

2 | 2018

Schwerpunkt: Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung

- › Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung
- › Wie teilen Verwaltungsmitarbeiter ihr Wissen am Arbeitsplatz
- › Administrative Verhaltensmuster bei der Transposition von EU-Richtlinien
- › Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform
- › Street-Level Bureaucrats und Intermediäre
- › Akteure in Sekretariaten internationaler Organisationen

Abhandlungen

- › Die deutsche Verwaltungselite von Brandt bis Merkel II
- › Politisierung und Entscheidungsverhalten von Verwaltungseliten
- › Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 2017
- › Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende
- › Interkulturelle Öffnung in der schweizerischen Verwaltung
- › Bürger-Politiker-Beziehung und Neue Politische Ökonomie

Rezensionen



11. Jahrgang
2. Halbjahr 2018
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

11. Jg., Heft 2/2018

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt:

Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung

(Herausgeberinnen: *Yvonne Hegele* und *Ina Radtke*)

<i>Yvonne Hegele</i> <i>Ina Radtke</i>	Verwaltung als Akteur, Akteure in der Verwaltung – Aktuelle Beiträge zur Debatte	263
<i>Caroline Fischer</i>	Beraten statt Archivieren. Wie öffentlich Beschäftigte ihr Wissen am Arbeitsplatz teilen	285
<i>Benjamin Gröbe</i>	Administrative Verhaltensmuster im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationalstaatlicher Ebene bei der Transposition von EU-Richtlinien	309
<i>Kristina Opey</i>	Der Einfluss von Organisationsfaktoren auf Kooperation und Koordination in Kernexekutiven: Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform	331
<i>Matthias Döring</i> <i>Stephan Löbel</i>	Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Beziehung auf Augenhöhe?	347
<i>Ulrike Zeigermann</i>	Akteure in Sekretariaten internationaler Organisationen: Das OECD-Sekretariat im Kontext der <i>Policy Coherence for Development</i> -Debatte	367

Abhandlungen

<i>Falk Ebinger</i> <i>Nicolas Lux</i> <i>Christoph Kintzinger</i> <i>Benjamin Garske</i>	Die deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II: Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien	389
<i>Sylvia Veit</i> <i>Nadin Fromm</i> <i>Falk Ebinger</i>	„NEIN“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland	413
<i>Torben Fischer</i> <i>Malte Pennekamp</i>	Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung: Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 2017	437
<i>Weert Canzler</i>	Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende ..	461
<i>Esteban Piñeiro</i> <i>Martina Koch</i> <i>Nathalie Pasche</i>	Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung. Über die diskursive Adaption der „interkulturellen Öffnung“ im schweizerischen Verwaltungskontext	479

Rezensionen

<i>John Siegel</i>	Rezension von „Verwaltungsdesaster: Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen“ (Wolfgang Seibel, Kevin Klamann, Hannah Treis) ...	499
<i>Eva Ruffing</i>	Rezension von „Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government“ (Carl Dahlström, Victor Lapuente)	504
<i>Sylvia Veit</i>	Rezension von „The Politics and Policy of Wellbeing. Understanding the Rise and Significance of a New Agenda“ (Ian Bache, Louise Reardon)	507
<i>Hellmut Wollmann</i>	Rezension von „Governance in Russian Regions. A Policy Comparison“ (Sabine Kropp, Aadne Aasland, Mikkel Berg-Nordlie, Jørn Holm-Hansen, Johannes Schuhmann (Hrsg.))	510
<i>Steffen Eckhard</i>	Rezension von „Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Geschichte, Organisation und politisches Wirken, 1952-2017“ (Norman Weiß, Nikolas Dörr (Hrsg.))	516

Yvonne Hegele, Ina Radtke

Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung: Aktuelle Beiträge zur Debatte

Zusammenfassung

Dieser Beitrag analysiert die jüngere deutschsprachige Verwaltungswissenschaft im Hinblick darauf, mit welchen empirischen, theoretischen und methodischen Schwerpunktsetzungen sie Verwaltungen als kollektive Akteure einerseits und individuelle Akteure in der Verwaltung andererseits untersucht. Eine Verortung aktueller Studien ist geboten, um zu verstehen, wie Verwaltungswissenschaft nach Antworten auf die bestimmenden Fragen der Disziplin nach den Formen, Erklärungs- und Einflussfaktoren sowie Effekten von Verwaltungshandeln sucht. Dafür führen wir eine quantitative Analyse aller in der Zeitschrift ‚der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management‘ (dms) von 2013 bis 2018/1 erschienenen Artikel durch. Im Ergebnis lässt sich eine große Bandbreite von theoretischen Konzepten, aber eine geringe Zahl an theorietestenden und theoriegenerierenden Untersuchungen feststellen. Methodisch überwiegen qualitative und deskriptive Studien. Der empirische Fokus der Beiträge liegt auf einem Länderfokus auf Deutschland und auf Mehrebenenanalysen. Basierend auf identifizierten Forschungslücken schließt der Beitrag mit Forschungsdesideraten für zukünftige verwaltungswissenschaftliche Untersuchungen und fordert einen stärkeren Beitrag zur Weiterentwicklung von Theorien, mehr Ausgeglichenheit bei den methodischen Ansätzen und eine Erweiterung des empirischen Fokus der zukünftigen Forschung.

Schlagwörter: Verwaltungswissenschaft, Akteure, Neo-Institutionalismus, Metastudie, Verwaltungsforschung

Abstract

Public Administrations as Actors – Actors in Public Administrations: Recent Contributions to the Debate

This article analyzes recent German public administration research regarding its empirical, theoretical and methodological focus when examining either administrations as collective actors or individual actors in the administration. A state-of-the-art review of public administration research is necessary, if one wants to understand how public administration research seeks to answer the important questions of the discipline regarding the forms, explanatory and influencing factors as well as the effects of administrative behaviour. For this purpose, we carry out a quantitative content analysis of all articles published in the journal ‚der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management‘ (dms) from 2013 to 2018/1. In regard to theories, we observe a wide range and usage of concepts, but only a small amount of theory-testing and theory-generating analyses. Methodologically, qualitative and descriptive studies predominate. Regarding the empirical focus, a country focus on Germany and multi-level analyses prevail. Based on the identified research gaps, the article concludes with research desiderata for future studies, i.e. an increased contribution to the further development of theories, a greater balance among research designs and a broader range of research objects.

Keywords: administrative science, actors, neo-institutionalism, meta-study, public administration research

1 Einleitung¹

Die öffentliche Verwaltung ist ein zentraler Akteur im *Policy*-Prozess, vom Agenda-Setting über die Formulierung bis hin zur Implementation und schließlich der Evaluation von Gesetzen und politischen Programmen. So kann sie beispielsweise in der Entscheidungsvorbereitung beeinflussen, welche Probleme oder Handlungsalternativen aufgegriffen werden und welche ausscheiden und hat Handlungsspielräume im Vollzug von *Policies* (vgl. Scharpf 1973b, a, Bogumil/Jann 2009, S. 27, Jann/Wegrich 2014). Anders als eine instrumentelle Sichtweise auf die öffentliche Verwaltung nahelegt, wie etwa im Konzept der legislatorischen Programmsteuerung (vgl. Grauhan 1969, S. 270-272), agiert die Verwaltung als eigenständiger Akteur innerhalb politischer Prozesse. Dabei stellt sich immer wieder die Frage nach dem konkreten Einfluss der Verwaltung im *Policy*-Prozess und nach den Bestimmungsfaktoren und Effekten ihres Handelns (vgl. siehe u.a. Oberndörfer 2001, Schnapp 2004).

Will man Verwaltungshandeln verstehen oder gar erklären und die Effekte auf die Bearbeitung von politischen Problemen nachzeichnen, ergibt sich daraus der Imperativ, *Verwaltung als Akteur* und *Akteure in der Verwaltung* empirisch zu erforschen. Diese Differenzierung knüpft an die Unterscheidung in kollektive und individuelle Akteure (vgl. Scharpf 1997, S. 54) an. Auch wenn diese in einem ‚Inklusionsverhältnis‘ zueinanderstehen, wird in den Studien zur Komplexitätsreduktion häufig auf Kollektivakteure oder individuelle Akteure fokussiert (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, S. 50). Anders gesagt: *Verwaltung als Akteur* meint die Untersuchung auf Makro- oder Mesoebene, in der die Verwaltung als kollektiver Akteur untersucht wird, und *Akteure in der Verwaltung* die Untersuchung auf Mikroebene, in der auf einzelne Akteure in Verwaltungen fokussiert wird. Daraus ergibt sich für die Verwaltungswissenschaft ein breit gefächertes Forschungsspektrum, welches von Analysen zum grundsätzlichen Verhältnis von Politik und Verwaltung (vgl. z.B. Demokratie und Verwaltung, Grohs 2012, Kippels 2009), über die Fokussierung auf Ministerien und Behörden (vgl. z.B. die Forschung zur Autonomie von agencies, Bach/Jann 2010, Christensen/Lægreid 2006) bis hin zur Untersuchung von individuellen Beamtinnen und Beamten sowie Angestellten der öffentlichen Verwaltung (vgl. z.B. Forschung zu street-level bureaucrats, Lipsky 2010, Hupe/Hill 2007) reicht.

Die Verwaltungswissenschaft hat sich dabei oft die Frage nach ihrer eigenen Verortung und Beschaffenheit gestellt, spätestens seit Fritz W. Scharpfs (1973b) Plädoyer für die „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“. So gibt es eine ganze Reihe von Metastudien, die sich mit der „Herausbildung der Disziplin“ (Ellwein 1982), ihrer „Karriere“ (Fach 1982) sowie „Themenkonjunkturen im Zeitverlauf“ (Jann 2009) beschäftigen. Es existieren darüber hinaus auch Übersichtsanalysen zu bestimmten Schwerpunkten, z.B. dem Governance-Konzept in der Verwaltungswissenschaft (vgl. Holtkamp 2010) oder dem Beitrag der Verwaltungswissenschaft zur Denationalisierungsthese (vgl. Bauer 2015b). Es überrascht dabei jedoch, dass es keine Metastudien zum empirischen Kern der Verwaltungswissenschaft, also explizit zur Verwaltung als Akteur und zu Akteuren in der Verwaltung gibt. Nur über die Identifizierung von Schwerpunktsetzungen in Empirie, Theorie und Methode innerhalb dieses Fokus, kann aber verdeutlicht werden, wie die Verwaltungswissenschaft nach Antworten auf die bestimmenden Fragen der Disziplin nach den Formen, Erklärungs- und Einflussfaktoren sowie Effekten von Verwaltungshandeln sucht.

Dieser Beitrag leistet einen ersten Schritt in diese Richtung und untersucht dafür die jüngere deutschsprachige Verwaltungswissenschaft anhand einer quantitativen Analyse aller in der Zeitschrift ‚der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management‘ (dms) erschienen Artikel von 2013 bis 2018/1 hinsichtlich folgender Fragen: Mit welchem empirischen Fokus werden ‚Verwaltungen als Akteure‘ und ‚Akteure in der Verwaltung‘ untersucht? Welche theoretischen Perspektiven und Konzepte dominieren in den Studien? Welche Aussagen lassen sich zum Forschungsdesign dieser Untersuchungen treffen? Der Beitrag zielt darauf ab, aktuelle theoretische, methodische und empirische Trends zu identifizieren und kritisch zu würdigen. Dabei soll die Dominanz von Forschungsfokussen und -designs ebenso diskutiert werden, wie ‚blinde Flecken‘ innerhalb der Forschungslandschaft. Hierdurch soll zum einen das Verständnis der eigenen Disziplin geschärft und zum anderen auf Forschungslücken aufmerksam gemacht werden.

Im Folgenden wird zunächst das Forschungsdesign der Untersuchung vorgestellt. Die sich daran anschließende Präsentation der empirischen Ergebnisse beginnt mit einer generellen Analyse aller Artikel und geht dann vertieft zum einen auf diejenigen Studien ein, die sich mit der Verwaltung als Akteur beschäftigen, und zum anderen auf diejenigen Studien, die sich mit Akteuren in der Verwaltung befassen. Der Beitrag leitet den dms-Teilschwerpunkt „Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung“ ein. Der Teilschwerpunkt umfasst ausgewählte Beiträge zur gleichnamigen 11. Jahrestagung des Forums Junge Staats-, Verwaltungs- und Policy-Forschung (FoJuS), die vom 22. bis 23. Februar 2018 an der Universität Konstanz stattfand.

