Kosten-Wert erreicht werden konnte (BFU 2015). Im DSN wurden auch Kriterien zur Beurteilung von Trassenalternativen diskutiert sowie in Arbeitsgruppen (AG) vertieft. Den Vorschlag, die mögliche Kapazitätssteigerung der jeweiligen Varianten anhand einer betrieblichen Simulation zu bewerten, lehnten die Teilnehmer/-innen in Anbetracht des großen finanziellen Aufwands ab. Die Reduzierung von Lärm stellte einen wichtigen Punkt zur Erreichung von Konsens dar. Große Vorbehalte wurden in der Region Winsen artikuliert (DSN 2015a, S. 40). Die AG Mensch und Region beschäftigte sich mit den Auswirkungen von Trassen auf Siedlungen und die regionale Wirtschaft. Sie erarbeitete eigene Entscheidungskriterien, etwa, dass ein Ausbau oder Neubau einer Schienenanbindung Vorteile für die Siedlungsentwicklung vor Ort haben

muss (zusätzliche Haltepunkte für den Personenverkehr) oder auch, dass das Vorhaben einen Beitrag zur besseren Erreichbarkeit touristisch genutzter Räume leisten soll (*DSN* 2015a, S. 54).

Die Kriterien zur Bewertung von Trassenvarianten aus Sicht der Beteiligten bezogen sich vor allem auf die Vermeidung von Flächenversiegelung und -zerschneidung, einen über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden Lärmschutz und den Erhalt von bestehenden Wegebeziehungen. Mit Neubaumaßnahmen waren die erhobenen Forderungen der Teilnehmenden nur schwer vereinbar. Die AG Verkehr erhielt schließlich den Auftrag, lediglich die Alpha-Variante auf ihre Kapazitätswirkung zu prüfen und zu optimieren. Aus der Überprüfung ging hervor, dass diese die einzige verkehrliche Lösung ist, die der Entwicklungsdynamik der Märkte entspricht und kurzfristige kapazitive Zuwächse ermöglicht. Die modifizierte Alpha-Lösung wurde nach dem Planfall E aus der BVU-Untersuchung Alpha(-E) benannt.

Das Vorliegen und die Ausbreitung einer räumlichen Betroffenheit kann anhand von zuvor genannten Kriterien untersucht werden. Dazu gehören als Variablen die Ausbreitung von Lärm, der Flächenverbrauch äquivalent zur Länge der Trassenvarianten, die Anzahl betroffener Gemeinden und Landkreisen sowie die Anzahl an Bürgerinitiativen vor Ort.

Ein erster Indikator zur Analyse räumlicher Betroffenheit ist die Streckenlänge der Varianten (s. Tabelle 1). Die ursprüngliche „Alpha-Variante“ (Ausbau) und das „Schienengüterverkehrs-Y (SGV-Y)“ (Neubau) sind mit 195 und 192 geschätzten Trassenkilometern die längsten. Die Ausbau-/Neubaustrecke (ABS/NBS) Ashausen-Sudenburg wiederum würde lediglich 61 Kilometer umfassen. Die Spannweite der zehn Varianten beträgt 134 km. Der Mittelwert (Median) liegt bei 123 Kilometern. Der reduzierte Bestandsstreckenausbau (Ashausen-Uelzen, Nienburg-Wunstorf) (93 km), die ABS/NBS Ashausen-Sudenburg (61 km), die ABS 1960/Ausbau Amerikalinie (Langwedel-Uelzen) (98 km) und die Heidebahn/OHE (BVU) (99 km) verursachen somit vergleichsweise geringe objektive Betroffenheiten im Hinblick auf die Länge der Trassen.

Andererseits muss auch hier zwischen Ausbau und Neubau unterschieden werden. Der Lärmschutz ist nur bei „wesentlichen Änderungen“ von Schienenwegen durch die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV vom 18. Dezember 2014) geregelt. Gemäß § 1 II ist dies bei baulicher Erweiterung durch ein oder mehrere Gleise der Fall oder bei einer Erhöhung des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms um mindestens 3 Dezibel (A) oder auf mindestens 70 Dezibel (A) am Tage oder mindestens 60 Dezibel (A) in der Nacht. Ein Ausbau, der keine „wesentliche Änderung“ bedeutet, wäre in der Betroffenheit durch negative externe Effekte an der Strecke (Lärm) für Anwohner/-innen der schlechteste Fall (3.2.).

Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit der räumlichen Betroffenheit durch verschiedene Varianten ist die Zahl betroffener Landkreise und Gemeinden. Eine relativ hohe Zahl von Betroffenheiten (Gemeinden) verursachen die Y-Trasse, die VCD- und die Alpha-Variante (jeweils 17 Gemeinden). Der Ausbau Bestandsstrecke Ashausen-Celle führt entlang bzw. durch 16 Gemeinden. Eine in dieser Dimension niedrige Betroffenheit haben der Ausbau Ashausen-Unterlüß (8), die Amerikalinie (8) und die Heidebahn/OHE (7). Die Spannweite der betroffenen Gemeinden beträgt 10. Der Mittelwert (Median/arithmetisches Mittel) liegt bei 12 betroffenen Gemeinden. Der Mittelwert betroffener Landkreise beträgt 5 (Median/arithmetisches Mittel). Die Alpha- und die VCD-Variante verursachen auch hier die meisten Betroffenheiten (7). Die ABS/NBS Ashausen-Sudenburg und die OHE-Variante betreffen jeweils lediglich 3 Landkreise.

Tabelle 1: Vergleich der Trassenvarianten hinsichtlich der räumlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse

Beschreibung	Y-Trasse	SGV-Y	Ausbau Bestandsstrecke (Ashausen- Celle, Nienburg-Wunstorf)	Reduzierter Bestandsstreckenausbau (Ashausen-Weizen, Nienburg-Wunstorf)	Ausbau Ashausen-Unterflüß, Südumfahrung Weizen	ABS/NBS Ashausen-Suderburg	ABS 1960/Ausbau Amerikalinie (Langwedel-Weizen)	Alpha(-E)	Heidebahn/OHE (BVU)	VCD	Alpha (ursprünglich)
Geschätzte Kilometer der Trassenvarianten	124	192	145	93	122	61	98	279	99	187	195
Schnittmenge zu Alpha(-E)	24	50	70	70	18	–	98	–	–	3	27
Anzahl der betroffenen Gemeinden	17	12	16	12	8	9	8	26	7	17	17
Anzahl der betroffenen Landkreise	5	5	6	5	4	3	4	8	3	7	7
Anzahl der Bürgerinitiativen ¹	9	13	11	9	12	11	4	9	6	17	4
Kosten BVU-Gutachten DSN (Mrd. €, Preisstand 201XX)	2,1	1,5	2,3 ¹	1,5 ¹	2,3 ¹	2,2	1,7	1,6-1,9 ³	1,3	1,3	
Kosten DB 2013 (Mrd. €, netto, real)	2,7	3,2	3 ²	2,2 ²	2,5	1,8	1,7				
Nutzen-Kosten-Verhältnis	1,8 ^{DB}	+BVU	--BVU	--BVU	++BVU	+BVU	--BVU	1,1 ^{IHK}	0,9 ^{IHK}	0,2 ^{IHK}	

¹Variantenoptimierung durch die BVU GmbH; ² Kostenangabe ohne ABS Nienburg-Wunstorf; ³ Quelle: IHK Lüneburg Wolfsburg; 4 einige Bürgerinitiativen sind mehrmals aufgeführt

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Anzahl der Bürgerinitiativen entlang der Varianten ist ebenfalls ein mittelbarer Indikator für objektive räumliche Betroffenheit. Sie verteilen sich jedoch nicht gleichmäßig entsprechend von zum Beispiel Strukturen der Raumordnung und gebietskörperschaftlichen Grenzen, sondern bilden sich unregelmäßig im Raum, vermutlich dort, wo eine Mobilisierung gegen eine Trassenvariante erfolgt (3). Es ist eine empirische Frage, ob sich ebenso Gruppen für eine Variante aussprechen und organisieren. Die höchste Zahl von BI ist bei der möglichen VCD-Variante (17) zu finden, gefolgt von der SGV-Y (13). Im Landkreis Harburg konzentrieren sich überproportional viele Bürgerinitiativen (14). Die niedrigste Zahl von Bürgerinitiativen (4) findet sich beim Ausbau der Amerikalinie sowie bei der zu Beginn des DSN diskutierten Alpha-Variante. Der Mittelwert der BI (Median und arithmetisches Mittel, gerundet) liegt bei 10 Bürgerinitiativen an einer Variante. Die Spannweite (13 BI) ist vergleichsweise groß.

Insgesamt ist in den Dimensionen der Trassenlänge sowie der betroffenen Gemeinden und Landkreise auffällig, dass die Alpha-Variante jeweils den höchsten Grad an Betroffenheit aufweist. In der Dimension Zahl der Gemeinden und Landkreise verursacht auch

die VCD-Variante hohe Betroffenheit. Die flankierenden Maßnahmen der Alpha-Lösung weisen allerdings große Überschneidungsbereiche mit der VCD-Variante auf. Zudem hat das Alpha-Konzept Auswirkungen auf die VCD-Lösung, indem zusätzliche und bestehende Verkehre Richtung Osten (Wittenberge) verursacht werden könnten. Außerdem sollen im Vorschlag der Abgeordneten Lühmann die Verkehre nicht mehr über Hamburg Richtung Osten erfolgen, sondern über die Amerikalinie und Stendal Richtung Wittenberge, um die Schienenverbindung Hamburg-Lüneburg zu entlasten. Die nordöstlichen Gemeinden, die dadurch betroffen wären, haben dem Alpha-Konzept nicht zugestimmt und das Abschlussdokument des DSN nicht unterschrieben.

Überraschend viele Gemeinden im Landkreis Lüneburg und Uelzen, durch die Alpha(-E) verläuft, haben das Abschlussdokument unterzeichnet. Dies deutet darauf hin, dass Regionen, die von vielen Trassenvarianten betroffen sind, sich für eine Lösung mit der geringsten Auswirkung aussprechen bzw. eher bereit sind, eine Ausbaulösung als eine Neubaumaßnahme zu unterstützen. Eine kategorische Ablehnung zeigt sich bei den Gemeinden, die nur von einer oder wenigen vergleichbaren Maßnahmen berührt werden. Die Anzahl der Bürgerinitiativen ist beim SGV-Y auffällig und überproportional hoch (s. auch Anhang 1). Gleiches gilt für die Zahl der BI im Landkreis Harburg. In der Zahl betroffener Gemeinden und Landkreise jedoch liegen die Werte des SGV-Y jeweils genau im Mittel. An der Amerikalinie ist die Zahl der Bürgerinitiativen auffällig niedrig. In der Analyse der Aushandlungsprozesse im Dialogforum wurde daher ein besonderes Augenmerk auf die Alpha-Variante, das SGV-Y, die VCD-Variante sowie die Amerikalinie gelegt.

5 Regionale Betroffenheit im Dialogverfahren „Schiene Nord“

Wie andere Großprojekte haben auch die „Y-Trasse“ und ihre Varianten Kritiker/-innen. Bürgerinitiativen haben sich hauptsächlich an Punkten gebildet, wo Bahntrassen sehr nah an Ortschaften vorbeiführen oder sehr viel Naturschutzgebiet gefährdet ist (s. Anhang 1). Vor dem DSN gab es 13 Bürgerinitiativen, zum Analysezeitpunkt haben sich 36 BI entlang der verschiedenen Varianten gebildet, von denen 29 im Dialogforum vertreten waren. In der Zusammensetzung des Forums wird ersichtlich, dass die Gruppe der potenziell Betroffenen fast zwei Drittel der Beteiligten ausmachte (s. Tabelle 2).

Tabelle 2: Akteursgruppen im Dialogforum Schiene Nord

Akteursgruppe		Anzahl (absolut)	Unterzeichnung Abschlussdokument
Regional	Gemeinden/Landkreise	45	33
	Bürgerinitiativen	29	25
Sektoral	Arbeitgeber/Unternehmen	4	0
Verbände	Umwelt	2	1
	Verbraucherschutz (Verkehr)	2	0
	Landvolk/Jäger	2	2
Bund	Ministerium (Verkehr)	2	–
Bundesland Niedersachsen	Ministerium (Verkehr, Umwelt)	3	–
Bundesländer Bremen/ Hamburg	Senator für Wirtschaft, Arbeit u. Häfen/Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation	2	–
Netzunternehmen	DB, OHE	2	–
Weitere	LNVG	1	–
Summe		94	64

Quelle: Eigene Darstellung.

Für die deskriptive Analyse wurde die räumliche Betroffenheit von kommunalen Gebietskörperschaften und Bürgerinitiativen durch Trassenvarianten operationalisiert. Die Codierung von Betroffenheit (nominal, dichotom) für Gemeinden und Landkreise erfolgte auf Basis einer geografischen Berührung oder Durchschneidung des Gemeindegebiets bzw. des Landkreises durch die Varianten. Gemeinden, in denen keine Schienenverbindung geplant ist, werden als nicht betroffen betrachtet. Bei der Codierung der Betroffenheit für die Bürgerinitiativen wurde kleinräumlicher und jenseits von Gemeindegrenzen verfahren. Grundlage für die Codierung waren hier neben dem Lärmaspekt Faktoren wie Sichtbarkeit von Bebauung, Flächenzerschneidung, Wertminderung von Eigentum oder Beeinträchtigung des Tourismus. In Grenzfällen fand darüber hinaus die Eigenwahrnehmung der Bürgerinitiativen Beachtung. Für die anschließende inferenzstatistische Analyse war darüber hinaus die Operationalisierung der Parteikongruenz erforderlich. Dabei wurden Gemeinden bzw. Landkreise dann mit 1 codiert, wenn deren gewählte Vertreter/-innen (Oberbürgermeister/-innen, Samtgemeindebürgermeister/-innen, Einheitsgemeindebürgermeister/-innen oder Landrät/-innen) eine Parteimitgliedschaft bzw. Parteinähe (bspw. durch Unterstützung bei der Wahl) aufwiesen und eine Zuordnung zum „Lager“ von SPD und Bündnis 90/Die Grünen (analog zur Besetzung der rot-grünen niedersächsischen Landesregierung) möglich war.

5.1 Deskriptive Auswertung der Befragung im DSN

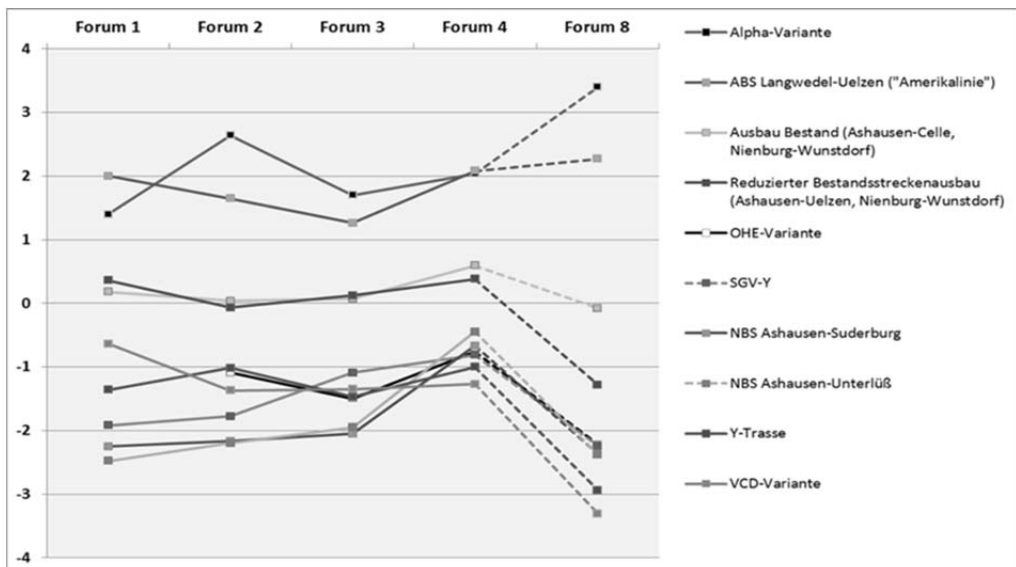
Am 5. November 2015, dem Tag der letzten Sitzung des Dialogforums, unterzeichnete eine Mehrheit der Teilnehmenden ein Abschlussdokument, das sich dem Wortlaut des Textes nach „mit deutliche(r) Mehrheit“ (DSN 2015b, S. 3) für die Alpha-E-Variante aussprach. Effektiv befürworteten 63 Vertreter/-innen von 94 Teilnehmenden das Dokument (abhängige Variable: Unterzeichnung). Der Niedersächsische Industrie- und Handelskammertag sowie die Arbeitsgemeinschaft Niedersächsische Seehäfen als Vertreter wirtschaftlicher Interessen unterzeichneten das Dokument nicht, unter anderem da sie weitere

Planungen für eine Schaffung von Schienenverkehrskapazitäten forderten und den einzu-richtenden Siedlungsfonds ablehnten (*NIHK/Arbeitsgemeinschaft Nieders. Seehäfen* 2015). Bereits vor der letzten Sitzung des Forums hatte eine kleinere Gruppe (drei BI, die Ge-meinde Deutsch Evern, die Freie und Hansestadt Hamburg, PRO BAHN Landesverband Niedersachsen, VCD Landesverband Niedersachsen) in einem „Votum für einen zu-kunftsorientierten Seehafenhinterlandverkehr“ zwar Teile der Alpha-Variante akzeptiert, jedoch für den Nord-Süd-Verkehr zwischen Hamburg und Hannover den Bau von zwei zusätzlichen Gleisen gefordert (*VCD* 2015) und mithin später auch das Abschlussdoku-ment abgelehnt und nicht unterzeichnet.

Angesichts der beschriebenen objektiven räumlichen Betroffenheiten wie der großen Zahl der berührten Landkreise oder Gemeinden (3.1) erscheint die vergleichsweise große Zustimmung für die Alpha-Variante zunächst überraschend. Entscheidungsprozesse im DSN liefern jedoch Erklärungsfaktoren. Die regionalen Akteure, d.h. sowohl die Kom-munen und Landkreise als auch die Bürgerinitiativen, haben sich als zentrale Akteure in den Diskussions- und Aushandlungsprozessen im informellen Beteiligungsverfahren her-ausgestellt. Dabei zeigt die Dokumentenanalyse, dass die Alpha-Variante schon vor Be-ginn des Dialogverfahrens auch mit und von regionalen Bürgerinitiativen diskutiert wurde und Zustimmung fand. Die 15 Vertreter/-innen der BI waren etwa vor Beginn des Dialog-prozesses zusammengekommen und beantragten mehrheitlich, dass die Alpha-Variante im Beteiligungsprozess geprüft werden solle (*Die Zeitung* 2015).

Im Rahmen einer regelmäßig durchgeführten Befragung der Teilnehmenden des Dia-logprozesses wurden Items zu verschiedenen Themenbereichen erhoben. Als Maximum weist die Befragung ein $n=87$ in der ersten Forumssitzung bis zu einem Minimum von $n=30$ in der vierten Forumssitzung auf.

Abbildung 2: Befürwortung/Ablehnung der Trassenvarianten durch Teilnehmende des DSN



Forum 1: $n=87$, Forum 2: $n=47$, Forum 3: $n=43$, Forum 4: $n=26$, Forum 8: $n=35$.

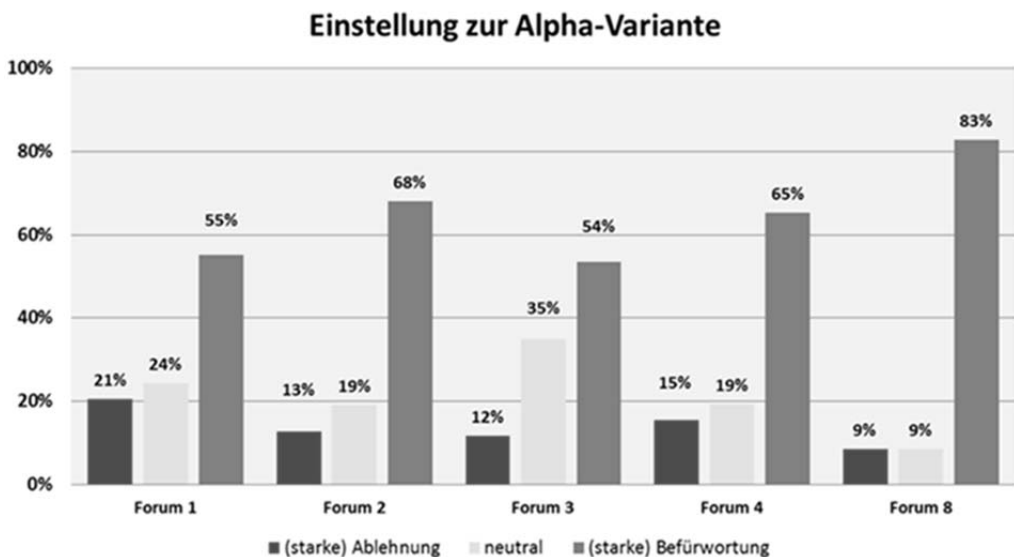
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei den Ergebnissen für das Item Einstellung zu dem Infrastrukturprojekt sowie der in Frage kommenden Trassenvarianten ist auffällig, dass sowohl die Alpha-Variante als auch die Amerikalinie bereits in der ersten Sitzung eine hohe Zustimmung erfuhren (s. Abbildung 2), sich dieses Stimmungsbild über den gesamten erhobenen Verlauf fortsetzte und bis zur abschließenden Forumssitzung Bestand hatte.

Dieser Befund zeigt, dass das Resultat des DSN mit der Unterzeichnung der Alpha-E-Variante nicht ausschließlich auf Kommunikationsmodi wie Argumentieren oder Verhandeln während des Dialogverfahrens zurückzuführen ist, sondern auch räumliche Faktoren eine Rolle spielten, welche dazu führten, dass die Variante bereits vor Beginn des Verfahrens bei den befragten Teilnehmenden eine hohe Zustimmung erfahren hat.

Die gruppierte Betrachtung in Abbildung 2 bestätigt diesen Befund. Bereits vor Beginn der ersten Sitzung war mehr als die Hälfte der Befragten positiv oder sehr positiv gegenüber der Alpha-Variante eingestellt.

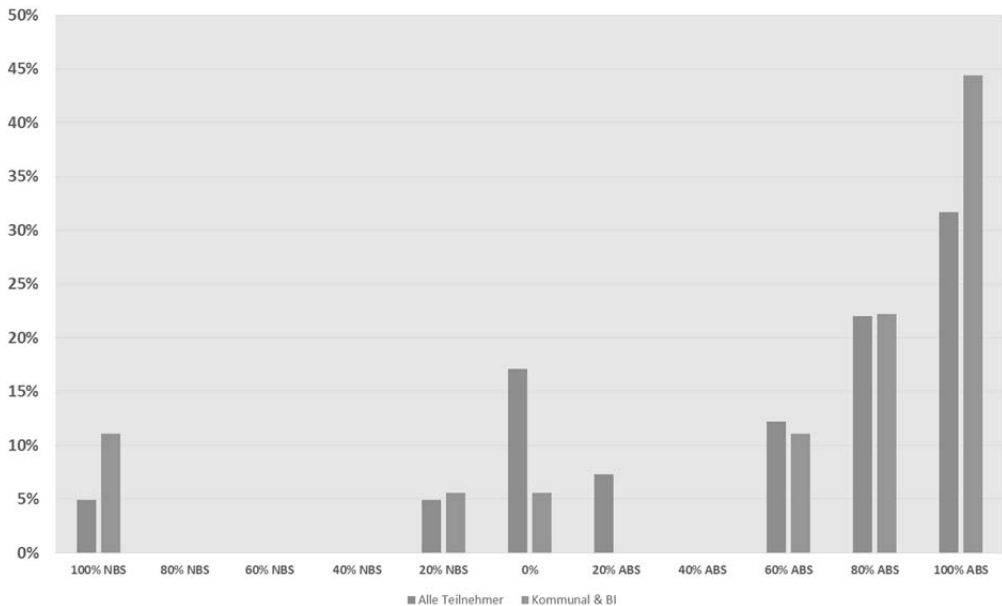
Abbildung 3: Befürwortung/Ablehnung der Alpha(-E)-Variante (gruppiert) durch Teilnehmende des DSN. Fallzahlen: siehe Abb. 1



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 3 zeigt zudem eine Favorisierung der Trassenvarianten, welche vorrangig Ausbaumaßnahmen beinhalten (Alpha, Amerikalinie, Ausbau Bestand, red. Bestandsstreckenausbau), gegenüber den Trassenvarianten, welche vorrangig auf Neubau basieren (Ashausen-Sudenburg, Ashausen-Unterlüß, Y-Trasse). Die Präferenz der Teilnehmenden zugunsten von Ausbauvarianten findet auch im Folgenden Bestätigung. Abbildung 4 veranschaulicht die Zustimmung der Befragten für Trassen, welche vorrangig Neubaumaßnahmen beinhalten und für solche, welche vorrangig Ausbaumaßnahmen beinhalten.

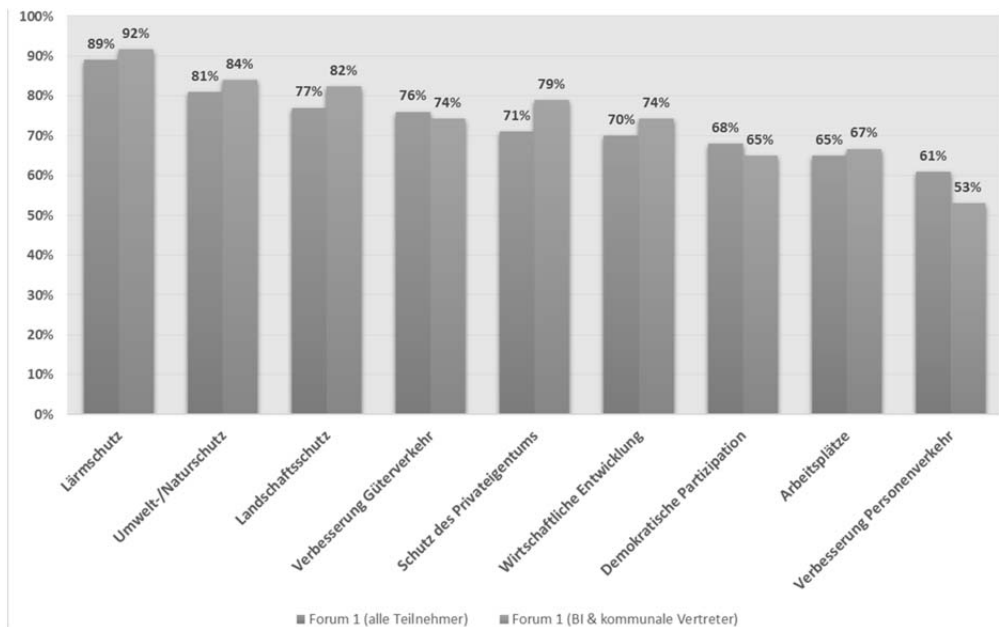
Abbildung 4: Priorisierung Ausbaustrecken (ABS) vs. Neubaustrecken (NBS) durch Teilnehmende des DSN



Forum 5: n=41, BI & kommunal: n=18.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 5: Wichtigkeit von Aspekten durch Teilnehmende des DSN



Forum 1: alle Teilnehmende n=68; BI & kommunal n=30.

Quelle: Eigene Darstellung.

Dies stützt die in Hypothese 4 beschriebene Annahme, wonach regional betroffene Akteure eine Kosten-Nutzen-Relation abwägen und deshalb dazu neigen, Abstand von Maßnahmen zu nehmen, die durch Flächenzerschneidung oder Wertminderung von Eigentum mit hohen individuellen Kosten einhergehen. Die Erhebung der Wichtigkeit von Aspekten im DSN zeigt die Zentralität von Faktoren wie Landschaftsschutz oder Schutz privaten Eigentums, welche im Zusammenhang mit dem Bau von Neubautrassen in besonderem Maße an Bedeutung erlangen (s. Abbildung 5).

5.2 Statistische Analysen: Wirksamkeit der unterschiedlichen Faktoren

Tabelle 3 zeigt eine Übersicht der Ergebnisse der inferenzstatistischen Analyse. Die bivariaten logistischen Regressionsschritte 1 bis 8 sind Resultate der Operationalisierung der Hypothesen 1, 2 und 6. Die Schritte 9 bis 35 sind dagegen das Ergebnis einer heuristischen Statistik. Im Zusammenhang mit Hypothese 1 werden hierbei die statistischen Zusammenhänge zwischen den regionalen Betroffenheiten der zu Alpha(-E) alternativen Trassenvarianten als Prädiktoren der Zustimmung zum Abschlussdokument als abhängige Variable getestet. Die heuristische Vorgehensweise erfordert eine konservative Interpretation des Outputs. Die drei Akteursgruppen Landkreise, Gemeinden und Bürgerinitiativen werden aufgrund der ihnen unterstellten divergierenden Handlungsrationaltäten (2.2) getrennt betrachtet. Entsprechend der Grundgesamtheit, der regional Betroffenen in informellen Beteiligungsverfahren, werden nur Teilnehmende des Dialogforums Schiene Nord in die Analyse einbezogen.

Tabelle 3: Übersicht der inferenzstatistischen Auswertung

Fälle	Unabhängige Variable	n	b-Koeffizient	Odds Ratio	Likelihood-Ratio Chi-Quadrat	P	Nagelkerkes R-Quadrat
1 Gemeinden/ Landkreise	Parteikongruenz	52	-0,822	0,440	1,830	0,176	4,90%
2 Gemeinden	Parteikongruenz	40	0,189	1,209	0,189	0,664	0,70%
3 Gemeinden, Landkreise	Betroffenheit Alpha-E	52	-0,847	0,429	1,938	0,164	5,20%
4 Gemeinden	Betroffenheit Alpha	40	-1,54	0,214	4,140	0,042	14,60%
5 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Alpha-E	29	0,288	1,333	0,058	0,809	0,30%
6 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Alpha-E urspr.	52	-0,944	0,389	2,393	0,122	6,30%
7 Gemeinden	Betroffenheit Alpha urspr.	40	-1,417	0,242	3,541	0,060	12,50%
8 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Alpha-E	29					
9 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Y klassisch	52	2,485	12,000	8,783	0,003	21,90%
10 Gemeinden	Betroffenheit Y klassisch	40					
11 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Y klassisch	29	0,568	1,765	0,245	0,620	1,30%
12 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit SGV-Y	52	2,372	10,714	7,810	0,005	19,70%
13 Gemeinden	Betroffenheit SGV-Y	40	1,504	4,500	2,361	0,124	8,50%
14 Bürgerinitiativen	Betroffenheit SGV-Y	29	-0,08	0,923	0,008	0,927	0,00%
15 Landkreise/ Gemeinden	Betroffenheit Ausbau Bestand	52	-0,944	0,389	2,393	0,122	6,30%
16 Gemeinden	Betroffenheit Ausbau Bestand	40	-1,253	0,286	2,813	0,094	10,10%

Fälle	Unabhängige Variable	n	b-Koeffizient	Odds Ratio	Likelihood-Ratio Chi-Quadrat	P	Nagelkerkes R-Quadrat
17 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Ausbau Bestand	29	¹				
18 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit red. Ausbau Bestand	52	-1,673	0,188	6,796	0,009	17,30%
19 Gemeinden	Betroffenheit red. Ausbau Bestand	40	-2,015	0,133	6,560	0,010	22,40%
20 Bürgerinitiativen	Betroffenheit red. Ausbau Bestand	29	¹				
21 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Ashausen-Unterlüß	52	1,887	6,600	4,384	0,036	11,40%
22 Gemeinden	Betroffenheit Ashausen-Unterlüß	40	¹				
23 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Ashausen-Unterlüß	29	0,154	1,167	0,026	0,871	0,10%
24 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Ashausen-Suderburg	52	0,99	2,692	1,584	0,208	4,20%
25 Gemeinden	Betroffenheit Ashausen-Suderburg	40	1,186	3,273	1,357	0,244	4,90%
26 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Ashausen-Suderburg	29	-0,065	0,938	0,004	0,947	0,00%
27 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Amerikalinie	52	1,753	5,769	3,641	0,056	9,50%
28 Gemeinden	Betroffenheit Amerikalinie	40	0,811	2,250	0,572	0,449	2,10%
29 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Amerikalinie	29	¹				
30 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit Heidebahn OHE	52	1,287	3,621	1,701	0,224	4,50%
31 Gemeinden	Betroffenheit Heidebahn OHE	40	0,325	1,385	0,079	0,778	0,30%
32 Bürgerinitiativen	Betroffenheit Heidebahn OHE	29	¹				
33 Gemeinden/ Landkreise	Betroffenheit VCD	52	-1,207	0,299	3,800	0,051	9,90%
34 Gemeinden	Betroffenheit VCD	40	-1,19	0,304	2,410	0,121	8,70%
35 Bürgerinitiativen	Betroffenheit VCD	29	-0,08	0,923	0,008	0,927	0,00%

Ab einem 5%-Niveau wurden die statistisch signifikanten Koeffizienten **fett** hervorgehoben.

¹ Die Koeffizienten zu den Schritten Nr. 8, 10, 17, 20, 22, 29 und 32 werden nicht interpretiert, da ein Abbruch der Rechenoperation nach 20 Iterationsschritten erfolgte und somit keine endgültige statistische Lösung gefunden werden konnte (Kohler/Kreuter 2012: S. 346-347).

Quelle: Eigene Darstellung.

Die statistischen Befunde zu den Hypothesen zeigen ein ambivalentes Bild. Die Korrelation zwischen der Betroffenheit von Alpha-E und der Zustimmung zum Abschlussdokument ist auf einem 5%-Niveau mit einem Odds Ratio-Wert (OR) von 0,214 statistisch signifikant und erklärt 14,6 % der Varianz. Sachlogisch bedeutet dies eine deutlich sinkende Wahrscheinlichkeit auf Zustimmung zur Alpha-E-Variante bei Betroffenheit von derselben. Allerdings ist dieser Effekt nur für die Akteursgruppe der Gemeinden nachweisbar. Das Modell unter Hinzunahme der Landkreise und der separaten Betrachtung für die Bürgerinitiativen ist nicht aussagekräftig und liefert keine signifikanten Koeffizienten. Der Grund für die – auch im weiteren Verlauf der statistischen Analysen – nicht aussagekräftige separate Betrachtung der Bürgerinitiativen ist sowohl der vergleichsweise geringen Fallzahl (n=29) als auch einer für die Gruppe der Bürgerinitiativen geringen Varianz in der abhängigen Variablen geschuldet. Auf inferenzstatistischer Basis kann somit keine

Aussage zur Verhaltensdifferenz zwischen Bürgerinitiativen und anderen regionalen Akteuren getroffen werden.

Somit findet Hypothese 1 auf inferenzstatistischer Grundlage nur eingeschränkt Bestätigung, während weder für eine Bestätigung noch für eine Falsifizierung von Hypothese 2 signifikante Ergebnisse vorliegen. Keine Bestätigung findet außerdem Hypothese 6 – die Parteikongruenz der Vertreter/-innen der kommunalen Gebietskörperschaften zur Landesregierung scheint keine Rolle zu spielen.

Im weiteren Verlauf der Heuristik verdienen insbesondere die Schritte 9 und 12 Beachtung. Auf einem 1%-Niveau ist sowohl die Betroffenheit von der klassischen Y-Trasse als auch die Betroffenheit von der SGV-Y-Trasse für die Akteursgruppen kommunaler Gebietskörperschaften statistisch signifikant. Auffällig ist hierbei die Stärke des Effekts. Auf sachlogischer Ebene bedeuten die OR-Werte: Bei Betroffenheit vom klassischen Y steigt die Wahrscheinlichkeit auf Zustimmung zur Alpha-E-Variante um das 12-fache und bei Betroffenheit vom SGV-Y steigt diese Wahrscheinlichkeit um den Faktor 10,7. Der Anteil erklärter Varianz beträgt knapp 20 respektive 22%. Der auf einem 5%-Niveau statistisch signifikante Einfluss der Variable der Betroffenheit von der Trasse Ashausen-Unterlüß – neben der klassischen Y und der SGV-Y eine weitere Neubaustrecke – mit einem OR-Wert von 6,6 für Landkreise und Gemeinden bekräftigt dies.

Weitere signifikante Korrelationen sind für die Variable der Betroffenheit vom reduzierten Bestandsausbau in Schritt 18 und 19 erkennbar. An dieser Stelle zeigen sich starke Effekte. Die OR-Werte von 0,188 bzw. 0,133 zeigen eine deutlich verringerte Wahrscheinlichkeit auf Zustimmung zum Abschlussdokument bei Betroffenheit von dieser Ausbaustrecke an. Dies ist insbesondere im Kontext der hohen Übereinstimmung der entsprechenden Trassenvariante zur Alpha-E-Variante (Tabelle 1) zu interpretieren.

5.3 Ergebnisdiskussion

Die statistischen Analysen und die durchgeführte Befragung der Teilnehmenden des Dialogverfahrens liefern relevante Ergebnisse für die Frage der Wirksamkeit und Wirkung räumlicher Betroffenheit. Die Betroffenheit von zwei Neubauvarianten mit einem hohen Grad objektiver Betroffenheit (Y-Trasse, SGV-Y) geht mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit zur Zustimmung zur gewählten Variante einher (s. auch Tabelle 3). Bei der einen Variante zeigte sich eine vergleichsweise hohe Mobilisierung (Zahl der Bürgerinitiativen), die andere, die ursprüngliche „Y-Trasse“, hätte eine hohe Zahl von Gemeinden betroffen und verfügt über eine lange Konfliktgeschichte.

Vor der Initiierung des Dialogprozesses und der Öffnung der Diskussion hin zu mehreren Trassenvarianten hatte Stillstand vorgeherrscht. Für beide vornehmlich Nord-Süd-Neubau-Varianten bedeutete die Wahl von Alpha eine „Umverteilung“ auf eine Ost-West-Linie. Die erhöhte Wahrscheinlichkeit zur Zustimmung ist somit trotz geringer Schnittmengen zu „Alpha E“ erklärbar. Die vermutete Möglichkeit zur „Externalisierung“ (H. 3) bestand somit tatsächlich und wurde durch einige regionale Akteure genutzt. In diesen Grenzen kann räumliche Betroffenheit somit Verhalten im Rahmen einer informellen Beteiligung erklären.

Die Ergebnisse bestätigen insgesamt teilweise Hypothese 1. In dem untersuchten Prozess zeigten zumindest die Gemeinden eine regionale zuordenbare Abwehrhaltung gegenüber spezifischen Varianten. Für die Landkreise und Bürgerinitiativen ließ sich die

Hypothese nicht signifikant bestätigen. Klare Bestätigung findet sich auch für Hypothese 4, die eine Bevorzugung von Ausbau- gegenüber Neubaustrecken erwartet. Mit H. 5 wurde angenommen, dass die Schienenverbindungen, die die Kosten auf eine große Anzahl kommunaler Gebietskörperschaften verteilen, eine niedrige Zustimmung im Dialogforum erfahren. Die Tatsache, dass die Teilnehmer/-innen sich mit deutlicher Mehrheit für die Alpha-E-Lösung aussprachen, obwohl diese z.B. die längste Schienenverbindung darstellt, widerlegt die Hypothese.

Keine Bestätigung findet die spezifische Parteiendifferenzthese 6: Die parteipolitische Ausrichtung der Kommunen ist kein signifikanter Prädiktor für das Abstimmungsverhalten im Dialogforum. Die Untersuchung der Hypothesen 2 und 3 weist auf weiterführenden Forschungsbedarf hin. Die zu geringe Zahl der erfassten Bürgerinitiativen erlaubt auf Grundlage des Datenmaterials noch keine stabile Aussage zu möglichen Differenzen ihres Verhaltens im Vergleich zu anderen regionalen Akteuren.

Hypothese 3 lässt sich auf Grundlage der Ergebnisse konkretisieren: Vor allem die Beispiele der jahrzehntelang kontrovers diskutierten „Y-Variante“ und der ebenfalls auf gut organisierten Widerstand gestoßenen Variante „SGV-Y“ deuten auf einen spezifischen Zusammenhang hin: eine Externalisierung in Gestalt einer Zustimmung zu einer Alternativvariante lässt sich vor allem bei den Varianten beobachten, bei denen der Widerstand gut organisiert und vergleichsweise professionalisiert ist.

6 Fazit

Die in dieser Studie durchgeführte Analyse der Wirkung regionaler Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten hat gezeigt, dass objektive räumliche Betroffenheit(en) generell wirksam werden. Zugleich überraschend ist jedoch, dass die Teilnehmenden des untersuchten Dialogprozesses sich mehrheitlich für eine Realisierungsvariante ausgesprochen haben, die sachlich einen vergleichsweise hohen Grad an Betroffenheit verursacht. Der dieser Untersuchung zugrundeliegende theoretische Ansatz liefert Erklärungen. Die Organisations- und Konfliktfähigkeit bestimmter Akteure und somit auch politische Aushandlungsprozesse haben die Ergebnisse in dem analysierten Verfahren entscheidend geprägt. Einerseits konnten neu formierte Protestgruppen sich effektiv organisieren, insbesondere im Landkreis Harburg, andererseits begründet die Logik des kollektiven Handelns (*Olson* 1965), warum sich die große Gruppe der durch die „Alpha-E“-Ausbauvariante vergleichsweise diffus Betroffenen schwerer organisieren konnte als kleine Gruppen spezifisch betroffener regionaler Akteure.

Eine Nichtentscheidung als Defekt kollektiver Entscheidungsfindung wurde nicht sichtbar. Der institutionelle Rahmen des untersuchten Verfahrens erklärt, warum in dem freiwilligen Verhandlungssystem kein Abwandern erfolgte. Die Bundesverkehrswegeplanung mit der Notwendigkeit der Anmeldung einer Realisierungsvariante fungierte als ‚Schatten der Hierarchie‘ (*Töller* 2012) für den Beteiligungsprozess, während andererseits die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auch einen Anreiz darstellte, sich für eine Variante auszusprechen, um die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Betroffenheit durch weitere Maßnahmen zu beschränken. Die hier präsentierten empirischen Ergebnisse weitgehend standardisierter Daten bedürfen in weiteren Untersuchungen vor allem qualitativer und vertiefender theoretischer Analysen zur Klärung der differenzierten kausalen Zusammenhänge.

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kann diskutiert werden, ob die durch eine Mehrheit der Beteiligten befürwortete Variante ein Ergebnis des kleinsten gemeinsamen Nenners und nur minimalen Politikwandel vom Status quo darstellt. Die verkehrlichen Wirkungen der Varianten hängen jedoch von mehreren Faktoren ab. Eine Neubauvariante hätte mehr Kapazitäten geschaffen, andererseits jedoch mehr Kosten in Form von Flächenzerschneidung oder Lärm verursacht. Wird (ausschließlich) der Nutzen-Kosten-Wert zugrunde gelegt, stellt das Politikergebnis nicht die kollektiv-optimale Lösung dar.

Kollektiv-optimal in der verkehrlichen (Gesamt-)Bewertung der Lösung hieße mindestens eine pareto-optimale Bewältigung der erwarteten Verkehre. Technisch wäre der naheliegende Zugang, das Nutzen-Kosten-Verhältnis der gewählten Lösung im Vergleich zu den Alternativen zu betrachten. Das Beispiel der Schiene Nord zeigt allerdings, dass bereits eine solche Definition nicht eindeutig operationalisierbar ist: Bei der Berechnung von Nutzen-Kosten-Verhältnissen bestehen vielfältige Spielräume (etwa bei der Abgrenzung der jeweils untersuchten Alternativen und bei der Formulierung von Annahmen zu zukünftigen Verkehren). Außerdem spiegelt ein (volks-)wirtschaftlicher Nutzen-Kosten-Begriff nicht die unterschiedlichen subjektiven Definitionen und Gewichtungen von Nutzen und Kosten wider.

In dem hier untersuchten Fallbeispiel bestand unter den Teilnehmenden des Dialogforums weitgehend Einigkeit über die generelle Notwendigkeit eines Ausbaus des Hafenhinterlandverkehrs. Kollektiv-optimal ist vor diesem (subjektiven) Hintergrund eine Lösung allerdings erst, wenn sie den konsensual erwarteten Verkehr nachhaltig bewältigen *und* dabei die subjektiven Kosten minimieren kann. Die letztgenannte Anforderung lässt sich in Verteilungsspielen mit kompetitiven Interaktionsorientierungen materiell nur bedingt auflösen. Ein faires und transparentes Verfahren, das einen Dialog auf Augenhöhe zwischen Verwaltung, Vorhabenträger, Bürger/-innen und Stakeholdern ermöglicht, kann diskursives Argumentieren erleichtern sowie Politikwandel befördern (vgl. *Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs* 2017, S. 42-43).

Aus demokratietheoretischer Sicht sind verschiedene Beobachtungen und Erkenntnisse relevant. Die Initiierung informeller Partizipation war im betrachteten Beispiel hilfreich darin, Kommunikation und Dialog zwischen Beteiligten eines langjährigen Konflikts wiederherzustellen und Eskalation zu verhindern. Ob die Landesregierung autonom eine andere Entscheidung getroffen hätte, ist eine hypothetische Frage. Der sichtbar hohe Einfluss der Beteiligten auf die Landesverkehrspolitik im Kontext eines großen Vorhabens mit über den Kreis der Teilnehmenden hinausgehenden Wirkungen (und Kosten) verdeutlicht auch, dass derartige Verfahren hohen prozeduralen Standards genügen müssen, um legitime Ergebnisse zu produzieren.

Politik und Verwaltung müssen daher einerseits faire und transparente Verfahren sicherstellen und gleichermaßen kritisch abwägen, welche Gegenstände in informellen Arenen entschieden werden können und welche wiederum und weiterhin repräsentativ-parlamentarischer Entscheidungsfindung bedürfen. In dem analysierten Beteiligungsprozess haben die regional betroffenen Akteure, sowohl kommunale Vertreter als auch Bürgerinitiativen, eine hervorgehobene Rolle eingenommen. Andere sektorale und diffuse Interessen haben sich weniger artikuliert. Die Nichtunterzeichnung des Abschlussdokuments durch Teile dieser deutet auf einen vergleichsweise geringen Einfluss innerhalb des Verfahrens.

Anmerkungen

- 1 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31.05.2013, BGBl. I 2013, S. 1388.
- 2 Die Studie wurde an der TU Braunschweig am Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse (Prof. Dr. rer. soc. Nils Bandelow) und am Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb (Prof. Dr.-Ing. Thomas Siefer) im Kontext des von der VolkswagenStiftung geförderten niedersächsischen Verbundforschungsprojektes „Eskalationsforschung zur Kommunikation großer Infrastruktur- und Bauvorhaben“ erstellt (Untersuchungszeitraum: 2015-2016).
- 3 In dem Beitrag wird die Abkürzung BI zur Bezeichnung von Bürgerinitiativen verwendet.

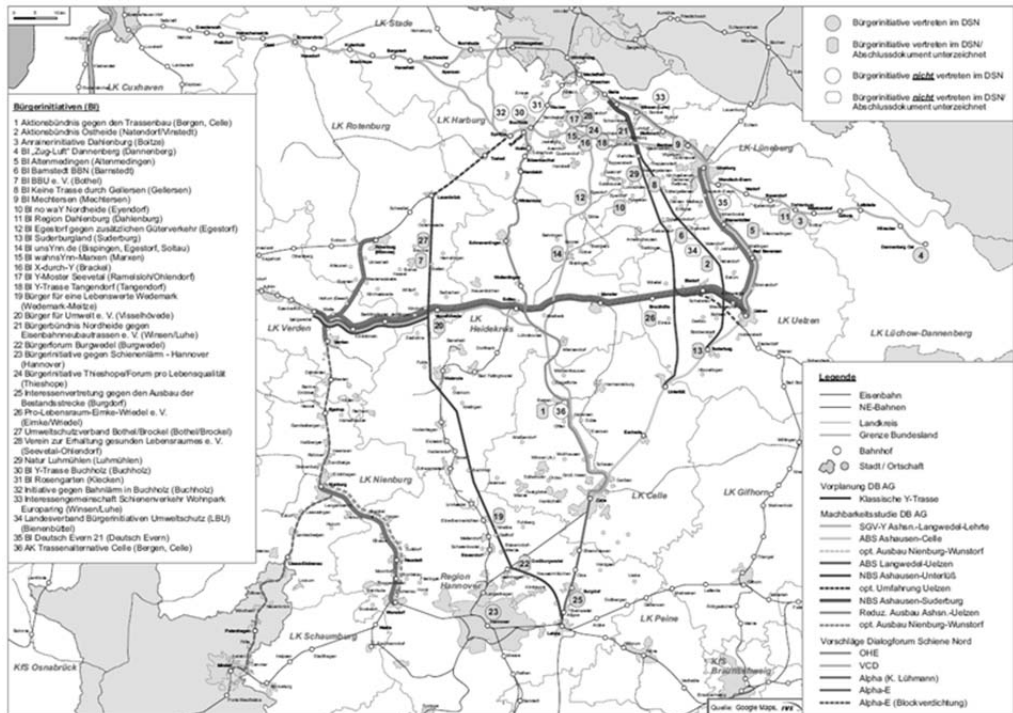
Literatur

- Bandelow, Nils C./Thies, Barbara*, 2014: Gerechtigkeitsempfindungen bei Großprojekten als Ursache von Konflikteskalationen? Vertrauen und Legitimität als moderierende Faktoren illustriert am Beispiel der Konflikte um die Erweiterung des Frankfurter Flughafens, in: *Politische Psychologie/Journal of Political Psychology*, 3, S. 24-37.
- Bandelow, Nils C./Vogeler, Colette S.*, 2017: Warum eskalieren politische Konflikte?, in: *Politikum*, 3, S. 4-12.
- Baumgarten, Britta/Rucht, Dieter*, 2013: Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ einzigartig oder typisch?, in: *Stuttgart 21 : ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*, Wiesbaden: Springer VS, S. 97-125.
- Brettschneider, Frank/Schuster, Wolfgang*, 2013: *Stuttgart 21*, Wiesbaden: Springer VS.
- BVU*, 2015: Untersuchungsraum Hamburg/Bremen- Hannover. Schienenverkehr im Bezugsfall 2030 Y. Dialogforum Schiene Nord.
- Dear, Michael*, 1992: Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome, in: *Journal of the American Planning Association*, 58, S. 288-300.
- Dear, Michael u. a.*, 2010: External Effects of Mental Health Facilities, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 70, S. 342-352.
- Die Zeitung*, 2015, Gemeinsam in das Dialogforum Schiene Nord. Online verfügbar unter: <http://www.sudenburg-online.de/gemeinsam-in-das-dialogforum-schiene-nord/>, Stand: 12.09.2016.
- Downs, Anthony*, 1957: *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- DSN*, 2015a: Dokumentation des fünften Treffens des Dialogforums am 17.07.2015 in Celle.
- DSN*, 2015b, Kapazitätserweiterung der Schieneninfrastruktur im Raum Bremen-Hamburg-Hannover: Abschlussdokument zum Dialogverfahren. Online verfügbar unter: <http://www.dialogforum-schiene-nord.de/downloadcenter/download/24b7100d4221ecc3c60ebfcb1fca79bd>, Stand: 13.11.2015.
- Fink, Simon/Ruffing, Eva*, 2015: Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht, in: *der moderne staat*, 8, S. 253-272.
- Fischer, Frank*, 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem „Nimby“-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 34, S. 451-470.
- Glaab, Manuela* (Hrsg.), 2016: *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, Wiesbaden: Springer VS.
- Hein, Carsten*, 2014, Entwicklungspotenziale der Eisenbahninfrastruktur im Seehafen hinterland Niedersachsens als alternative „Y-Trasse“. Bericht Nr. 1402-01. Online verfügbar unter: <https://www.google.de/#safe=off&q=Entwicklungspotenziale+der+Eisenbahninfrastruktur+im+Seehafenhinterland+Nieder-sachsens+als+alternative+%E2%80%9EY-Trasse%E2%80%9C.+Bericht+Nr.+1402-01>, Stand: 12.09.2016.
- Heuser, Tilmann/Reh, Werner*, 2016: Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes, in: *Handbuch Verkehrspolitik*, Wiesbaden: Springer VS, S. 237-264.
- Hibbs jr., Douglas A.*, 1977: Political parties and macroeconomic policy, in: *American political science review*, 71, S. 1467-1487.

- Kohler, Ulrich/Kreuter, Frauke, 2012: Datenanalyse mit Stata. Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung. 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Kraft, Michael E./Clary, Bruce B., 1991: Citizen Participation and the Nimby Syndrome. Public Response to Radioactive Waste Disposal, in: The Western Political Quarterly, 44, S. 299-328.
- Kurbjuweit, Dirk, 2010, Essay: Der Wutbürger. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-74184564.html>, Stand: 12.09.2016.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000: Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Wiesbaden: Westdt. Verl.
- Lindenau, Miriam/Böhler-Baedeker, Susanne 2016: Beteiligungsprozesse in der nachhaltigen Stadtverkehrsplanung. Handbuch. Online verfügbar unter: <http://www.sump-challenges.eu/file/415>, Stand: 05.02.2017.
- Lindloff, Kirstin, 2016: Beyond "Trading Up": Environmental Federalism in the European Union. The Case of Vehicle Emission Legislation, Baden-Baden: Nomos.
- Lindloff, Kirstin/Lisetska, Katharina/Stender-Vorwachs, Jutta, 2015: Einer für alle oder alle gegen einen? Dialogforen als Instrument und Akteur der frühen Bürgerbeteiligung. Die Beispiele Feste Fehmarnbeltquerung und Schiene Nord. Vortrag, gehalten auf dem 26. wissenschaftlichen Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft an der Universität Duisburg-Essen vom 21. bis 25. September 2015, Duisburg.
- Lindloff, Kirstin/Lisetska, Katharina/Stender-Vorwachs, Jutta, 2017: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Schieneninfrastruktur: Die Dialogforen Feste Fehmarnbeltquerung und Schiene Nord, in: Eisenbahntechnische Rundschau (ETR) (1-2), S. 42-47.
- Lisetska, Katharina, 2017: Effizienzsteigerung in der Planung von Infrastrukturprojekten durch Bürgerbeteiligung. Dissertation am Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb der TU Braunschweig, Nr. 78. Eurailpress, Hamburg (noch nicht veröffentlicht).
- List, John A./Sturm, Daniel M., 2006: How Elections Matter. Theory and Evidence from Environmental Policy, in: The Quarterly Journal of Economics, 121, S. 1249-1281.
- Lühmann, Kirsten, 2014, Seehafenhinterlandanbindung im Interesse der Menschen lösen. Online verfügbar unter: <http://kirsten-luehmann.de/content/448540.php>, Stand: 12.09.2016.
- Matzig, Gerhard, 2013, Großprojekte in Deutschland – Nicht in meinem Hinterhof. Online verfügbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/grossprojekte-in-deutschland-nicht-in-meinem-hinterhof-1.1816053>, Stand: 12.09.2016.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam, 2012, Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, o. J.: Startseite. Online verfügbar unter: <http://www.dialogforum-schiene-nord.de/>, Stand: 13.09.2016.
- NIHK/Arbeitsgemeinschaft Nieders. Seehäfen, 2015, Stellungnahme des NIHK und der Arbeitsgemeinschaft Niedersächsische Seehäfen zum Abschlussdokument des Dialogforums Schiene Nord. Online verfügbar unter: <https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiRj5Wi14rPAhXDOhQKHfiACJEQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dialogforum-schiene-nord.de%2Fdownloadcenter%2Fdownload%2F9894aaa5f614dc44599f54c6e235e334&usg=AFQjCNEtuQ4N29jD3mtQsrYFueoiWShfuQ&sig2=rgrp0oq2cdJoVQfyqLNCzw&bvm=bv.132479545,d.bGg>, Stand: 12.09.2016.
- Olson, Mancur, 1965: The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge: Harvard Univ. Pr.
- Rucht, Dieter (Hrsg.), 1984: Flughafenprojekte als Politikum. D. Konflikte in Stuttgart, München u. Frankfurt, Frankfurt/Main, New York: Campus-Verlag.
- Saretzki, Thomas, 1996: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln?, in: Prittwitz, Volker (Hrsg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19-39.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Versuch über Demokratie in Verhandlungssystemen, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

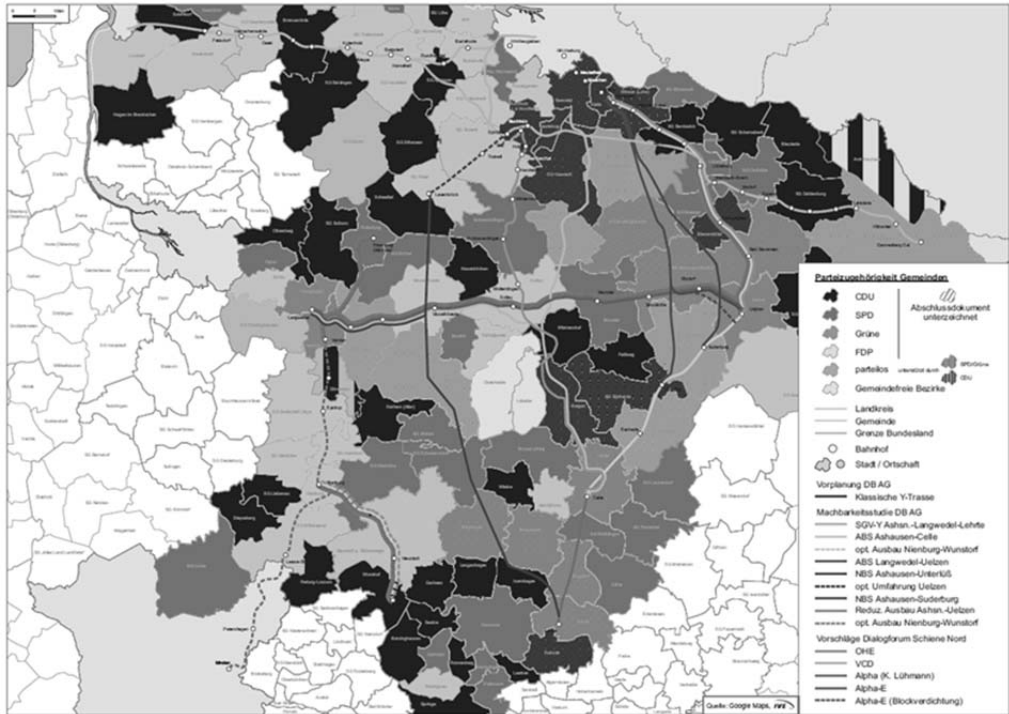
- Scharpf, Fritz W., 2009: Föderalismusreform. Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Strünck, Christoph, 2014: Gibt es ein Recht auf Gemeinwohl? Öffentliche Interessen im Blickwinkel von Rechts- und Politikwissenschaft, Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Vogeler, Colette S./Bandelow, Nils C., 2016: Devil Shift und Angel Shift in eskalierten politischen Konflikten am Beispiel von Stuttgart 21, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26, 301-324.
- Töller, Annette Elisabeth, 2012: Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie. Zugl.: Hamburg, Helmut-Schmidt-Univ./Univ. der Bundeswehr, Habil.-Schr., 2008, Baden-Baden: Nomos.
- van der Horst, Dan, 2007: NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies, in: Energy Policy, 35, S. 2705-2714.
- Vatter, Adrian/Heidelberger, Anja, 2013: Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? – Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21, in: Politische Vierteljahresschrift, 54, S. 317-336.
- VCD, 2015: Votum für einen zukunftsorientierten Seehafenhinterlandverkehr auf der Schiene, Stand: 12.09.2016.
- Volkery, Carsten, 2013, Britischer Streit um Superzug HS2: Aufstand der Nimbys. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/briten-machen-gegen-hochgeschwindigkeitszug-hs2-mobil-a-926577.html>, Stand: 12.09.2016.
- Wolsink, Maarten, 2000: Wind power and the NIMBY-myth. Institutional capacity and the limited significance of public support, in: Renewable Energy, 21, S. 49-64.

Anhang 1: Regionale Verteilung der Bürgerinitiativen



Quelle: Lisetska 2017.

Anhang 2: Parteipolitische Zugehörigkeit kommunaler Entscheidungsträger



Quelle: Lisetska 2017.

Anschriften der Autoren und Autorinnen

Dr. Kirstin Lindloff, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Bereich Mobilität, Zimmerstraße 13-15, 10969 Berlin, (vorher: Technische Universität Braunschweig, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse)
E-Mail: lindloff@difu.de

Dr.-Ing. (des.) Katharina Lisetska, Technische Universität Braunschweig, Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb, Pockelsstraße 3, 38106 Braunschweig
E-Mail: k.lisetska@tu-braunschweig.de

Thomas Eisenmann, M.A.,
Landratsamt Esslingen, Amt für allgemeine Kreisangelegenheiten,
Pulverwiesen 11, 73726 Esslingen a.N. (vorher: Technische Universität Braunschweig, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse)
E-Mail: coppp@tu-braunschweig.de

Prof. Dr. Nils C. Bandelow, Technische Universität Braunschweig, Institut für Sozialwissenschaften, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre und Politikfeldanalyse,
Bienroder Weg 97, 38106 Braunschweig
E-Mail: nils.bandelow@tu-braunschweig.de (Korrespondenzadresse)

Viktoria Brendler/Juliette Große Gehling/Dimitrij Umansky

Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden – ein geeignetes Verhandlungsinstrument für den Netzausbau?¹

Zusammenfassung

Mit der Energiewende hat der Netzausbau an Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen. Um die Akzeptanz der Trassenprojekte zu fördern, wurde 2011 ein rechtliches Instrument geschaffen, welches Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden ermöglicht. Im vorliegenden Beitrag wird beleuchtet, inwiefern Ausgleichszahlungen verhandlungstheoretisch sinnvoll sind, welche rechtlichen Bedenken damit zusammenhängen und ob auf Basis bisheriger empirischer Ergebnisse eine akzeptanzsteigernde Wirkung von Ausgleichszahlungen beim Netzausbau erwartet werden kann.

Schlagworte: Energiewende, Netzausbau, finanzielle Kompensation, Verhandlungen

Abstract

Payments to municipalities in the context of grid expansion – a suitable negotiating tool?

Developing the power grid has become a top priority as part of the German energy transition. To further the acceptance of respective projects, a legal instrument which allows compensation payments to municipalities has been introduced in 2011. In the following article we will discuss the utility of compensation payments during negotiations as well as possible legal concerns. Moreover, we will consider previous empirical findings on the effect of compensation payments with regards to the acceptance of infrastructure projects.

Key words: energy transition, grid expansion, compensation payments, negotiation

1 Einleitung

Mit der Energiewende hat der Netzausbau an Bedeutung und Dringlichkeit gewonnen. Vor allem der im Norden des Landes aus Windkraft erzeugte Strom muss in die Verbrauchszentren im Süden transportiert werden. Um dies zu bewältigen, sind aktuell 65 Leitungsvorhaben in Planung. In einigen Regionen, die vom Netzausbau betroffen sind, regt sich jedoch Widerstand. So konnten bereits etliche Proteste gegen Trassenprojekte beobachtet werden. Zahlreiche Bürgerinnen und Bürger sowie Bürger- und Verbraucherorganisationen scheinen dem Netzausbau eher nicht zuzustimmen (vgl. *Henseling* u.a. 2016, S. 22).