2 Forschungsdesign

Um die Schwerpunktsetzungen in Empirie, Theorie und Methodik in der Erforschung von Verwaltungen als Akteur und Akteuren in der Verwaltung in den jüngeren deutschsprachigen Studien zu untersuchen, haben wir alle Artikel, die in den letzten fünf Jahren, also seit 2013, in der Zeitschrift ‚der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management‘ (dms) erschienen sind, analysiert. In dms werden deutsch- und (seltener) englischsprachige Artikel zu verschiedenen Themen der Policy- und Verwaltungsforschung aus unterschiedlichen disziplinären Teilgebieten veröffentlicht. Somit repräsentieren die dort erschienenen Beiträge einen guten Querschnitt der deutschsprachigen Verwaltungswissenschaft. Die in halbjährlich erschienenen Ausgaben der Jahre 2013 bis 2018/1 veröffentlichten originären Forschungsbeiträge (Abhandlungen und Schwerpunktbeiträge) bilden die Grundgesamtheit unserer Analyse. Von der Grundgesamtheit ausgenommen sind Artikel der Rubriken Rezensionen, Forschungsagenda, Forum sowie die Einleitungen zu Schwerpunktbeiträgen und Kurzkommmentare. Die so definierte Grundgesamtheit umfasst 104 Artikel. In den elf erschienenen Ausgaben finden sich neun Themenschwerpunkte bestehend aus jeweils fünf bis sieben Artikeln sowie ein Symposium (2013/1) bestehend aus vier Artikeln. Durch die Themenschwerpunkte kann es in den Analysedimensionen unserer Untersuchung, insbesondere im empirischen Fokus, zu Kumulationen kommen. Beispielsweise wird das Politikfeld der Klimapolitik aufgrund des Themenheftes „Klimapolitik – Integration und Koordinierung“ (2014/2) vermutlich überrepräsentiert sein. Dies muss in der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden.

Um den aktuellen Stand der Debatte um Akteure in der Verwaltung und um Verwaltung als Akteur zu erfassen, haben wir ein Kodierschema entworfen, mit dessen Hilfe die Beiträge analysiert wurden (siehe Online-Appendix für das Kodierschema und Tabelle 1 für einen Überblick über die Analysedimensionen).

Tabelle 1: Überblick der Analysedimensionen der Untersuchung hier einfügen

Fokus der Untersuchung	Analysedimensionen
Empirische Schwerpunktsetzung der Beiträge	• Länderfokus • Politikfeld • Verwaltungsebene im Mehrebenensystem • Phase im Policy-Zyklus • Verwaltung als Akteure • Akteure in der Verwaltung • Art der Akteure • Rolle von Institutionen
Theoretischer Rahmen der Beiträge	• Neo-Institutionalismus Theorie • Theoretische/analytische Konzepte
Methodischer Zugang der Beiträge	• Deskriptiv/kausal • Forschungsdesign • Akteure als abhängige oder unabhängige Variable

Quelle: Eigene Darstellung

In einem ersten Schritt wurde analysiert, ob die Beiträge *Verwaltungen als Akteure* oder *Akteure in der Verwaltung* untersuchen. Als öffentliche Verwaltungen werden in diesem Beitrag der Exekutive zugerechnete Organisationen der Kernverwaltung definiert. Dies meint somit Ministerien und Behörden der Bundes- und Landesebene sowie Kommunalverwaltungen und inter- und supranationale Verwaltungen. Diese Definition schließt folglich andere öffentlich-rechtliche Organisationen aus, wie beispielsweise Universitäten. Ebenso ausgeschlossen wurden Privatrechtssubjekte in staatlichem oder kommunalem Eigentum (vgl. *Schröter/Reichard* 2013). Alle Artikel, die als relevant identifiziert wurden, wurden anhand der in Tabelle 1 vorgestellten Analysedimensionen untersucht.

In einem zweiten Schritt identifizierten wir den empirischen Fokus. Zunächst haben wir eine allgemeine Analyse aller relevanten Artikel hinsichtlich des *Länderfokus*, den untersuchten *Politikfeldern* in der jeweiligen Studie und der *Phase im Policy-Zyklus* durchgeführt. Bei letzterem unterschieden wir zwischen Studien zum Agenda-Setting, zur Politikformulierung, Implementation und Evaluierung. Eine weitere Kategorie bildete die *Verwaltungsebene im Mehrebenensystem* (inter-/supranational, national, regional, lokal, mehrere Ebenen). Anschließend haben wir die Artikel anhand der zentralen Analysedimension im empirischen Fokus differenziert, also in *Verwaltung als Akteur* und/oder *Akteure in der Verwaltung*. *Verwaltung als Akteur* meint kollektive Akteure bzw. Analysen auf der Makro- oder Mesoebene und *Akteure in der Verwaltung* meint individuelle Akteure bzw. Analysen auf der Mikroebene (vgl. *Scharpf* 1991). Behandelt ein Beitrag Verwaltungen als Akteure, erfassten wir, um welche *Art von Verwaltungen* es sich handelt (z.B. Ministerien, Behörden). Für Artikel, die Akteure innerhalb der Verwaltung untersuchen, unterschieden wir weiterhin, ob diese Akteure der oberen (ohne direkten (Fach-)Vorgesetzten oder direkte (Fach-)Vorgesetzte) oder der mittleren *Führungsebene* (direkter Vorgesetzter oder direkte Vorgesetzte und Personalverantwortung) oder der Mitarbeiterebene (keine oder nur geringe Personalverantwortung) zugeordnet werden können.

In einem dritten Schritt schließlich identifizierten wir die Forschungsrahmen der untersuchten Beiträge. Dabei analysierten wir zunächst, mit welchen Theorien die untersuchten Beiträge Akteure in der Verwaltung oder Verwaltungen als Akteure untersuchen. Vor dem Hintergrund der vielkritisierten Theorieferne der Verwaltungswissenschaft (vgl. z.B. Töller 2018, Döhler 2014) ist besonders interessant, ob sich dies auch in der Analyse von Akteuren in der jüngeren Verwaltungsforschung feststellen lässt. Wir erachten die idealtypische Unterscheidung in Rational-Choice-Institutionalismus (RCI), Soziologischen Institutionalismus (SI) und Historischen Institutionalismus (HI) für die theoretische Verortung der Beiträge als relevant, weil sie unterschiedliche Vorstellungen über Akteure und über das Verhältnis von Akteuren und Institutionen innerhalb der Verwaltungswissenschaft verdeutlicht (vgl. Hall/Taylor 1996). Diese Vorstellungen sind bedeutsam für das jeweilige Verständnis von Bestimmungs- bzw. Einflussfaktoren von Verwaltungshandeln und dessen Effekten.

Hinsichtlich der Akteursperspektive geht der RCI von rational agierenden Akteuren aus, die auf der Basis eines festen Sets an Präferenzen strategisch und nutzenmaximierend mittels Kosten-Nutzen-Abwägungen handeln (vgl. Shepsle 2006). Institutionen kommt die Rolle zu, die Akteursinteraktionen zu strukturieren, Handlungsspielräume durch die Sicherung von Informationsflüssen und Begrenzung von Entscheidungsalternativen zu definieren und so letztendlich die Unsicherheit der Akteure zu begrenzen (vgl. Weingast 1996). Institutionen wirken somit gleichermaßen handlungsbegrenzend und handlungsermöglichend.

Der SI geht von einem begrenzt rational agierenden Akteur aus (vgl. Simon 1991). Die Begrenzungen ergeben sich aus den kognitiven Kapazitätsbeschränkungen und aus den ‚belief systems‘ (vgl. March/Olsen 1983) von Akteuren, welche als normative und oft unhinterfragte, kognitive Filter fungieren. Somit beeinflussen sie die Präferenzbildung von Akteuren ebenso wie deren Wahrnehmung und Erschließung der Wirklichkeit (vgl. Powell/DiMaggio 1991, Neumann 2016, S. 16). Dabei geht auch der SI von der handlungsleitenden Kraft von Institutionen aus, definiert diese aber deutlich breiter. So erweitert er das Verständnis von Institutionen als formelle Regeln um eine informelle und kulturelle Dimension, die auch Werte und Einstellungen miteinschließt (vgl. siehe z.B. die Unterscheidung von Scott 2001 in regulative, normative und kognitive Säulen von Institutionen). Darüber hinaus betont dieser Ansatz, dass sich Akteure und Institutionen wechselseitig beeinflussen (vgl. Hall/Taylor 1996, S. 948).

Im HI gibt es kein eindeutiges Bekenntnis zum Akteursbegriff des RCI oder dem des SI, weshalb Hall/Taylor (vgl. 1996, S. 940) auch von einem ‚eklektischen Ansatz‘ sprechen. Das zentrale Konzept dieses Ansatzes ist die Pfadabhängigkeit (vgl. Pierson 2000, Mahoney 2000) und die inkrementelle Entwicklung von Institutionen. In neueren theoretischen Beiträgen wird die Rolle von Akteuren in diesen Veränderungsprozessen jedoch stärker in den Vordergrund gerückt. So konzipieren Mahoney/Thelen (vgl. 2010) vier verschiedene Rollen, die Akteure während des institutionellen Veränderungsprozesses einnehmen können, indem sie erstens entscheiden, ob sie den Regeln der aktuellen Institution folgen und zweitens versuchen, die bestehenden Institutionen zu erhalten oder zu verändern. Dadurch wird deutlich, dass auch im HI nicht nur Institutionen, sondern auch verstärkt Akteuren und ihren Handlungen Bedeutung zukommt.

Neben der Zugehörigkeit zu einem der drei Neo-Institutionalismen, erfassten wir für einen umfassenden und zugleich differenzierten Blick zusätzlich auch die *zentralen theoretischen oder analytischen Konzepte* der untersuchten Beiträge, um ein detaillier-

tes Verständnis für die theoretischen Perspektiven zu erlangen. Weiterhin kodierten wir die Kategorie *Forschungsdesign*, welche qualitative, quantitative, ‚mixed-methods‘ oder konzeptionelle (ohne empirische Daten) Studien unterscheidet. Außerdem erfassten wir, ob der Fokus des Forschungsinteresses auf der *Deskription* oder der *Analyse eines Zusammenhangs* liegt. Im letzteren Falle hielten wir fest, ob die Akteure dabei die *unabhängige Variable* sind – also z.B. untersucht wird, welche Auswirkungen ihr Handeln hat – oder die *abhängige Variable* sind – also z.B. untersucht wird, wie ihr Handeln erklärt bzw. beeinflusst wird. Zur genaueren Betrachtung der Akteure als abhängige oder unabhängige Variable vermerkten wir einen kurzen Kommentar einmal zur konkreten *Rolle des Akteurs* im jeweiligen Beitrag, also z.B. auf was sein Handeln Auswirkungen hat. Schließlich erfassten wir auch welche Rolle *Institutionen* spielen, z.B. ob sie als Erklärungsfaktor für das Handeln des Akteurs einbezogen werden.

Dieses Kodierschema wurde basierend auf den eingangs formulierten Fragen und einem *Sample* von sieben Artikeln entwickelt und im weiteren Verlaufe des Kodierens verfeinert. Um die Reliabilität der Kodierung sicherzustellen, haben wir alle Artikel separat voneinander kodiert, am Ende dieses Prozesses verglichen und Unsicherheiten und Uneinigkeiten aufgelöst (vgl. siehe auch *Ritz/Brewer/Neumann* 2016, S. 415).

3 Empirische Ergebnisse

Von den 104 im Untersuchungszeitraum veröffentlichten Artikeln beschäftigen sich 61 Beiträge (59%) mit Akteuren in der Verwaltung oder Verwaltungen als Akteuren. Diese 61 Artikel bilden die Basis für die weitere Analyse.