Der Bau von Stromtrassen kann sich auf verschiedene Art nachteilig auf den Wohn- und Lebensraum auswirken. Bürgerinnen und Bürger befürchten neben gesundheitlichen Schäden (vgl. *Cotton/Devine-Wright* 2013, S. 1233-1234) auch ökologische Schäden (vgl. *Zimmer/Kloke/Gaedtke* 2012, S. 41), eine nachteilige Veränderung des Landschaftsbildes

(vgl. *Eichenseer/Hitschfeld* 2015, S. 136) sowie ökonomische Nachteile, beispielsweise Immobilienwertverluste (vgl. *Hübner/Hahn* 2013, S. 13). Aus Sicht der Standortgemeinden können sich Trassenprojekte zudem nachteilig auf den Tourismus auswirken und auch bauliche Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde einschränken (vgl. *Bruns u.a.* 2012, S. 132). Mit dem Netzausbau entstehen daher vielfältige lokal zu tragende Kosten. Natürlich kann argumentiert werden, dass der Netzausbau einen gesamtgesellschaftlichen Gewinn mit sich bringt, von dem schließlich auch die betroffenen Gemeinden, Bürgerinnen und Bürger profitieren. Allerdings ist dieser langfristig in Aussicht gestellte Zuegewinn auf lokaler Ebene oftmals nicht direkt greifbar. Andere Infrastrukturprojekte bringen Vorteile mit sich, die direkt lokal spürbar sind, beispielsweise eine verbesserte örtliche Verkehrsanbindung oder zusätzliche Arbeitsplätze durch langfristig erhöhte wirtschaftliche Aktivität (vgl. *Weyer* 2011, S. 53). Beim Netzausbau mögen die langfristigen gesamtgesellschaftlichen Vorteile, insbesondere die Sicherstellung einer stabilen Energieversorgung sowie die Integration erneuerbarer Energiequellen, beträchtlich sein. Bei der Planung eines konkreten Trassenprojekts vor Ort erscheint es aber auch nachvollziehbar, wenn diese im Vergleich diffusen Gewinne angesichts verschiedener direkt spürbarer Kosten aus Sicht der Betroffenen eher nicht ins eigene Kosten-Nutzen-Kalkül einfließen. Abgesehen davon herrscht gegenüber der Notwendigkeit des Netzausbaus durchaus Misstrauen (vgl. *Schnelle/Voigt* 2012, S. 28-32). Viele Bürgerinnen und Bürger betrachten den Netzausbau nicht als wichtige Maßnahme für die Energiewende (vgl. *Henseling u.a.* 2016, S. 37). Der im Rahmen der Energiewende und des Netzausbaus angestrebte gesamtgesellschaftliche Gewinn steht daher in vielerlei Hinsicht im Konflikt mit lokalen Interessen.

Ohne die Akzeptanz von Trassenprojekten durch Bürgerinnen und Bürger sowie betroffene Standortgemeinden ist der Netzausbau jedoch kaum umzusetzen. Dementsprechend suchen politische Entscheidungsträger nach Wegen, die Akzeptanz zu erhöhen. Ein Ansatz ist die Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten. Wie genau sich mehr Bürgerbeteiligung auf die Akzeptanz auswirken soll, bleibt in der politischen Diskussion jedoch weitgehend ungeklärt (vgl. *Fink/Ruffing* 2015). Eine andere Möglichkeit, die Akzeptanz in den betroffenen Regionen zu erhöhen, wäre, die potenziell entstehenden Schäden zu kompensieren. Um Verhandlungsparteien aufeinander zuzubewegen, sind Kompensationen grundsätzlich ein probates Mittel. Dabei wird diejenige Verhandlungspartei kompensiert, die durch ein bestimmtes Projekt einen Verlust erleidet und deren Zustimmung für die Durchführung des Projekts notwendig ist (vgl. *Scharpf* 2006, S. 215). Durch die Kompensation wird der benachteiligte Verhandlungspartner zur Zustimmung bewegt.

Im Kontext des Netzausbaus kommen bereits einige Formen von Kompensation zum Tragen: Eingriffe in Natur und Landschaft müssen nach § 15 BNatSchG ohnehin kompensiert werden. Anwohner, deren Grundstück von einem Trassenprojekt betroffen ist, genießen den Schutz des Art. 14 GG. Neu dagegen ist ein rechtliches Instrument, welches Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden ermöglicht. Ziel einer derartigen Zahlung ist es, die Akzeptanz von Trassenprojekten zu erhöhen (vgl. *BT-Drucks.* 17/6073, S. 35). Akzeptanzgeber sind (in letzter Instanz) Bürgerinnen und Bürger. Akzeptanznehmer sind (1) direkt: die für die Trassenplanung zuständigen Akteure, d.h. die Übertragungsnetzbetreiber, (2) indirekt: die Genehmigungsbehörden sowie Träger der politischen Entscheidung zum Netzausbau. Bürgerinnen und Bürger (und deren lokale Vertreterinnen und Vertreter) sind Akzeptanzgeber, da sie durch die Verweigerung ihrer Akzeptanz Trassenprojekte behindern und den Netzausbau erheblich verzögern können. Dies kann sich bei-

spielsweise in Planfeststellungsbeschlussklagen äußern. Bürgerinnen und Bürger haben zudem die Möglichkeit, durch das Einsenden einer Vielzahl formaler Einwendungen das Verfahren deutlich in die Länge zu ziehen (vgl. *Peters* u.a. 2015, S. 105). Weiterhin können Bürgerinnen und Bürger durch medienwirksame Proteste Druck auf politische Entscheidungsträger auf Landes- und Bundesebene erzeugen. Dies kann wiederum dazu beitragen, dass Gesetzesänderungen auf den Weg gebracht werden und dann ihrerseits die Planung verzögern oder zum Erliegen kommen lassen. Bürgerinnen und Bürgern stehen somit verschiedene formelle und informelle Möglichkeiten offen, in ein Trassenprojekt einzugreifen. Akzeptanznehmer sind, insbesondere, wenn es um die Umsetzung eines konkreten Trassenprojekts vor Ort geht, zuvorderst die Übertragungsnetzbetreiber in ihrer Rolle als Vorhabenträger. In Bezug auf den Netzausbau insgesamt sind politische Entscheidungsträger ebenfalls Akzeptanznehmer². Betrachten wir ein konkretes Trassenprojekt, sind sie jedoch nur indirekt Akzeptanznehmer, da sie bei der Vorhabenplanung (formell) nicht eingebunden sind. Genehmigungsbehörden sind bei der Vorhabenplanung für die Prüfung und Genehmigung einer Trasse zuständig. Als Teil der Exekutive ist die Verwaltung zwar angehalten, den Netzausbau effizient zu begleiten und somit prinzipiell an einer zügigen Umsetzung der Verfahren interessiert. Innerhalb eines konkreten Verfahrens ist eine Genehmigungsbehörde aber unabhängige Instanz und der Neutralität verpflichtet. Somit sind Genehmigungsbehörden nur indirekt Akzeptanznehmer.

Ist die neu geschaffene Möglichkeit, Standortgemeinden zu kompensieren, eine sinnvolle Ergänzung oder eher kritisch zu betrachten? Im nachfolgenden Beitrag wird zunächst aus verhandlungstheoretischer Perspektive diskutiert, inwiefern (finanzielle) Kompensationen im Kontext von Trassenprojekten ein angemessenes Verhandlungsinstrument darstellen. Anschließend wird die Ausgleichszahlung an Standortgemeinden mit Bezug auf mögliche rechtliche Bedenken beleuchtet. Im letzten Teil geht es schließlich um die bisherigen empirischen Befunde zu Ausgleichszahlungen und die Frage, inwiefern diese die Akzeptanz von Trassenprojekten positiv beeinflussen können.

2 Die Kompensation als Verhandlungsinstrument im Kontext des Netzausbaus

Die Planung und Genehmigung von Trassenprojekten (Vorhabenplanung) findet innerhalb eines rechtlich geregelten Verwaltungsverfahrens statt³. Zunächst erfolgt die Bestimmung eines Trassenkorridors, im Rahmen der Bundesfachplanung bzw. des Raumordnungsverfahrens⁴. Anschließend wird der Trassenverlauf im Planfeststellungsverfahren präzisiert. Wurde dieses abgeschlossen, kann offiziell der Bau einer Trasse beginnen. Wird die Vorhabenplanung als Verhandlungssituation betrachtet, so kann der Einfachheit halber grob zwischen zwei Verhandlungsparteien unterschieden werden. Auf der einen Seite steht der Übertragungsnetzbetreiber als Vorhabenträger. Sein Anliegen ist die effiziente Planung und Umsetzung des jeweiligen Trassenvorhabens. Dabei operiert er auf Basis einer gesetzlichen Verpflichtung. Die Genehmigungsbehörden sind im Rahmen der Vorhabenplanung zwar auch eingebunden, aber als neutrale Instanz. Im Rahmen der Verhandlung sind sie eher Außenstehende, in erster Linie der Wahrung des verfahrensrechtlichen Rahmens verpflichtet. Sie lassen sich daher nicht auf einer der beiden Verhandlungsseiten platzieren. Auf der anderen Seite der Verhandlung befindet sich die Gruppe

der lokalen Akteure, welche von einem konkreten Trassenprojekt betroffen sind. Hierzu gehören in erster Linie Trassenanrainer, aber auch umliegend wohnende Bürgerinnen und Bürger, Städte und Gemeinden bzw. deren Vertreterinnen und Vertreter sowie diverse organisierte Interessenvertretungen wie Umweltverbände, Bürgerinitiativen, Vertreterinnen und Vertreter der Forstwirtschaft usw. Die Interessen und Prioritäten lokaler Akteure weichen zum Teil voneinander ab, insofern ist ihre Zusammenfassung als *eine* Verhandlungspartei eine deutliche Vereinfachung. Dennoch erscheint dies zum Zwecke einer übergeordneten Analyse der Verhandlungssituation zunächst sinnvoll⁵.

Nehmen wir an, dass es sich bei der Vorhabenplanung vorrangig um einen Verteilungskonflikt handelt. Dabei wird die Entscheidung darüber, was den optimalen Trassenverlauf darstellt, zunächst ausgeblendet. Es geht folglich nicht mehr darum, welcher Trassenverlauf insgesamt der geeignetste ist, sondern nur noch darum, Kosten und Nutzen zu verteilen. Damit befinden sich die Verhandlungsparteien in einem Verhandlungsmodus, der als distributives Bargaining bezeichnet werden kann (vgl. *Scharpf* 2006, S. 214-221).

Verhandlungen können grob in vier Typen unterteilt werden: negative Koordination, distributives Bargaining, Problemlösen und positive Koordination (vgl. *Benz* 2008, S. 211, *Scharpf* 2006). Die Unterscheidung orientiert sich dabei an der relativen Bedeutung der Produktions- bzw. der Verteilungsdimension (Abb. 1).

Abb. 1: Vier Verhandlungstypen

		Bedeutung der Verteilungsdimension	
		gering	hoch
Bedeutung der Produktdimension	gering	Negative Koordination	Distributives Bargaining
	hoch	Problemlösen	Positive Koordination

Quelle: Leicht abgewandelte Darstellung nach *Scharpf* (vgl. 2006, S. 212).

Negative Koordination kann als Variante von einseitigem Handeln oder von Verhandlungen auftreten, bei der die handelnden Akteure darauf achten müssen, die geschützten Interessen anderer Akteure nicht zu verletzen (vgl. *Scharpf* 2006, S. 193). Ein Akteur kann in diesem Fall ein Projekt unter Einsatz eigener Ressourcen durchführen, solange die rechtlich geschützten Interessen anderer Akteure unbeschadet bleiben. Sowohl die Produktions- als auch die Verteilungsdimension spielen eine geringe Rolle, da der projektrtragende Akteur zur Projektdurchführung nicht auf die Ressourcen anderer Akteure angewiesen ist (Produktionsdimension) und auch keine Gewinne oder Kosten zu verteilen sind (Verteilungsdimension). Beim *distributiven Bargaining* ist die Produktionsdimension bereits vorgegeben, es geht nur noch um die Verteilungsfrage. Genau umgekehrt verhält es sich beim *Problemlösen*, dort geht es ausschließlich um „die gemeinsame Realisierung besserer Projekte“ (*Scharpf* 2006, S. 221). Bei der *positiven Koordination* spielen sowohl die Produktions- als auch die Verteilungsdimension eine wichtige Rolle. Das heißt, die Verhandlungsparteien müssen Problemlösen und gleichzeitig Verteilungsfragen entscheiden – ist die Verhandlung erfolgreich, wurde eine positive Koordination erzielt (vgl. *Scharpf* 2006, S. 225). Praktisch durchführbar ist die positive Koordination im Grunde nur, wenn die Verhandlungsdimensionen prozedural getrennt werden (vgl. *Scharpf* 2006, S. 228).

Dies liegt daran, dass Verhandlungen um die beste Lösung ein völlig anderer kognitiver und strategischer Modus zugrunde liegt als Verhandlungen um Verteilungsfragen:

Die erfolgreiche gemeinsame Suche nach besseren Gesamtlösungen erfordert Kreativität, effektive Kommunikation und gegenseitiges Vertrauen, während der Erfolg im Verteilungskampf von der strategischen und sogar opportunistischen Kommunikation oder Zurückhaltung der zur Verfügung stehenden Information abhängt [...] (*Scharpf* 2006, S. 211).

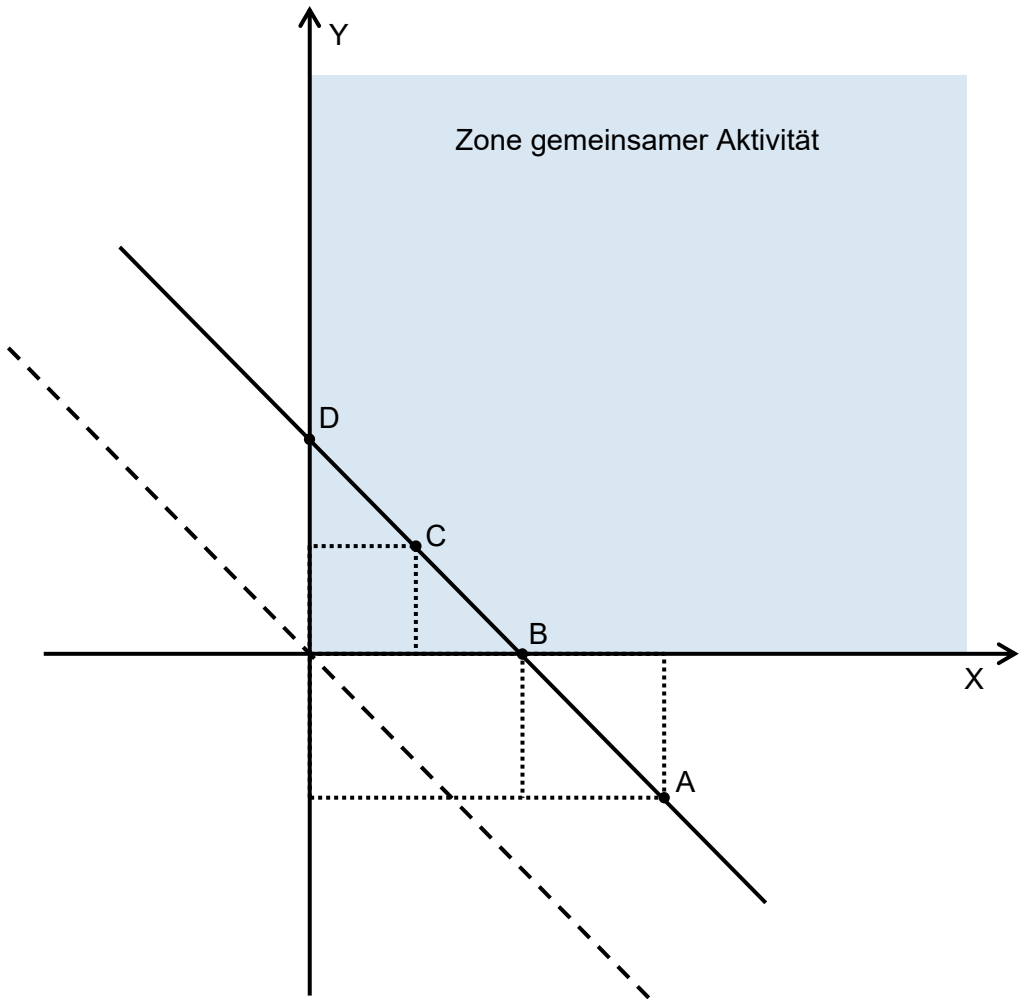
Die gleichzeitige Verhandlung über die Produktions- und die Verteilungsdimension ist kognitiv schwer zu leisten, da bei ersterer eine kooperative Orientierung, bei letzterer eine kompetitive Orientierung der beteiligten Akteure von Vorteil ist (vgl. *Scharpf* 2006, S. 211). Akteure, die während der Verhandlungen in erster Linie an der besten Gesamtlösung interessiert sind, begeben sich in die Gefahr, von anderen Akteuren, die eher die Verteilungsdimension im Sinn haben, übervorteilt zu werden (vgl. *Scharpf* 2006, S. 211).

Um welche Verhandlungssituation handelt es sich bei der Vorhabenplanung? Man könnte zunächst annehmen, dass es sich um eine negative Koordination handelt, da Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde ein Trassenprojekt unter Berücksichtigung geschützter Interessen im Prinzip auch ohne die Zustimmung Betroffener durchsetzen könnten. Als zuständige Akteure haben sie den rechtlichen und politischen Auftrag, den Netzausbau voranzutreiben. Praktisch gesehen ist die (zumindest implizite) Zustimmung Betroffener zu einem Trassenprojekt dennoch vonnöten. Ansonsten kann die Vorhabenplanung durch Proteste, Klagen u.ä. erheblich verzögert werden. Den Netzausbau gegen den Widerstand von Betroffenen durchzusetzen, kann für politische Entscheidungsträger zudem einen Verlust von Vertrauen, Ansehen und letztlich Wählerstimmen nach sich ziehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es unpassend, die Vorhabenplanung ausschließlich als negative Koordination zu betrachten.

Des Weiteren kann argumentiert werden, dass bei der Vorhabenplanung im Idealfall Zuständige mit Betroffenen zusammen auf der Suche nach dem insgesamt besten Trassenverlauf sind und damit Problemlösen betreiben. Mit ihren Spezialkenntnissen können Bürgerinnen und Bürger sowie Träger öffentlicher Belange einen wichtigen Beitrag zur Trassenfindung leisten (vgl. *TenneT* 2014). So gesehen wird eine Trasse ‚gemeinsam produziert‘. Bezieht man schließlich noch die Möglichkeit ein, über Kosten und Nutzen zu verhandeln, also distributives Bargaining zu betreiben, wäre bei der Vorhabenplanung, zumindest theoretisch, eine positive Koordination möglich. Wie bereits erwähnt, sollten dann aber Problemlösen und distributives Bargaining getrennte Verhandlungsschritte darstellen. Im Rahmen der Diskussion von Kompensationen betrachten wir nachfolgend den Verhandlungsschritt des distributiven Bargaining⁶.

Sollen beide Verhandlungsparteien einem Projekt zustimmen, muss dieses im nord-östlichen Quadranten eines Verhandlungsdiagramms liegen (Zone gemeinsamer Aktivität) (vgl. *Scharpf* 2006, S. 202-203) (Abb. 2). Andernfalls müsste mindestens ein Verhandlungsteilnehmer Verluste in Kauf nehmen, was wiederum sein Veto zum Projekt bedeuten würde. Damit werden jedoch potenzielle Wohlfahrtsgewinne ignoriert. Alle Punkte oberhalb der Wohlfahrtsgrenze ($X + Y = 0$) würden einen Wohlfahrtsgewinn bedeuten (vgl. *Scharpf* 2006, S. 203).

Abb. 2: Verhandlungsdiagramm



Quelle: Leicht abgewandelte Darstellung nach *Scharpf* (vgl. 2006, S. 203, 215).

Möchte Verhandlungsteilnehmer X ein Projekt A durchführen, das für Verhandlungsteilnehmer Y Verluste bedeuten würde, könnte X die Verluste ausgleichen, z.B. monetär. Dadurch wird der Punkt A in den nordöstlichen Quadranten gebracht und damit in die Zone gemeinsamer Aktivität verlagert (vgl. *Scharpf* 2006, S. 215). Die Höhe von Ausgleichszahlungen müsste sich entsprechend zwischen mindestens dem erlittenen Verlust von Y bewegen (B) und höchstens dem Gewinn, der X nach Zahlung des Ausgleichs verbleiben würde (D) (vgl. *Scharpf* 2006, S. 215). Die allgemeine Tendenz von Verhandlungsteilnehmern ist die Gleichverteilung von Nutzen (vgl. *Scharpf* 2006, S. 207). Im Ergebnis würde daher wahrscheinlich Punkt C erreicht werden (gleicher Gewinn für X und Y) (vgl. *Scharpf* 2006, S. 215-216).

Ausgleichszahlungen können folglich eingesetzt werden, um die Zustimmung des Verhandlungspartners zu einem bestimmten Projekt zu erzielen. Der Projektträger nimmt in Kauf, möglichen Nutzen, der ihm durch ein Projekt entstünde, einzubüßen, um den Verhandlungspartner umzustimmen. Im Fall der Vorhabenplanung wäre es daher sinnvoll, die Gruppe der lokalen Akteure für entstehende Kosten monetär zu kompensieren und zwar theoretisch in der Höhe, dass eine Gleichverteilung des Nutzens hergestellt wird. Hier wird beim Netzausbau bereits die erste Schwierigkeit deutlich: Die Netzbetreiber werden vor dem Hintergrund ihres gesetzlich geregelten Auftrages etwaige Ausgleichszahlungen nicht vom eigenen Gewinn abziehen (vgl. *Lüdemann/Große Gehling* 2016, S. 148). Eine kompensatorische Zahlung müsste folglich auf die Masse der breiten Bevölkerung umgelegt werden.

Darüber hinaus bieten sich Ausgleichszahlungen als Verhandlungsinstrument auch nicht immer an. In einigen Verhandlungssituationen kann es sein, dass eine monetäre Kompensation entweder praktisch nicht machbar ist oder von der Gegenseite aus ideellen Gründen nicht akzeptiert wird (vgl. *Scharpf* 2006, S. 217-218). Diese beiden Punkte erschweren auch im Fall der Vorhabenplanung den Einsatz von Ausgleichszahlungen. Das erste Problem besteht darin, die von den lokalen Akteuren zu tragenden Kosten monetär darzustellen. Mag dies beim Immobilienwert noch möglich sein, erscheint dies bei abstrakten Gütern wie der Schönheit der Natur, der menschlichen Gesundheit oder der Lebensqualität am Standort weitaus schwieriger. Das zweite Problem ergibt sich daraus, dass Betroffene unter Umständen bereits aus Prinzip keine monetäre Kompensation von Kosten akzeptieren, die im Zusammenhang mit ihrer Gesundheit oder Heimat stehen.

Schließlich ist neben den Vor- und Nachteilen von Kompensationen auch zu bedenken, welchen Stellenwert die Partizipation per se für lokale Akteure einnimmt. Haben beispielsweise betroffene Bürgerinnen und Bürger den Eindruck, an der Entscheidungsfindung nicht teilhaben zu können, wäre es denkbar, dass Kompensationen einen negativen Effekt haben: die kategorische Ablehnung des Projekts sowie des Verhandlungspartners angesichts der Wahrnehmung, ‚gekauft zu werden‘. In diesem Sinne werden im nächsten Abschnitt Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden als neu geschaffenes Verhandlungsinstrument in den Blick genommen.

3 Die finanzielle Kompensation von Standortgemeinden

Städte und Gemeinden können durch ein planfeststellungsbedürftiges Leitungsvorhaben negativ belastet sein, generieren in der Regel aber keine direkten Vorteile (vgl. *Sellner/Fellenberg* 2011, S. 1032). Die niedersächsischen Gebietskörperschaften haben bereits früh auf diesen Missstand hingewiesen. Als Durchleitungskommunen tragen sie zwar die Lasten, können aber keinerlei Vorteile aus dem Netzausbau ziehen (*NSGB* 2012, S. 2). In der jüngeren Vergangenheit wurden daher erste politische Forderungen geäußert, für Städte und Gemeinden einen Belastungsausgleich (vgl. *NSGB* 2012, S. 2) bzw. Beteiligungsmodelle einzuführen (vgl. *Ethik-Kommission* 2011, S. 37), um innerhalb der Standortgemeinden die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten zu erhöhen. Hierbei wurden unterschiedliche Ansätze vorgeschlagen: (1) Gewerbesteuer splitting, (2) Konzessionsabgaben der Netzbetreiber an die Kommunen sowie (3) eine über die Stromnetzentgelte finanzierte Entschädigung (vgl. *Bruns* u.a. 2012, S. 137). Den Zusppruch der Bundesregierung fand schließlich der dritte Ansatz, sodass im Jahr 2011 eine optionale Kompensationsre-

gelung in die Stromnetzentgeltverordnung eingefügt wurde (§ 5 Abs. 4 StromNEV). In Kraft getreten ist diese Neuregelung durch das Netzausbaubeschleunigungsgesetz am 28. Juli 2011⁷. Vorhabenträger können seither einen einmaligen monetären Nachteilsausgleich an Standortgemeinden entrichten. Auf Basis einer Vereinbarung mit dem Vorhabenträger ist es durch diese Regelung möglich, Standortgemeinden eine Geldzahlung in Höhe von max. 40.000 Euro pro Freileitungskilometer auszuzahlen⁸. Voraussetzung dafür ist die Errichtung einer planfeststellungsbedürftigen Hochspannungsfreileitung (380 kV) auf dem Hoheitsgebiet der betroffenen Standortgemeinde. Erst nachdem die Leitung tatsächlich in Betrieb genommen wurde, kann das Geld ausgezahlt werden (§ 43 Nr. 1 EnWG). Die begünstigte Standortgemeinde kann über das Geld frei verfügen (vgl. *BT-Drucks.* 17/6073, S. 35). Insofern könnte damit der kommunale Haushalt saniert oder bürgernahe Projekte gefördert werden (vgl. *Renewables Grid Initiative* 2016, S. 9).

Bei der Kompensationsregelung handelt es sich um ein optionales Instrument. Einen Ausgleichsanspruch der Standortgemeinden lehnte die Bundesregierung im damaligen Gesetzgebungsprozess, trotz entsprechender Empfehlung des Bundesrates, ab (vgl. *BT-Drucks.* 17/6249, S. 18). Die Ablehnung seitens der Bundesregierung wurde damit begründet, dass eine derartige Kompensation sachlich nicht zu rechtfertigen und damit finanzverfassungsrechtlich nicht zulässig sei (vgl. *BT-Drucks.* 17/6249, S. 18). Insoweit hat der Gesetzgeber sich für den Weg über die regulierten Stromnetzentgelte entschieden (vgl. *BT-Drucks.* 17/6249, S. 18), wodurch die Kosten für die Kompensation indirekt auf die Stromverbrauchenden umgewälzt werden. Die Auszahlung obliegt dem Übertragungsnetzbetreiber. Dieser kann von der Ausgleichszahlung Gebrauch machen, muss es aber nicht. Mit dem fehlenden Rechtsanspruch der Standortgemeinden ergeben sich unterschiedliche Probleme, die im Folgenden dargestellt werden.

Da der Übertragungsnetzbetreiber frei darüber entscheiden kann, ob er eine Gemeinde kompensiert oder nicht, könnte in der öffentlichen Wahrnehmung der Eindruck entstehen, Amtsträgerinnen und Amtsträger müssten sich im Gegenzug zu einer Zahlung wohlwollend verhalten (vgl. *Scheele* 2014, S. 202). Damit könnte es letztlich so wirken, als könne ein Übertragungsnetzbetreiber Standortgemeinden finanziell ruhigstellen (vgl. *Mikešić/Strauch* 2011, S. 348).

Überdies führt die Verankerung der optionalen Kompensation in die StromNEV nicht automatisch dazu, dass die Regelung rechtlich zulässig ist (vgl. *Grigoleit/Weissensee* 2011, S. 405-406, *Mikešić/Strauch* 2011, S. 348). Ungeklärt bleiben beispielsweise strafrechtliche als auch steuerrechtliche Fragen (vgl. *DUH* 2013, S. 98, *Recht/Montag* 2014, S. 36). Aufgrund der fehlenden rechtlichen Verpflichtung zur Anwendung von § 5 Abs. 4 StromNEV sehen sich beispielsweise Gemeindevertreterinnen und -vertreter potenziell dem Straftatbestand der Vorteilsannahme (§§ 331, 333 StGB) sowie der Untreue (§ 266 StGB) ausgesetzt (vgl. *Andresen* 2013, *DUH* 2013, S. 98, *Recht/Montag* 2014, S. 36). Auch für die Übertragungsnetzbetreiber ist diese Rechtsunsicherheit nicht unproblematisch (vgl. *50Hertz* 2013, S. 5). Ein sachfremdes Einwirken auf die Kommunalinteressen ihres Verhandlungspartners würde ihren Compliance-Regelwerken in Bezug auf ein gesetzes- und regelkonformes Verhalten widersprechen (vgl. *50Hertz* 2016, *Amprion* 2016, S. 2-4, *TenneT* 2016, S. 14-16, *Transnet BW* 2016, S. 1-3).

Im Ergebnis hat lediglich 50Hertz, von insgesamt vier Übertragungsnetzbetreibern in Deutschland, von einer finanziellen Kompensation an Gemeinden Gebrauch gemacht. 50Hertz ließ die entsprechende Vereinbarung im Vorfeld kritisch prüfen, um nicht gegen das Compliance-Regelwerk zu verstoßen. Zudem wurden der Compliance-Ombudsmann

von 50Hertz sowie die verantwortlichen Behörden in den Prozess einbezogen (vgl. *Renewables Grid Initiative* 2016, S. 6). In dem Zusammenhang hat 50Hertz eine Methode aufgestellt, um die Zahlung an die Gemeinden nachvollziehbar, transparent und objektiv zu berechnen. Nach dieser Methode steht der Auszahlungsbetrag in einer konkreten Abhängigkeit zum Neubau der Leitung bzw. dem jeweiligen Modernisierungs- und Optimierungsbedarf des Netzsystems (vgl. *Recht/Montag* 2014, S. 36). Um Rechtsrisiken auszuschließen, gibt 50Hertz den genauen Inhalt der Vereinbarung mit den Gemeinden vor (vgl. *Scheele* 2014, S. 202). Dies schließt jedoch zugleich eine Verhandlung im eigentlichen Sinne mit den Gemeinden aus (vgl. *Renewables Grid Initiative* 2016, S. 6). Weder die Höhe der Zahlung, noch die Zahlungsmodalitäten oder individuelle Nebenleistungen können verhandelt werden. Einzig die Entscheidung über das Ob, d.h. die Annahme oder Ablehnung der Zahlung, verbleibt bei den Gemeinden (vgl. *Renewables Grid Initiative* 2016, S. 6).

Bedenklich ist darüber hinaus die Frage, ob die Kompensationsregelung überhaupt in die Stromnetzentgeltverordnung hätte eingefügt werden dürfen. Die im Energiewirtschaftsgesetz verankerte Ermächtigungsgrundlage dazu ist vage, widersprüchlich und unbestimmt, sodass Zweifel hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit in Bezug auf das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 II 1 GG ergehen (vgl. *Scholtka* 2005, S. 2425, *Ballwieser/Lecheler* 2007, S. 26-28). Aber nicht nur die vage gehaltene Verordnungsermächtigung streut verfassungsrechtliche Bedenken, sondern auch die Ausgestaltung der Kompensationsregelung in einer Verordnung selbst. Grundrechtsdogmatisch sind Kompensationsregelungen in Form eines Gesetzes, nicht einer Verordnung, auszugestalten (vgl. *Hoffmann-Riem* 1989, S. 70-71). Eine Entschädigungsleistung setzt eine Beeinträchtigung einer konkreten Rechtsposition voraus. Die Kompensationsregelung knüpft nicht an diese Voraussetzung an. Unklar ist, inwiefern die Kompensationsregelung überhaupt einen Ausgleich schafft. Städte und Gemeinden erhalten Entschädigungszahlungen, obwohl die in Rede stehende Belastung einer Standortgemeinde nicht weiter überprüft wurde. Es bleibt in der Begründung zum Gesetzesentwurf offen, warum eine Höchstgrenze von 40.000 Euro veranschlagt wurde (vgl. *Scheele* 2014, S. 201). Verbindliche Voraussetzung für die Auszahlung ist allein die Inbetriebnahme der Freileitung. Völlig losgelöst davon ist, ob eine spürbare Belastungssituation tatsächlich vorliegt. Der Gesetzgeber hat es versäumt, dazu eindeutige Angaben zu machen und entsprechende Vorgaben aufzustellen.

Letztendlich ging es der Bundesregierung darum, dass die Kosten für die Ausgleichszahlung von Stromkundinnen und -kunden getragen werden (vgl. *BT-Drs.* 17/6249, S. 18). Nach Ansicht von *Lüdemann/Große Gehling* wird damit grundlos eine Vermögensmehrung bei den Standortgemeinden zu Lasten der Endverbrauchenden ausgelöst (vgl. 2016, S. 152-153). Der Übertragungsnetzbetreiber wird damit in die Position des Auszahlers gehoben, Kostenträger ist er hingegen nicht, weil seine zuvor aufgewendeten Mittel über die Stromnetzentgelte an ihn zurückfließen. Die Gemeinden werden dadurch direkt begünstigt und die Stromverbrauchenden über die Netzentgelte belastet. Die Verbraucherinnen und Verbraucher werden so zu den eigentlichen Kostenträgenden.

Kompensationszahlungen sind kein Bestandteil der Netzbewirtschaftung und sollten daher nach den Prinzipien der StromNEV nicht auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umgelegt werden. Vielmehr verkörpern sie das Ergebnis eines politischen Kompromisses. Es handelt sich um pauschalisierte, von einer faktischen Betroffenheit unabhängige, Zahlungen, die als fiktive Netzkosten in die Kalkulation der Stromnetzentgelte einfließen. Die Netzentgelte steigen, ohne dass sich der Gesetzgeber im Vorfeld darüber

Klarheit verschafft hätte, inwiefern dies die Akzeptanz geplanter Trassenprojekte fördert (vgl. *Lüdemann/Große Gehling* 2014, S. 153).

In der Vergangenheit waren die zu erwartenden Belastungen und Risiken des Netzausbaus von den Standortgemeinden entschädigungslos hinzunehmen. Mit der neu eingeführten Kompensationsregelung sollte die Akzeptanz des Netzausbaus positiv beeinflusst werden. Der erste Auftakt des Gesetzgebers erscheint allerdings wenig durchdacht und hinterlässt viele offene Fragen. Trassenanrainer haben ohne grundstücksrechtliche Betroffenheit nicht die Möglichkeit, Verkehrswertminderungen ihrer Grundstücke oder Wohngebäude geltend zu machen. Für sie fehlt es schlicht an einem gesetzlichen Anspruch. Den Städten und Gemeinden wird hingegen ein Geldgeschenk unterbreitet, unabhängig davon, welche konkrete Beeinträchtigung vorliegt. Das einzige Kriterium für eine mögliche Ausgleichszahlung ist das Passieren der Leitung durch das Hoheitsgebiet einer Gemeinde.

4 Die Akzeptanz geplanter Trassenprojekte unter der Bedingung finanzieller Kompensation

Abgesehen von den oben diskutierten rechtlichen Bedenken bei der Kompensation von Standortgemeinden stellt sich die Frage, wie sich finanzielle Kompensationen auf die Akzeptanz geplanter Trassenprojekte auswirken können. *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner* (vgl. 2010) befragten vom Netzausbau betroffene Bürgerinnen und Bürger aus Hessen und Niedersachsen, unter welchen Voraussetzungen sie die geplanten Trassenprojekte akzeptieren würden. Nur ein Fünftel der Befragten gab an, Trassenprojekte seien für sie (eher) akzeptabel, wenn sie dafür eine finanzielle Kompensation erhielten (vgl. *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner* 2010, S. 28). Eine Befragung europäischer Übertragungsnetz- und Verteilnetzbetreiber weist in eine ähnliche Richtung (vgl. *Perras* 2014). Vertreterinnen und Vertreter der Unternehmen wurden gefragt, inwiefern finanzielle Kompensationen Proteste reduzieren könnten. Sowohl Eigentumsbeteiligungen als auch Ausgleichszahlungen an Individuen und Gemeinden wurden von den Befragten als wenig wirksam eingeschätzt (vgl. *Perras* 2014, S. 263).

Bei anderen Infrastrukturprojekten, z.B. Windkraftanlagen oder Abfallentsorgungsanlagen, kann aber durchaus eine akzeptanzsteigernde Wirkung von Kompensationszahlungen an Individuen bzw. Gemeinden vermutet werden (vgl. *Frey/Oberholzer-Gee/Eichenberger* 1996, S. 1308, *Groothuis/Miller* 1997, S. 251, *Walter* 2014, S. 83). Auch eine finanzielle Projektbeteiligung kann sich positiv auswirken (vgl. *Walter* 2014, S. 83). Allerdings ist ein Vergleich verschiedener Infrastrukturprojekte nur bedingt sinnvoll, da sich die Wahrnehmung und Bewertung von Risiken durch die Betroffenen von Projekt zu Projekt deutlich unterscheiden können.

Wenn nun ein Teil der Betroffenen, wie in der Studie von *Schweizer-Ries/Rau/Zoellner* (vgl. 2010), Trassenprojekte unter der Bedingung finanzieller Kompensation eher akzeptieren würde, warum sollten finanzielle Kompensationen dann nicht einfach pauschal eingesetzt werden, um zumindest diese Gruppe zur Zustimmung zu bewegen? Zum einen stellt sich die Frage, von wem derartige Ausgleichszahlungen letztlich zu tragen wären. Wie vorangehend diskutiert, könnte es in letzter Instanz schließlich die Stromkundschaft sein, die dafür aufzukommen haben. Hier wäre folglich eine Abwägung erforderlich, inwiefern mögliche, vermutlich bescheidene, Erfolge bei der Akzeptanzsteigerung eine Be-

lastung der Endverbrauchenden rechtfertigen. Zum anderen ist unklar, wie hoch die Ausgleichszahlungen ausfallen müssten. Viele Bürgerinnen und Bürger können die Veränderung des Landschaftsbildes als Schaden wahrnehmen – nicht alle messen dieser Veränderung jedoch die gleiche negative Bedeutung zu. Diese Unterschiede in der individuellen Schadensgewichtung (vgl. *Renn u.a. 2007*, S. 20-23) lassen sich mit einer pauschalisierten Ausgleichszahlung, wie der oben diskutierten Zahlung an Standortgemeinden, nicht abbilden.

Darüber hinaus können finanzielle Kompensationen, entgegen dem erhofften akzeptanzsteigernden Effekt, auch eine negative Wirkung entfalten – nämlich dann, wenn sie dazu beitragen, das Vertrauen in Projektverantwortliche zu schwächen. Bei einigen Bürgerinnen und Bürgern ist das Vertrauen in die Übertragungsnetzbetreiber bereits eher gering ausgeprägt (*Schweizer-Ries/Rau/Zoellner 2010*, S. 25). Vertrauen basiert, neben anderen Faktoren, auf einer wahrgenommenen Werteübereinstimmung zwischen Vertrauensgeber und Vertrauensnehmer (vgl. *Siegrist/Connor/Keller 2012*, S. 1395). Sind Bürgerinnen und Bürger der Auffassung, dass sie mit den Projektverantwortlichen nicht die gleichen Werte teilen, dann wirkt sich dies negativ auf ihr Vertrauen in diese aus (vgl. *Siegrist/Connor/Keller 2012*, S. 1395). Gerade im Kontext von Stromleitungen und den damit verbundenen komplexen Risiken ist Vertrauen jedoch essenziell (vgl. *Siegrist/Cvetkovich 2000*, S. 716-718, *Slovic 1987*, S. 282). Werden von den Übertragungsnetzbetreibern als Projektträgern nun finanzielle Kompensationen angeboten, kann dies ihr Image als finanziell orientierte Unternehmen fördern und bei Bürgerinnen und Bürgern, denen andere Werte wichtiger sind, zu einem Vertrauensverlust führen. Darüber hinaus sind diejenigen Bürgerinnen und Bürger, die beispielsweise gesundheitliche oder ökologische Schäden fürchten, vermutlich primär an einer Verringerung dieser und weniger an einem finanziellen Ausgleich interessiert. Somit könnte das Angebot finanzieller Entschädigungen von den Betroffenen als Bestechung aufgefasst werden (vgl. *Frey/Oberholzer-Gee/Eichenberger 1996*, S. 1299-1300). Da im Einzelfall nicht von vornherein klar ist, ob dies nur von einigen wenigen Bürgerinnen und Bürgern so gesehen wird oder von der Mehrheit, beinhaltet das Angebot von Ausgleichszahlungen folglich immer auch ein gewisses Risiko.

5 Schlussbemerkung

Die Akzeptanz von Trassenprojekten durch Betroffene ist eine zentrale Herausforderung im Rahmen der Energiewende. Dementsprechend stellt sich die Frage, wie die vom Netzausbau Betroffenen zur (impliziten) Zustimmung bewegt werden können. Verhandlungstheoretisch wäre es angesichts der lokal zu tragenden Kosten denkbar, finanzielle Kompensationen anzubieten. Allerdings lassen sich die zu kompensierenden Schäden, darunter beispielsweise gesundheitliche und ökologische Schäden, monetär nur schwer abbilden. Die vom Gesetzgeber durch § 5 Abs. 4 Strom NEV ermöglichte pauschale Ausgleichszahlung an Standortgemeinden vermag dieses Problem nicht zu lösen. Daneben wirft diese Regelung weitere Fragen auf und ist mit einigen rechtlichen Bedenken verbunden. Allein die Umwälzung der Zahlung auf die Stromkundschaft kann bereits als problematisch betrachtet werden. Dabei ist die akzeptanzsteigernde Wirkung finanzieller Kompensationen nicht garantiert: Nach bisherigem empirischem Kenntnisstand können finanzielle Kompensationen im Fall des Netzausbaus nur bedingt die Akzeptanz geplanter Trassen-

projekte erhöhen. Daneben gibt es Grund zu der Annahme, dass finanzielle Ausgleichszahlungen bei einigen Betroffenen eher auf Unmut treffen könnten. Kompensationen stellen schließlich auch keinen Ersatz für inhaltliche Verhandlungen im Sinne des Problemlösens dar. Vor diesem Hintergrund und angesichts der streitbaren Umwälzung auf die Stromkundschaft sind Ausgleichszahlungen in ihrer Auswirkung insgesamt zu ungewiss, um ein empfehlenswertes Verhandlungsinstrument darzustellen. Dies schließt jedoch nicht aus, dass es auch Fälle geben mag, in denen sich Ausgleichszahlungen positiv auf die Akzeptanz von Trassenprojekten auswirken können. Bestehen (1) ein weitgehender Konsens darüber, wie mit den lokal zu tragenden Kosten bzw. Risiken umgegangen werden soll, (2) ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Verhandlungsparteien und (3) eine adäquate juristische Weichenstellung, so könnten Ausgleichszahlungen durchaus eine positive Wirkung auf die Akzeptanz von Trassenprojekten haben. Gerade mit der Umsetzung in Form des § 5 Abs. 4 Strom NEV sind jedoch einige Bedenken verbunden.

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Net Future Niedersachsen“ an der Hochschule Osnabrück entstanden, das aus Landesmitteln des Niedersächsischen Vorab gefördert wird.
- 2 Politische Vertreterinnen und Vertreter auf Ebene von Bund und Ländern nehmen eine Doppelrolle ein, bei der sie einerseits ihren Wahlkreis repräsentieren und andererseits die politische Entscheidung zum Netzausbau in den meisten Fällen mitgetragen haben.
- 3 Die gesetzlichen Regelungen zum Verfahrensablauf ergeben sich aus dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (2015), dem Energiewirtschaftsgesetz (2015) und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (2013). Für Verfahren auf Landesebene kommt maßgeblich das Raumordnungsgesetz (2015) hinzu, ergänzt durch weitere landesspezifische Regelungen, z.B. in Niedersachsen das Niedersächsische Raumordnungsgesetz (2014).
- 4 Die Bundesfachplanung betrifft länderübergreifende Trassen und wird von der Bundesnetzagentur als zuständiger Behörde geführt. Die Raumordnungsverfahren werden bei Trassenvorhaben durchgeführt, die sich auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränken. Die behördliche Zuständigkeit regelt in diesem Fall das entsprechende Landesrecht.
- 5 So können politische Entscheidungsträger auf lokaler Ebene je nach Einzelfall auf unterschiedliche Weise im Verhandlungsmodell eingeordnet werden. Sie können zur Gruppe lokaler Akteure gezählt werden, wenn sie z.B. gegenüber dem Übertragungsnetzbetreiber als Gemeindevertreterinnen und -vertreter im eigentlichen Sinne auftreten. Es mag aber auch Fälle geben, in denen politische Entscheidungsträger explizit den Netzausbau befürworten und dann im Verhandlungsmodell weniger als Mitbetroffene angesehen und daher eher gesondert als Dritte stehen würden.
- 6 Dabei schließen wir jedoch nicht die Möglichkeit aus, dass in einem getrennten Verhandlungsschritt auch Problemlösungen betrieben wird. Können beide Verhandlungsschritte erfolgreich durchlaufen werden, wäre das Ergebnis letztlich eine positive Koordination.
- 7 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690).
- 8 Die sogenannte Windsammelschiene, eine Freileitung von Schwerin nach Geesthacht bei Hamburg, ist das erste Trassenprojekt, bei dem der Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz von der Kompensationsregelung gem. § 5 Abs. 4 StromNEV Gebrauch gemacht hat. Insgesamt kam für 23 Gemeinden, über deren Gemeindegebiet die 88 Kilometer lange Freileitung geführt wird, eine Kompensation infrage (50Hertz 2017). Welche Gemeinden letztlich welche Summe bekommen haben, ist jedoch in vielen Fällen nicht öffentlich einsehbar. Die Summen, die recherchiert werden konnten, belaufen sich bei der Windsammelschiene zwischen ca. 15.000 Euro bis hin zu ca. 190.000 Euro (vgl. u.a. *Amt Wittenburg* 2013, S. 8; *Gemeinde Kranke-lau* 2012, S. 4; *Gemeinde Talkau* 2013, S. 7).

Literatur

- 50Hertz, 2013, Stellungnahme des Übertragungsnetzbetreibers 50Hertz zum Zweiten Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze (BT-Drs. 17/12638). Online verfügbar unter: http://www.50hertz.com/Portals/3/Content/NewsXSP/50hertz_flux/Dokumente/130411_Stellungnahme_BBPIG-50Hertz.pdf, Stand: 12.10.2016.
- 50Hertz, 2016, Korruptionsprävention – Der Ombudsmann von 50Hertz. Online verfügbar unter: <http://www.50hertz.com/de/50Hertz/Ueber-uns/Governance>, Stand: 05.09.2016.
- 50Hertz, 2017, Ausgleichszahlungen an Kommunen. Online verfügbar unter: <http://www.50hertz.com/de/Netzausbau/Ausgleichszahlungen-an-Kommunen>, Stand: 05.05.2017.
- Amprion, 2016, Compliance. Online verfügbar unter: <http://www.amprion.net/compliance>, Stand: 20.10.2016.
- Amt Wittenburg, 2013, Wittenburger Stadt- und Landbote. Amtliche Bekanntmachungen des Amtes Wittenburg, 13, 12. Januar 2013. Online verfügbar unter: <http://www.amt-wittenburg.de/export/sites/amt-wittenburg/.galleries/Amtsblatt-2013/Ausgabe-01-12.01.2013.pdf>, Stand: 05.05.2017.
- Andresen, Bernd, 2013, Netzausbau – Ausgleichszahlungen an Kommunen für Freileitungen. Online verfügbar unter: <http://ar-law.de/news/netzausbau-ausgleichszahlungen-an-kommunen-fuer-freileitungen.html>, Stand: 20.10.2016.
- Ballwieser, Wolfgang/Lecheler, Helmut, 2007: Die angemessene Vergütung für Netze nach § 46 Absatz 2 EnWG, Band 127, Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur, 2008: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Bruns, Elke u.a., 2012, Netze als Rückgrat der Energiewende. Hemmnisse für die Integration erneuerbarer Energien in Strom-, Gas- und Wärmenetze. Online verfügbar unter: http://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/04/stiftung_umweltenergierecht_endbericht_renet_2012.pdf, Stand: 20.10.2016.
- Cotton, Matthew/Devine-Wright, Patrick, 2013: Putting pylons into place: a UK case study of public perspectives on the impacts of high voltage overhead transmission lines, in: Journal of Environmental Planning and Management, 56, S. 1225-1245.
- Deutsche Umwelthilfe e. V. (DUH), 2013, Plan 2.0. Politikempfehlungen zum Um- und Ausbau der Stromnetze. Online verfügbar unter: http://www.duh.de/uploads/media/PLAN_N_2-0_Gesamtansicht.pdf, Stand: 20.10.2016.
- Deutscher Bundestag, 2011: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze. BT-Drs. 17/6249, S. 1-19.
- Deutscher Bundestag, 2011: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze. BT-Drs. 17/6073, S. 1-35.
- Eichenseer, Christoph/Hitschfeld, Uwe, 2015: Akzeptanz für Projekte in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Bentele, Günter/Bohse, Reinhard/Hitschfeld, Uwe/Krebbler, Felix (Hrsg.), Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft. Zur Debatte um Legitimation, öffentliches Vertrauen, Transparenz und Partizipation, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 129-138.
- Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung, 2011, Deutschlands Energiewende. Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung. Online verfügbar unter: https://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/_migrated/media/2011-05-30-abschlussbericht-ethikkommission_property_publicationFile.pdf, Stand: 20.10.2016.
- Fink, Simon/Ruffing, Eva, 2015: Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht, in: Der moderne Staat, 8, S. 253-271.
- Frey, Bruno S./Oberholzer-Gee, Felix/Eichenberger, Reiner, 1996: The old lady visits your backyard. A tale of morals and markets, in: Journal of Political Economy, 104, 1297-1313.
- Gemeinde Krankelau, 2012, Niederschrift über die in öffentlicher Sitzung behandelten Tagesordnungspunkte der Gemeinde Krankelau. Online verfügbar unter:

- http://www.amt-schwarzenbek-land.de/media/custom/1879_943_1.PDF?1363613853, Stand: 05.05.2017.
- Gemeinde Talkau*, 2013, Niederschrift über die konstituierende Sitzung der Gemeindevertretung Talkau vom 11.06.2013. Online verfügbar unter: http://www.amt-breitenfelde.de/fileadmin/user_upload/Talkau/PDF/Protokolle/Niederschrift.pdf, Stand: 05.05.2017.
- Grigoleit, Klaus Joachim/Weisensee, Claudius*, 2011: Das neue Planungsrecht für Elektrizitätsnetze, in: Umwelt- und Planungsrecht, 11-12, S.401-406.
- Groothuis, Peter A./Miller, Gail*, 1997: The role of social distrust in risk-benefit analysis. A study of the siting of a hazardous waste disposal facility, in: Journal of Risk and Uncertainty, 15, S. 241-257.
- Henseling, Christine u.a.*, 2016, Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende. Online verfügbar unter: <https://www.tab-beim-bundestag.de/de/pdf/publikationen/berichte/TAB-Arbeitsbericht-sp001.pdf>, Stand 05.05.2016.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, 1989: Konfliktmittler in Verhandlungen, Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag.
- Hübner, Gundula/Hahn, Christiane*, 2013, Akzeptanz des Stromnetzausbaus in Schleswig-Holstein. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt. Online verfügbar unter: <http://www.akzeptanz-offshore-windenergie.de/downloads/106/Forschungsbericht.pdf>, Stand: 20.10.2016.
- Lüdemann, Volker/Große Gehling, Juliette*, 2016: Zustimmung gegen Geld? Zur finanziellen Kompensation im Netzausbau, in: Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft, 4, S. 147-153.
- Mikešić, Ivan/Strauch, Boris*, 2011: Stromautobahnen: Ende der Planung auf der Kriechspur? Verfassungsrechtliche Würdigung einiger Aspekte des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes, in: Recht der Energiewirtschaft, 10, S. 348-356.
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (NSGB)*, 2012, Netzausbau in Niedersachsen. Positionspapier des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes. Online verfügbar unter: <http://www.nsgbsuche.de/nsgbvonmk/Rd06612A.pdf>, Stand: 20.10.2016.
- Perras, Stefan*, 2014, Electricity transmission line planning. Success factors for transmission system operators to reduce public opposition. Technische Universität Dresden, Dissertation. Online verfügbar unter: http://www.qucosa.de/fileadmin/data/qucosa/documents/16177/140220_Dissertation_Stefan_Perras_FINAL_Qucosa.pdf, Stand: 28.12.2015.
- Peters, Wolfgang u.a.*, 2015, Qualifizierung des Alternativenvergleichs als Mittel zur Beschleunigung und Akzeptanzsteigerung der Planung von Stromtrassen. Online verfügbar unter: http://www.boschpartner.de/fileadmin/user_upload/pdfs/Erneuerbare_Energien/Alternativenvergleich_h_Bundesfachplanung.pdf, Stand: 28.12.2015.
- Recht, Thomas/Montag, Tobias*, 2014, Den Netzausbau mitgestalten, Potentiale formeller und informeller Beteiligung, in: Handreichung zur politischen Bildung, Band 16, Konrad Adenauer Stiftung, S. 1-40. Online verfügbar unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_38840-544-1-30.pdf?140919122813, Stand: 20.10.2016.
- Renewables Grid Initiative*, 2016, Community payments. Case studies from across Europe. Online verfügbar unter: http://renewables-grid.eu/fileadmin/user_upload/Files_RGI/RGI_Publications/Brochure_community_payments.pdf, Stand: 20.10.2016.
- Renn, Ortwin u.a.* 2007: Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit. München: oekom-Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 2006: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Aus dem Amerikanischen übersetzt von O. Treib, Wiesbaden: VS Verlag.
- Scheele, Ulrich*, 2014: Winning hearts and minds. Akzeptanzförderung im Netzausbau durch Ausgleichszahlungen an Kommunen?, in: KommunalPraxis spezial, 4, S. 37-47.
- Schnelle, Kerstin/Voigt, Matthias*, 2012, Energiewende und Bürgerbeteiligung: Öffentliche Akzeptanz von Infrastrukturprojekten am Beispiel der ‚Thüringer Strombrücke‘. Online verfügbar unter: <http://germanwatch.org/fr/download/4135.pdf>, Stand: 01.02.2017.

- Scholtka, Boris*, 2005: Das neue Energiewirtschaftsgesetz, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 34, S. 2421-2426.
- Schweizer-Ries, Petra/Rau, Irina/Zoellner, Jan*, 2010, Umweltpsychologische Untersuchung der Akzeptanz von Maßnahmen zur Netzintegration Erneuerbarer Energien in der Region Wahle-Mecklar (Niedersachsen und Hessen). Online verfügbar unter: http://www.forum-netzintegration.de/uploads/media/Abschlussbericht_Akzeptanz_Netzausbau_Juni2010.pdf, Stand: 01.02.2017.
- Sellner, Dieter/Fellenberg, Frank*, 2011: Atomausstieg und Energiewende 2011. Das Gesetzespaket im Überblick, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 17, S.1025-1034.
- Siegrist, Michael/Connor, Melanie/Keller, Carmen*, 2012: Trust, confidence, procedural fairness, outcome fairness, moral conviction, and the acceptance of GM field experiments, in: *Risk Analysis*, 32, S. 1394-1403.
- Siegrist, Michael/Cvetkovich, George*, 2000: Perception of hazards. The role of social trust and knowledge, in: *Risk analysis*, 20, S. 713-720.
- Slovic, Paul*, 1987: Perception of risk, in: *Science*, 236, S. 280-285.
- TenneT TSO GmbH*, 2014, SuedLink News. Ausgabe 02/2014. Online verfügbar unter: http://suedlink.tennet.eu/fileadmin/tennet_sl/suedlink/140731_Newsletter_SuedLink_Ausgabe_02.pdf, Stand: 20.10.2016.
- TenneT TSO GmbH*, 2016, Unsere Mentalität. Das Unternehmensleitbild von TenneT. Online verfügbar unter: http://www.tennet.eu/fileadmin/user_upload/Company/Profile/Corporate_Governance/DE_Code_of_Conduct.pdf, Stand: 20.10.2016.
- Transnet BW*, 2016, Compliance Report 2015. Corporate Compliance. Online verfügbar unter: <https://www.transnetbw.de/downloads/unternehmen/portrait/Corporate-Compliance-Report-2015.pdf>, Stand: 20.10.2016.
- Walter, Götz*, 2014: Determining the local acceptance of wind energy projects in Switzerland. The importance of general attitudes and project characteristics, in: *Energy Research & Social Science*, 4, S. 78-88.
- Weyer, Hartmut*, 2011, Netzausbau in Deutschland. Rechtlicher Rahmen und Handlungsbedarf. Online verfügbar unter: http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/arbeitspapier_05_2011.pdf, Stand: 20.10.2016.
- Zimmer, René/Kloke, Sarah/Gaedtke, Max*, 2012, Der Streit um die Uckermarkleitung. Eine Diskursanalyse. Studie im Rahmen des UfU-Schwerpunktes „Erneuerbare Energien im Konflikt“. Online verfügbar unter: <http://www.ufu.de/media/content/files/Fachgebiete/Ressourcenschutz/Publikationen/Streit%20um%20die%20Uckermarkleitung.pdf>, Stand: 20.10.2016.

Anschrift der Autorinnen und des Autors

Viktoria Brendler, Hochschule Osnabrück, Caprivistr. 30 A, 49076 Osnabrück (Korrespondenzadresse)

E-Mail: v.brendler@hs-osnabrueck.de

Juliette Große Gehling, Hochschule Osnabrück, Caprivistr. 30 A, 49076 Osnabrück

E-Mail: j.grosse-gehring@hs-osnabrueck.de

Dimitrij Umansky, Hochschule Osnabrück, Caprivistr. 30 A, 49076 Osnabrück

E-Mail: d.umansky@hs-osnabrueck.de

Linda Marienfeld

GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz: Aufsicht im Umbruch

Zusammenfassung:

In der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) wurden bisher vor allem die Verbände auf der Seite der gesetzlichen Krankenkassen reguliert. Durch das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz stehen nunmehr die Strukturen aller Spitzenorganisationen und somit auch die der Kassenärzte im Fokus des Gesetzgebers. Dieser Beitrag setzt sich mit den regulativen Wirkungen dieses Gesetzes auf die verbandliche Selbstverwaltung und die Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV auseinander. Dabei wird die Frage untersucht, ob das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz eine grundlegende Veränderung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Folge hat und welche Faktoren dafür sprechen.

Hier soll verdeutlicht werden, dass die Aufsichtskompetenzen des Gesundheitsministeriums ausgeweitet wurden, während gleichzeitig die Ausgestaltung zentraler Selbstverwaltungsstrukturen im Gesetz festgeschrieben wurde. Auf der Grundlage eines Vergleichs wird gezeigt, dass inzwischen von einer deutlichen Annäherung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV an die Kommunalaufsicht ausgegangen werden kann. Grund hierfür ist eine Verschiebung von Aufsichtskompetenzen, die einen Umbruch der bislang dominierenden Rechtsaufsicht darstellt.

Schlagworte: Staatsaufsicht, Gesetzliche Krankenversicherung, Selbstverwaltung, Sozialversicherung, Kommunalaufsicht

Abstract:

Self-administration strengthening act: Supervision at change

Until now, the lawgiver has primarily regulated the self-administration organizations of the compulsory health insurance fund. Through the self-administration strengthening act (GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz) the lawgiver is now also focused on the self-administration organizations of the medical fraternity.

In particular, this article deals with the regulatory effects of these act on the self-administration organizations and the supervision of these organizations in the area of compulsory health insurance. It although examines the question if the self-administration strengthening act will provoke a fundamental change in the supervision of head organizations in the area of compulsory health insurance, identifying its decisive factors.

This article shows that the supervision competencies of the Ministry of Health expanded as the design of central self-administration structures was legally defined. By drawing a comparison between the supervision of local authorities by the state it is shown that since then a clear rapprochement of the supervision of head organisation in the field of compulsory health insurance to the municipal supervision can be assumed. This is due to a displacement of supervision competencies which constitutes a change in the previously dominant legal supervision by the state.

Keywords: government supervision, compulsory health insurance, self-administration, social insurance, supervision of local authorities by the state

1 Einleitung

Das Ende Februar 2017 beschlossene Gesetz zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie zur Stärkung der über sie geführten Aufsicht (GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz) zielt auf eine „Stärkung der Kontrollrechte der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane sowie auf mehr Transparenz im Verwaltungshandeln“ (Deutscher Bundestag 2017a, S. 2) ab. Insbesondere die Stärkung der Aufsicht führte dazu, dass Krankenkassen und Ärzte gegen dieses Gesetz „Sturm gelaufen“ (FAZ 17.07.2017, S. 15) sind.

Den Ausgangspunkt des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes bilden Verluste aus Vermögensanlagen der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV), die Anfang letzten Jahres bekannt wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, 2016b). Mit Unterstützung der Deutschen Apotheker- und Ärztekammer konnte die KBV nicht genehmigte Grundstückskäufe und Neubauten über eine zu diesem Zweck errichtete Gesellschaft realisieren (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, S. 1). Als diese defizitär wurde, hatte die KBV die Gesellschaft übernommen und sich somit für die Verluste haftbar gemacht. Aus der Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Partei Bündnis 90/Die Grünen ging hervor, dass diese Entscheidungen des Vorstands der KBV, entgegen der gesetzlichen Vorgaben, sowohl ohne die Einbindung der Aufsicht als auch ohne die Beteiligung der Vertreterversammlung getroffen wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, S. 1).

Des Weiteren sind der KBV aus dem Verkauf von Inhaberschuldverschreibungen der isländischen Glitnir-Banki und von Anteilen am SK Selectedbond Verluste entstanden (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 2). In ihrer Antwort auf die kleine Anfrage zu den Wertpapiergeschäften der KBV macht die Bundesregierung deutlich, dass diese Wertpapiere seinerzeit den durch das Bundesversicherungsamt (BVA, die Aufsichtsbehörde über die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger), formulierten Anforderungen an die Vermögensanlage entsprochen hätten (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 3).

Diese Angelegenheiten haben bei den politischen Parteien und dem für die Aufsicht über die KBV zuständigen Bundesministerium für Gesundheit (BMG) einen Handlungsbedarf erzeugt. Demzufolge gab die Bundesregierung bereits im vergangenen März an, dass das BMG die Präzisierung gesetzlicher Vorschriften für die Haushaltsführung und Vermögensverwaltung der KBV prüfe (vgl. Deutscher Bundestag 2016b, S. 4).

Weiterhin sah das BMG Handlungsbedarf bezüglich der Ausgestaltung der verbandlichen Selbstverwaltungsstrukturen, der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung und der Stärkung der eigenen Aufsicht (vgl. Deutscher Bundestag 2017a). Wie in diesem Beitrag herausgearbeitet wird, findet dieser Handlungsbedarf Ausdruck im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz. Bezogen auf die Stärkung der Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen der GKV wurde der Vorwurf erhoben, dass diese durch das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz zur inhaltlich prüfenden Fachaufsicht (vgl. *Etscheid* 2009, S. 77ff.) ausgeweitet werde (vgl. Deutscher Bundestag 2017b, S. 21612 A). Dies provoziert die in diesem Beitrag zu untersuchende Frage, ob das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz eine grundlegende Veränderung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung zur Folge hat und welche Faktoren dafür sprechen.