3.1 Allgemeine Analyse

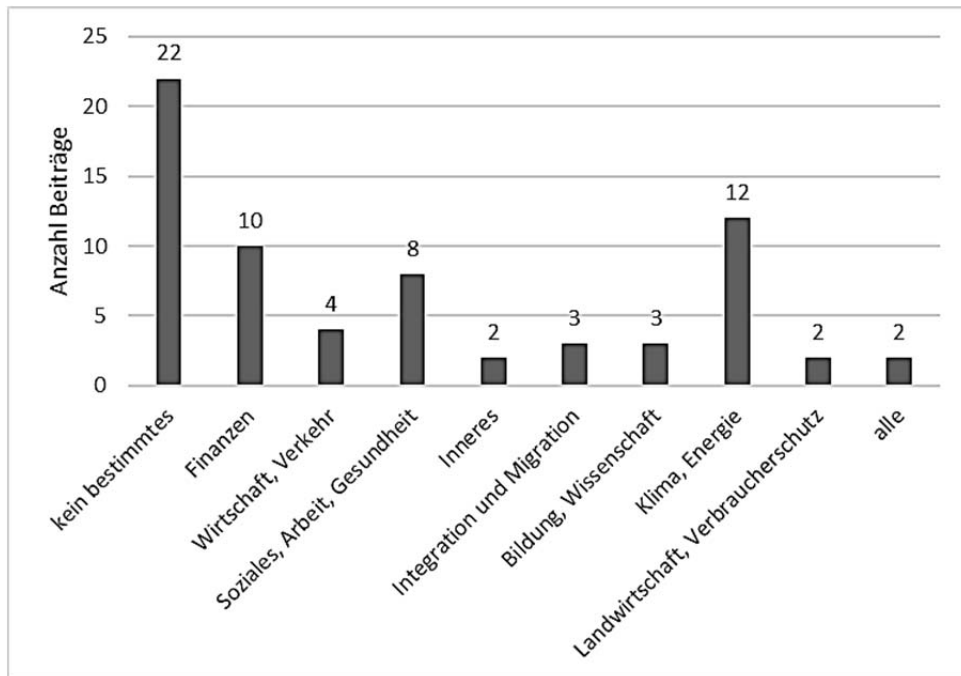
Von diesen 61 Artikeln analysiert eine Mehrheit von 54 Artikeln (89%) Verwaltungen als (kollektive) Akteure und zwölf Artikel (20%) Akteure in Verwaltungen. Die Summe dieser beiden Kategorien übersteigt 100%, da fünf Artikel sowohl Verwaltungen als Akteure als auch Akteure in der Verwaltung untersuchen. *Seibel* (vgl. 2014) beispielsweise betrachtet gleichermaßen die Rolle von Behördenkoordination (Verwaltung als Akteure) und einzelner Entscheidungsträger in den Verwaltungen (Akteure in der Verwaltung) als Ursache für Verwaltungsversagen (vgl. ähnlich *Sowa/Theuer* 2017, *Eckhard/Mattmüller* 2017, *Reichersdorfer* 2017, *Richter* 2016).

49 Beiträge (80%) beschäftigen sich mit der Verwaltung in Deutschland. Teilweise werden deutsche kollektive bzw. individuelle Akteure mit Verwaltungen anderer Länder verglichen (vgl. z.B. untersucht *Stötzer* 2017 den deutschsprachigen Raum); die meisten Artikel fokussieren jedoch auf Deutschland allein, teilweise im Kontext der Europäischen Union.

Betrachtet man die Politikfelder, die in den einzelnen Beiträgen untersucht werden (Abbildung 1), so fällt auf, dass das Politikfeld Klima und Energie im Untersuchungszeitraum in zwölf Beiträgen (20%) und somit am häufigsten untersucht wird. Danach folgt das Politikfeld der Finanzen (10 Beiträge, 16%), die Politikfelder des Sozialen (incl. Arbeit, Gesundheit, 8 Beiträge, 13%), Wirtschaft und Verkehr (vier Beiträge), gefolgt von Integration und Migration sowie Bildung und Wissenschaft (je drei Beiträ-

ge, 5%) und schließlich Inneres sowie Landwirtschaft und Verbraucherschutz (je zwei Beiträge, 3%) sowie zwei Beiträge, die alle Politikfelder, wie z.B. alle Geschäftsbereiche der Bundesministerien, explizit und vergleichend untersuchen (vgl. *Fleischer* 2015, *Papenfuß* 2013). Ein großer Teil der Artikel (22 Beiträge, 36%) untersucht demgegenüber Verwaltungsakteure allgemein ohne Nennung eines expliziten Politikfeldes.

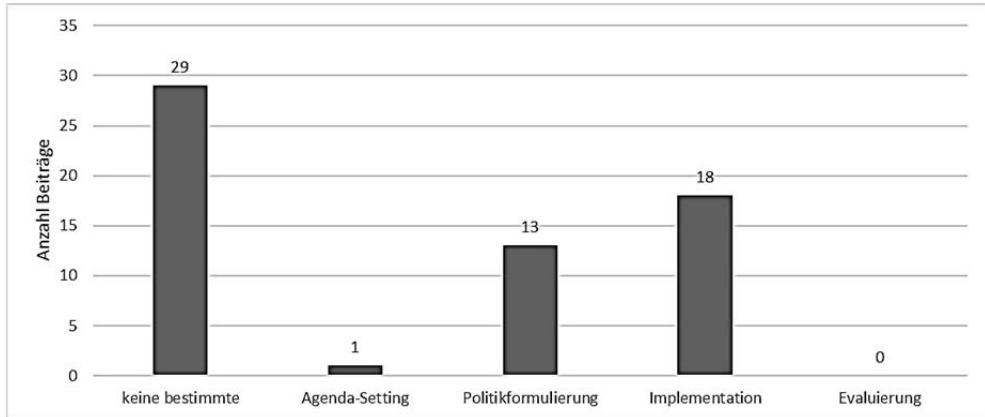
Abbildung 1: Politikfeld der Beiträge



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Ordnet man die untersuchten Beiträge nach den Phasen des *Policy*-Zyklus, so zeigt sich (Abbildung 2), dass die Phasen der Implementation (18 Beiträge, 30%) und der Politikformulierung (13 Beiträge, 21%) am häufigsten untersucht werden. Lediglich eine Studie (vgl. 2%, *Boghrat u.a.* 2014) analysiert das *Agenda-Setting* und keine beschäftigt sich mit *Policy*-Evaluierung. Die Rolle von Verwaltungen als Akteuren oder Akteuren in der Verwaltung in diesen beiden Phasen des *Policy*-Prozesses wird in der jüngeren Forschung somit stark vernachlässigt. Weiterhin fällt auf, dass 29 Beiträge (48%) keine bestimmte Phase im *Policy*-Prozess analysieren.

Abbildung 2: Phasen im Policy-Zyklus

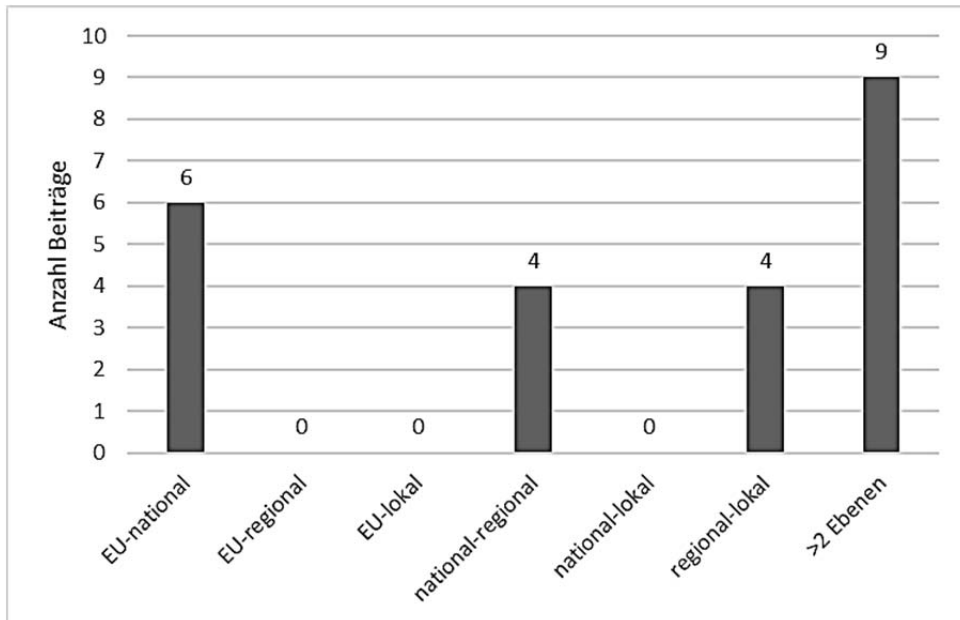


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Differenzieren wir den empirischen Fokus nach Verwaltungsebene, so fällt auf, dass unter den Studien, die nur auf eine Ebene fokussieren, die nationale (zwölf Beiträge, 20%) die am häufigsten untersuchte ist. Knapp dahinter folgen die lokale Ebene der Gemeinden und Kommunen mit elf Beiträgen (18%), danach die regionale Ebene, also im Falle Deutschlands die Landesebene (sieben Beiträge, 11%), und zuletzt die inter- oder supranationale Ebene, also internationale oder europäische Verwaltungen (vier Beiträge, 5%). Somit ist festzuhalten, dass der regionalen Ebene der Länder eine vergleichsweise geringere Aufmerksamkeit zukommt und dass diese ebenso wie die inter- bzw. supranationalen Bürokratien als vernachlässigter Forschungsfokus gelten müssen.

23 Artikel (38%) untersuchen mehr als eine Verwaltungsebene. So wird etwa die Koordination zwischen den Ebenen erforscht (vgl. z.B. *Bach/Ruffing* 2014), die Wirkung einer Ebene auf die andere analysiert (vgl. z.B. *Färber/Zeit* 2015) oder es werden parallel mehrere Ebenen im Mehrebenensystem untersucht (vgl. z.B. *Papenfuß* 2013). Eine genauere Analyse der Artikel, die sich mit mehreren Ebenen befassen (Abbildung 3), zeigt, dass die meisten Artikel sogar drei Ebenen im Mehrebenensystem berücksichtigen (neun Beiträge, 39%). Danach folgen die Studien, welche sich auf das Zusammenspiel der europäischen und nationalen Ebenen (sechs Beiträge, 26%), der nationalen und regionalen Ebenen sowie der regionalen und lokalen Ebenen (je vier Beiträge, 17%) beziehen. Insgesamt dominieren Studien, welche zwei direkt unter- oder übereinander gelagerte Ebenen gemeinsam betrachten. Es besteht somit ein Mangel an Studien, die Verwaltungsakteure und ihr Handeln sowie die Auswirkungen dieses Handelns auf andere Ebenen, als der direkt angelagerten Ebene, untersuchen.

Abbildung 3: Analyse mehrerer Ebenen im Mehrebenensystem

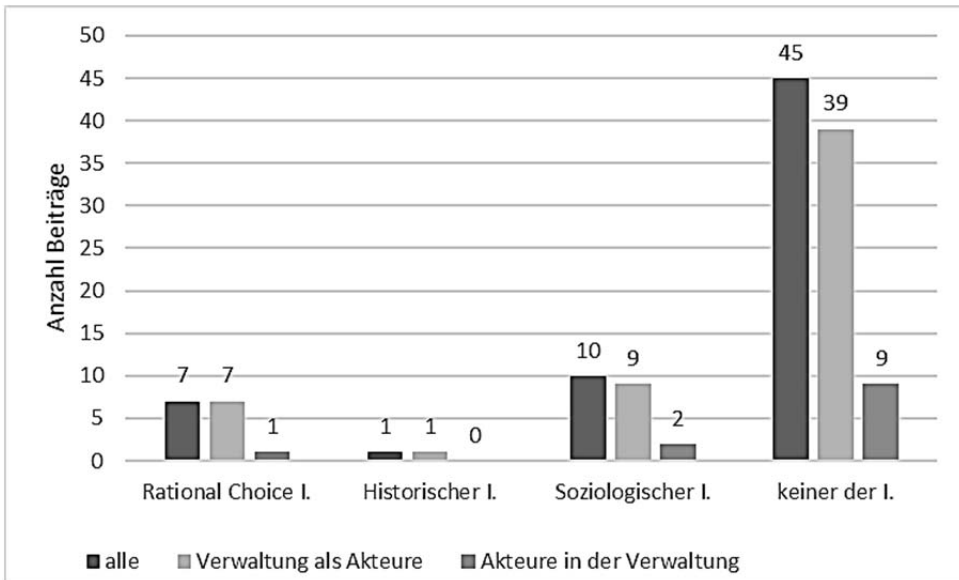


Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

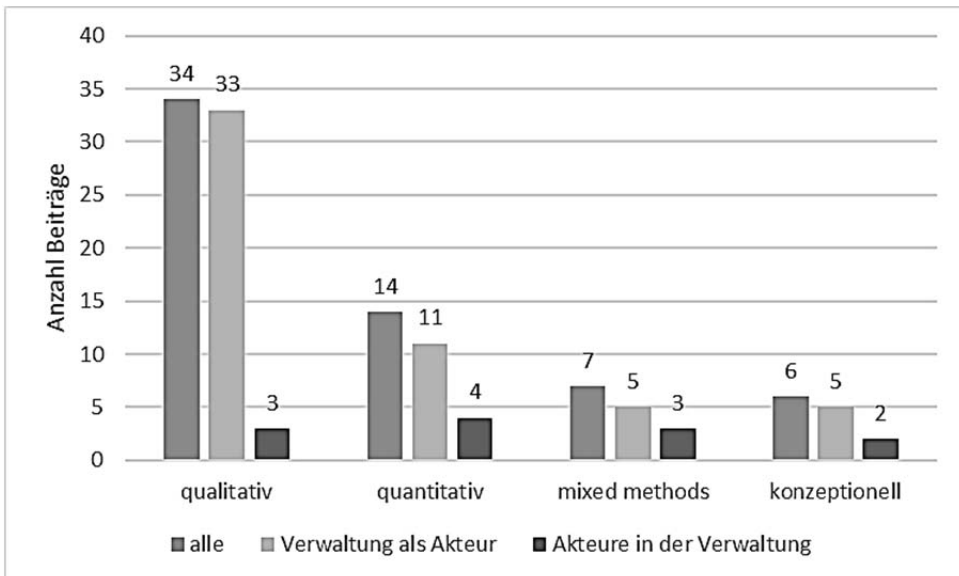
Betrachtet man den Forschungsrahmen der Studien, so fällt zunächst auf, dass sich die Mehrzahl der Beiträge (45 Beiträge, 74%) nicht klar in eine der drei Neo-Institutionalismustheorien einordnen lässt (Abbildung 4). Bei denen, wo dies möglich war, gehört die Mehrzahl zum SI (zehn Beiträge, 16%), gefolgt von sieben Beiträgen, die einen Bezug zum RCI haben (11%). Nur ein Beitrag (2%) verwendet den HI. Somit scheint der Trend eindeutig in Richtung SI zu deuten, während der HI als ein vernachlässigter Theoriebezug in den untersuchten Beiträgen gelten muss.

Hinsichtlich des methodischen Zugangs überwiegen qualitative Analysen (34 Beiträge, 56%) (Abbildung 5). Danach folgen quantitative Zugänge mit 14 Beiträgen (23%). Sieben (11%) der Beiträge sind konzeptionelle Papiere ohne empirische Analyse. Erst dahinter folgen sechs Analysen (10%), die einen *mixed-methods*-Ansatz verfolgen. Somit sind quantitative und *mixed-methods*-Studien deutlich unterrepräsentiert in der jüngeren verwaltungswissenschaftlichen Forschung.

Abbildung 4: Verwendung neo-institutionalistischer Theorien



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Abbildung 5: Forschungsdesigns der Beiträge²

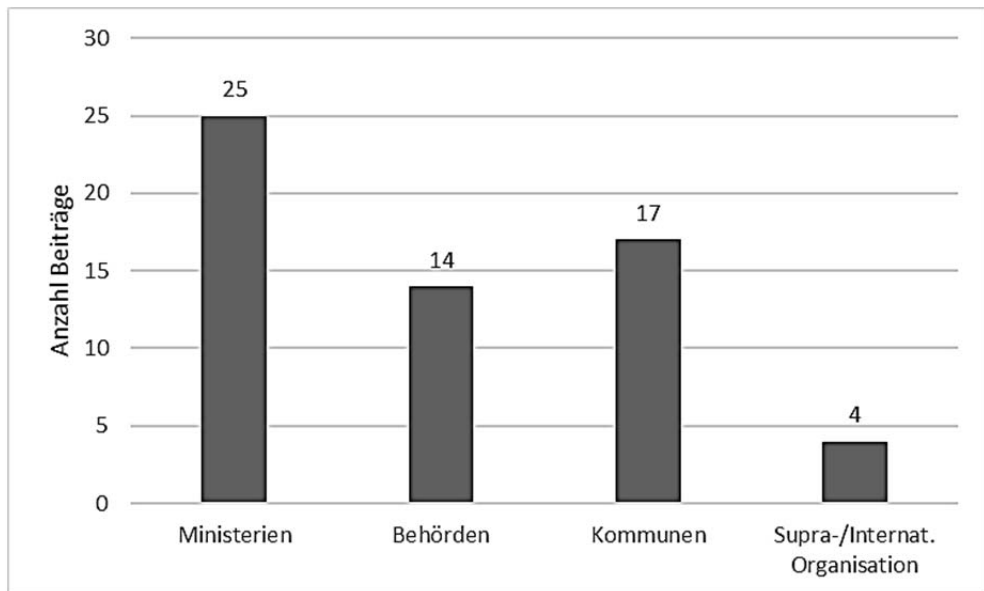
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

3.2 Verwaltung als Akteure

54 Artikel (89%) beschäftigen sich mit Verwaltungen als (kollektive) Akteure. In der Mehrzahl (25 Beiträge, 46%, siehe Abbildung 6) handelt es sich dabei um Ministerien als Akteure³. An zweiter Stelle folgt die Analyse von Kommunalverwaltungen (17 Beiträge, 31%). 14 Beiträge (26%) untersuchen Behörden als Akteure und 4 Beiträge (7%) supra- oder internationale Organisationen.

Betrachtet man den theoretischen Zugang der Beiträge, die Verwaltungen als Akteure untersuchen, so lassen sich lediglich 17 Beiträge (30%) den Neo-Institutionalistentheorien zuordnen, also auch hier ein relativ geringer Teil der Beiträge (Abbildung 4). Dabei überwiegt, wie in der Gesamtschau, mit neun Beiträgen (16%) der SI. Ein weitergehender Blick auf die verwendeten theoretischen und analytischen Konzepte aller Beiträge zeigt eine Häufung der Konzepte Legitimation (vgl. z.B. Färber/Zeitz 2015), Koordination (vgl. z.B. Radtke/Hustedt/Klennert 2016, Heidbreder 2014), Föderalismus und Multilevel Governance (vgl. z.B. Benz 2017, Streuer/Clar 2014) sowie Bürgerbeteiligung (vgl. z.B. Bauer 2015a, Fraenkel-Haeberle 2013), aber auch Policy-Konzepte wie Lernen, Diffusion und Framing (vgl. Enkler/Grohs 2017, Boghrat et al. 2014, Ulbricht 2014). Die häufige Verwendung einiger dieser Konzepte kann zum Teil auf die Themenschwerpunkte zurückgeführt werden. So trägt der Teilschwerpunkt 2015/2 den Titel „Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln“ und 2014/2 ist ein Teilschwerpunkt mit dem Titel „Koordination – Konjunktur und Krise“ erschienen.

Abbildung 6: Verwaltungen als Akteure



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Methodisch zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt auf qualitativen Studien (33 Beiträge, 61%), nur 20% (11 Beiträge) verwenden quantitative Methoden zur Analyse von Verwaltungen als Akteuren und jeweils fünf Beiträge (9%) verwenden ein *mixed-methods*-

Design oder leisten einen konzeptionellen Beitrag (Abbildung 5). Somit werden quantitative Studien, aber auch die Verbindung beider methodischer Ansätze, in den empirischen Studien vernachlässigt.

Betrachtet man den methodischen Zugang der Artikel differenzierter, so fällt auf, dass 31 Beiträge (57%) einen Zusammenhang zwischen abhängiger und einer oder mehrerer unabhängigen Variablen untersuchen, wobei Verwaltungen als Akteure mindestens eine der konzipierten Variablen ist. Dagegen leisten 23 Beiträge (43%) einen deskriptiven Beitrag zur Analyse der Verwaltung als Akteur (vgl. z.B. *Winkelmann* 2013). Wird ein Zusammenhang zwischen zwei Variablen untersucht, dann untersuchen 65% (20 Beiträge) Verwaltungen als unabhängige Variable. Es wird also erforscht, welche Folgen ihre Handlungen haben, beispielsweise als Hinderungs- oder Erfolgsfaktor für Öffentlich-Private Partnerschaften (vgl. *Ambrosius* 2013), Bürgerbeteiligungsverfahren (vgl. *Brettschneider* 2018) oder Politikprozesse (vgl. *Streuer/Clar* 2014). In 12 Beiträgen (39%)⁴ werden Akteure als abhängige Variable betrachtet, also sie oder ihr Handeln erklärt, so beispielsweise ihre Reaktionen und Lernverhalten nach Fehlern (vgl. *Enkler/Grohs* 2017), Bedingungsfaktoren der Nutzung von Handlungs- und Bewertungsspielräumen (vgl. *Lopatta/Stein* 2014) oder Auswirkungen von institutionellen Faktoren auf Akteure (vgl. *Fleischer* 2015, *Bauer/Ege/Wagner* 2017). Insgesamt lässt sich also festhalten, dass sich Studien mit der Suche nach Zusammenhängen und deskriptive Beiträge etwa die Waage halten, erstgenannte aber leicht dominieren. Außerdem gibt es ein Übergewicht an Forschung, die Akteurshandeln als unabhängige Variable betrachtet.

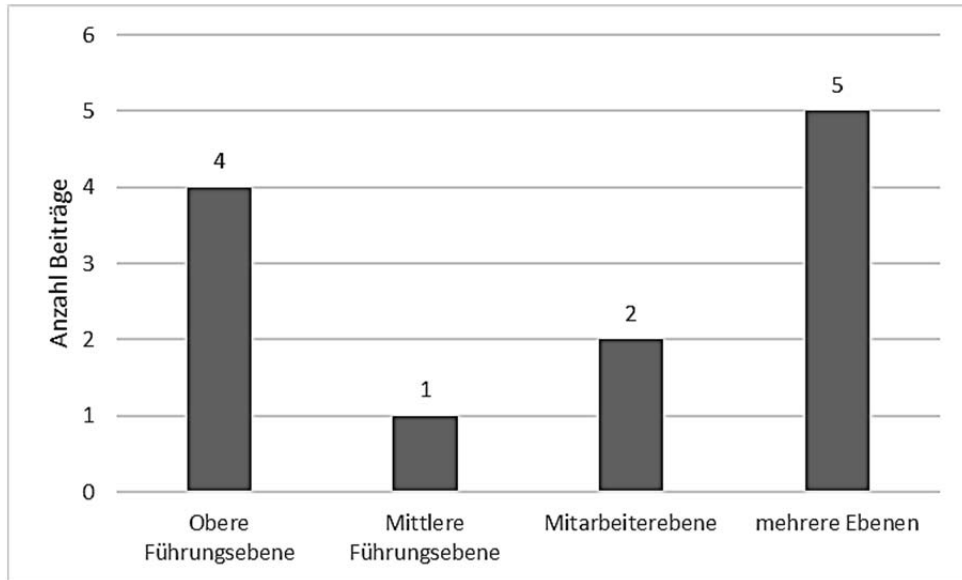
3.3 Akteure in der Verwaltung

Von den 12 Artikeln, welche Akteure innerhalb von Verwaltungen analysieren, fokussieren fünf Beiträge (42%) auf Akteure auf mehreren Führungsebenen bzw. spezifizieren keine Ebene (vgl. *Geißler/Niemann* 2017, *Vogel u.a.* 2014, *Eckhard/Mattmüller* 2017, *Richter* 2016, *Seibel* 2014). Vier Beiträge (33%) betrachten explizit die obere Führungsebene, nämlich Minister und Ministerinnen, Staatssekretäre und Staatssekretärinnen und Beauftragte (vgl. *Person* 2015, *Corneo* 2014, *Vedder/Veit* 2017, *Reichersdorfer* 2017). Ein Beitrag (8%) beschäftigt sich mit der mittleren Führungsebene, in diesem Fall mit Kämmerern und Kämmerinnen in Kommunalverwaltungen (vgl. *Ebinnger* 2018). Weitere zwei Beiträge (17%) untersuchen die Mitarbeiterebene, konkret Arbeitsvermittler und Arbeitsvermittlerinnen (vgl. *Sowa/Theuer* 2017) und ‚street level bureaucrats‘ (vgl. *Hupe* 2013). Somit erscheint die Untersuchung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen ohne Führungsverantwortung als ein deutlich vernachlässigter Analysefokus (Abbildung 7).