Die Beantwortung dieser Fragestellung soll in drei Schritten erfolgen. Hierzu behandeln die folgenden beiden Abschnitte zunächst die bisherige Ausgestaltung der Spitzenorganisationen in der GKV einerseits und andererseits die der Aufsicht des BMG. Ziel der

Betrachtung der bisherigen Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen in der GKV ist es, Merkmale dieses Aufsichtstyps abzuleiten, die im zweiten Schritt als Vergleichsmaßstab den im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz getroffenen Regelungen gegenübergestellt werden. In einem dritten Schritt soll die Intensität der Veränderungen der BMG-Aufsicht herausgearbeitet werden. Dies erfolgt auf der Grundlage eines Vergleichs mit dem Typ der „klassischen Staatsaufsicht“ (*Schuppert* 1998, S. 831) der Kommunalaufsicht. Wie in diesem Beitrag aufgezeigt werden soll, bestehen in einigen Merkmalen grundlegende Gemeinsamkeiten zwischen der Kommunalaufsicht und der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV, die hier Anlass zu dem Vergleich der beiden Aufsichtstypen im fünften Abschnitt geben.

2 Ausgestaltung der Spitzenorganisationen in der GKV

Der Zweig der gesetzlichen Krankenversicherung ist der Bereich der Sozialversicherung, dessen historische Wurzeln am weitesten zurück reichen (vgl. *Stolleis* 2001, S. 209; S. 247; *Butterwegge* 2012, S. 39). Rückblickend ist dieser Zweig der Sozialversicherung durch eine Spannungslinie geprägt, die zwischen zwei Polen verläuft. Dies sind einerseits die, durch entsprechende Spielräume begründete, Macht der Verbände (vgl. *Döhler/Manow* 1995) und andererseits der Versuch des Gesundheitsministeriums, Steuerungsfähigkeit über diese zurück zu gewinnen (vgl. *Gerlinger* 2012).

Das BMG übt die Aufsicht über die selbstverwalteten Spitzenorganisationen in der GKV aus (§§ 78 Abs. 1, 91a Abs. 1 [vormals: § 91 Abs. 8] und 217d Sozialgesetzbuch [SGB] V). Auf der Bundesebene waren das bislang die KBV, der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) und der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA). Der Medizinische Dienst des GKV-Spitzenverbands (MDS) wurde im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz als Spitzenorganisation in der GKV errichtet und kann somit künftig zu den Spitzenorganisationen gezählt werden. Dieser wird daher hier im vierten Abschnitt behandelt. Die anderen drei Spitzenorganisationen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften, die sich jedoch in der Ausgestaltung ihrer Organe voneinander unterscheiden. Im Gegensatz zu den Selbstverwaltungsorganen der KBV und des GKV-Spitzenverbandes hatte der G-BA lediglich ein Beschlussgremium zu bilden, an dessen Spitze ein unparteiischer Vorsitzender stehen soll (§ 91 Abs. 2 SGB V). Dieses Gremium wird als Plenum bezeichnet und entscheidet u.a. über den Haushalt und den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken (vgl. G-BA 2017a, S. 4). Trägerorganisationen dieses „wichtigsten Gremiums untergesetzlicher Normgebung im deutschen Gesundheitswesen“ (*Wasem* u.a. 2013, S. 74) sind die KBV, die Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, die Deutsche Krankenhausgesellschaft (vgl. hierzu *Wasem* u.a. 2013, S. 73) und der GKV-Spitzenverband (vgl. G-BA 2017b, § 91 Abs. 1, Satz 1 SGB V). Dem G-BA obliegt u.a. der Beschluss von Richtlinien zur Sicherung der ärztlichen Versorgung (§ 92 Abs. 1, S. 1 SGB V). Er entscheidet auch darüber, ob eine medizinische Leistung von den Krankenkassen bezahlt werden muss (vgl. *Reiners* 2009, S. 89). Der G-BA wird daher zu Recht als „kleiner Gesetzgeber“ (*Reiners* 2009, S. 89) bezeichnet.

Die KBV ist der Dachverband der auf Länderebene angesiedelten Kassenärztlichen Vereinigungen (vgl. KBV 2017). Ihre Aufgabe sieht die KBV in der vertragsärztlichen Versorgung (vgl. KBV 2017). Diese umfasse die Interessenvertretung der Vertragsärzte und die Sicherstellung der ambulanten ärztlichen Versorgung aller gesetzlich Versicher-

ten (vgl. *Behaghel* 1994, S. 69). Oberstes Organ der KBV ist die Vertreterversammlung (vgl. KBV 2016, S. 5). Sie beschließt die Satzung, wählt den/die Vorsitzenden der Vertreterversammlung, seine/n Stellvertreter*in sowie den Vorstand und schließt für diese Personen Dienstverträge ab (vgl. KBV 2016, S. 5). Die ehrenamtlichen Mitglieder (vgl. hierzu KBV 2016, S. 4) der Vertreterversammlung sind die Vorstandsvorsitzenden der Kassenärztlichen Vereinigungen, Ärzt*innen und Psychotherapeut*innen (vgl. KBV 2016, S. 3). Sie können Vorstandsmitglieder per Beschluss ihres Amtes entheben, z.B. wenn diese das Vermögen der KBV gefährdende Entscheidungen treffen oder auch lediglich beabsichtigen (vgl. § 79 Abs. 1 a, Satz 2 SGB V). Die KBV sei jedoch mehr als ein „machtloser Dachverband“ (*Behaghel* 1994, S. 108), da sie die unterschiedlichen Politiken der Kassenärztlichen Vereinigungen auf der Bundesebene zusammenführt und eine *Vermittlerrolle* zwischen den Kassenärztlichen Vereinigungen einnimmt. Dieser Rolle ist die KBV zuletzt immer weniger gerecht geworden, was insbesondere durch öffentlich ausgetragene Konflikte (vgl. *van Elten* 2016, S. 226) deutlich wurde. Demnach haben weder „exorbitante Gehaltserhöhungen“ (*van Elten* 2016, S. 226) auf der Vorstandsebene der KBV, noch das Bekanntwerden der zu Beginn dieses Beitrags behandelten Vermögensverluste zu einem Wechsel an der Spitze der KBV geführt (vgl. *Kuhrt* 2014). Wie in diesem Beitrag gezeigt werden soll, haben u.a. (vgl. hierzu *Beerheide* 2016) diese Ungeheimtheiten auf der Führungsebene der KBV den Gesetzgeber zu entsprechenden Regelungen im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz veranlasst.

Obwohl der GKV-Spitzenverband kein vergleichbares Aufsehen wie die KBV erregte, ist er, wie auch der G-BA und der MDS (vgl. 4.1), in die Regelungen des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz einbezogen worden, da es Ziel des BMG war, die Aufsicht über die in seinem Zuständigkeitsbereich fallenden Organisationen einheitlich zu regeln (vgl. Deutscher Bundestag 2017c, S. 20). Im Zuge der seinerzeit die Öffentlichkeit beherrschenden Debatte um die Einführung des Gesundheitsfonds (vgl. *Pressel* 2012) hatte das BMG den GKV-Spitzenverband errichtet (vgl. *Pfeiffer* 2009, S. 128). Im Gegensatz zu den vormals nach Kassenarten organisierten Landesverbänden der gesetzlichen Krankenkassen (§ 208 Abs. 1 SGB V) untersteht der GKV-Spitzenverband der Aufsicht des BMG (§ 217d SGB V). Zutreffend ist daher die Schlussfolgerung, dass das BMG durch die Errichtung des GKV-Spitzenverbands sowohl Machtstrukturen in der Verbändelandschaft der gesetzlichen Krankenversicherung aufgebrochen, als auch neue Steuerungskompetenzen erhalten hat (vgl. *Döhler* 2015, S. 64f.).

Seit dem 1. Juli 2008 ist der GKV-Spitzenverband der Dachverband der gesetzlichen Krankenkassen auf der Bundesebene (§ 217a SGB V). Im Gegensatz zur KBV bestehen beim GKV-Spitzenverband drei Organe: die ehrenamtlich besetzte Mitgliederversammlung, der Verwaltungsrat und der Vorstand (vgl. GKV-Spitzenverband 2016, S. 8). Jede Mitgliedskrankenkasse entsendet jeweils eine/n Vertreter*in der Versicherten und der Arbeitgeber aus ihren Gremien in die Mitgliederversammlung des GKV-Spitzenverbandes (§ 217b Abs. 3 SGB V). Diese wählt aus ihrem Kreis eine/n Vorsitzende/n sowie den Verwaltungsrat, dessen Mitgliederzahl auf 52 beschränkt ist (vgl. GKV-Spitzenverband 2016, S. 10ff.). Der Verwaltungsrat ist zugleich Selbstverwaltungsorgan des GKV-Spitzenverbandes (§ 217b Abs. 1 SGB V) und wird, der Vertreterversammlung der KBV entsprechend, aus ehrenamtlichen (vgl. hierzu GKV-Spitzenverband 2016, S. 21) Vertreter*innen der Führungsgremien von Mitgliedskrankenkassen besetzt (vgl. GKV-Spitzenverband 2016, S. 14). Dem Verwaltungsrat obliegt u.a. der Beschluss von Satzungen und die Wahl des Vorstandes (vgl. GKV-Spitzenverband 2016, S. 23). Wie die Vertreterver-

sammlung der KBV kann auch er Vorstands- und Verwaltungsratsmitglieder ihres Amtes entheben (vgl. GKV-Spitzenverband 2016, S. 23). Hauptamtliches Organ des GKV-Spitzenverbands ist der operativ tätige Vorstand (vgl. GKV-Spitzenverband 2016, S. 27). Ihm obliegt die Umsetzung der Interessenvertretung der Krankenkassen und die Ausgestaltung der Unterstützung der Landesverbände bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 217f Abs. 2 SGB V).

Insbesondere die Reformgesetze der vergangenen zwei Jahrzehnte seien ausschlaggebend dafür, dass sich das ursprünglich einheitliche Interessengefüge innerhalb der Ärzteschaft (vgl. *van Elten* 2016) zu einem pluralistischen Umfeld entwickelt habe (vgl. *Bandelow/Schade* 2008, S. 88). Nach *Bandelow/Schade* (vgl. 2008, S. 88) war die Gesundheitspolitik der Großen Koalition (2005-2009) durch ein fragmentiertes Akteursfeld und einer daraus resultierenden multiplen Interessenlage gekennzeichnet. Dies habe eine niedrige Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung (vgl. *Bandelow/Schade* 2008, S. 88) begünstigt, welche Ausdruck in den seit dem Jahr 2000 sukzessive vorgenommenen Reformen im Gesundheitswesen (vgl. *van Elten* 2016) gefunden habe. Denn diese zielten darauf ab, die Steuerungsfähigkeit des Gesundheitsministeriums durch einen „Kompetenzverlust der Selbstverwaltung“ (*van Elten* 2016, S. 223) und eine Zentralisierung von Kompetenzen auf der Bundesebene (vgl. *Bandelow/Schade* 2008, S. 89) wieder zu erhöhen. Demzufolge habe das BMG beginnend mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz „wesentlich direkter“ (*Bandelow/Schade* 2008, S. 89) auf die Selbstverwaltungskörperschaften einwirken können (vgl. *Bandelow/Schade* 2008, S. 89). Wie im Folgenden herausgearbeitet werden soll, stellt das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz einen weiteren Schritt auf diesem Regulierungspfad (vgl. hierzu *Beyer* 2015, S. 149) dar. Neben der Struktur der verbandlichen Selbstverwaltung zielt das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz vor allem darauf ab, die Aufsichtskompetenzen des BMG über die Spitzenorganisationen in der GKV neu zu justieren. Der nachfolgende Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über die bisherige Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV.

3 Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV

In diesem Abschnitt sollen Merkmale der bisherigen Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV (KBV, G-BA und GKV-Spitzenverband) herausgearbeitet werden, die anschließend den im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz getroffenen Regelungen gegenübergestellt werden.

Die Beziehung zwischen Aufsicht und Selbstverwaltung in der Sozialversicherung ist durch den Grundsatz der maßvollen Ausübung der Aufsicht (Übermaßverbot) gegenüber den Sozialversicherungsträgern geprägt (vgl. *Schirmer/Kater/Schneider*, 22. Lfg I 11, Rz. 350, S. 8). Vergleichbar mit der Aufsicht der Bundesländer über die Kommunen (vgl. hierzu *Schuppert* 1998, S. 831) besteht somit auch in der Sozialversicherung ein Dualismus zwischen Aufsicht und Selbstverwaltung, der darauf ausgerichtet ist, der Selbstverwaltung angemessene Freiheiten zu belassen (vgl. Deutscher Bundestag 2017b, S. 21610 B). Dieses *Spannungsverhältnis* beschreibt hier das grundlegende *Charakteristikum* der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Merkmale der bisherigen Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV

Merkmale	Aufsichtstyp	Aufsicht über Spitzenorganisationen in der GKV
Charakteristikum		Spannungsverhältnis zwischen Aufsicht und Selbstverwaltung
Aufsichtsart		Erweiterte Rechtsaufsicht
Aufsichtsobjekt		Öffentlich-rechtliche Körperschaft
Aufsichtsanlass		Rechtsverletzung
Aufsichtsfunktion		Beratungs-, Kontroll- und Korrekturfunktion
Aufsichtsraum		Öffentlich-rechtlich
Aufsichtsmittel nach Rangfolge		Informationrecht
–repressive		Beratung Verpflichtung Ersatzvornahme
–präventive		Genehmigungs- und Anzeigenvorbehalte

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an *Schuppert* 1998, Staatsaufsicht im Wandel, S. 832.

Auf der Grundlage der von *Schuppert* verwendeten Kriterien zur Einordnung der Kommunalaufsicht (vgl. *Schuppert* 1998, S. 831) gibt die vorstehende Tabelle einen Überblick über die Merkmale der bisherigen Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV. Die im SGB IV festgelegte *Rangfolge der Aufsichtsmittel* (§ 89 SGB IV) wurde hier präzisiert. Weiterhin wurden die Aufsichtsmerkmale um den *Aufsichtsraum* ergänzt (vgl. Tab. 1). Im Folgenden wird dementsprechend von einer Aufsicht im *öffentlich-rechtlichen Raum* gesprochen, da die Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen gegenüber öffentlich-rechtlichen Trägern und nicht gegenüber privaten Organisationen (vgl. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht [BaFin] 2014) ausgeübt wird. Das *Aufsichtsobjekt* bilden hier *öffentlich-rechtliche Körperschaften* (vgl. Tab. 1). Diesen gegenüber hat die Aufsichtsbehörde eine *Beratungs-, Kontroll- und Korrekturfunktion*, die darauf abzielt, Rechtsverletzungen bei der Rechtsanwendung zu korrigieren bzw. zu vermeiden (vgl. *Schirmer/Kater/Schneider*, 23. Lfg VII. 12, Ziff. 220).

Die Aufsichtskompetenzen sind grundsätzlich auf die *Rechtsaufsicht*, die sich in der Sicherstellung der Einhaltung von Recht und Gesetz erschöpft (vgl. *Döhler* 2011, S. 111), beschränkt (§ 87 Abs. 1, Satz 2 SGB IV). In wesentlichen Geschäftsbereichen bestehen jedoch Anzeige- und Genehmigungspflichten der Spitzenorganisationen gegenüber dem BMG (vgl. *Bogs* 1973, S. 185), welche im Folgenden die *präventiven Aufsichtsmittel* abbilden (vgl. Tab. 1). *Kluth* (vgl. 1997) sieht darin eine „erweiterte Rechtsaufsicht“ (1997, S. 272), die hier das Merkmal *Aufsichtsart* der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV beschreibt. Ein Beispiel für das in der vorstehenden Tabelle aufgeführte Merkmal der *erweiterten Rechtsaufsicht* sind die sog. genehmigungspflichtigen Vermögensanlagen (§ 85 SGB IV). Die eingangs beschriebenen Immobiliengeschäfte der KBV hätten beispielsweise einer entsprechenden Genehmigung der Aufsicht (§ 85 Abs. 1, 2 SGB IV) bedurft (vgl. Deutscher Bundestag 2016a, S. 8).

In Ergänzung zu den präventiven standen dem BMG bisher auch die für die Aufsicht über die Sozialversicherungsträger gültigen *Aufsichtsmittel* zur Verfügung (§§ 217d i.V.m. 208 Abs. 2 und 78 Abs. 3 SGB V i.V.m. §§ 88, 89 SGB IV). Diese umfassen neben dem erwähnten umfassenden Prüfrecht (vgl. *Schütte-Geffers* 2014, S. 439, Rz. 4 und 5), das sich auf die Geschäfts-, Rechnungs- und Betriebsführung der Verbände bezieht,

auch ein *Informationsrecht* der Aufsichtsbehörde (§ 88 SGB IV). Demnach haben die Spitzenorganisationen auf Verlangen der Aufsichtsbehörde auch im Vorhinein einer rechtlichen Überprüfung angeforderte Unterlagen vorzulegen und Auskünfte zu erteilen (vgl. *Schütte-Geffers* 2014, S. 441, Rz. 12f.). Im Rahmen des Informationsrechts kann das BMG an Sitzungen der Selbstverwaltungsorgane teilnehmen (vgl. *Schütte-Geffers* 2014, S. 442, Rz. 17). Weiterhin kann die Aufsicht bei Vorliegen einer Rechtsverletzung die Spitzenorganisation zunächst aufsichtsrechtlich beraten (vgl. *Schirmer/Kater/Schneider*, 23. Lfg VII. 12, Ziff. 220, S. 11). Erst nach erfolgloser Beratung besteht die Möglichkeit die Selbstverwaltungseinrichtung zu verpflichten (§ 89 Abs. 1 S. 2 SGB IV). Dabei stehen dem Gesundheitsministerium die Mittel des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) zur Verfügung (§ 89 Abs. 1 S. 3 SGB IV). Diese schließen u.a. die Ersatzvornahme ein (§ 10 VwVG). Dieses Aufsichtsmittel steht auch der Kommunalaufsicht zur Verfügung und wird aufgrund seines „Vollstreckungscharakters“ (*Oebbecke* 2015, S. 246) den sog. *repressiven Aufsichtsmitteln* (vgl. hierzu *Smollich* 2011, S. 7, Rz. 16) zugeordnet (vgl. *Oebbecke* 2015, S. 240). Weiterhin konnte das BMG im Fall der Verhinderung von Organen die Aufgaben der KBV selbst wahrnehmen oder einen Beauftragten zu diesem Zweck bestellen (§ 79a SGB V). Gleiches gilt nun auch für den GKV-Spitzenverband (§ 217i SGB V). Nachfolgend werden die durch das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz eingeführten Vorschriften vertiefend betrachtet.

4 GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz: Regulierung der Spitzenorganisationen und Stärkung der Aufsicht

Ziel dieses Abschnitts ist es, einerseits die Wirkungen der im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz getroffenen Regelungen auf die Spitzenorganisationen in der GKV zu verdeutlichen. Andererseits sollen die Auswirkungen dieses Gesetzes auf die Aufsicht des BMG betrachtet werden. Ziel dabei ist es, die Veränderungen zu der bisherigen Aufsicht herauszuarbeiten. Aus den im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz verfolgten Zielen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a, S. 2), erstens der Stärkung von Kontrollrechten der Mitglieder der Selbstverwaltung, zweitens der Erhöhung der Transparenz im Verwaltungshandeln und drittens der Stärkung der Aufsicht, werden hier wesentliche Maßnahmen abgeleitet, die im Folgenden drei Regulierungsbereichen zugeordnet werden. Dies ist zunächst die *Neuausrichtung der Selbstverwaltungsstrukturen*, bei der eine am Prinzip von *checks and balances* ausgerichtete Aufbauorganisation in den Spitzenorganisationen etabliert werden soll (vgl. Deutscher Bundestag 2017b, S. 21610 A). Der zweite Regulierungsbereich beinhaltet die Vorgabe der *Errichtung und Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung* (vgl. Deutscher Bundestag 2017a, S. 16). Während diese beiden Bereiche Veränderungen in den selbstverwalteten Spitzenorganisationen herbeiführen sollen, strebt der Gesetzgeber entsprechend des dritten Ziels des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes Maßnahmen zur *Stärkung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV* an. Nachfolgend sollen die Wirkungen dieser drei Regulierungsbereiche auf die Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen und die Aufsicht des BMG näher betrachtet werden.

4.1 Neuausrichtung der Selbstverwaltungsstrukturen

Aufbauend auf der vom Gesetzgeber vorgenommenen Umstrukturierung der gesetzlichen Krankenkassen seit den 1990er-Jahren (vgl. *Gerlinger* 2012) erfolgt nun eine vergleichbare Neuausrichtung der Selbstverwaltungsorgane der Spitzenorganisationen im Gesundheitswesen. Leitmotiv ist dabei die bereits für die gesetzlichen Krankenkassen vorgenommene „Professionalisierung der Leitungsstrukturen“ (*Klenk* 2012, S. 105f.).

Im Verfahren zum GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz hieß es, die neue Ausrichtung der Selbstverwaltungsorgane der Spitzenorganisationen trage zur Erhöhung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Selbstverwaltungsinstitutionen bei (vgl. Deutscher Bundestag 2017b, S. 21611 A). Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber z.B. die Anzahl der Vorstände auf 2 oder 3 Mitglieder festgelegt (vgl. Deutscher Bundestag 2017a, S. 15, *Beerheide* 2016). Eine Ausnahme hiervon wurde für die KBV getroffen, sie *muss* zukünftig über drei Vorstandsmitglieder verfügen (§ 79 Abs. 4, Satz 2 SGB V).

Im Unterschied zur wettbewerbsbedingten Re-Regulierung (vgl. *Döhler/Wegrich* 2010, S. 46) der gesetzlichen Krankenkassen (vgl. *Gerlinger* 2012, S. 145ff.), sehen die Regelungen des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes nicht die Errichtung gänzlich neuer Institutionen im Gesundheitswesen (vgl. *Gerlinger* 2012, S. 147ff.), sondern die Umstrukturierung und den Ausbau vorhandener Institutionen vor (vgl. Bundesrat 2017). Letzteres wird durch die gesetzliche Implementierung von Selbstverwaltungsorganen (Verwaltungsrat, Geschäftsführung und Mitgliederversammlung) im MDS deutlich (vgl. Bundesrat 2017, Art. 1 Nr. 15, S. 12f.). Der MDS bildet demnach unverändert eine beratende „Expertenorganisation“ (MDS 2017) des GKV-Spitzenverbands und bleibt in der Spitze weiterhin eng mit dem GKV-Spitzenverband verbunden (vgl. Deutscher Bundestag 2017a, S. 36). Durch das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz ist der MDS jedoch von einem vormals eingetragenen Verein (vgl. hierzu *Wasem* u.a. 2013, S. 70) zur Selbstverwaltungsinstitution mit eigenen Gremien umgestaltet worden. Diese Umgestaltung entspreche jedoch im Wesentlichen den bisher in der Satzung des MDS enthaltenen Regelungen (vgl. GKV-Spitzenverband 2017, S. 28ff.). Neu hingegen ist, dass die Satzung des MDS nun die Genehmigung des BMG erfordert (vgl. GKV-Spitzenverband 2017, S. 29; § 282, Abs. 2e SGB V).

4.2 Errichtung und Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Verwaltung

Mit der Neuausrichtung der verbandlichen Selbstverwaltungsstrukturen der Spitzenorganisationen der GKV sowie der Ausdehnung von Berichts-, Anzeige- und Kontrollpflichten (beispielsweise betreffend der Beteiligungen; vgl. hierzu Deutscher Bundestag 2017a, S. 42f.) wird eine neue Qualität der Aufbau- und Ablauforganisation der Spitzenorganisationen in der GKV angestrebt. Wesentliches Kriterium hierfür ist die erstmals per Gesetz formulierte Vorgabe, dass selbstverwaltete Organisationen im Sozialversicherungsumfeld ein internes Kontrollsystem und eine *unabhängige* interne Revision einzurichten haben (vgl. *Schommers* 2014, S. 5; Deutscher Bundestag 2017a, S. 16, S. 21, S. 25). Dies betrifft gleichermaßen die KBV, den G-BA, den GKV-Spitzenverband und den MDS (§§ 79 Abs. 7, 91a Abs. 3, 217b Abs. 2a, 282 Abs. 2d, Satz 4 SGB V). Wie der GKV-Spitzenverband deutlich gemacht hat, verfügte er bereits über eine interne Revision (vgl. Deutscher Bundestag 2017c, S. 13). Einen Eingriff in die Selbstverwaltung sieht er vor allem in der Be-

richtspflicht der internen Revision gegenüber der Aufsichtsbehörde (§ 217b Abs. 2a, Satz 3 SGB V), weil hierdurch die Geschäftsführung umgangen werde (vgl. GKV-Spitzenverband 2017, S. 11).

Die einschlägigen Vorschriften in der Sozialversicherung beinhalteten bisher keine explizite Anforderung, dass eine interne Revision einzurichten sei, sie setzten diese Institution jedoch voraus (ähnlich auch *Schommers* 2014, S. 5). So geht die Sozialversicherungs-Rechnungsverordnung (SVRV) zwar von einer unvermuteten Kassenprüfung aus (§ 4 Abs. 1 SVRV) und die Allgemeine Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung (SRVwV) gibt hierzu ergänzend vor, dass die unvermuteten Prüfungen durch einen hauptamtlichen Vertreter des Trägers oder eine damit beauftragte Prüfstelle durchzuführen sind (§ 7 Abs. 3 SRVwV). Da das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz bis auf die Unabhängigkeit keine Anforderungen an die Ausgestaltung der internen Revision beinhaltet, ist diese nicht mit den internen Revisionen privater Versicherungsunternehmen (§ 30 VAG) oder denen von Kreditinstituten vergleichbar, die nach den Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) der BaFin ausgestaltet sein sollen (vgl. BaFin 2016, Konsultation 02/2016, AT 4.4.3 MaRisk).

4.3 Stärkung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen der GKV

Eine stärkende Wirkung auf die Aufsicht über die Spitzenorganisationen in der GKV kann vor allem von den folgenden drei Regelungsbereichen des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes ausgehen. Dies ist zunächst die Ausweitung bestehender Aufsichtsmittel auf die sog. *Arbeitsgemeinschaften* (§ 94 Abs. 1a SGB X), an denen die Spitzenorganisationen beteiligt sind. Zweitens hält das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz neue Aufsichtsinstrumente bereit sowie drittens eine Ausweitung bestehender Vorschriften aus dem Bereich Vermögensanlagen.

Arbeitsgemeinschaften sind Institutionen, die durch Sozialversicherungsträger sowie durch deren Verbände zu Zwecken einer engeren Zusammenarbeit hinsichtlich der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgaben gebildet werden können (§ 94 Abs. 1a SGB X). Eine Überwachung dieser Institutionen sei vor allem deshalb bedeutsam, weil sie „selbst von den Mitgliedern als ‚black box‘“ (*Sichert* 2013, S. 130) angesehen würden. Arbeitsgemeinschaften seien insbesondere ein Instrument zur „effizienten und kostensparenden Aufgabenerledigung“ (*Sichert* 2013, S. 130). Im Klartext dienen sie dazu, Aufgaben auszulagern (Outsourcing) (vgl. BVA 2008). Das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz sieht vor, dass das BMG im Rahmen seiner Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften zukünftig die für die Aufsicht über die Träger der Sozialversicherung vorgesehenen Aufsichtsmittel (vgl. § 89 Abs. 1 SGB IV) anwenden kann (vgl. Bundesrat 2017). Dies gilt sowohl für die beiden Dachverbände KBV und GKV-Spitzenverband, als auch für den G-BA und den MDS (§§ 77b Abs. 3, 219 Abs. 4, 91a Abs. 4, 282 Abs. 4, Satz 2 SGB V).

Der zweite Regelungsbereich, der hier „ein zielgerichtetes und schnelles Eingreifen“ (Deutscher Bundestag 2016c, S. 2) der Aufsicht ermöglichen soll, beinhaltet eine Anhebung des bislang verhängbaren Zwangsgeldes sowie ein in der Aufsicht der Sozialversicherung gänzlich neues Aufsichtsmittel. Bislang konnte die Aufsicht ein Zwangsgeld bis zu einer maximalen Höhe von 25.000 Euro (§ 11 Abs. 3 VwVG) verhängen. Das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz hat dies für die oben genannten Spitzenorganisationen der GKV auf 10 Millionen Euro, die zugunsten des Gesundheitsfonds erhoben werden kön-

nen, angehoben (§§ 78, Abs. 4, 91a Abs. 2, 217d Abs. 3 und 282 Abs. 4, Satz 2 SGBV). Wie Fattler (vgl. 2008, Rz. 6, S. 9) deutlich macht, ist im Falle eines erfolglos gebliebenen Zwangsmittels eine erneute Androhung eines weiteren Zwangsmittels für die Aufsicht in der Sozialversicherung explizit ausgeschlossen worden. Insofern erscheint eine Erhöhung des Zwangsgeldes hier sinnvoll. Im Gegensatz dazu habe sich jedoch die Durchsetzung von Verpflichtungsbescheiden mit den Mitteln des VwVG in der Aufsichtspraxis vor allem gegenüber den bundesunmittelbaren Krankenversicherungsträgern bisher als nicht zielführend erwiesen (vgl. Fattler 2008, Rz. 6, S. 9). Ob sich die Erhöhung des Zwangsgeldes in der Aufsichtspraxis tatsächlich auswirkt, bleibt daher fraglich. Dennoch hat der GKV-Spitzenverband (vgl. 2017) die Anhebung des Zwangsgeldes als „eklatant“ (ebd., S. 13) bewertet und stellt auch die Verhältnismäßigkeit in Frage (vgl. ebd., S. 13). Zunächst soll hier daher festgehalten werden, dass die Anhebung des Zwangsgeldes dazu führt, dass die Ausgestaltung dieses Aufsichtsmittels über die Vorgabe im VwVG hinaus geht.

Zwecks Errichtung einer „wirksamen staatlichen Aufsicht“ (Deutscher Bundestag 2016c, S. 1) des BMG über die Spitzenorganisationen in der GKV sieht das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz darüber hinaus ein weiteres, in der Aufsicht über die Sozialversicherung neues, Aufsichtsinstrument vor. Dies ist die Möglichkeit einer sog. „Entsandten Person für besondere Angelegenheiten des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen“ (Deutscher Bundestag 2017a, S. 29). Eine entsprechende Regelung besteht auch gegenüber der KBV (§ 78b SGB V) und dem MDS (§ 282 Abs 4, Satz 2 i.V.m. § 217h SGB V). Das Aufsichtsmittel der *entsandten Person* ist vom Beauftragten, den das BMG im Falle verhinderter Organe bestellen kann, zu differenzieren. Der Unterschied besteht insbesondere darin, dass das BMG nun bereits (relativ unbestimmt) eine Person in die KBV, den GKV-Spitzenverband und den MDS entsenden kann, wenn *hinreichende Anhaltspunkte* dafür vorliegen, dass eine Pflichtverletzung eines Organmitglieds einen Schaden an der Körperschaft verursacht hat (§ 78b Abs. 1, Satz 2 Nr. 4 SGB V). Weiterhin setzt die entsandte Person des BMG wie auch der Beauftragte nach § 79a bzw. § 217i SGB V eine Anordnung voraus. Im Falle der entsandten Person haben Klagen gegen diese Anordnung jedoch keine aufschiebende Wirkung (§§ 78b Abs. 4, Satz 2, 217h Abs. 4, Satz 2 SGB V). In der mündlichen Anhörung des Gesundheitsausschusses zum GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz machte Professor *Sodan* hierzu deutlich, dass das BMG somit die „vorläufige Sicherung des Status-Quo“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 7) durch die Spitzenorganisationen umgehe und „vollendete Tatsachen“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 7) schaffen kann. Weiterhin habe der Einsatz des Aufsichtsmittels der entsandten Person eine „niedrige Schwelle“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 9) im Vergleich zu den bereits bestehenden Aufsichtsmitteln. Insbesondere die Bestellung eines Beauftragten im Falle der Verhinderung von Organen müsse vergleichsweise „strenge Voraussetzungen“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 9) erfüllen. Zudem handele es sich um keine enumerative Aufzählung der Fälle, in denen das BMG eine Person in die Spitzenorganisationen entsenden kann, weshalb dieses Aufsichtsmittel im Gegensatz zu den bestehenden Aufsichtsmitteln nicht als „Ultima Ratio“ (Deutscher Bundestag 2017c, S. 9) zu bewerten sei (vgl. Deutscher Bundestag 2017c, S. 9).