Betrachtet man den theoretischen Bezug, so lassen sich drei Beiträge (33%) in die Neo-Institutionalismustheorien einordnen. Auch hier herrscht der SI vor (Abbildung 4). Eine differenzierte Betrachtung der verwendeten theoretischen Konzepte in den Studien zeigt eine große Bandbreite auf. Sie reicht von den Public Management-Konzepten Führung (vgl. *Vogel et al.* 2014) und Motivation (vgl. *Corneo* 2014) bis hin zu Policy-Konzepten des Handlungsspielraums (*discretion*) (vgl. *Hupe* 2013) und Lernens (vgl. *Enkler/Grohs* 2017). Wie bei den Beiträgen zu Verwaltung als Akteur fällt auch hier auf, dass theoretische Konzepte sehr selten dazu genutzt werden, um konkrete An-

nahmen für die jeweilige Untersuchung zu deduzieren. Also auch hier dienen die Konzepte häufig nur einer groben theoretischen Verortung des Forschungsvorhabens.

Abbildung 7: Akteure in der Verwaltung



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Die verwendeten Forschungsdesigns zur Analyse von Akteuren in der Verwaltung (Abbildung 5) zeigen ein recht ausgewogenes Bild von quantitativen (vier Beiträge, 33%), qualitativen und *mixed-methods*-Analysen (je drei Beiträge, 25%) sowie konzeptionellen Papieren (zwei Beiträge, 17%). Somit zeigt sich hier ein ausgewogeneres Bild als bei den Beiträgen zu Verwaltung als Akteur, jedoch ist auch die Fallzahl deutlich kleiner.

Eine differenzierte Betrachtung des methodischen Zugangs zeigt, dass die Beiträge mit Fokus auf Akteuren in der Verwaltung in der Mehrzahl (neun Beiträge, 75%) einen Zusammenhang zwischen zwei Variablen untersuchen. Dabei stellen die Akteure in vier Beiträgen die unabhängigen Variablen dar. Drei davon fokussieren auf handelnde Akteure innerhalb des politisch-administrativen Systems, nämlich auf Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen im politischen Prozess (vgl. *Seibel* 2014), Interessengruppen bei Verwaltungsreorganisationen (vgl. *Richter* 2016) sowie Vermittlern und Vermittlerinnen sowie Lösungsfindern und Lösungsfinderinnen in Entscheidungsprozessen (vgl. *Eckhard/Mattmüller* 2017). Ein Beitrag untersucht Akteure, deren Handeln Effekte außerhalb des politisch-administrativen Systems hat (vgl. *Sowa/Theuer* 2017). In fünf Beiträgen (56%) werden die Akteure in den Verwaltungen als abhängige Variablen betrachtet. Dabei werden ihre Politisierung (vgl. *Vedder/Veit* 2017), Zusammenarbeit (vgl. *Ebinger* 2018), Motivation (vgl. *Corneo* 2014), ihr Führungsverhalten (vgl. *Vogel et al.* 2014) und ihre Altersstruktur (vgl. *Geißler/Niemann* 2017) erklärt. Drei Beiträge (25%) leisten einen deskriptiven Beitrag, indem sie die Karriereverläufe analysieren (vgl. *Person* 2015), Akteure als einen konstitutiven Faktor für die

Entstehung eines Politikfeldes identifizieren (vgl. *Reichersdorfer* 2017) oder ihre Rolle bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben konzeptualisieren (vgl. *Hupe* 2013). Insgesamt lässt sich also ein ausgewogenes Verhältnis der Forschungsdesigns bei den Beiträgen zu Akteuren in der Verwaltung konstatieren. Im Gegensatz zu den Beiträgen, die Verwaltung als Akteur untersuchen, gibt es hier außerdem nur eine Minderheit an deskriptiver Forschung. Und bei der differenzierten methodischen Analyse der Beiträge zeigt sich ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Akteuren in der Verwaltung als abhängige Variable auf der einen Seite (fünf Beiträge) und als unabhängige Variable (vier Beiträge) auf der anderen Seite. Hier fällt außerdem auf, dass sich die Analysen zumeist auf Zusammenhänge innerhalb des politisch-administrativen Systems beziehen und es somit eine Vernachlässigung der Beziehung zwischen administrativen und gesellschaftlichen Akteuren auf der Mikroebene gibt.

4 Schwerpunkte und Lücken in der jüngeren Forschung

Diese Analyse hat gezeigt, dass die Betrachtung von Akteuren in der Verwaltungswissenschaft bereits einen hohen Stellenwert besitzt. 59% der Artikel, die in dms zwischen 2013 und 2018/1 veröffentlicht wurden, beschäftigten sich mit der Analyse von Verwaltungen als Akteuren oder Akteuren in der Verwaltung. Sowohl im empirischen Fokus als auch im theoretischen und methodischen Zugang zeigt die Analyse Schwerpunkte und Forschungslücken in der jüngeren Verwaltungswissenschaft.

Bei der Untersuchung des empirischen Fokus der Beiträge fällt auf, dass eine große Mehrheit einen Länderfokus auf Deutschland hat. Dies steht in engem Zusammenhang mit den überwiegend deutschsprachigen Beiträgen in dms. Zudem fällt auf, dass darunter sehr wenig vergleichende Studien zu finden sind. Die Vermutung liegt nahe, dass Studien mit einem anderen Länderfokus, aber auch komparative Untersuchungen eher in englischsprachigen, internationalen *Journals* veröffentlicht werden. Es wäre dabei jedoch wünschenswert, den Anteil solcher Analysen in der deutschsprachigen wissenschaftlichen Literatur zu erhöhen, damit diese die Breite der internationalen Forschungsdebatten widerspiegelt. Auch kann vergleichende Verwaltungsforschung einerseits einen wichtigen Beitrag dazu leisten, nationale Besonderheiten in Verwaltungssystemen offen zu legen und in einen internationalen Kontext einzuordnen. Außerdem ermöglicht der Vergleich nationaler Verwaltungen die Entwicklung von generelleren analytischen Theorien (vgl. *Schnapp* 2006, *Fitzpatrick u.a.* 2011).

Die Einordnung der Studien in die untersuchten Politikfelder zeigt zwei Schwerpunkte: Klimapolitik und Finanzpolitik. Die hohe Anzahl der Beiträge zu Klima und Energie ist zumindest teilweise auf den Themenschwerpunkt ‚Klimapolitik – Integration und Koordination‘ (2014/2) zurückzuführen. Diese Ergebnisse legen die Vermutung nahe, dass sich Themenkonjunkturen im politischen und gesellschaftlichen Bereich in der Forschungsagenda der Verwaltungswissenschaft niederschlagen und sich hier zum einen das gesteigerte Interesse am Politikfeld Finanzen seit der Finanzkrise 2007 sowie die stärkere Aufmerksamkeit für die Klimapolitik im Rahmen der ständigen Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in Deutschland und der Nuklearkatastrophe in Fukushima im Jahr 2011 zeigen. Jedoch geschieht diese Orientierung an gesellschaftlich salienten Themen nicht konsequent, wie z.B. die wenig repräsentierte Migrations- und Integrationspolitik zeigt. Dies verwundert angesichts der gestiegenen politischen

und gesellschaftlichen Aufmerksamkeit seit der ‚Flüchtlingskrise‘ 2015/ 2016. Jedoch braucht wissenschaftliche Forschung und vor allem Veröffentlichung auch immer eine gewisse Zeit, so dass es möglich ist, dass sich aktuelle Forschung zu diesem Thema noch im Publikationsprozess befindet.

Bei der Analyse der Verwaltungsebenen in den Beiträgen fällt auf, dass Untersuchungen zu inter- und supranationalen Bürokratien im Vergleich deutlich vernachlässigt werden. Somit ist hier eine Forschungslücke erkennbar. Abgeschwächt wird dies durch die Präsenz von Untersuchungen der Ebene der Europäischen Union innerhalb der vergleichsweise häufigen Mehrebenenuntersuchungen in den Beiträgen. Dabei fällt jedoch auf, dass nur direkt über- bzw. untergeordnete Verwaltungsebenen in diesen Studien analysiert werden. Somit bleiben Fragen z.B. nach den Auswirkungen der Europäisierung auf die regionale oder lokale Ebene in den untersuchten Studien unbeachtet. Dies ist verwunderlich, da z.B. in der Mehrebenenforschung argumentiert wird, dass beispielsweise die Europäisierung durchaus Effekte auf die Strukturen der regionalen und lokalen Ebene hat, beispielsweise durch die Einrichtung von Landesvertretungen in Brüssel (vgl. *Zumschlinge* 1999) oder die Einrichtung eines Europaausschusses im Bundesrat und einer Europaministerkonferenz (vgl. *Hegele* 2016). Jedoch wird dies in keinem der von uns untersuchten Beiträge zu Verwaltungsakteuren untersucht. Damit bleibt beispielsweise die Analyse der Europäisierung oder der Auswirkungen nationaler Politiken unvollständig. Bei den Studien zu den einzelnen Verwaltungsebenen fällt außerdem das relative Übergewicht von Untersuchungen der nationalen und kommunalen Ebene auf. Deshalb erscheint es wünschenswert, in der zukünftigen Forschung stärker auf die regionale Ebene, also für Deutschland auf die Länderebene, zu fokussieren, denn in Deutschland, wie ähnlich auch in anderen Mehrebenensystemen, kommt der Verwaltung auf dieser Ebene eine entscheidende Bedeutung bei der Umsetzung von Gesetzen und Programmen zu.

Ordnet man die untersuchten Beiträge nach den Phasen des *Policy*-Zyklus, so zeigt sich, dass sich der Großteil der Studien mit den Phasen der Implementation und der Politikformulierung im *Policy*-Prozess beschäftigt. Lediglich eine Studie analysiert das *Agenda-Setting* und keine beschäftigt sich mit *Policy*-Evaluierung, obwohl die Verwaltung auch in diesen Phasen entscheidenden Einfluss auf Politik nehmen kann (vgl. *Schnapp* 2001). Der große Teil an Studien, die keine Phase im *Policy*-Zyklus untersuchen, bestätigt darüber hinaus die von *Döhler* (vgl. 2014) aufgestellte These, dass zwar die *Policy*-Analyse einen Rahmen für Verwaltungsforschung bieten kann, die verwaltungswissenschaftliche Analyse von Akteuren darüber hinaus aber getrennt, neben und unabhängig von der *Policy*-Forschung existiert. Hieraus resultiert ein Forschungsdesiderat nach mehr Analysen jenseits des klassischen *Input*- und *Output*-Denkens im *Policy*-Prozess, um stärker nuancierte Erkenntnisse zum Einfluss von Verwaltungshandeln innerhalb des *Policy-Makings* zu erlangen.

Hinsichtlich des empirischen Fokus auf Verwaltungsakteure ist deutlich zu erkennen, dass eine große Mehrheit Verwaltungen als (kollektive) Akteure untersucht – hier dominieren außerdem Untersuchungen auf Mesoebene. Hingegen haben nur wenige Artikel Akteure in Verwaltungen und somit die Mikroebene als Untersuchungsgegenstand gewählt. Dadurch wird eine deutliche Vernachlässigung der Mikroebene in der jüngeren Literatur sichtbar. Dies ist umso überraschender, da beispielsweise mit der aktuellen Neugründung des ‚Journal of Behavioral Public Administration‘ ein ‚behavioral turn‘ in der Verwaltungswissenschaft erkennbar ist, der den Fokus stärker auf In-

dividuen in Verwaltungen legt (vgl. *Jilke/Meier/Ryzin* 2018). Somit wäre es wünschenswert, in zukünftige Untersuchungen verstärkt die Mikroebene einzuschließen, denn durch eine konsequente Mikrofundierung können auch Phänomene auf der Meso- und Makroebene besser verstanden werden.