Eine entsandte Person des Gesundheitsministeriums soll den Vorstand und den Verwaltungsrat der Spitzenorganisation beraten und unterstützen sowie auf die Umsetzung von Aufsichtsverfügungen hinwirken (vgl. Bundesrat 2017, Art. 1 Nr. 4, S. 3). Hierzu könne sie sich Unterlagen vorlegen lassen, an Gremiensitzungen teilnehmen und Nachforschungen selbst vor Ort beim Träger durchführen. Der letztgenannte Punkt verdeut-

licht, dass das Aufsichtsmittel der entsandten Person vor allem die Ausübung des bereits bestehenden Informationsrechts unterstützt. Wie im Folgenden gezeigt wird, besteht bei dem Aufsichtsmittel der entsandten Person auch eine bedingte Analogie zum Beauftragten, den die Kommunalaufsichten bestellen können (vgl. § 175 Niedersächsische Kommunalverfassung [NKomVG]).

Der dritte Regelungsbereich, der auf die Stärkung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen im Gesundheitswesen zielt, umfasst eine Ausweitung bestehender Vorschriften im Bereich Vermögensanlagen (§§ 78 Abs. 5, Satz 2, 91a Abs. 1, Satz 6 und 217d Abs. 2, Satz 3 SGB V). Demnach haben sich die KBV, der G-BA und der GKV-Spitzenverband, im Gegensatz zum MDS (§ 281 Abs. 2, Satz 3 SGB V), nun nicht mehr ausschließlich nach den Grundsätzen der Vermögensanlage in der Sozialversicherung (§ 80 Abs. 1 SGB IV) und den Vorschriften für die genehmigungsbedürftigen Vermögensanlagen (§ 85 SGB IV) zu richten (vgl. *Brandt* 2014, S. 412ff.; S. 428ff.), sondern ergänzend auch die Vorschriften für die Anlegung der Rücklage (§ 83 SGB IV) (vgl. *Brandt* 2014, S. 420ff.) zu berücksichtigen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a, S. 9).

Zur Auslegung dieser Vorschriften hatte das BVA den unter seiner Aufsicht stehenden bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträgern den Erlass von Anlagerichtlinien für Vermögensanlagen aufgegeben (vgl. BVA 2013). Hinsichtlich der Gestaltung dieser Richtlinien hat die Aufsichtsbehörde den unter ihrer Aufsicht stehenden Trägern empfohlen, sich an der durch die Deutsche Rentenversicherung Bund erlassenen Anlagerichtlinie (vgl. BVA 2013, S. 3) sowie an den Vorgaben der BaFin für private Versicherungsunternehmen zu orientieren (vgl. BVA 2014).

Vor diesem Hintergrund scheint die Kritik an der „dezent wahrgenommenen“ (Deutscher Bundestag 2017b, S. 21614 A) Aufsicht des Gesundheitsministeriums über die KBV, insbesondere in Hinblick auf den Bereich Vermögensanlagen, nicht gänzlich unbegründet zu sein. Folge dieser Kritik ist die Einführung einer Berichtspflicht des Gesundheitsministeriums gegenüber dem Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages, die als Pendant zur Ausweitung der Aufsichtskompetenzen des BMG angesehen werden kann. Erstmals am 1. März 2018 (zukünftig jährlich), hat das BMG dem Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages sowohl über die Anwendung des Aufsichtsinstruments der entsandten Person als auch über den Erlass von Verpflichtungsbescheiden (vgl. *Schütte-Geffers* 2014, S. 444ff.) gegenüber dem GKV-Spitzenverband und der KBV (§§ 78c, 217j SGB V) als auch gegenüber dem MDS (§ 282 Abs. 4, Satz 2 SGB V) zu berichten. Diese Kontrolle der Aufsichtsführung des BMG wurde durch einen Änderungsantrag der SPD in das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz eingebracht (vgl. Deutscher Bundestag 2017b, S. 21612 C). Vor dem Hintergrund der eingangs beschriebenen Vermögensverluste der KBV (vgl. *Thelen* 2016, S. 8), vertritt die SPD die Auffassung, dass „eine effiziente Rechtsaufsicht [...] auch auf der Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen hätte ausgeübt werden können“ (Deutscher Bundestag 2017b, S. 21612 C).

Sowohl die Ausweitung von Aufsichtsmitteln auf die Arbeitsgemeinschaften als auch die Ausweitung bestehender vermögensrechtlicher Vorschriften deuten hier auf eine in ihrem Umfang veränderte Aufsicht über die Spitzenorganisationen der GKV hin (vgl. Tab. 1). Zukünftig kommen zu den Spitzenorganisationen ergänzend die Arbeitsgemeinschaften als *Aufsichtsobjekte* hinzu. Hierdurch erweitert sich ggf. auch der *Aufsichtsraum*, sofern diese Arbeitsgemeinschaften, wie durchaus üblich, privatwirtschaftliche Rechtsformen (z.B. in Form einer GmbH) besitzen (vgl. BVA 2015, S. 117). Im Bereich der *Aufsichtsmittel* macht insbesondere das Aufsichtsinstrument der entsandten Person deutlich,

inwiefern die Aufsicht des BMG hier zur Durchsetzung von Vorgaben gegenüber den Spitzenorganisationen der GKV befähigt wird. Die Einführung dieses Aufsichtsmittels gibt im Folgenden Anlass zu der Annahme, dass sich die Aufsicht des Gesundheitsministeriums über die Spitzenorganisationen der GKV an die Kommunalaufsicht annähert. Diese Entwicklung der BMG-Aufsicht wird im Folgenden Abschnitt behandelt.

5 Annäherung der Aufsicht über die Spitzenorganisationen der gesetzlichen Krankenversicherung an die Kommunalaufsicht

Die Bestellung eines Beauftragten war bisher, mit Ausnahme des Falles der Verhinderung von Organen, der Kommunalaufsicht (§ 175 NKomVG) vorbehalten. Dieses Instrument zielt darauf ab die Umsetzung von Aufsichtsvorgaben der Kommunalaufsicht zur Behebung eines gesetzeswidrigen Zustands sicherzustellen (vgl. *Knemeyer* 2007, Rz. 54, S. 232). Bei der Bestellung eines Beauftragten trete die „politische Verantwortlichkeit für die getroffene Zweckmäßigkeitsentscheidung offen zutage“ (*Oebbecke* 2015, S. 247), weshalb dieses Aufsichtsmittel hier nicht der Rechtsaufsicht zugeordnet werde, sondern Zweckmäßigkeitsscharakter aufweise (vgl. *Oebbecke* 2015, S. 247). Vor allem sei es, im Gegensatz zur entsandten Person des BMG, das letzte und zugleich schärfste Mittel der Kommunalaufsicht, bevor die Auflösung kommunaler Organe und die Ausschreibung von Neuwahlen in Betracht kämen (vgl. hierzu *Knemeyer* 2007, Rz. 54, S. 232). Das Land Nordrhein-Westfalen hat beispielsweise die Bestellung eines Beauftragten, der auch als „Staatskommissar“ (*Holtkamp* 2012, 162) bezeichnet wird, an den Haushaltsausgleich geknüpft (vgl. *Holtkamp/Fuhrmann* 2014, S. 145.). Die Entsendung von Staatskommissaren sei in diesem Fall jedoch weitgehend gescheitert (vgl. *Holtkamp* 2011, S. 243) und für die Kommunalaufsichten keine ernst zunehmende Handlungsoption (vgl. *Stolzenberg/Heinelt* 2013, S. 475f.). Dies zeige sich insbesondere daran, dass in Nordrhein-Westfalen die Bestellung eines Staatskommissars zwar vorgeschrieben wurde, für den Fall, dass eine Kommune im Haushaltssicherungskonzept (§ 110 Abs. 8 NKomVG) keinen Haushaltsausgleich darstellen kann (vgl. *Holtkamp/Fuhrmann* 2014, S. 145). Diese Möglichkeit werde jedoch in der Praxis gar nicht oder nur zeitweise in kleineren Kommunen angewendet (vgl. *Stolzenberg/Heinelt* 2013, S. 476). Im Bereich der Kommunalaufsichten weist dieses Aufsichtsinstrument folglich auf ein Steuerungsproblem in Form eines Steuerungsverzichts hin. Nach *Stolzenberg und Heinelt* (vgl. 2013, S. 475) strebten die Länder vor allem danach, dem Vorwurf der Mitschuld an der kommunalen Haushaltsmisere (vgl. hierzu *Rehm* 2011) zu entgehen. Andererseits würden Kommunen die Kontrolle der Kommunalaufsichten durch Privatisierungen, parteipolitische Kontakte zur Landesebene oder den Klageweg erschweren (vgl. *Stolzenberg/Heinelt* 2013, S. 476). Lücken bei der Genehmigung von Kassenkrediten (vgl. hierzu *Hansmann* 2011, S. 13) ermöglichten ihnen sogar, die hierarchische Steuerung zu umgehen (vgl. *Stolzenberg/Heinelt* 2013, S. 476). Nach *Zabler/Person/Ebinger* (vgl. 2016, S. 10) habe auch die Verschärfung dieser Genehmigungsvorbehalte keinen spürbaren Effekt auf die Verringerung der kommunalen Verschuldung gehabt.

Die entsandte Person des BMG ist insbesondere deshalb von dem Staatskommissar der Kommunalaufsichten zu unterscheiden, weil sie nur im Innenverhältnis der Spitzenorganisationen tätig werden soll. Eine Vertretung der Selbstverwaltungsorgane nach außen ist im GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz explizit ausgeschlossen worden (vgl.

Deutscher Bundestag 2017a, S. 12). Aufgrund dieses Kompetenzunterschieds zum Beauftragen der Kommunalaufsicht wird die vom Gesundheitsministerium entsandte Person auch als „kleiner Staatskommissar“ (Deutscher Bundestag 2017b, S. 21612 B) bezeichnet. Obwohl die Ausgestaltung der Kommunalaufsicht bislang als „Prototyp der klassischen Staatsaufsicht“ (Schuppert 1998, S. 831) herausgestellt wurde, ergeben sich nun durch das Aufsichtsmittel der entsandten Person weitere Überschneidungen mit der Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen in der GKV (vgl. Tab. 2). Dementsprechend wurde im dritten Abschnitt bereits angedeutet, dass aufgrund der Aufsicht über öffentlich-rechtliche (G-BA) bzw. Selbstverwaltungskörperschaften (KBV, GKV-Spitzenverband, MDS), dem zugrunde liegenden Spannungsverhältnis, dem Aufsichtsraum, der Aufsichtsart sowie dem Aufsichts Anlass von einer Vergleichbarkeit der Aufsichtstypen hinsichtlich ihrer Wesensart ausgegangen werden kann. Ähnlichkeiten bestehen auch hinsichtlich der *Aufsichtsfunktionen* (vgl. Knemeyer 2007, Rz. 11, 12, S. 221f.) und der *Aufsichtsmittel* (vgl. Oebbecke 2015, S. 240ff.). Bei der Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen in der GKV und den Kommunalaufsichten handelt es sich daher um zwei Aufsichtstypen, die eine ähnliche Wirkungsweise und Ausrichtung haben (vgl. Tab. 2).

Tabelle 2: Die zukünftige Aufsicht über Spitzenorganisationen in der GKV im Vergleich

Aufsichtstypen Merkmale	Aufsicht über Spitzenorganisationen in der GKV	Kommunalaufsicht
Charakteristikum	Spannungsverhältnis zwischen Aufsicht und Selbstverwaltung	Spannungsverhältnis zwischen Aufsicht und Selbstverwaltung
Aufsichtsart	Erweiterte Rechtsaufsicht	Erweiterte Rechtsaufsicht
Aufsichtsobjekt	Selbstverwaltungskörperschaften und Arbeitsgemeinschaften	Selbstverwaltungskörperschaften
Aufsichtsanlass	Rechtsverletzung	Unterstützung und Rechtsverletzung
Aufsichtsfunktion	Beratungs-, Kontroll- und Korrekturfunktion	Schutz- und Kontrollfunktion
Aufsichtsraum	Öffentlich-rechtlich und gegenüber Institutionen der Privatwirtschaft	Öffentlich-rechtlich
Aufsichtsmittel nach Rangfolge	Informationsrecht	Informationsrecht
– repressive	Beratung Verpflichtung Ersatzvorname Erhebung eines Zwangsgeldes bis zu einer Höhe von 10 Mio. Euro	Beanstandung Anordnung Ersatzvornahme
– präventive	Genehmigungs- und Anzeigenvorgehalte Bestellung einer entsandten Person	Genehmigungs- und Anzeigenvorbehalte Bestellung eines Staatskommissars

Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Schuppert 1998, Staatsaufsicht im Wandel, S. 832.

Beide Aufsichtstypen sind der *erweiterten Rechtsaufsicht* zuzuordnen, da sie auch über präventive Aufsichtsmittel verfügen (vgl. Oebbecke 2015, S. 239f.). Das *Informationsrecht* der Kommunalaufsichten ist insofern vergleichbar mit dem Umfang des Informationsrechts des BMG, als dass beide keinen Anfangsverdacht, sondern lediglich ein *nach-*

vollziehbares Informationsbedürfnis der Aufsichtsbehörde erfordern (vgl. *Breitkreuz* 2007, Rz. 6, S. 537f., *Oebbecke* 2015, S. 238).

Die *repressiven Aufsichtsmittel* der Kommunalaufsicht stimmen in ihrer Wirkung ebenfalls mit denen der Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen in der GKV überein (vgl. Tab. 2). Denn sie sollen dazu dienen die Beseitigung von Rechtsverletzungen durchzusetzen und dies ggf. auch zu erzwingen (vgl. *Schirmer/Kater/Schneider* 2011, Rz. 350, *Oebbecke* 2015). Wie in der Praxis der Sozialversicherung (vgl. *Fattler* 2008, Rz. 6, S. 9) sind die repressiven Aufsichtsmittel auch in der Aufsichtspraxis der Kommunalaufsichten problematisch. Hier führe eine Beanstandung (vgl. hierzu *Oebbecke* 2015, S. 240ff.) nicht zwangsläufig dazu, dass beispielsweise Werkverträge, die auf einem rechtswidrigen Beschluss basieren, rückgängig gemacht werden. Vielmehr gäbe sich die Kommunalaufsicht bereits mit der Aufhebung des rechtswidrig gefassten Beschlusses zufrieden (vgl. *Oebbecke* 2015, S. 241).

In Hinblick auf das erhöhte Zwangsgeld überschreiten die Aufsichtskompetenzen des BMG zukünftig sogar die der Kommunalaufsichten (§§ 172; 174 NKomVG). Abgesehen von den Unterschieden betreffend die Erhebung eines Zwangsgeldes sowie den verschiedenen ausgestalteten Kompetenzen der Staatskommissare ergibt sich bei näherem Hinsehen in der Praxis der Kommunalaufsicht eine Diskrepanz hinsichtlich der Frage, wann welches repressive Aufsichtsmittel angewendet wird (vgl. *Oebbecke* 2015). *Oebbecke* (vgl. 2015, S. 244) hat darauf hingewiesen, dass sich insbesondere die Rechtsprechung schwer damit tue, den Ermessenspielraum (vgl. hierzu *Maurer* 2011, S. 143, Rz. 7ff.) von Kommunalaufsichtsbehörden hinsichtlich der Geeignetheit des ausgewählten Mittels zu beurteilen. Im Kern gehe es dabei nicht darum ob (Entschließungsermessen, auch Opportunitätsprinzip), sondern wie die Aufsicht einschreiten sollte (Auswahlermessen) (vgl. *Maurer* 2011, S. 144, Rz. 7). Im Gegensatz zur Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisation in der GKV ist die Reihenfolge der anzuwendenden Aufsichtsmittel für die Kommunalaufsichten offenbar weniger präzise durch die Landesgesetzgeber vorgeschrieben worden. Gleichzeitig werde insbesondere die Finanzaufsicht im hohen Maße uneinheitlich ausgeübt (vgl. *Zabler/Person/Ebinger* 2016, *Person/Niemann* 2016). Die Gründe hierfür lägen in den individuellen Aufsichtsphilosophien der zuständigen Landratsämter, deren geringen Personalbesetzungen sowie in dem fehlenden regelmäßigen Austausch der Aufsichtsbehörden untereinander (vgl. *Geißler/Ebinger* 2015, S. 17).

Der Vergleich der entsandten Person des BMG mit dem Beauftragten der Kommunalaufsicht hat hier grundlegende Ähnlichkeiten zwischen den Aufsichtstypen aufgezeigt. Dabei wurde ebenfalls deutlich, dass der Gesetzgeber mit der entsandten Person dem BMG ein Aufsichtsmittel zur Verfügung gestellt hat, welches aufgrund seiner niedrigen Einsatzvoraussetzungen bislang weder in der Aufsicht über die Sozialversicherung noch in der Kommunalaufsicht bestand.

6 Schlussfolgerungen

Ziel dieses Beitrags war es, die durch das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz ausgelöste Regulierung von Strukturen der selbstverwalteten Spitzenorganisationen in der GKV sowie die Entwicklung der Aufsicht des Gesundheitsministeriums über diese Organisationen herauszuarbeiten. Hierzu wurden zunächst die bisherige Ausgestaltung der Spitzenorganisationen und die der Aufsicht des BMG dargestellt. Dabei wurde aufgezeigt, dass die

Spitzenorganisationen in der GKV sehr unterschiedlich aufgebaut sind. Die im vierten Abschnitt durchgeführte Analyse hat deutlich gemacht, dass die differenzierte Ausgestaltung der Spitzenorganisationen in der GKV weiterhin bestehen bleibt. Ein Ziel des GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetzes, nämlich die Aufsicht über die Spitzenorganisationen zu vereinheitlichen (vgl. Deutscher Bundestag 2016c, S. 21), ist im Wesentlichen erreicht worden. Darüber hinaus wurde hier verdeutlicht, inwiefern die Aufbau- und Ablauforganisation der Spitzenorganisationen in der GKV reguliert bzw. im Falle des MDS die Aufbaustruktur gesetzlich vorgegeben wurde. Dass letzteres nicht ungewöhnlich ist, zeigt sich an den bereits bestehenden Spitzenorganisationen in der GKV. Das Beispiel des MDS hat jedoch verdeutlicht, dass künftig das BMG für die Satzungsgenehmigung zuständig ist und diesbezüglich an Kompetenzen hinzugewonnen hat (vgl. 4.1). Die Neuausrichtung der Selbstverwaltungsstrukturen betrifft im besonderen Maße die KBV, für die die Wahl eines dritten Vorstandsmitglieds im Gegensatz zu den anderen Spitzenorganisationen nun verpflichtend ist (§ 79 Abs. 4, Satz 2 SGB V). Die Erweiterung bestehender Berichtspflichten sowie die Vorgabe, eine interne Revision zu errichten (4.2), zielen auf eine erhöhte Transparenz ab, was sich positiv auf das Informationsrecht der Aufsicht des BMG auswirken könnte. Schließlich hat die im vierten Abschnitt vorgenommene Analyse gezeigt, welche Regelungen eine Stärkung der Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen begünstigt haben (4.3). So kann das BMG künftig die repressiven Aufsichtsmittel auch auf privatwirtschaftlich organisierte Arbeitsgemeinschaften anwenden. Ergänzend wurde das erhebliche Zwangsgeld deutlich erhöht und die Gültigkeit der gesetzlichen Vorschriften im Bereich der Vermögensanlagen auf zumindest drei der hier betrachteten vier Spitzenorganisationen ausgeweitet. Weiterhin ist mit der entsandten Person ein zusätzliches Aufsichtsmittel geschaffen worden, das die Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen der GKV zukünftig grundlegend verändern kann.

Hierzu hat der Vergleich der BMG-Aufsicht mit der Kommunalaufsicht Erkenntnisse in mehrfacher Hinsicht geliefert: Erstens sind die beiden Aufsichtstypen nicht nur aufgrund der ihre Aufsichtsobjekte charakterisierenden Selbstverwaltungsstruktur, sondern insbesondere in Hinblick auf das grundlegende Spannungsverhältnis vergleichbar. Zweitens wurden Unterschiede in der Ausgestaltung der Anwendung der Aufsichtsmittel in der Aufsichtspraxis des Gesundheitsministeriums im Vergleich zur Kommunalaufsicht deutlich, die es rechtfertigen auch weiterhin von zwei verschiedenen Aufsichtstypen zu sprechen. Drittens wurde aufgezeigt, dass sich die BMG-Aufsicht durch das Aufsichtsmittel der entsandten Person an die Kommunalaufsicht angenähert hat, da dies die Zweckmäßigkeit des Aufsichtshandelns des BMG betont. Obwohl hier herausgearbeitet wurde, dass die entsandte Person insbesondere das bestehende Informationsrecht des BMG stärkt, deutet dieses Aufsichtsmittel, auch aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe, auf eine Verschiebung von der Rechts- zur Zweckmäßigkeitenaufsicht hin. Dementsprechend lässt sich feststellen, dass die Aufsicht des BMG ihren ursprünglichen Fokus auf die Rechtsaufsicht verloren hat und somit zumindest aus dem „Schatten“ (Khuth 1997, S. 5) der Kommunalaufsicht tritt. Sollte sich dies durch die zukünftige Aufsichtspraxis bestätigen, könnte eine Folge dieser Entwicklung sein, dass sich der grundlegende Charakter und somit das Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht *dauerhaft* zugunsten der staatlichen Aufsicht verschiebt.

Die Einführung der Berichtspflicht des BMG über seine Aufsichtshandlungen bezüglich der entsandten Person sowie des Erlasses von Verpflichtungsbescheiden (vgl. Bundesrat 2017, Art. 1 Nr. 4a, S. 4; Nr. 12, S.11) deutet hingegen daraufhin, dass künftig das

tatsächliche Einschreiten der Aufsicht und somit das Entschließungsermessen (vgl. *Maurer* 2011, S. 143f., Rz. 7; Bundessozialgericht 2006, B 1 A2/05 R, Rz. 32) kontrolliert oder gar in Frage gestellt (vgl. Deutscher Bundestag 2017c, S. 16) wird. Vor allem die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit, also die Auswahl des Aufsichtsmittels, könnte so überwacht werden. Eine vergleichbare gesetzlich geregelte parlamentarische Kontrolle der Aufsicht über die Spitzenorganisationen der anderen Sozialversicherungszweige, die teilweise dem BVA und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales obliegt (§ 90 Abs. 2a SGB IV), besteht hingegen nicht. Abschließend stellt sich daher die Frage, ob das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz für den Beginn einer Neuausrichtung der Aufsicht über die Sozialversicherung insgesamt steht. Trifft dies zu, stellt der hier herausgearbeitete Umbruch der Aufsicht des BMG über die Spitzenorganisationen der GKV einen Anknüpfungspunkt zu einer vertiefenden Betrachtung zukünftiger Herausforderungen im Spannungsfeld der Aufsicht über die Sozialversicherung dar.

Literatur

- Bandelow, Nils C./Schade, Mathieu* 2008: Die Gesundheitsreform der Großen Koalition: Strategische Erfolge im Schatten des Scheiterns, in: *Fischer, Thomas/Kießling, Andreas/Novy, Leonard* (Hrsg.): Politische Reformprozesse in der Analyse, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 2008, S. 85-144.
- Beerheide, Rebecca* 2016: „GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz: Ministerium verschärft die Aufsicht“, 113(47), Online verfügbar unter: www.aerzteblatt.de/archiv/183954/GKV-Selbstverwaltungsstaerkungsgesetz-Ministerium-verschaerft-die-Aufsicht, Stand: 26.04.2017.
- Behaghel, Katrin* 1994: Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung: Ein Verbandssystem unter Stress, in: Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 18, Frankfurt am Main: Campus.
- Beyer, Jürgen* 2015: Pfadabhängigkeit, in: *Wenzelburger, Georg/Zohlhöfer, Reimut* (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer VS, S. 149-171.
- Bogs, Harald* 1973: Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen des Vereins für Versicherungswirtschaft, 75, Berlin: Duncker & Humblot.
- Brandt, Thomas* 2014: Kommentierung §§ 80, 83 und 85 SGB IV, in: *Kreikebohm, Ralf* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch IV Kommentar, 2. Aufl., München: C.H. Beck, S. 412-432.
- Breitkreuz, Tilmann* 2007: Kommentierung § 88 SGB IV, in: *Winkler, Jürgen* (Hrsg.), Sozialgesetzbuch IV, Lehr- und Praxiskommentar, Baden-Baden: Nomos, S. 536-538.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* 2016: Konsultation 02/2016: Entwurf der MaRisk in der Fassung vom 18.02.2016, Online verfügbar unter: https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Konsultation/2016/kon_0216_marisk-novelle_2016.html, Stand: 18.07.2017.
- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* 2014: Aufgaben & Geschichte der BaFin, Online verfügbar unter: https://www.bafin.de/DE/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte_node.html, zul. geändert: 31.03.2014, Stand: 26.04.2017.
- Bundestag* 2017: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages zum GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz, Drs. 55/17, 27.01.2017.
- Bundesversicherungsamt* 2015: Tätigkeitsbericht, Online verfügbar unter: www.bundesversicherungsamt.de/service/publikationen.html, Stand: 03.05.2017.
- Bundesversicherungsamt* 2014: Rundschreiben „Finanzanlagemanagement von bundesnahen Einrichtungen; hier: Empfehlung des Bundesministeriums der Finanzen für Mindestanforderungen an ein Finanzanlagemanagement (Stand: 31. Oktober 2014), Az.: 511 – 4110.02-134/2012, Online verfügbar unter:

- <http://www.bundesversicherungsamt.de/aufsicht/finanzen-und-vermoegen-der-sozialversicherungstraeger/finanzenanlagenmanagement.html>, Stand: 18.07.2017.
- Bundesversicherungsamt* 2013: Rundschreiben „Richtlinie für die Anlage und Verwaltung der liquiden Vermögensmittel (Anlagerichtlinie)“, Az.: V1 – 4110.02-134/2012, Online verfügbar unter: <http://www.bundesversicherungsamt.de/aufsicht/finanzen-und-vermoegen-der-sozialversicherungstraeger/finanzenanlagenmanagement/browse/1.html>, Stand: 18.07.2017.
- Bundesversicherungsamt* 2008: Arbeitspapier Outsourcing, Stand: 23.06.2008, Online verfügbar unter: <http://www.bundesversicherungsamt.de/aufsicht/vergaberecht-sonstige-angelegenheiten-der-sozialversicherung/browse/1.html>, Stand: 18.07.2017.
- Butterwegge, Christoph* 2012: Krise und Zukunft des Sozialstaates, 4., überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden: Springer VS.
- Deutscher Bundestag* 2017a: Drs. 18/11009, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Gesundheit, 25.01.2017.
- Deutscher Bundestag* 2017b: Drs. 18/215, Plenarprotokoll, 26.01.2017.
- Deutscher Bundestag* 2017c: Wortprotokoll der 100. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Öffentliche Anhörung zum GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz, Nr. 18/100, 16.01.2017.
- Deutscher Bundestag* 2016a: Drs. 18/7464, Antwort der Bundesregierung, „Immobilienengeschäfte der Kassenärztlichen Bundesvereinigung und mögliche aufsichtsrechtliche Versäumnisse der Bundesregierung“, 04.02.2016.
- Deutscher Bundestag* 2016b: Drs. 18/7832, Antwort der Bundesregierung, „Wertpapiergeschäfte der Kassenärztlichen Bundesvereinigung und möglicher Handlungsbedarf der Bundesregierung“, 10.03.2015 [sic! 2016].
- Deutscher Bundestag* 2016c: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Selbstverwaltung der Spitzenorganisationen in der gesetzlichen Krankenversicherung sowie zur Stärkung der über sie geführten Aufsicht (GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz), Drs. 18/10605, 09.12.2016.
- Döhler, Marian* 2015: Das Politikfeld als analytische Kategorie, in: *der moderne staat*, 8. Jg., H. 1, S. 51-69.
- Döhler, Marian* 2011: Wie Ministerien (versuchen) Bundesbehörden (zu) steuern, in: *Verwaltungsarchiv*, Jg. 102, H. 1, S. 110-133.
- Döhler, Marian/Wegrich, Kai* 2010: Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, in: *dms – der moderne staat*, H. 1/2010, S. 31-52.
- Döhler, Marian/Manow, Philip* 1995: Formierung und Wandel eines Politikfeldes: Gesundheitspolitik von Blank zu Seehofer, MPIfG Discussion Paper, No. 95/6.
- Elten, Katharina van* 2016: Dissens und Konfliktlinien in der ärztlichen Selbstverwaltung, in: *Sack, Detlef/Strünck, Christoph* (Hrsg.), *Verbände unter Druck. Protest, Opposition und Spaltung in Interessenorganisationen*, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26. Jg., Sonderheft 2, S. 217-232.
- Etscheid, Mario* 2009: Fachaufsicht neu denken und gestalten, Siegburg: Reckinger.
- Fattler, Frank* 2008: Kommentierung § 89 SGB IV, in: *Hauck, Karl/Noftz, Wolfgang* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch IV Kommentar*, 50. Lfg. X/08, Berlin: Erich Schmidt.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2017: Krankenkassen ärgern sich über Präventionszwang, 17.07.2017, Nr. 163, S. 15.
- Geißler, René/Ebinger, Falk* 2015: Die Kommunalaufsicht im Spannungsfeld der Erwartungen, in: *Die innovative Verwaltung*, 37. Jg., H. 10, S. 14-17.
- Gemeinsamer Bundesausschuss* 2017a: Geschäftsordnung, Online verfügbar unter: https://www.g-ba.de/downloads/62-492-1332/GO_2016-10-20_iK-2017-01-20.pdf, Stand: 25.04.2017.
- Gemeinsamer Bundesausschuss* 2017b: „Der Gemeinsame Bundesausschuss stellt sich vor“, Online verfügbar unter: www.g-ba.de/institution/struktur/, Stand: 25.04.2017.
- Gerlinger, Thomas* 2012: Die Bedeutung der gemeinsamen Selbstverwaltung im Steuerungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung, in: *Jahrbuch für kritische Medizin und Gesundheitswissenschaften*, Bd. 47, S. 141-162.
- Hansmann, Marc* 2011: Kommunalfinanzen in der Krise. Problemlagen und Handlungsansätze im Überblick, in: *ders.* Hrsg., *Kommunalfinanzen in der Krise*, Berlin: Wissenschafts-Verlag, S. 13-29.