Bei der Analyse der theoretischen Rahmen der untersuchten Beiträge fällt zunächst insgesamt auf, dass sich die Mehrzahl der Beiträge nicht klar in eine der drei Neo-Institutionalismustheorien einordnen lässt. Bei denen, wo dies möglich war, gibt es eine leichte Dominanz von Studien im Rahmen des SI, dicht gefolgt von Analysen im Kontext des RCI. Somit ist ein ausgeglichenes Verhältnis der Akteursperspektiven und der Vorstellungen über das Verhältnis von Akteuren und Institutionen erkennbar. Ein rationaler und ein begrenzt rationaler Akteursbegriff sind somit gleichermaßen zu finden wie ein enger und weiter Institutionenbegriff als Handlungsrahmen der Akteure. Außerdem ist mit nur einem Beitrag der HI deutlich unterrepräsentiert. Jedoch könnte dieser insbesondere für eine stärkere Theoretisierung der in den letzten Jahrzehnten stärker in den Fokus gerückten Forschung zu Verwaltungsreformen dienen. Die insgesamt geringe Anzahl an Studien, die mit den drei neo-institutionalistischen Theorien arbeiten, kann Ausdruck der vielkritisierten Theoriearmut in der Verwaltungswissenschaft sein (vgl. *Töller* 2018, *Döhler* 2014). Dies trifft auf die Beiträge in unserer Analyse zu, auch wenn es eine Vielfalt an theoretischen und analytischen Konzepten ‚mittlerer Reichweite‘ in den Studien gibt. Insgesamt fällt jedoch auf, dass nur wenige Theorierahmen genutzt werden, um Annahmen oder Hypothesen für die Untersuchungen zu deduzieren. Auch induktive Beiträge der Theoriegenese sind in den untersuchten Beiträgen deutlich unterrepräsentiert. Der überwiegende Teil der Studien nutzt den theoretischen Rahmen stattdessen zur Definition zentraler Begriffe und einer allgemeinen theoretischen Verortung der Untersuchungen. Dies spiegelt sich auch in der geringen Anzahl an Beiträgen, die einen Wirkungszusammenhang untersuchen wider. Um die Verstehens- und Erklärungskraft verwaltungswissenschaftlicher Studien zu stärken, scheint es deshalb deutlich angeraten, in zukünftiger Forschung stärker theorietestend bzw. theoriegenerierend zu arbeiten. Die viel geforderte Praxisnähe der Verwaltungswissenschaft hat dabei durchaus ihre Berechtigung, jedoch sollte auch die Grundlagenforschung, welche vermehrt auf Theorien rekurriert, nicht außer Acht gelassen werden (vgl. *Döhler* 2014). Die Fruchtbarmachung bestehender theoretischer Ansätze für die empirische Forschung sowie die Entwicklung und das Testen von Theorien können dann dazu beitragen, dass empirische Phänomene systematischer analysiert und auch stärker für vergleichende Forschung, sei es zwischen Politikfeldern, Ebenen oder Staaten, fruchtbar gemacht werden (vgl. *Schnapp* 2006). Auch werden so allgemeine Aussagen und Generalisierungen in stärkerem Maße möglich, wodurch letztendlich Praxisfälle im Lichte der Theorien besser und systematischer analysiert werden können.

Bei den methodischen Rahmen der Beiträge, fällt insgesamt auf, dass qualitative Studien deutlich dominieren. Im Vergleich sind somit quantitative und *mixed-methods*-Designs deutlich unterrepräsentiert. Es lohnt jedoch eine weitere Differenzierung zwischen den Studien, die Verwaltung als Akteur bzw. die Akteure in Verwaltungen analysieren. In der ersten Kategorie gibt es die schon für die Gesamtheit festgestellte, deutliche Mehrzahl an qualitativen Studien. Hiermit wird somit ein Desiderat an mehr quantitativen und *mixed-methods*-Designs bei der Untersuchung von Verwaltung als Akteur deutlich. Der zudem sehr hohe Anteil an deskriptiven Studien (43%) muss kritisiert werden, auch wenn beschreibende Forschung, gerade auch für das Erschließen

neuer Forschungsthemen, relevant ist. Bei den Studien, die nach Wirkungszusammenhängen fragen, fällt zudem die Dominanz der Konzeptualisierung von Verwaltungen als Akteure als unabhängige Variable auf. Daraus lässt sich auf ein Forschungsdesiderat nach mehr Studien, die Verwaltungshandeln auf Mesoebene als abhängige Variable betrachten und somit erklären wollen, schließen.

Bei den Studien, welche Akteure in Verwaltungen untersuchen ergibt sich ein anderes Bild, es muss jedoch betont werden, dass diese nur einen vergleichsweise geringen Anteil unter den analysierten Beiträgen einnehmen. Hier lässt sich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen qualitativer, quantitativer und *mixed-methods*-Forschung feststellen. Außerdem ist nur eine Minderheit der untersuchten Studien in dieser Kategorie deskriptiv ausgerichtet und auch die Differenzierung in Akteure in der Verwaltung als abhängige Variable auf der einen und Akteure in der Verwaltung als unabhängige Variable auf der anderen Seite zeigt ein ausgeglichenes Bild.

5 Die Beiträge des Teilschwerpunkts

Die folgenden Beiträge des Themenschwerpunktes knüpfen an die identifizierten Forschungsschwerpunkte und –lücken an und fokussieren auf Verwaltung als Akteur oder Akteure in der Verwaltung.

Caroline Fischer fokussiert in ihrem Beitrag auf die Mikroebene und somit auf die in der aktuellen Forschung unterrepräsentierten Akteure in der Verwaltung. Sie untersucht Akteursverhalten in Bezug auf das Teilen von Wissen im öffentlichen Sektor. Dafür entwickelt sie eine Typologie von Verhaltensweisen der Beschäftigten. Die Untersuchung basiert auf einer Triangulation von Daten aus drei Studien (qualitativ und quantitativ) und stößt somit auch in eine identifizierte Lücke der Kombination von Forschungsmethoden. Sie kann zeigen, dass die Verhaltensweisen mehrheitlich responsiv, statt proaktiv sind und dass sich die Akteure häufiger direkt an Wissensnehmer und Wissensnehmerinnen, statt an ein Trägermedium richten.

Benjamin Gröbes Beitrag in diesem Heft identifiziert Muster administrativen Verhaltens, welche helfen, die Rolle der Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien auf mitgliedstaatlicher Ebene zu analysieren. Sein Fokus auf Verwaltung als Akteur entwirft dabei entlang der Dimensionen ‚Bürokratische Kapazität‘ und ‚Politische Ambition‘ vier Idealtypen für administratives Verhalten während der Politikformulierung auf nationalstaatlicher Ebene. Diese Idealtypen werden anhand eines internationalen Vergleichs der Verwaltungen in den Niederlanden, Frankreich, Dänemark und Griechenland illustriert. Somit trägt Benjamin Gröbe dazu bei, die identifizierte Forschungslücke von vergleichenden Studien des Akteursverhaltens von Verwaltungen zu schließen.

Kristina Ophey untersucht in ihrem Beitrag die Europäische Kommission mit einem Fokus auf Akteursverhalten in Politikformulierungsprozessen im Kontext der Juncker-Restrukturierungsreform. Sie arbeitet die Bedeutung organisationaler Strukturen für das Verhalten individueller Akteure in ressortübergreifenden Politikformulierungsprozessen heraus. Dabei stößt ihr Beitrag in das in dieser Einleitung identifizierte Forschungsdesiderat nach mehr Studien zu inter- und supra-nationalen Bürokratien. Außerdem trägt sie dazu bei, die Forschungslücke zu Akteuren als abhängige Variable zu schließen.

Auch Matthias Döring und Stephan Löbel fokussieren auf die in der jüngeren deutschsprachigen Verwaltungswissenschaft vernachlässigte Mikroebene. Ihr Beitrag untersucht die Beziehung zwischen Verwaltung und Intermediären, also von Klienten und Klientinnen beauftragte Dritte, die die Interaktion mit den Verwaltungen übernehmen. Auf Basis einer vergleichenden Fallstudie zweier Politikfelder werden Faktoren identifiziert, die die Interaktion zwischen beiden Akteuren charakterisieren. Basierend auf der Transaktionskostentheorie untersuchen sie dabei die ambivalente Rolle, die Intermediäre im Zusammenwirken mit *Street-Level-Bureaucrats* einnehmen.

Ulrike Zeigermann beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit einer internationalen Verwaltung und trägt somit auch zu einem besseren Verständnis internationaler Bürokratien bei. Sie fokussiert auf die Interaktionen von Akteuren in der internationalen Kohärenzdebatte und fragt in diesem Kontext nach der Rolle der ‚*Policy Coherence for Development*‘-Abteilung im Generalsekretariat der OECD. Sie untersucht dabei die Verwaltung als internen und externen Akteur und zeigt, dass die untersuchte Abteilung in beiden Dimensionen zunehmend autonom agiert und dabei wechselnde Rollen als *Entrepreneur* und *Broker* einnimmt. Somit trägt sie zu einem besseren Verständnis des Akteursverhaltens internationaler Verwaltungen bei, indem sie Interaktionsdynamiken verdeutlicht.

Anmerkungen

- 1 Wir bedanken uns bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der 11. FoJuS-Jahrestagung in Konstanz für die interessanten Beiträge, fruchtbaren Diskussionen und zahlreichen *Inputs* zum Thema des Schwerpunktthefts. Unser Dank gilt auch den Autorinnen und Autoren sowie Gutachterinnen und Gutachtern der Beiträge dieses Schwerpunktes, vor allem für das Einhalten der kurzfristigen *Deadlines* im Publikationsprozess. Ganz besonderer Dank gilt den dms-Herausgeberinnen Thurid Hustedt und Sylvia Veit für die Unterstützung beim Entstehungsprozess des Schwerpunktes und für konstruktive und hilfreiche Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Nicht zuletzt möchten wir uns auch ganz herzlich bei Anna Hundehege für das Behalten des organisatorischen Überblicks und für den Feinschliff der Beiträge bedanken.
- 2 Die addierte Anzahl pro methodischem Zugang der Kategorien ‚Verwaltung als Akteur‘ und ‚Akteure in der Verwaltung‘ (Abbildung 5) übersteigt die Anzahl aller Beiträge, da einzelne Beiträge sowohl Verwaltungen als Akteure in Verwaltungen analysieren (siehe oben).
- 3 Dies schließt auch Fälle ein, in denen einzelne Akteure im Namen des gesamten Ministeriums agieren, beispielsweise in interministeriellen Arbeitsgruppen (vgl. Hustedt 2014), da hier nicht auf den Akteur als Person, sondern seine Rolle als Repräsentant der Organisation fokussiert wird.
- 4 Die Gesamtzahl übersteigt 100%, da Benz (2017) die Folgen von Handlungen internationaler Bürokratien auf nationale Verwaltungen als Akteure und somit Akteure als unabhängige und abhängige Variable untersucht.

Literatur

- Ambrosius, Gerold, 2013: Die Entwicklung Öffentlich-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren, in: der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms), 6 (2), S. 321-344.
- Bach, Tobias/Jann, Werner, 2010: Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany, in: International Review of Administrative Sciences, 76 (3), S. 443-468.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva, 2014: Bürokratische Koordination im europäischen Mehrebenensystem: Die Einbindung nationaler Regulierungsbehörden in europäische Verwaltungsnetzwerke, in: der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms), 7 (1), S. 75-94.

- Bauer, Christian*, 2015a: Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfälle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 8 (2), S. 273-293.
- Bauer, Michael*, 2015b: Die Verwaltungswissenschaft und die Herausforderung der Denationalisierung in: *Politische Vierteljahresschrift*, 56 (4), S. 648-671.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn/Wagner, Nora*, 2017: Konzeptualisierung und Vergleich der Autonomie internationaler Verwaltungen, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 10 (2), S. 191-210.
- Benz, Arthur*, 2017: Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen – Zur Konstitution von Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 10 (2), S. 211-227.
- Boghraat, Jasmin/Weber, Meike/Zimmermann, Karsten/Lampig, Wolfram*, 2014: Kommunalverwaltung und Klimawandel. Wissensgenerierung, Framing und die Erzeugung von Handlungsfähigkeit, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 7 (2), S. 289-309.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.
- Brettschneider, Frank*, 2018: Widerstände gegen Infrastrukturprojekte. Die Bedeutung von Kommunikationsmanagement für Vorhabenträger und öffentliche Verwaltungen, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 11 (1), S. 97-118.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2006: *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Corneo, Giacomo*, 2014: Die relative Bezahlung der Hochqualifizierten in Staat und Privatwirtschaft: Deutschland, 1977-2011, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 7 (2), S. 415-436.
- Döhler, Marian*, 2014: Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse, in: *Klaus Schubert/Nils Bandelow (Hrsg.)*, *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Oldenbourg: De Gruyter, S. 75-93.
- Ebinger, Falk*, 2018: Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 11 (2), S. 1-23.
- Eckhard, Steffen/Mattmüller, Jens*, 2017: Verwaltungseinfluss und Verhandlungsergebnisse in internationalen Organisationen: Ein ressourcenbasiertes Modell, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 10 (2), S. 229-250.
- Ellwein, Thomas*, 1982: Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin, in: *Joachim Jens Hesse (Hrsg.)*, *Politik und Verwaltungswissenschaft*. (PVS Sonderheft 13), Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 34-54.
- Enkler, Jan/Grohs, Stephan*, 2017: An den Grenzen der Lernfähigkeit? Lernkurven internationaler Verwaltungen nach der Finanzmarktkrise, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 10 (2), S. 251-270.
- Fach, Wolfgang*, 1982: Verwaltungswissenschaft - ein paradigma und seine Karriere, in: *Joachim Jens Hesse (Hrsg.)*, *Politik und Verwaltungswissenschaft*. (PVS Sonderheft 13), Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 55-73.
- Färber, Gisela/Zeitz, Dirk*, 2015: Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 8 (2), S. 337-359.
- Fitzpatrick, Jody/Goggin, Malcolm/Heikkilä, Tanya/Klingner, Donald/Machado, Jason/Martell, Christine*, 2011: A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future, in: 71 (6), S. 821-830.
- Fleischer, Julia*, 2015: Organisierte Expertise und die Legitimation der Verwaltung: Sektorale und strukturpolitische. Dynamiken der Gremienlandschaft auf Bundesebene, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (dms)*, 8 (2), S. 315-335.

- Fraenkel-Haeberle, Cristina*, 2013: Die Demokratie „demokratisieren“: Experimente der Bürgerbeteiligung in den italienischen Regionalgesetzen, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 6 (2), S. 507-522.
- Geißler, René/Niemann, Frederike-Sophie*, 2017: Begrenzt zukunfts-fähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 10 (1), S. 49-68.
- Grauhan, Rolf-Richard*, 1969: Modelle Politischer Verwaltungsführung, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 10 (2/3), S. 269-284.
- Grohs, Stephan* (2012), 2012: Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie, in: *Helmut Breitmeier* (Hrsg.), *Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie: eine interdisziplinäre Einführung*, Hagen Fernuniversität Hagen, S. 91-114.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C. R.*, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms*, in: *Political Studies*, 44 (5), S. 936-957.
- Hegele, Yvonne*, 2016: Procedurally reducing complexity. The practices of German EU policy coordination, in: *Federal Governance. A graduate journal*, 13 (1), S.
- Heidbreder, Eva G.*, 2014: Kehrtwende in der Koordinierung europäischer Politikumsetzung: Horizontale Kapazitätsbündelung statt vertikaler Kompetenzverlagerung, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (1), S. 37.54.
- Holtkamp, Lars*, 2010: Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft. Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen, in: *Die Verwaltung*, 43 (2), S. 167-194.
- Huße, Peter*, 2013: Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 6 (2), S. 425-440.
- Huße, Peter/Hill, Michael*, 2007: Street-level bureaucracy and public accountability, in: *Public Administration*, 85 (2), S. 279-299.
- Hustedt, Thirid*, 2014: Negative Koordination in der Klimapolitik: Die Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (2), S. 311-330.
- Jann, Werner*, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung, in: 50 (3), S. 476-505.
- Jann, Werner /Wegrich, Kai*, 2014: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: *Klaus Schubert/Nils C. Bandelow* (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Oldenbourg: De Gruyter, S. 97-132.
- Jilke, Sebastian/Meier, Kenneth/Ryzin, Gregg Van*, 2018: Editorial, in: *Journal of Behavioral Public Administration*, 1 (1), S. 1-3.
- Kippels, Kurt*, 2009: Demokratie und Exekutive, in: *Edwin Czerwick/Wolfgang H. Lorig/Erhard Treutner* (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 17-42.
- Lipsky, Michael*, 2010: *Street-level bureaucracy. dilemmas of the individual in public service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Lopatta, Kerstin/Stein, Patrick*, 2014: Die Nutzung von Bewertungsspielräumen im Rahmen der Erstellung kommunaler Eröffnungsbilanzen – Eine empirische Analyse, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (2), S. 479-504.
- Mahoney, James*, 2000: Path dependence in historical sociology, in: *Theory and Society*, 29, S. 507-548.
- Mahoney, James/Thelen, Kathleen*, 2010: A theory of gradual institutional change, in: *James Mahoney/Kathleen Thelen* (Hrsg.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*, New York: Cambridge University Press, S. 1-37.
- March, James G/Olsen, Johan P.*, 1983: The new institutionalism: Organizational factors in political life, in: *American political science review*, 78 (3), S. 734-749.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz*, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Renate Mayntz* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt am Main: Campus-Verlag, S. 39-72.

- Neumann, A., 2016: Die Exzellenzinitiative, Wiesbaden: Springer.
- Oberndörfer, Peter, 2001: Die Verwaltung im politisch-gesellschaftlichen Umfeld, in: *Gerhard Holzinger/Peter Oberndörfer/Bernhard Raschauer* (Hrsg.), Österreichische Verwaltungslehre, Wien: Verlag Österreich, S. 1-80.
- Papenfuß, Ulf, 2013: Organisatorische Public Private Partnerships: Bestandsaufnahme, Entwicklungsmuster und Forschungsperspektiven, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 6 (2), S. 361-370.
- Person, Christian, 2015: Ende der Karriere oder zweiter Frühling im Berufsleben? Eine Analyse der Karriereverläufe von Staatssekretären nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 8 (1), S. 201-220.
- Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: *The American Political Science Review*, 94 (2), S. 251-267.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J., 1991: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- Radtke, Ina/Hustedt, Thuid/Klinnert, Anne, 2016: Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems?, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 9 (1), S. 65-81.
- Reichersdorfer, Johannes, 2017: Die Organisation der Integration. Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 10 (1), S. 69-88.
- Richter, Philipp, 2016: Zur Logik und Theorie der Makroorganisation der Verwaltung, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 9 (2), S. 231-251.
- Ritz, Adrian/Brewer, Gene A./Neumann, Oliver, 2016: Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook, in: *Public Administration Review*, 76 (3), S. 414-426.
- Scharpf, Fritz, 1997: *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 1973a: Planung als politischer Prozess, in: *Fritz W. Scharpf* (Hrsg.), *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 33-72.
- Scharpf, Fritz W., 1973b: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: *Fritz W. Scharpf* (Hrsg.), *Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 9-32.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity, in: *Journal of Theoretical Politics*, 3 (3), S. 277-304.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2001: Politisches Einflusspotential von Regierungsbürokratien in OECD-Ländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (5), S. 14-24.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schnapp, Kai-Uwe 2006: Comparative Public Administration, in: *Jörg Bogumil/Werner Jann/Frank Nullmeier* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung* (PVS-Sonderheft 37), S. 327-353.
- Schröter, Eckhard/Reichard, Christoph 2013: Öffentliche Aufgaben – ein Versuch über ihre Bestimmung, Entwicklung und Wahrnehmung, in: *Christoph Reichard/Eckhard Schröter* (Hrsg.), *Zur Organisation öffentlicher Aufgaben. Effizienz, Effektivität und Legitimität*, Opladen, Berlin u.a.: Budrich, S. 11-36.
- Scott, R.W., 2001: *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Seibel, Wolfgang, 2014: Kausale Mechanismen des Behördenversagens: Eine Prozessanalyse des Fahndungsfehlschlags bei der Aufklärung der NSU-Morde, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (2), S. 375-413.
- Shepsle, Kenneth A., 2006: Rational Choice Institutionalism, in: *R. A. W. Rhodes/Sarah A. Binder/Bert A. Rockman* (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, S. 23-38.
- Simon, Herbert, 1991: Bounded Rationality and Organizational Learning, in: *Organization Science*, 2 (1), S. 125-134.

- Sowa, Frank/Theuer, Stefan, 2017: Im Dreieck der Arbeitsvermittlung – Agenturen für Arbeit zwischen Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Prozessorientierung, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (1), S. 215-235.
- Stötzer, Sandra, 2017: Problemfelder kontraktbasierter Rechenschaftspflichten aus Sicht von NPO und ihren öffentlichen Kontraktpartnern, in: *der moderne staat – dms*, 10 (2), S. 291-315.
- Streuer, Reinhard/Clar, Christoph, 2014: Politikintegration in einem föderalen Staat: Klimaschutz im Gebäudesektor auf Österreichisch, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (2), S. 331-352.
- Töller, Annette Elisabeth, 2018: Politikwissenschaftliche Verwaltungswissenschaft und Policyanalyse in Deutschland. Überlegungen zu einer komplizierten Beziehung, in: *Michael W. Bauer/Edgar Grande* (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 183-222.
- Ulbricht, Lena, 2014: Föderalismus als Ideenpool? Untersuchung bildungspolitischer Konvergenz in den deutschen Ländern, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (2), S. 437-457.
- Vedder, Stefanie/Veit, Sylvia, 2017: Politische Kultur und die Parteipolisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 10 (1), S. 153-168.
- Vogel, Dominik/Löbel, Stephan/Proeller, Isabella/Schuppan, Tino, 2014: Einflussfaktoren von Führungsverhalten in der öffentlichen Verwaltung, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 7 (2), S. 459-478.
- Weingast, Barry R., 1996: Political Institutions: Rational Choice Perspectives, in: *Robert E./Klingemann Goodin, Hans-Dieter* (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, S. 167-190.
- Winkelmann, Thorsten, 2013: Erfolgsfaktoren von vertraglichen PPP-Projekten auf kommunaler Ebene, in: *der moderne staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (dms), 6 (2), S. 371-392.
- Zumschlinge, Konrad, 1999: Die Europakompetenzen der Landesregierungen und die Rolle der Landesvertretungen in Brüssel, in: *Hans-Ulrich Derlien/Axel Murswiek* (Hrsg.), *Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel*, Opladen: Leske + Budrich, S. 53-64.

Anschriften der Autorinnen:

Dr. Yvonne Hegele, Leibniz Forschungszentrum Wissenschaft und Gesellschaft, Leibniz Universität Hannover, Lange Laube 32, 30159 Hannover
E-Mail: yvonne.hegele@lcss.uni-hannover.de

Ina Radtke, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, Haus 1, D-14482 Potsdam
E-Mail: iradtke@uni-potsdam.de

Caroline Fischer

Beraten statt Archivieren

Wie öffentlich Beschäftigte ihr Wissen am Arbeitsplatz teilen

Zusammenfassung

Dieser Artikel untersucht das Teilen von Wissen durch Beschäftigte im öffentlichen Sektor. Wissensteilung ist die zentrale Voraussetzung für das organisationale Wissensmanagement. Es wurde eine Typologie entwickelt, die als Analyseraster vier Verhaltensweisen, Wissen zu teilen, unterscheidet (Berichten, Archivieren, Beraten, Hinweisen). Mithilfe von Daten aus drei Studien (qualitativ und quantitativ) wird beschrieben, wie Mitarbeiter im öffentlichen Sektor ihr Wissen teilen. Dies wurde in der Literatur bisher außer Acht gelassen. Die identifizierten Verhaltensweisen sind mehrheitlich responsiv, statt proaktiv, und richten sich direkt an Wissensnehmer, statt an ein Trägermedium. Sie können daher in der vorgeschlagenen Typologie als beratendes Verhalten eingestuft werden. Das ist weniger ressourcenaufwändig für die Wissensgeber, wirkt sich aber negativ auf die langfristige Speicherung und Auffindbarkeit von Wissen in einer Organisation aus.

Schlagworte: Wissensmanagement, Teilen von Wissen, proaktives Arbeitsverhalten, Typologie

Abstract

Advising instead of archiving

How public employees share their knowledge in the workplace.

This paper examines the behavior of knowledge sharing of public employees. Knowledge sharing is a central precondition of organizational knowledge management. A typology was developed, which serves as an analytical framework and differentiates four patterns of knowledge sharing behavior (report, archive, advise, proclaim). Data from three studies (qualitative and quantitative) was used to describe how public employees share their knowledge. This has been neglected in the literature so far. The identified behavior is for the most part responsive rather than proactive and directed at an information receiver rather than an information medium. Therefore and according to the suggested typology, it can be classified as an advisory behavior. This type of knowledge sharing behavior is less costly for the knowledge donor, but has negative effects on the long-term retention and discoverability of knowledge in an organization.