- Holtkamp, Lars/Fuhrmann, Tobias* 2014: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Steuerschraube und Staatskommissar. Eine Zwischenbilanz zum Stärkungspakt, in: *der gemeindehaushalt*, 7/2014, S. 145-148.
- Holtkamp, Lars* 2012: Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, Lars* 2011: Kommunale Krisenstrategien bei leeren Kassen, in: *Hansmann, Marc* (Hrsg.), *Kommunalfinanzen in der Krise*, Berlin: Wissenschafts-Verlag, S. 238-252.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung 2017: „Unsere Aufgaben“, Online verfügbar unter: www.kbv.de/html/434.php, Stand: 26.04.2017.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung 2016: Satzung der Kassenärztlichen Bundesvereinigung, Stand: 24. Dezember 2016, Online verfügbar unter: http://www.kbv.de/media/sp/Satzung_der_KBV.pdf, Stand: 25.04.2017.
- Klenk, Tanja* 2012: Deutschland: Korporatistische Selbstverwaltung zwischen Staat und Markt, in: *Klenk, Tanja* u.a., *Abkehr vom Korporatismus?*, Frankfurt am Main: Campus, S. 51-117.
- Kluth, Winfried* 1997: Funktionale Selbstverwaltung, in: *Jus Publicum*, Beiträge zum öffentlichen Recht, Bd. 26, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Knemeyer, Franz-Ludwig* 2007: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden und Kreise (Kommunalaufsicht), in: *Mann, Thomas/Püttner, Günther* (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd. 1, Berlin: Springer, S. 217-243.
- Kuhrt Nicola* 2014: „Der streitbare Ärztefunktionär geht“, 16.01.2014, Spiegel online, Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/medizin/andreas-koehler-chef-der-kbv-legt-sein-amt-nieder-a-943870.html>, Stand: 26.04.2017.
- Maurer, Hartmut* 2011: Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München: C. H. Beck.
- Medizinischer Dienst des Spitzenverbands Bund der Krankenkassen 2017: „Medizinische- und pflegefachliche Expertise“, Online verfügbar unter: www.mds-ev.de/der-mds, Stand: 26.04.2017.
- Oebbecke, Janbernd* 2015: Kommunalaufsicht, in: *Die Verwaltung*, 48. Jg., H. 2, S. 233-257.
- Pfeiffer, Doris* 2009: Herausforderungen an ein qualitätsorientiertes Gesundheitssystem der Zukunft aus Sicht des GKV-Spitzenverbandes, in: *Bandelow, Nils C./Eckert, Florian/Rüsenberg, Robin* (Hrsg.), *Gesundheit 2030*, Wiesbaden: Springer VS, S. 128-134.
- Person, Christian/Niemann, Friederike-Sophie* 2016: Kommunale Finanzaufsicht im Ländervergleich: Zur Relevanz heterogener Umsetzungspraxis, in: *Junkernheinrich, Martin* u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für öffentliche Finanzen*, Bd. 2, Berlin: Wissenschaftsverlag, S. 407-420.
- Pressel, Holger* 2012: Der Gesundheitsfonds, Wiesbaden: Springer VS.
- Rehm, Hannes* 2011: Finanzkrise und Kommunalfinanzen, in: *Hansmann, Marc* (Hrsg.), *Kommunalfinanzen in der Krise*, Berlin: Wissenschafts-Verlag, S. 33-48.
- Reiners, Hartmut* 2009: Wettbewerb, Regulierung, Selbstverwaltung: Wer stellt die medizinische Versorgung sicher?, in: *Bandelow, Nils C./Eckert, Florian/Rüsenberg, Robin* (Hrsg.), *Gesundheit 2030*, Wiesbaden: Springer VS, S. 84-96.
- Schirmer, Herwig/Kater, Horst/Schneider, Fred*: Aufsicht in der Sozialversicherung. Ergänzbare Handbuch für die Praxis, Stand: 23. Lfg VII 12, Berlin: Erich Schmidt.
- Schommers, Werner* 2014: Die Revision in einem modernen öffentlich-rechtlichen Dienstleistungsunternehmen, in: *Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See* (Hrsg.), *Kompass*, 124. Jg., S. 3-9.
- Schuppert, Gunnar Folke* 1998: Staatsaufsicht im Wandel, in: *Die öffentliche Verwaltung*, H. 19, S. 831-837.
- Schütte-Geffers, Cornelia* 2014: Kommentierung § 87 SGB IV, in: *Kreikebohm, Ralf* (Hrsg.), *Sozialgesetzbuch IV Kommentar*, 2. Aufl., München: C. H. Beck, S. 433-439.
- Sichert, Markus* 2013: Die Arbeitsgemeinschaft als Akteur in der GKV – Von offenen Kooperationsgewinnen und verborgenen Kontrollverlusten, in: *Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS)*, H. 4, 2013, S. 129-138.
- Smollich, Thomas* 2011: Kommentierung § 170 NKomVG, in: *Blum, Peter* u.a. (Hrsg.), *NKomVG-Kommentar, Praxis der Kommunalverwaltung*, Wiesbaden: Kommunal- u. Schulverlag.

- Spitzenverband Bund der Krankenkassen* 2017: Stellungnahme des GKV-Spitzenverbandes vom 09.01. 2017 zur öffentlichen Anhörung zum GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz, Online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a14/anhoeungen/Stellungnahmen-svsg-inhalt/487870>, Stand: 18.07.2017.
- Spitzenverband Bund der Krankenkassen* 2016: Satzung des GKV-Spitzenverbandes, genehmigt am 12.06.2016, Online verfügbar unter: https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/gkv_spitzen-verband/wir_ueber_uns/organisation/20160712_Satzung_GKV-Spitzenverband_genehmigt.pdf, Stand: 25.04.2017.
- Stolleis, Michael* 2001:, Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1 Grundlagen der Sozialpolitik, S. 203-332, Baden-Baden: Nomos.
- Stolzenberg, Philipp/Heinelt, Hubert* 2013: „Die Griechen von NRW“. Kommunale Rettungsschirme der Bundesländer, in: dms – der moderne staat, Bd. 6, H. 2, S. 463-484.
- Thelen, Peter* 2016: „Kassenärzte verzoeken sich mit Schrottpapieren“, Handelsblatt 24.02.2016, Nr. 38, S. 8.
- Wasem, Jürgen/Matusiewicz, David/Staudt, Susanne* u.a. 2013: Akteure des Gesundheitssystems in Deutschland, in: *Wasem, Jürgen/Staudt, Susanne/Matusiewicz, David* (Hrsg.), Medizinmanagement, S. 49-116, Berlin: Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Zabler, Steffen/Person, Christian/Ebinger, Falk* 2016: Finanzaufsicht in den Ländern: Struktur, Recht und ihr (fraglicher) Effekt auf die kommunale Verschuldung, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Bd. 66, H. 1, S. 6-12.

Anschrift der Autorin:
li.marienfeld@gmx.de

Stefanie Vedder/Sylvia Veit

Politische Kultur und die Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht und erklärt Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern hinsichtlich des Politisierungsgrades von Verwaltungseliten. Während gängige Erklärungsansätze der Politisierungsforschung hier nicht greifen, erweist sich ein bisher kaum beachteter Faktor – die primäre Sozialisation in einer spezifischen regionalen politischen Kultur – als erklärungskräftig. Demnach begründet die stärker konsensdemokratisch geprägte politische Kultur der neuen Bundesländer eine geringere Nähe der dort sozialisierten Spitzenbeamt*innen zur Politik. Grundlage der Untersuchung sind die Biographien aller beamteten Staatssekretär*innen (oder Äquivalent) in den deutschen Bundesländern (Stichtag 15. Januar 2016).

Abstract

Political Culture and party politicization of state secretaries in East and West Germany

The article examines and explains differences between the old (West) and new (East) federal states in Germany in regard to the level of their top civil servants' politicization. While we cannot resort to established argumentations, a so far rather underrepresented factor in this context – primary socialization and political culture – shows to be significant. According to this, the more strongly consensus-oriented political culture in East Germany causes a lesser affinity to political activity in civil servants. Our research is based on a biographical analysis of all individuals who held an office as state secretary (or equivalent) in a federal state ministry on January 15th 2016.

Schlagworte: Ministerien, Staatssekretär*innen, Politisierung, Bundesländer, politische Kultur

Key words: Germany, ministries, top civil servants, politicization, political culture

1 Einleitung

In der klassischen Weberianischen Verwaltung zeichnen sich Beamt*innen unter anderem durch eine ausgeprägte parteipolitische Neutralität aus. Die Distanz zur Politik schlägt sich in diesem Verwaltungsmodell üblicherweise auch in klar getrennten Karrierewegen von Politiker*innen und Beamt*innen nieder (vgl. *Derlien* 2008, S. 304). Die Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer weisen diesbezüglich jedoch eine hohe Varianz auf. So war etwa der zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Beitrags amtierende Staatssekretär im Hessischen Justizministerium, Thomas Metz, während seines Studiums und der darauffolgenden Tätigkeit als Richter lange Jahre parteipolitisch tätig, unter anderem als Vorsitzender der CDU in der Stadt Lorsch. Zudem engagierte er sich in mehreren Wahlperioden

als Stadtverordneter. Metz ist damit keineswegs ein untypischer Fall. Fast alle derzeitigen hessischen Staatssekretär*innen haben sich in ihrer Vita parteipolitisch engagiert und häufig auch Wahlmandate innegehabt. Ein anderes Bild zeigt sich in Mecklenburg-Vorpommern: Staatssekretär*innen mit ausgeprägtem parteipolitischen Engagement bilden hier eine Ausnahme. Wenngleich Hessen und Mecklenburg-Vorpommern Extremfälle einer besonders stark bzw. schwach ausgeprägten Parteipolitisierung der Spitzenbeamt*innen darstellen, sind die beschriebenen Unterschiede auch insgesamt im Vergleich zwischen neuen und alten Bundesländern feststellbar: Unter den Spitzenbeamt*innen in den neuen Bundesländern finden sich anteilig weniger Parteimitglieder und Personen mit Parteiämtern sowie weniger Mandatsübernahmen. Angesichts ähnlicher institutioneller Rahmenbedingungen und vergleichbarer funktionaler Anforderungen an das höchste Verwaltungsamt in den deutschen Bundesländern sind diese Unterschiede erklärungsbedürftig.

Vor diesem Hintergrund zielt dieser Beitrag darauf ab, Ost-West-Unterschiede in der Parteipolitisierung von Spitzenbeamt*innen genauer zu beschreiben und zu erklären. Unsere zentrale Hypothese ist, dass die Ost-West-Unterschiede Resultat der Prägung der späteren Spitzenbeamt*innen durch eine verschiedenartige politische Kultur aufgrund der deutschen Teilung bis 1989 sind. Um dies zu überprüfen, werden biographische Daten aller Spitzenbeamt*innen in den Ministerialverwaltungen der deutschen Bundesländer¹, die zum Stichtag 15. Januar 2016 im Amt waren (n=197), ausgewertet.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Abschnitt wird die Politisierung der Verwaltung als Forschungsfeld umrissen, um die Relevanz der Forschungsfrage zu begründen und die Basis für die Hypothesenbildung im dritten Abschnitt zu legen. Nach einer kurzen Darstellung des methodischen Vorgehens (vierter Abschnitt) werden im fünften Abschnitt wesentliche deskriptive Erkenntnisse zu den Merkmalen von Staatssekretär*innen in Ost und West präsentiert, bevor anschließend der Zusammenhang zwischen politischer Kultur und der Parteipolitisierung von Staatssekretär*innen untersucht wird. Das Fazit fasst die zentralen Erkenntnisse zusammen und diskutiert die Grenzen der vorliegenden Studie sowie deren Implikationen für die weitere Forschung.

2 Politisierung der Verwaltung als Forschungsfeld

Die Politisierung der öffentlichen Verwaltung in ihren verschiedenen Facetten ist ein Kernthema der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung (siehe u.a. *Hustedt/Houlberg Salomonsen* 2014, *Dahlström* 2008, *Fleischer* 2016, *Ennser-Jedenastik* 2014, *Peters/Pierre* 2004a, *Kopecký u.a.* 2016, *Lewis* 2012), wobei verschiedene Formen der Politisierung – wie etwa die formale oder die funktionale Politisierung (*Mayntz/Derlien* 1989, *Ebinger/Schmitt* 2010) – unterschieden werden. Die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehende Parteipolitisierung nimmt die Bedeutung parteipolitischer Bindungen und Aktivitäten für Rekrutierungs- und Beförderungsentscheidungen in der öffentlichen Verwaltung (z.B. *Kopecký u.a.* 2016) in den Blick.

Ein zentrales Argument für die Existenz von Parteipolitisierung in Form parteipolitischer Patronage ist die Notwendigkeit politischer Kontrolle: Da das Verhältnis zwischen Minister*in und Ministerialbürokratie „ein durch Informationsasymmetrien gekennzeichnetes Delegationsverhältnis“ (*Manow* 2005, S. 245) ist, setzen Minister*innen verschiedene Kontrolltechniken ein, zu denen auch personalpolitische Entscheidungen gehören (*Manow* 2005, *Kopecký u.a.* 2016). Parteipolitisierung kann aus verschiedenen Gründen

negative Wirkungen entfalten. Sie kann zum einen die Neutralität des Verwaltungshandelns gefährden, wenn Parteien über entsprechend besetzte Schlüsselpositionen im Sinne ihrer Klientel Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen nehmen. Zum anderen kann Parteipolitisierung auch dazu führen, dass bei Stellenbesetzungen und Beförderungsentscheidungen das Leistungsprinzip ausgehebelt wird, was Effizienzeinbußen und fachlich fragwürdige Entscheidungen zur Folge haben kann. Im Extremfall kann eine starke Parteipolitisierung nicht nur zu Legitimitätsverlusten führen (*Dahlström/Niklasson* 2013, S. 891), sondern auch Einschränkungen in der Rechtsstaatlichkeit mit sich bringen.

Das Bewusstsein für die negativen Seiten und Risiken der Parteipolitisierung sollte jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass ein gewisses Maß an Politisierung in demokratischen Systemen funktional ist (vgl. *Hojnacki* 1996, S. 159). Insbesondere die in der Politisierungsliteratur häufig im Fokus stehende Ministerialverwaltung ist keineswegs nur „Instrument der Politik“, sondern nimmt eine zentrale Stellung in Prozessen der Politikformulierung ein (*Smeddinck/Tils* 2002, *Mayntz/Scharpf* 1975, *Schnapp* 2004, *Hustedt* 2013, *Baruth/Schnapp* 2015, *Behnke* 2016, *Bach* 2012). Ministerialbeamt*innen entwerfen nicht nur den Großteil der erfolgreichen Gesetzentwürfe (vgl. *Veit* 2010, S. 43, *Kropp* 2008), sie führen auch Verhandlungen mit Interessengruppen und koordinieren Abstimmungs- und Aushandlungsprozesse im Mehrebenensystem, um mehrheitsfähige Policy-Entwürfe und Gesetzesvorlagen zu entwickeln (vgl. *Schnapp* 2001, S. 17, *Hegele/Behnke* 2013). Die Tätigkeit der Ministerialbeamt*innen ist deshalb in hohem Maße politisch. Um den damit verbundenen Anforderungen gerecht zu werden, ist ein Gespür für politische Prozesse nötig. Ministerialbeamt*innen müssen den Willen der politischen Leitung antizipieren und die Durchsetzungsfähigkeit von Policy-Entwürfen in Kabinett und Parlament richtig einschätzen.

Nicht ohne Grund sind die höchsten Beamt*innen in Deutschland – Staatssekretär*innen und ergänzend auf Bundesebene Ministerialdirektor*innen sowie einige Behördenleiter*innen – „politische Beamt*innen“, die nach § 54 Bundesbeamtengesetz jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Für die Besetzung dieser Positionen sind persönliche und politische Loyalitätskriterien – anders als für niedrigere hierarchische Ränge – formal zulässig. In der Institution der „politischen Beamt*innen“ spiegelt sich die Notwendigkeit der Sicherstellung der politischen Responsivität der Verwaltung wider. Hierfür benötigen die Politiker*innen innerhalb der Verwaltung loyale Führungskräfte, die in ihrem Sinne Entscheidungen treffen und denen sie vertrauen können (*Jann/Veit* 2010, S. 19). Eine grundsätzliche Übereinstimmung in wesentlichen politisch-ideologischen Fragen ist dabei ebenso von Vorteil wie entsprechende (parteipolitische) Netzwerke. Insofern ist es wenig verwunderlich, dass in den vergangenen Jahrzehnten nur in sehr wenigen Ausnahmefällen Staatssekretär*innen auf Bundesebene einer anderen Partei als „ihre/r“ Minister*in angehörten (*Fleischer* 2016). Bei der Besetzung von Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung spielen somit sowohl meritokratische als auch politische Kriterien eine Rolle. Ob sich die letztgenannte Anforderung im politisch-administrativen System eines Staates auch in einer ausgeprägten Parteipolitisierung der Ministerialverwaltung widerspiegelt – oder ob die Politisierung vielmehr primär funktional ist, wie beispielsweise in Dänemark (*Christensen* 2004, *Christensen/Klemmensen/Opstrup* 2014) – hängt von verschiedenen Faktoren ab.

Erstens spielt hierfür eine Rolle, in welchem Umfang eine parteipolitische Tätigkeit von Beamt*innen formal zulässig ist. In Deutschland gibt es hierzu nur geringe Restriktionen: Beamt*innen dürfen nicht nur Mitglied einer Partei werden, sondern auch für Par-

lamentsmandate kandidieren sowie Kommunalmandate oder Parteiämter innehaben. Lediglich im Falle einer erfolgreichen Wahl in einen Landtag, den Bundestag oder das Europäische Parlament müssen Beamt*innen nach §40 Bundesbeamtengesetz aus dem Amt ausscheiden. Diese Unvereinbarkeit von Amt und Mandat findet sich – mit leichten Abwandlungen – auch in den Abgeordnetengesetzen der Länder wieder.²

Zweitens hängt das Ausmaß der Parteipolitisierung davon ab, ob es neben der leitenden Beamtenschaft in der Linienorganisation der Ministerien noch andere Posten gibt, deren Inhaber*innen politiknahe Aufgaben wahrnehmen und ggf. auch in Konkurrenz zur Ministerialverwaltung Einfluss im Policy-Prozess entwickeln. Ein Beispiel hierfür wären die politischen Kabinette in Frankreich (*Rouban* 2004), Belgien (*Dierickx* 2003) oder Österreich (*Treib* 2012), die mit Parteiloyalist*innen besetzt werden und mit Blick auf die Möglichkeit der Aufgabendelegation und die Policy-Beratung aus Sicht der Minister*innen eine Alternative zur klassischen Ministerialverwaltung bilden. In Deutschland wurden zwar die Leitungsstäbe seit den 1980er-Jahren sukzessive ausgebaut (*Hustedt* 2013), politische Kabinette im eigentlichen Sinne gibt es hier aber nicht.

Drittens spielen auch Merkmale wie die ideologische Distanz zwischen den Parteien innerhalb eines Staates oder der vorherrschende Politikstil eine Rolle. Ist der Politikstil eher konsensual und ist die ideologische Distanz zwischen den Parteien eher gering – ein typisches Beispiel hierfür wäre Schweden in den 1960er und 1970er-Jahren – besteht kaum Anlass dazu, die Ämtervergabe zu politisieren (*Peters/Pierre* 2004b).

Die beiden letztgenannten Erklärungsansätze gehen von einer funktionalistischen Perspektive aus, welche in der international vergleichenden Politisierungsforschung häufig eingenommen wird (*Askim/Karlson/Kolltveit* 2016). Hier steht die Nachfrageseite im Mittelpunkt: Minister*innen als politische Prinzipale treffen Personalentscheidungen, um bestimmte Ziele – z.B. eine erhöhte Kontrolle der Bürokratie – zu erreichen. Für die Forschung ist dabei insbesondere interessant, welche Kriterien die Auswahlentscheidung der/die Minister*in prägen (vgl. *Veit/Scholz* 2016, S. 520). Eine andere mögliche Perspektive ist eher angebotsorientiert: Da bei der Personalauswahl verschiedenste Kriterien eine Rolle spielen, ist der Pool potentieller Kandidat*innen für ein Spitzenamt in der Regel eher klein (vgl. *Fleischer/Seyfried* 2015, S. 204, *Bach/Veit* 2016, S. 8). Für die Frage, wer überhaupt in diesen Pool gelangt, spielen tradierte Karrierewege, Selektionsmechanismen und kulturell geprägte Sozialisationsbedingungen im gesamten Lebenslauf eine Rolle. Folglich wäre es auch möglich, dass Unterschiede im Grad der Parteipolitisierung bei gleichen funktionalen Bedingungen und vergleichbaren Auswahlkriterien der politischen Prinzipale auftreten, weil der Pool potentieller Kandidat*innen aufgrund vorgelagerter Sozialisationsbedingungen anders zusammengesetzt ist. Diese Perspektive leitet die Hypothesenbildung bezüglich des in der Literatur bisher kaum beleuchteten³ Erklärungsfaktors „politische Kultur“ in diesem Aufsatz an.

3 Die Bedeutung der politischen Kultur

Ausgangspunkt der Hypothesenbildung ist die Beobachtung, dass sich bezüglich des Umfangs der Politisierung ihrer Spitzenbeamt*innen Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern finden. *Holtkamp* (2008) weist darauf hin, dass sich ost- und westdeutsche Bundesländer in ihrer politischen Kultur unterscheiden. Er greift hierfür auf die Kategorisierung von politischen Systemen anhand ihrer institutionellen Merkmale in idealtypische

Demokratiemodelle zurück, die bereits seit den späten 1960er-Jahren fest etabliert ist. Als normative Extrempole wurden dabei zur Beschreibung der Regeln der Entscheidungsfindung die Konzepte Konsens- (politische Entscheidungen durch Verhandlungen) und Konkurrenzdemokratie (Mehrheitsprinzip) definiert (Lehmbruch 2012). Grundsätzlich ist eine beliebige Übertragung dieser für Nationalstaaten entworfenen Kategorisierung auf unterschiedliche Ebenen denkbar (siehe z.B. den Versuch einer Charakterisierung der EU von Pelinka 2010). In diesem Sinne transferiert Holtkamp (2008) die Konzepte der Konsens- und Konkurrenzdemokratie auf die kommunale Ebene. Dabei rückt er die „Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmuster der kommunalen Akteure“ (Holtkamp/Bogumil 2016, S. 8) in den Mittelpunkt. Als Merkmale für die Entscheidung über Konsens- oder Konkurrenzdemokratie zieht er neben der Kommunalverfassung und der Größe der Gemeinden insbesondere die „lokale[n], politisch-kulturelle[n] Faktoren“ (ebd.) heran, die sich aus der geschichtlichen Entwicklung einer Region herleiten lassen.

Er kommt zu dem Schluss, dass die neuen Bundesländer im Vergleich zu ihren westlichen Pendanten insgesamt als stärker konsensdemokratisch eingestuft werden müssen und erklärt dies mit den Nachwirkungen eines durch die SED begründeten „unpolitischen Modell[s]“ (Bogumil/Holtkamp 2006, S. 42)⁴. Die politische Sozialisation in der DDR und nachfolgend in den neuen Bundesländern geht also einher mit einer größeren Distanz zur Politik. Diese bezieht sich vornehmlich auf ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber politischen Parteien (vgl. z.B. Holtmann et al. 2015, S. 39; Schoon 2016, S. 220), kann sich aber auch im Rollenverständnis von Beamt*innen niederschlagen: So stellte beispielsweise Schröter in einer qualitativen Studie zur Wendezeit fest, dass „die Ost-Berliner ihre Tätigkeit im Jahr 1990 weitaus seltener im Zwischenbereich von Politik und Verwaltung angesiedelt sahen“ (vgl. Schröter 1992, S. 8). Aus den genannten Gründen vermuten wir, dass im Osten sozialisierte Beamt*innen durchschnittlich weniger politisiert sind als ihre im Westen sozialisierten Kolleg*innen. Aufgrund der insgesamt eher geringen Mobilität von Beamt*innen zwischen den Bundesländern von Ost nach West (vgl. Klose/Hoffmann-Lange 2008, S. 352f.), sollte sich dieses auch in einem niedrigeren Grad der Parteipolitisierung in den neuen Bundesländern im Vergleich zu den alten Bundesländern widerspiegeln. Diese Argumentation führt zu den folgenden Hypothesen:

*H1a: Spitzenbeamt*innen in den neuen Bundesländern wurden meist im Osten sozialisiert.*

*H1b: Spitzenbeamt*innen in den alten Bundesländern wurden meist im Westen sozialisiert.*

*H2: In den neuen Bundesländern weisen weniger Spitzenbeamt*innen eine Politiknähe auf als in den alten Bundesländern.*

*H3: Im Osten sozialisierte Spitzenbeamt*innen weisen eine geringere Politiknähe auf als im Westen sozialisierte Spitzenbeamt*innen.*

Bevor nachfolgend die Operationalisierung dieser Hypothesen erläutert wird, möchten wir besonders darauf hinweisen, dass der Bundesländervergleich ein gleichsam ideales Design für die vergleichende Politisierungsforschung bietet, da hier institutionelle und strukturelle Erklärungsfaktoren (Struktur der Exekutive sowie mit leichten Abstrichen Merkmale des Parteiensystems und rechtliche Rahmenbedingungen) weitgehend konstant gehalten werden können und es deshalb möglich ist, den Einfluss anderer Faktoren zu prüfen.

4 Methodik

Datengrundlage

Die Grundgesamtheit der Fälle zur Überprüfung unserer Hypothesen umfasst alle beamteten Staatssekretär*innen und Inhaber*innen äquivalenter Positionen⁵, die zum Stichtag 15. Januar 2016 in einem der 16 deutschen Bundesländer im Amt waren (n=196).⁶ Für diese wurden auf Basis veröffentlichter biographischer Informationen soziodemographische Daten, Informationen zum Bildungsweg sowie Daten zum Karriereverlauf und zum politischen Engagement erhoben und in SPSS codiert. Als Quellen dienten das Munzinger-Archiv sowie Internetpräsenzen der Ministerien, Pressemeldungen und persönliche Webseiten der Spitzenbeamt*innen sowie ggf. deren Profile auf den Seiten ihrer jeweiligen Partei.

Operationalisierung und Datenauswertung

Ein zentrales Argument für die Hypothesenbildung ist, dass der Ort der Sozialisation einer Person einen Einfluss auf deren Politiknähe hat. Als „Sozialisation“ verstehen wir dabei die kulturell beeinflusste Identitätsbildung. Wir folgen damit einem gängigen soziologischen Verständnis dieses Begriffs. Der Sozialisationsprozess besteht aus drei Elementen: Er umfasst erstens die Bildung eines allgemeinen Weltverständnisses, zweitens das Erlernen kultureller Normen und drittens die „Vorbereitung des Individuums auf die Übernahme spezialisierter gesellschaftlicher Anforderungen und Positionen“ (vgl. *Scherr* 2006, S. 47). Vorliegend legen wir einen Fokus auf die sogenannte „primäre Sozialisation“. Diese findet im Kindes- und Jugendalter statt (vgl. *Korte/Schäfers* 2006, S. 47). Wir unterscheiden zwischen einer primären Sozialisation in „Ost“⁷ (0) und „West“⁸ (1). Die Variable „Sozialisation“ setzt sich in unserer Studie zusammen aus der Erhebung der Aufenthaltsregion während der Schulzeit im Jugendalter sowie während des Studiums bzw. der Ausbildung. In Fällen, in denen eine Person Teile ihres Jugendlebens sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland verbracht, also zum Beispiel in der ehemaligen DDR aufgewachsen ist, aber in einem westdeutschen Bundesland studiert hat, wurde der jeweils längere bzw. schwerpunktmäßige Aufenthalt kodiert. Wechsel des vornehmlichen Wohn- und Arbeitsorts während der anschließenden beruflichen Laufbahn ziehen wir nicht in die Bestimmung der Sozialisation ein. Auch wenn beispielsweise *Hurrelmann/Heitmeyer* (1992, S. 109) von der generellen Möglichkeit der Weiterentwicklung der durch den Sozialisationsprozess entstandenen Persönlichkeit ausgehen, ist anzunehmen, dass die primäre Sozialisation einen starken Einfluss auf die im Erwachsenenalter vorherrschenden Denk- und Handlungsmuster ausübt. Diese Auffassung wird z.B. auch durch eine Studie von *Oberfeld* (2014) bestätigt, der zeigt, dass die Sozialisation durch die Berufstätigkeit in einer bürokratischen Organisation deutlich weniger prägend für die Einstellungen und Sichtweisen einer Person ist als die primäre Sozialisation. *Damskis/Möller* (1997, S. 12) gehen ebenfalls davon aus, dass sich „[k]ulturell verankerte Orientierungs- und Handlungsmuster (...) als relativ beständig“ erweisen.

Die Politiknähe einer Person (als Maß für Parteipolitisierung) drücken wir durch persönliches politisches Engagement in Form von Parteimitgliedschaften, Übernahme von Parteiämtern und/oder Wahlmandaten aus (0 = weder Parteimitglied noch Parteiamt noch Mandat, 1 = Parteimitglied und/oder Parteiamt und/oder Mandat). Diese Form der Opera-

tionalisierung wurde gewählt, da wir aufgrund der Erhebungsmethodik und des Datenmaterials (veröffentlichte biographische Informationen) nur diejenigen Informationen erfassen können, die auch publik gemacht werden. So wird z.B. durch die Angaben zur Parteimitgliedschaft nur erfasst, ob eine Person ihre Parteimitgliedschaft in irgendeiner Form öffentlich macht. Mit der gewählten Operationalisierung erheben wir verschiedene typische Formen des parteipolitischen Engagements und identifizieren so diejenigen Staatssekretär*innen, die sich aktiv parteipolitisch engagieren.

Zur Überprüfung unserer Hypothesen muss des Weiteren die Variable „Spitzenbeamten*innen im Osten/Westen“ operationalisiert werden. Hier wählen wir eine dichotome Codierung definiert durch den Dienstherrn der aktuellen Eliteposition (0 = Ost und 1 = West).

Als Kontrollvariablen werden das Geschlecht (0 = weiblich, 1 = männlich) sowie das Vorliegen einer juristischen Ausbildung (erstes Studienfach oder Aufbaustudium Jura = 1, erstes Studienfach anderes = 0) herangezogen. *Mackenrodt* (2008, S. 83) weist bei einer Untersuchung von Bundestagskandidat*innen darauf hin, dass Menschen dazu neigen, Amtsinhabern gegenüber neuen Kandidaten bei Wahlen den Vorzug zu geben. Da sich unter den Politiker*innen der Bundesländer mehr Männer als Frauen finden und ein Jura-studium besonders häufig angegeben wird, kann vermutet werden, dass diese Faktoren einen Einfluss auf Personalentscheidungen haben (*Veit/Scholz* 2016, S. 524f.).

Den Einfluss der verschiedenen Faktoren erfassen wir mit binärlogistischen Regressionen sowie durch einen Vergleich der Mittelwerte.

5 Soziodemographische Merkmale, Bildungs- und Karrierehintergrund der Spitzenbeamten*innen

Bevor die Ergebnisse unserer Hypothesenprüfung dargestellt und diskutiert werden, werfen wir zunächst einen Blick auf ausgewählte deskriptive Ergebnisse und beschreiben damit zugleich die Ausprägung der Kontrollvariablen. In der Literatur wird der/die typische Spitzenbeamten*in der deutschen Ministerialverwaltung (auf Bundesebene) als wenig repräsentativ für die Gesamtbevölkerung beschrieben – er ist klassischerweise ein politisch loyaler männlicher Jurist, Mitte 50, mit einem Karrierehintergrund als Laufbahnbeamter (vgl. *Derlien* 2008, S. 7ff.; 1990, S. 359). Mit unseren Daten kann überprüft werden, inwiefern dieses Bild auch für die Staatssekretär*innen in den deutschen Bundesländern zutrifft und ein Vergleich zu früheren Erhebungen vorgenommen werden.

Geschlecht

Von den 196 Personen im Datensatz sind ein gutes Viertel Frauen (26,5%). Der Frauenanteil unter den Spitzenbeamten*innen auf Landesebene hat sich in den letzten Jahren erhöht: In einer mit identischer Methodik durchgeführten Erhebung aus dem Jahr 2009 lag der Frauenanteil noch bei 17 Prozent (vgl. *Veit* 2012, S. 178). Damals war außerdem ein sehr starker Ost-West-Unterschied auszumachen: In den neuen Bundesländern gab es nur eine einzige (2,4%) Staatssekretärin (ebd). 2016 waren hingegen 31 Prozent der Staatssekretär*innen in den neuen Bundesländern weiblich (siehe Tab. 1). Der steigende Frauen-

anteil ist also insbesondere eine ostdeutsche Entwicklung. Frauen sind dennoch weiterhin unterrepräsentiert, was allerdings kein Spezifikum dieser gesellschaftlichen Teilelite ist (vgl. *Holst/Schimeta* 2011, S. 424). Zwischen den Bundesländern variiert der Frauenanteil zwischen 13 (Nordrhein-Westfalen) und 50 Prozent (Niedersachsen) (Tab. 1).

Bildungshintergrund

Fast alle Staatssekretär*innen (96%) haben ein Hochschulstudium, meist an einer Universität, absolviert, 27 Prozent wurden promoviert. Der Anteil der Promovierten ist unter den Männern (31%) etwas größer als unter den Frauen (25%). Bis in die 1960er-Jahre hinein war das Jurastudium noch formal als Zugangsvoraussetzung für den höheren Dienst der öffentlichen Verwaltung vorgesehen, wohingegen das System heute offener ist. Dennoch gelten Jurist*innen auch heute noch als Generalist*innen, die im öffentlichen Dienst vielfältig einsetzbar sind (*Jann/Veit* 2015, S. 187). Während der Frauenanteil im Vergleich zur Untersuchung für die Kohorte des Jahres 2009 gestiegen ist, lässt sich für den Anteil der traditionell starken Gruppe der Jurist*innen⁹ ein leichter Rückgang feststellen: 2009 hatten 48 Prozent der Spitzenbeamt*innen ein Jurastudium absolviert, 2016 sind es gut sechs Prozent weniger (Tab. 1). Im Ost-West-Vergleich fällt auf, dass der Jurist*innenanteil in den neuen Bundesländern (45%) etwas höher ist als in den alten Bundesländern (41%). Vergleichsweise häufig finden sich außerdem sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studienfächer (Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie: 25%, Betriebs-/Volkswirtschaftslehre: 16%).

*Tabelle 1: Frauen, Jurist*innen und Laufbahnbeamt*innen nach Bundesländern (in %)*

		<i>Frauen</i>	<i>Juristen</i>	<i>Laufbahnbeamte</i>
West (n = 142)	BW	23,1	30,8	7,7
	BY	15,4	53,8	53,8
	BE	31,8	22,7	36,4
	HB	27,3	27,3	27,3
	HH	20	40	46,7
	HE	20	40	20
	NI	50	40	30
	NRW	13,3	20	6,7
	RP	14,3	50	42,9
	SL	28,6	85,7	57,1
	SH	36,4	27,3	27,3
	Gesamt West	24,6	40,8	25,4
Ost (n = 54)	BB	38,5	23,1	53,8
	MV	30	60	30
	SN	20	60	40
	ST	25	58,3	50
	TH	40	20	10
	Gesamt Ost	31,5	45,3	35,2
Gesamt (n = 196)		26,5	42,1	28,1

Quelle: Eigene Darstellung.

Karrieremuster

Während Spitzenbeam*tinnen auf Bundesebene typischerweise „Laufbahnbeam*tinnen“ sind (vgl. *Derlien* 2008, S. 19f., *Veit/Scholz* 2016, S. 525), weisen die Karrieremuster auf Landesebene mehr Varianz auf (vgl. *Jann/Veit* 2010, S. 10, *Veit* 2012, S. 189). Laufbahnbeam*tinnen sind Personen, die entweder direkt nach ihrem Studium in die allgemeine Verwaltung eingetreten sind oder nur für kurze Zeit (maximal für vier Jahre) in einem anderen Bereich gearbeitet haben, bevor sie eine Position in der Verwaltung übernahmen und anschließend bis zum Erreichen ihres Spitzenamtes dort tätig waren. Von den Staatssekretär*innen im Datensatz blicken 28 Prozent aller Personen auf eine Karriere als Laufbahnbeam*tin zurück (Tab. 1). Die übrigen Fälle haben meist eine Mischkarriere in der allgemeinen Verwaltung und einem anderen Arbeitsmarktsektor (z.B. Wissenschaft, Bildung, Justizwesen, Militär, Verbände) absolviert. Quereinsteiger*innen ohne jegliche Arbeitserfahrung in der öffentlichen Verwaltung sind selten. Laufbahnbeam*tinnen sind in den Spitzenpositionen der neuen Bundesländer häufiger zu finden als in Westdeutschland. Auch zwischen den Bundesländern ist die Varianz erheblich (Tab. 1), was aufgrund der geringen Fallzahlen pro Bundesland jedoch nicht überbewertet werden sollte. Männer sind häufiger Laufbahnbeam*tinnen als Frauen.

6 Politische Kultur und Politiknähe der Spitzenbeam*tinnen

Strukturelle Unterschiede zwischen den Spitzenbeam*tinnen verschiedener Bundesländer sehen wir nicht nur hinsichtlich ihres Studienfaches und der Verwaltungserfahrung. Interessant sind insbesondere die Differenzen im Bereich politischer Tätigkeiten: Wie im dritten Abschnitt erläutert, nehmen wir an, dass die Sozialisation im Osten oder im Westen der Republik einen Einfluss auf die Politiknähe einer Person hat. Um dies zu überprüfen, betrachten wir zunächst die Teilhypothesen 1a und 1b, welche davon ausgehen, dass Spitzenbeam*tinnen hauptsächlich aus der eigenen Länder-gruppe (Ost vs. West) rekrutiert werden.

Auf Basis unserer Daten kann diese Vermutung lediglich für die alten Bundesländer bestätigt werden. Fast alle dort tätigen Staatssekretär*innen (99%) stammen auch aus dem Westen, während nur zwei der 142 in den alten Bundesländern tätigen Staatssekretär*innen im Osten sozialisiert wurden. Für die neuen Bundesländer ergibt sich ein abweichendes Bild. Dort stammt die Mehrheit (54%) der Staatssekretär*innen aus dem Westen und nur 46 Prozent kommen aus dem Osten. Im Vergleich zu früheren Erhebungen hat sich der Anteil der aus dem Westen stammenden Staatssekretär*innen in den neuen Bundesländern zwar deutlich abgeschwächt – zwischen 1990 und 2007 lag deren Anteil stets bei mindestens 80 Prozent (vgl. *Klose/Hoffmann-Lange* 2008, S. 352) – dennoch kann von einer Angleichung an die Verhältnisse in den alten Bundesländern zum jetzigen Zeitpunkt noch keine Rede sein.

Im Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR war zur Angleichung der Verwaltungsstrukturen zwischen alten und neuen Bundesländern eine Verwaltungshilfe in Form personeller Unterstützung vereinbart worden. Diese sollte zunächst auf ein Jahr befristet sein (vgl. *Klose/Hoffmann-Lange* 2008, S. 351). Auch nach einer Verlängerung bis zum Jahr 1994 stellte sich jedoch heraus, dass der Bedarf nach professioneller Beratung und Mitarbeit durch westdeutsche Beam*tinnen noch lange nicht gedeckt war und die vorgegebene Frist auf einer „gravierende[n] Fehleinschätzung“ beruhte (*Grunow* 1995, S. 290), so-

dass viele Beamt*innen ihre Position im Osten langfristig behielten. Eine „Migration“ in die neuen Bundesländer bot westdeutschen Beamt*innen oft Chancen auf einen Karriereschub (vgl. *Derlien* 1993, S. 328). Es ist zu vermuten, dass die „Wanderung“ von Beamt*innen nach der Wiedervereinigung noch immer nachwirkt: Beamt*innen aus mittleren Karriere-stufen, die im Zuge der Verwaltungshilfe eine Stelle in Ostdeutschland übernommen haben, konnten so bis in die Spitzenpositionen der Ministerien gelangen.

Dessen ungeachtet ist der Anteil der Staatssekretär*innen mit einer Politiknähe in beliebiger Form in den neuen Bundesländern mit 57 Prozent geringer als in den alten Bundesländern (67%). Besonders deutlich zeigt sich dieser Unterschied in Bezug auf die Wahrnehmung von Wahlmandaten: Während nur 22 Prozent der Staatssekretär*innen in den neuen Bundesländern schon einmal selbst erfolgreich kandidiert haben (meist auf kommunaler Ebene), trifft dies auf 35 Prozent ihrer Kolleg*innen in den alten Bundesländern zu (siehe Tab. 2).

Tabelle 2: Politiknähe nach Ländergruppen (in %)

	Politiknähe	Parteimitgliedschaft	Parteiamt	Wahlmandat
West (n = 169)	67,1	62,9	35,7	35,2
Ost (n = 27)	57,4	55,6	31,5	22,2
Gesamt (n = 196)	64,5	60,9	34,5	31,6

Quelle: Eigene Darstellung.

Auf der beschreibenden Ebene deutet sich darüber hinaus auch bereits hier ein ähnliches Ergebnis für unsere dritte Hypothese – im Osten sozialisierte Beamt*innen weisen eine geringere Politiknähe auf – an. Während nur gut die Hälfte aller im Osten sozialisierten Staatssekretär*innen (52%) eine Politiknähe aufweist, trifft dies auf zwei Drittel der im Westen Sozialisierten zu (siehe Tab. 3).

*Tabelle 3: Politiknähe in Abhängigkeit der Sozialisation von Staatssekretär*innen (in%)*

	Politiknähe	Parteimitgliedschaft	Parteiamt	Wahlmandat
West (n = 169)	66,9	62,7	36,1	33,9
Ost (n = 27)	51,9	51,9	25,9	18,5
Gesamt (n = 196)	64,8	61,2	34,7	31,8

Quelle: Eigene Darstellung.

Dieselbe Tendenz tritt auch bei einer kombinierten Betrachtung dieser beiden Unterscheidungen zutage: 44 Prozent der im Osten sozialisierten und in den neuen Bundesländern tätigen Spitzenbeamt*innen weisen eine Politiknähe auf. Die beiden Beamten, die im Osten sozialisiert wurden und nun Staatssekretäre in einem der alten Bundesländer sind, sind weder Parteimitglied, noch besaßen oder besitzen sie ein Parteiamt oder Mandat. Auf der anderen Seite lässt die Gruppe derjenigen Personen, die sowohl im Westen sozialisiert wurden als auch dort als Staatssekretär*in tätig sind, die größte Politiknähe erkennen. Von ihnen haben 69 Prozent eine Parteimitgliedschaft und/oder ein Parteiamt bzw. ein Mandat inne. Von den Beamt*innen, die in den neuen Bundesländern arbeiten, aber im Westen sozialisiert wurden, weisen 59 Prozent eine Politiknähe auf. Am deutlichsten ist der Unterschied wieder im Anteil der Mandatsträger*innen: 34 Prozent der Staatssekretär*innen mit

einer primär westlichen Sozialisation hatten oder haben ein Wahlmandat inne, während dies nur auf 19 Prozent der im Osten sozialisierten Spitzenbeamt*innen zutrifft.

In Übereinstimmung mit unseren Erwartungen zeigt die binärlogistische Regression (Tab. 4) einen positiven Einfluss der Variable Sozialisation auf die Politiknähe. Die Ergebnisse erreichen dabei ein hohes Signifikanzniveau. Die Wahrscheinlichkeit, eine Politiknähe aufzuweisen, ist für Personen, die in den alten Ländern sozialisiert wurden, bei Einbeziehung der Kontrollvariablen mehr als dreimal so hoch als für jene, die eine Sozialisation in den neuen Bundesländern erfahren haben. Mit Rückbezug auf die Charakterisierung der neuen Bundesländer als konsensdemokratisch geprägte Systeme können wir daher die Hypothese H3 bestätigen.¹⁰

Tabelle 4: Einfluss der Sozialisation auf die Politiknähe

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Sozialisation	.702*** (.163)	.987*** (.285)	1.166*** (.313)
Geschlecht		-.376 (.303)	-.408 (.310)
Jurastudium			-.374 (.307)
<i>Pseudo R²</i>	.127	.137	.149
N	196	196	196

Anmerkungen: binärlogistische Regression, Standardfehler in Klammern; Signifikanzniveau: *** $\leq 0,001$, ** $\leq 0,01$, * $\leq 0,05$

Quelle: Eigene Darstellung.

7 Fazit

Ziel dieses Beitrages war es, Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern hinsichtlich der Parteipolitisierung von Staatssekretär*innen auf der Basis empirischen Materials zu beschreiben und zu erklären. Die Studie zeigt, dass die primäre Sozialisation durch eine spezifische regionale politische Kultur Erklärungskraft für die von uns beobachteten Unterschiede in der Parteipolitisierung hat. Personen, die im Osten Deutschlands sozialisiert und durch eine als konsensdemokratisch einzuordnende Umwelt geprägt wurden, wiesen deutlich seltener eine Politiknähe auf als Personen, deren Sozialisation in dem stärker konkurrenzdemokratisch geprägten Umfeld im Westen der Republik stattfand. Die geringer ausgeprägte Parteipolitisierung in der Ministerialbürokratie in den neuen im Vergleich zu den alten Bundesländern lässt sich somit durch Unterschiede in der politischen Kultur erklären.

Unsere Ergebnisse bestätigen, dass neben der in der internationalen Diskussion stark betonten (parti-)politischen Loyalität auch andere Faktoren eine Rolle für die Auswahl von Spitzenbeamt*innen in Ministerien spielen. Diese wären in zukünftigen Studien genauer zu untersuchen. Zu denken ist hier beispielsweise an das Kriterium der persönlichen Loyalität: Diese hängt stärker von biographischen Gemeinsamkeiten und persönlichen Erfahrungen als von eher groben Indikatoren wie einer gemeinsamen Parteimitgliedschaft ab. Um den Stellenwert der persönlichen Loyalität genauer zu erforschen, wäre jedoch eine andere als die hier verwendete Methodik anzuwenden. Weiterhin ist darauf hinzuwei-

sen, dass Kenntnisse des politischen Prozesses und ein Gespür für politische Rahmenbedingungen – beides ist für Staatssekretär*innen von elementarer Bedeutung – nicht nur und notwendigerweise durch (partei-)politisches Engagement erworben werden, sondern auch durch professionelle Erfahrungen im politiknahen Bereich (z.B. durch die Tätigkeit im Leitungsstab eines Ministeriums) erlangt werden können (*Veit/Scholz* 2016).

Wenngleich die hier vorgelegte Untersuchung einen wesentlichen Beitrag zur Systematisierung von Erklärungsfaktoren für Parteipolitisierung leistet und gleichzeitig neue empirische Erkenntnisse zu den Spitzenbeamt*innen auf Landesebene präsentiert, ist abschließend auf einige Grenzen dieser Studie hinzuweisen. Erstens soll nicht unerwähnt bleiben, dass es auch sektorspezifische Erklärungsfaktoren für Parteipolitisierung gibt (*Lewis* 2012). Diese bleiben ausgeblendet, da sie hier nicht im Zentrum des Forschungsinteresses stehen. Zweitens könnte ein weiterer möglicher Erklärungsfaktor für die beobachteten Ost-West-Unterschiede in der Parteipolitisierung der Anteil an Parteiloyalisten am gesamten Personal in den Ministerien sein. Wenn etwa in einer Landesministerialverwaltung überproportional viele CDU-Anhänger*innen vertreten sind, könnte dies bei Regierungsübernahme der SPD zu einem starken Politisierungsschub führen (vgl. *Dahlström/Niklasson* 2013, S. 894). Die geringere Parteipolitisierung von Staatssekretär*innen im Osten wäre dann ggf. dadurch zu erklären, dass in der Verwaltung insgesamt deutlich weniger Parteianhänger*innen zu finden sind und es deshalb weniger wichtig ist, die Ministerien zu Kontrollzwecken zu politisieren. Vor diesem Hintergrund wäre eine Erweiterung der Grundgesamtheit auf alle Ministeriumsmitarbeiter*innen auf Länderebene lohnenswert. Eine Untersuchung dieses Erklärungsansatzes erfordert jedoch Datenmaterial, welches bisher nicht vorliegt. Möglich – und zur weiteren Prüfung unserer Ergebnisse notwendig – ist allerdings die Einbeziehung spezifischer Karrieremuster: Es ist anzunehmen, dass für den Zutritt zum Pool potenzieller Spitzenbeamt*innen abseits der politischen Merkmale einer Person auch Faktoren wie die professionelle Berufserfahrung in bestimmten Sektoren eine große Rolle spielen. Drittens wäre es sinnvoll, in zukünftigen Untersuchungen Methoden der Ereigniszeitanalyse zu verwenden, welche die Zeitabhängigkeit von Variablen wie z.B. der Parteimitgliedschaft berücksichtigen und die es ermöglichen, Ernennungen von Staatssekretär*innen aus einem Pool geeigneter Kandidat*innen zu analysieren (siehe *Bach/Veit* 2016). Voraussetzung hierfür ist die sehr herausfordernde Identifikation des Pools potentieller Kandidat*innen. Viertens könnte die Untersuchung des Einflusses der Sozialisation in einem eher konkordanz- bzw. konkurrenzdemokratischen geprägten regionalen Umfeld weiter ausgebaut werden, indem auch Unterschiede zwischen den Bundesländern genauer erfasst werden. Hierfür wäre es notwendig, ein differenzierteres Maß zu entwickeln, welches es erlaubt, alle Bundesländer zu kategorisieren.

Ungeachtet der vielfältigen Herausforderungen für zukünftige Forschungsaktivitäten in diesem Bereich hat der vorliegende Beitrag gezeigt, dass die Untersuchung sozialisationsbedingter Faktoren ein bisher vernachlässigtes, aber lohnendes Forschungsfeld im Zusammenhang mit Fragen der Politisierung der Verwaltung darstellt.

Anmerkungen

- 1 Die Datenerhebung erfolgte im Rahmen des von der Fritz-Thyssen-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes "Regierungskoalitionen und die Politisierung der Ministerialbürokratie". Wir danken Fabiana Heidrich und Thomas Alcock für Ihre Unterstützung bei den Codierarbeiten.
- 2 Geringfügige Ausnahmen sehen Baden-Württemberg (§26 AbgG), Mecklenburg-Vorpommern (§34 AbgG), Sachsen (§29 AbgG) und Schleswig-Holstein (§34 AbgG) vor. Hier gilt die Unvereinbarkeit von

- Amt und Mandat nur für Beamt*innen „vom Amtmann aufwärts“ bzw. nur für Beamt*innen bei einer obersten Landesbehörde.
- 3 Eine der wenigen Ausnahme bildet die Arbeit von Meyer-Sahling (2008) zur Politisierung in Ungarn.
 - 4 Im Rahmen dieser Studie verzichten wir auf die weitere Unterscheidung einzelner Bundesländer. Zwar weisen Bogumil und Holtkamp darauf hin, dass etwa Baden-Württemberg im Vergleich zu den anderen westdeutschen Bundesländern als eher konsensdemokratisch eingestuft werden muss (vgl. *Bogumil/Holtkamp* 2013, S. 167), dies stellt jedoch einen Ausnahmefall dar. Darüber hinaus rechtfertigt das Erbe der deutschen Teilung als maßgebliche Determinante politischer Kultur eine dichotome Einordnung der Länder, da die politische Kultur „Ausdruck und Ergebnis einer regionalen (bzw. lokalen) Sonderentwicklung [ist], die nicht zuletzt also historisch bedingt ist“ (*Wehling* 1987, S. 261). Dies gilt auch für mögliche Unterschiede innerhalb einzelner Bundesländer.
 - 5 In den Stadtstaaten Bremen und Hamburg tragen diese Personen die Bezeichnung Staatsrat, in Baden-Württemberg und Bayern den Titel Ministerialdirektor*in bzw. Amtschef*in.
 - 6 Unbeachtet bleibt dabei der Fall einer Staatssekretärin, die ihr Leben und ihre berufliche Laufbahn bis zum Antritt ihrer Eliteposition vollständig im Ausland verbrachte und dementsprechend nicht anhand ihrer Sozialisation einem ost- bzw. westdeutschen Bundesland zugeordnet werden kann.
 - 7 Wenn wir im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit vom „Osten“ sprechen, meinen wir damit je nach zeitlichem Bezug die ehemalige DDR oder die neuen Bundesländer.
 - 8 Wenn wir im Folgenden aus Gründen der besseren Lesbarkeit vom „Westen“ sprechen, meinen wir damit je nach zeitlichem Bezug die BRD vor der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 oder die alten Bundesländer. Der Stadtstaat Berlin wird dabei als westliches Bundesland eingeordnet. Aufgrund der besonderen Lage und Verbindung der beiden Stadthälften wurde dort die „Zweiteilung der Stadt binnen kurzer Zeit faktisch [aufgehoben]“ (*Lorenz* 2013, S.74).
 - 9 Als Jurist*innen werden hier alle Personen erfasst, die „Jura“ im Hauptfach studiert oder ein juristisches Aufbaustudium absolviert haben. Die meisten dieser Personen sind jedoch Volljurist*innen.
 - 10 Mit Blick auf die Kontrollvariablen zeigen sich (nicht signifikante) Effekte des Geschlechts und des Studienfachs auf die Politiknähe: Spitzenbeamtinnen weisen demnach eher eine Politiknähe auf als ihre männlichen Kollegen. Gleiches gilt für Nicht-Juristen im Kontrast zu Juristen.

Literatur

- Askim, Jostein u. a.*, 2016: Political appointees in executive government. Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway, in: *Public Administration*. DOI:10.1111/padm.12272.
- Bach, Tobias*, 2012: The involvement of agencies in policy formulation: explaining variation in policy autonomy of federal agencies in Germany, in: *Policy & Society: Journal of public, foreign and global policy*, 31, S. 211-222.
- Bach, Tobias/Veit, Sylvia*, 2016: Pathways to the Top: The Consequences of Individual Career Patterns for Recruitment to High Public Office in Germany, Paper for the XXIVth World Congress of Political Science, RC 27 “Research Committee on Structure and Organization of Government”, Panel “The consequences of public personnel management systems”, Poznan (Poland), 24-28 July 2016.
- Baruth, Stephanie/Schnapp, Kai-Uwe*, 2015: Ministerialbürokratien als Lobbyingadressaten, in: *Speth, Rudolf/Zimmer, Annette* (Hrsg.), *Lobby-Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung*, Wiesbaden: Springer VS Verlag, S. 245-260.
- Behnke, Nathalie*, 2016: Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die bundesdeutsche Ministerialbürokratie – Weitere Zentralisierung und funktionale Politisierung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 23, S. 179-194.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2013: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*, Bonn: BpB.
- Christensen, Jörgen G.*, 2004: Political responsiveness in a merit bureaucracy: Denmark, in: *Peters, B Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control*, London and New York: Routledge, S. 14-40.

- Christensen, Jørgen Grønnegaard u.a.*, 2014: Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark, in: *Governance*, 27, S. 215-241.
- Dahlström, Carl*, 2008: Effects of Politicization on Welfare State Policies: Comparing Policy Impacts of Politically Appointed Officials in 18 Mature Democracies. QoG Working Paper Series 2008: 3, Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Dahlström, Carl/Niklasson, Birgitta*, 2013: The Politics of Politicization in Sweden, in: *Public Administration*, 91, S. 891-907.
- Damskis, Horst/Möller, Bärbel*, 1997: Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern. Werte und Einstellungen von Führungskräften in den Ministerialverwaltungen von Brandenburg und Sachsen, Frankfurt am Main: Lang.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1990: Continuity and change in the West German federal executive elite 1949-1984, in: *European Journal of Political Research*, 18, S. 349-372.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1993: German Unification and Bureaucratic Transformation, in: *International Political Science Review*, 14, S. 319-334.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2008: Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: *Jann, Werner/König, Klaus* (Hrsg.), *Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 291-328.
- Dierickx, Guido*, 2003: Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium, in: *Governance*, 16, S. 321-348.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51, S. 69-93.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz*, 2014: Party politics and the survival of central bank governors, in: *European Journal of Political Research*, 53, S. 500-519.
- Fleischer, Julia/Seyfried, Markus*, 2015: Drawing from the bargaining pool. Determinants of ministerial selection in Germany, in: *Party Politics*, 21, S. 503-514.
- Fleischer, Julia*, 2016: Partisan and professional control: Predictors of bureaucratic tenure in Germany, in: *Acta Politica*. Online verfügbar unter: DOI: 10.1057/s41269-016-0006-0.
- Grunow, Dieter*, 1995: Verwaltungshilfe des Westens: Unterstützung oder Flop?, in: *Benzler, Susanne/Bullmann, Udo/Eißel, Dieter* (Hrsg.), *Deutschland-Ost vor Ort. Anfänge der lokalen Politik in den neuen Bundesländern*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 289-310.
- Hegele, Yvonne/Behnke, Nathalie*, 2013: Die Landesministerkonferenzen und der Bund – kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 54, S. 21-50.
- Hojnacki, William P.*, 1996: Politicization as a civil service dilemma, in: *Bekke, Hans A. G./Perry, James L./Toonen, Theo A. J.* (Hrsg.), *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington: Indiana University Press, S. 137-164.
- Holst, Elke/Schimeta, Julia*, 2011: Forschungsskizze: Unterrepräsentation von Frauen in Aufsichtsräten großer Unternehmen in Deutschland, in: *Krell, Gertraude/Ortlieb, Renate/Sieben, Barbara/Andresen, Susanne/Auer, Manfred/Banos, Sissi/Bessing, Nina/Blaufus, Kay/Burger, Annelise/Busch, Carola* (Hrsg.), *Chancengleichheit durch Personalpolitik. Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen. Rechtliche Regelungen – Problemanalysen – Lösungen*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 423-428.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg*, 2016: Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Theoretische Annahmen, in: *Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars* (Hrsg.), *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland: Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, Place of publication not identified: Wiesbaden: VS Verlag, S. 7-47.
- Hurrelmann, Klaus/Heitmeyer, Wilhelm*, 1992: Sozialisations- und handlungstheoretische Ansätze in der Jugendforschung, in: *Krüger, Heinz-Hermann* (Hrsg.), *Handbuch der Jugendforschung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 109-133.
- Hustedt, Thuid*, 2013: Ministerialverwaltung im Wandel. Struktur und Rolle der Leitungsbereiche im deutsch-dänischen Vergleich. Teilw. zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2012, Baden-Baden: Nomos.
- Hustedt, Thuid/Houlberg Salomonsen, Heidi*, 2014: Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, in: *International Review of Administrative Sciences*, 80, S. 746-765.

- Jann, Werner/Veit, Sylvia, 2010: Politicisation of administration or bureaucratisation of politics? The case of Germany, Potsdam: Universitätsverlag.
- Jann, Werner/Veit, Sylvia, 2015: Germany, in: Van Wart, Montgomery (Hrsg.), Leadership and culture. Comparative models of top civil servant training, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 183-199.
- Kinzig, Silke, 2007: Auf dem Weg zur Macht? Zur Unterrepräsentation von Frauen im deutschen und U.S.-amerikanischen Regierungssystem, Wiesbaden: VS Verlag.
- Klose, Sabine/Hoffmann-Lange, Ursula, 2008: Beamtete Staatssekretäre im Transformationsprozess: Rekrutierungsmuster in den neuen Bundesländern, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 33, S. 342-358.
- Kopecky, Petr u. a., 2016: Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions, in: European Journal of Political Research, 55, S. 416-431.
- Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hrsg.), 2006: Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie, Wiesbaden: VS Verlag.
- Kropp, Sabine, 2008: Regieren in Parlamentarismus und Parteiendemokratie: Informale Institutionen als Handlungsressource für Exekutive und Parlament, in: Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.), Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 49-86.
- Lehmbruch, Gerhard, 2012: Die Entwicklung der vergleichenden Politikforschung und die Entdeckung der Konkordanzdemokratie, in: Köppl, Stefan/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.), Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden: Nomos, S. 33-47.
- Lewis, David E., 2012: Presidential Politicization of the Executive Branch in the United States, in: Lodge, Martin/Wegrich, Kai (Hrsg.), Executive Politics in Times of Crisis, London: Palgrave Macmillan UK, S. 41-62.
- Lorenz, Astrid, 2013: Voraussetzungen der Demokratisierung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Fälle, in: Lorenz, Astrid (Hrsg.), Demokratisierung in Ostdeutschland. Verfassungspolitische Weichenstellungen in den neuen Ländern und Berlin, Wiesbaden: Springer VS, S. 41-95.
- Mackenrodt, Christian, 2008: Wie wichtig ist die Person? Zur Bedeutung von Persönlichkeitsfaktoren von Wahlkreisbewerbern bei Bundestagswahlen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 39, S. 69-83.
- Manow, Philip, 2005: Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene, in: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.), Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem, Frankfurt am Main: Campus-Verl., S. 245-275.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization?, in: Governance, 2, S. 384-404.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: Policy-making in the German federal bureaucracy, Amsterdam: Elsevier.
- Oberfield, Zachary W., 2014: Becoming bureaucrats: Socialization at the front lines of government service, Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Pelinka, Anton, 2010: Die Europäische Union – eine Konkordanzdemokratie? Zur typologischen Verortung der EU, in: Schrenk, Klemens H./Soldner, Markus (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme, Wiesbaden: VS Verlag, S. 83-92.
- Peters, B Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), 2004a: Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control, London and New York: Routledge.
- Peters, B Guy/Pierre, Jon, 2004b: Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences, in: Peters, B Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control, London and New York: Routledge, S. 1-13.
- Rouban, Luc, 2004: Politicization of the civil service in France: from structural to strategic politicization., in: Peters, B Guy/Pierre, Jon (Hrsg.), Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A quest for control, London and New York: Routledge, S. 81-100.
- Scherr, Albert, 2006: Sozialisation, Person, Individuum, in: Korte, Hermann/Schäfers, Bernhard (Hrsg.), Einführung in Hauptbegriffe der Soziologie, Bd. 1, Wiesbaden: VS Verlag, S. 45-66.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2001: Politisches Einflusspotenzial von Regierungsbürokraten in OECD-Ländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, S. 5-24.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen: Leske + Budrich.

- Schoon, Steffen*, 2016: Politische Kultur in Mecklenburg-Vorpommern, in: *Werz, Nikolaus/Koschkar, Martin* (Hrsg.), Regionale politische Kultur in Deutschland. Fallbeispiele und vergleichende Aspekte, Wiesbaden: Springer VS, S. 211-233.
- Schröter, Eckhard*, 1990: Verwaltungseliten in Ost und West – Erste Erfahrungen aus einem Forschungsprojekt. Beitrag zum Workshop Öffentliche Verwaltung in Deutschland am 07. Oktober 1990 in Berlin.
- Schröter, Eckhard*, 1992: Verwaltungseliten in Ost und West. Zweiter Zwischenbericht.
- Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf*, 2002: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung: Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.
- Treib, Oliver*, 2012: Party Patronage in Austria: From Reward to Control, in: *Kopecký, Petr/Mair, Peter/Spirova, Maria* (Hrsg.), Party Patronage and Party Government in European Democracies: Oxford University Press, S. 31-51.
- Veit, Sylvia*, 2010: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag.
- Veit, Sylvia*, 2012: Zwei getrennte Eliten? Karrieremuster von Exekutivpolitikern und Spitzenbeamten in den deutschen Bundesländern, in: *Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia/Bull, Hans Peter* (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik : Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien, Baden-Baden: Nomos, S. 175-192.
- Veit, Sylvia/Scholz, Simon*, 2016: Linking administrative career patterns and politicisation. Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82, S. 516-535.
- Wehling, Hans-Georg*, 1987: Die Bedeutung regionaler Politischer Kultur-Forschung unter besonderer Berücksichtigung Württembergs, in: *Berg-Schlosser, Dirk/Schissler, Jakob* (Hrsg.), Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 259-266.

Anschriften der Autorinnen

Stefanie Vedder, M.A., Universität Kassel, Fachbereich Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel, Tel. 0561 8047788, E-Mail: stefanie.vedder@uni-kassel.de (Korrespondenzadresse)

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel, Tel. 0561 8047786, E-Mail: sveit@uni-kassel.de