Key words: Knowledge management, knowledge sharing, proactive work behavior, typology

1. Einleitung

Eine zentrale Voraussetzung für die gute und effiziente Aufgabenerfüllung einer Organisation ist, dass deren Mitarbeiter¹ ihr Wissen miteinander teilen (*Agyemang/Dzandu/Boateng* 2016, S. 65). Das gilt auch für Organisationen des öffentlichen Sektors. Denn diese sind wissensintensive Organisationen – Wissen stellt die zentrale Ressource zur Aufgabenerledigung dar (*Willem/Buelens* 2006).

In vielen öffentlichen Organisationen fehlt ein institutionelles Gedächtnis und es bestehen Wissenslücken (Luen/Al-Hawamdeh 2001). Wenn Mitarbeiter ihre Stellen verlassen, geht deren Wissen häufig verloren, weil es vorher nicht ausreichend geteilt wurde. Dies wird im deutschen öffentlichen Sektor angesichts der anstehenden Pensionierungswelle verstärkt zum Problem. Doch auch im laufenden Geschäft erarbeiten sich verschiedene Einheiten einer Organisation zum Teil parallel das gleiche Wissen, weil nicht bekannt ist, dass Informationen schon vorhanden sind. Solche doppelte Wissensarbeit ist ineffizient, teuer und führt zu einer schlechteren Aufgabenerfüllung (Bundred 2006).

Gleichzeitig erfordern Einsparmaßnahmen eine effizientere Aufgabenerfüllung. Es ist daher nötig, Wissen zu managen (Mueller/Dyerson 1999). Voraussetzung und gleichzeitig Teil jedes Wissensmanagements ist das Teilen von Wissen. Dieses grundlegende Arbeitsverhalten wird in der Forschung zum Wissensmanagement häufig übersehen. Vielmehr konzentrieren sich Forschung und praktische Literatur darauf, welche (technischen) Instrumente am besten Wissen aufbewahren, verteilen und auffindbar machen. Dieser Aspekt des Wissensmanagements betrachtet aber lediglich dessen technisch-dokumentarisches Teilsystem und lässt das soziale Teilsystem, mit Menschen als Wissensträgern, außer Acht.

Der vorliegende Artikel fokussiert daher auf das Verhalten der Wissensteilung am Arbeitsplatz. Dieses findet mit anderen Kollegen direkt statt oder indirekt mithilfe eines Trägermediums, aus dem später andere Personen Informationen abrufen können. Wissen kann zudem auf Nachfrage (responsiv) oder eigeninitiativ (proaktiv) geteilt werden. Wissensteilung umfasst damit sehr unterschiedliche Verhaltensweisen: Von Gesprächen mit Kollegen bis hin zum Verfassen von offiziellen Berichten. Dennoch wird in der Literatur nicht differenziert, inwiefern sich diese verschiedenen Verhaltensweisen unterschiedlich auf Wissensmanagement auswirken. Um diese Lücke zu schließen, wurde eine Typologie entwickelt, die als Analyseraster dienen soll. Anhand der Dimensionen responsiv/proaktiv und direkt/indirekt umfasst sie vier verschiedene Verhaltensweisen der Wissensteilung. Diese werden als *Berichten*, *Archivieren*, *Beraten* und *Hinweisen* charakterisiert. Jede dieser Verhaltensweisen ist für organisationales Wissensmanagement wichtig.

Studien zum Teilen von Wissen erheben häufig lediglich die Intention, Wissen zu teilen, nicht aber das Verhalten selbst. Das gilt insbesondere für den öffentlichen Sektor, für den wenige und vorrangig Untersuchungen zum Teilverhalten spezieller Gruppen abseits der Kernverwaltung vorliegen, wie etwa der Polizei (Luen/Al-Hawamdeh 2001) oder Lehrern (Agyemang/Dzandu/Boateng 2016). Es wird jedoch davon ausgegangen, dass im öffentlichen Sektor Wissen auf andere Weise geteilt wird als im Privatsektor. Dies kann in organisationalen Faktoren (u.a. Gorry 2008), individuellen Fähigkeiten (u.a. Kang/Kim/Chang 2008) oder der Motivation (u.a. Kim 2017) der Beschäftigten begründet liegen.

Weil zum Verhalten der Wissensteilung, insbesondere im öffentlichen Sektor, bisher keine ausreichende Beschreibung vorliegt, soll mit diesem Artikel eine deskriptive Basis geschaffen werden. Die Forschungsfrage lautet daher:

Wie teilen Mitarbeiter im öffentlichen Sektor ihr Wissen am Arbeitsplatz?

Dabei wird das Teilen von Wissen in der entwickelten Typologie verortet und Konsequenzen für das Wissensmanagement identifiziert. Diese Erkenntnisse können in der Praxis dazu beitragen, Instrumente des Wissensmanagements besser an das tatsächliche menschliche Verhalten anzupassen. Auch können problematisches Verhalten erkannt und in der Folge entsprechende Trainingsmaßnahmen konzipiert werden. Auf wissenschaftlicher Seite dienen diese Ergebnisse als Basis der weiteren Analyse der Arten von Verhalten in Bezug auf Wissensteilung.

Zur Beschreibung des Verhaltens der Wissensteilung im deutschen öffentlichen Sektor werden Daten aus drei Teilstudien zusammengefasst: Qualitative Interviews und zwei Erhebungen, die mittels webbasierter Befragungen vorgenommen wurden. Hierbei wurden 2.565 Beschäftigte in deutschen Jobcentern und 355 Beschäftigte des öffentlichen Sektors in der Kernverwaltung befragt.

Insgesamt zeigt sich, dass öffentlich Beschäftigte eher responsiv und direkt Wissen teilen. Dabei werden persönliche Gespräche bevorzugt und den Wissensgebern ist wichtig, die Wissensnehmer zu kennen. Wissen wird im öffentlichen Sektor daher *beratend* geteilt. Dies ist weniger ressourcenaufwändig für die Wissensgeber, wirkt sich aber negativ auf die langfristige Speicherung und Auffindbarkeit von Wissen in einer Organisation aus.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden zentrale Begriffe definiert und der Stand der Forschung zum Teilen von Wissen aufgezeigt. Hierbei wird eine Typologie zur Unterscheidung verschiedener Verhaltensweisen der Wissensteilung skizziert. Darauf folgend werden Datenbasis und Methodik beschrieben. Anschließend werden die Ergebnisse dargelegt und diskutiert.²

2. Stand der Forschung

Wissen ist eine zentrale Ressource für Organisationen. Wissensmanagement beschäftigt sich mit der Frage, wie diese Ressource optimal genutzt werden kann (*Holsapple/Hsiao/Oh* 2016, S. 1). Wissen muss dabei von den Begriffen *Information* und *Daten* abgegrenzt werden und wird als ausgewählte und interpretierte Information definiert (*Nonaka/Takeuchi* 1995). Wenn Wissen geteilt und gespeichert wird, etwa in einer Datenbank, wird es zu Information. Wird diese gespeicherte Information genutzt, wird sie wiederum zu Wissen (so auch: *Tangaraja u.a.* 2016).

a. Wissensarten

In der Literatur werden verschiedene Wissensarten voneinander abgegrenzt (für eine Übersicht: *Wagner* 2000, S. 91). Grundlegend ist die Unterscheidung in die Dimensionen *implizit* und *explizit*. Explizites Wissen ist materiell expliziertes Wissen, das kodifiziert und gespeichert werden kann. Implizites Wissen ist hingegen verborgen und unbewusst, wie beispielsweise Erfahrungen. Quellenwissen darüber, wer etwas weiß oder wo eine Information zu finden ist, wird als transaktives Wissen bezeichnet (*Brauner/Becker* 2006). Dieses ist für organisationales Wissensmanagement entscheidend, um potentielle Wissensgeber zu identifizieren.

Träger von Wissen sind Menschen. Wenn diese ihr Wissen kodifizieren und in ein Trägermedium überführen, wird es zu Information. In der Literatur wird dennoch auch von maschinellen oder materiellen Wissensträgern gesprochen (*Güldenberger* 1997). Diese umfassen analoge und digitale Wissensspeicher. Folgt man der Abgrenzung von Wissen und Information sind *Wissensträger* jedoch immer menschlich, technische Trägermedien hingegen *Informationsquellen*. In diesem Artikel wird daher von menschlichen Wissensträgern ausgegangen, die ihr Wissen aber explizieren und in ein Medium übertragen können, das damit zur Informationsquelle wird.

b. Wissensmanagement

Entsprechend der Unterscheidung in menschliche Wissensträger und technische Informationsquellen kann Wissensmanagement in zwei Teilsysteme unterschieden werden: Das soziale und das dokumentarisch-technische Teilsystem (genauer dazu: *Pircher* 2014, 23f.). Wissensmanagement findet in beiden Teilsystemen statt und verbindet diese. *Andreeva/Kianto* (2012, S. 631) kommen so zu dem Ergebnis, dass technische Lösungen das Wissensmanagement und dessen positive Wirkung nur unterstützen, wenn sie von Maßnahmen aus dem Personalmanagement wie Personalauswahl und -entwicklung oder Belohnungssystemen begleitet werden. Wissensmanagement wirkt dann positiv auf die organisationale Leistung (*Rodwell/Teo* 2004), weil organisationales Lernen gefördert wird (*Yeo/Marquardt* 2015, S. 311).

In der Literatur werden verschiedene Teilprozesse von Wissensmanagement vorgeschlagen (etwa SECI-Kreislauf: *Nonaka/Takeuchi* 1995, S. 62, detaillierteres Modell: *Kianto/Vanhala/Heilmann* 2016, S. 624). In jedem Fall ist Wissensteilung zentrale Voraussetzung für organisationales Wissensmanagement (*Law/Ngai* 2008, S. 2343). Teilen Menschen ihr Wissen nicht, kann dieses in der Organisation nicht gespeichert, verteilt und von anderen Organisationsmitgliedern genutzt werden (*Ipe* 2003, S. 341).

c. Teilen von Wissen

Wissen kann zwischen Individuen, Teams oder ganzen Organisationen ausgetauscht werden (*Paulin/Suneson* 2012, S. 77). Es wird dabei nicht immer *direkt* mit einer anderen Person geteilt, sondern kann auch in ein Medium (Datenbank, Akte etc.) übergeben und damit *indirekt* geteilt werden. Wissen geht dann vom menschlichen in das dokumentarisch-technische Teilsystem über.

Einige Autoren grenzen hier den *Transfer von Wissen* ab. Wenn Wissen kodifiziert ist und in dieser Form weitergegeben wird, dann ist von Wissenstransfer anstatt von Teilen die Rede (*Tangaraja u.a.* 2016, S. 666). *Hansen/Nohria/Tierney* (1999) unterscheiden Teilen von Wissen hingegen in Kodifizierung und Personalisierung. *Pircher* (2014, 34ff.) fügt diesen beiden Strategien der Wissensteilung noch eine dritte hinzu: Sozialisierung als interaktive Form der Wissensweitergabe. Diese Unterscheidung verdeutlicht, dass Wissen nicht nur kommunikativ, sondern auch durch Vorführen weitergegeben werden kann. Diese Strategien entsprechen dem Teilen mit Medien einerseits (Kodifizierung, indirektes Teilen) und dem Teilen mit Menschen andererseits (Personalisierung und Sozialisierung, direktes Teilen). Nach diesem Verständnis wird ebenso Wissen geteilt, wenn es in ein Trägermedium mündet. Wenn dieses dann aber anderen

zur Verfügung gestellt wird, findet Wissenstransfer statt. Hier wird daher Wissensteilung sowohl mit anderen Personen als auch mit Medien untersucht.

Hendriks (1999, S. 97) weist zusätzlich auf die unterschiedliche zeitliche Abfolge in diesen Arten des Wissensteilens hin. Während direktes Teilen von Wissen und dessen Aufnahme zeitlich parallel stattfinden, ist indirektes Teilen sequentiell. Dies kann sich negativ auf die Möglichkeit für Rückfragen und damit die Verständlichkeit und spätere Nutzung geteilten Wissens auswirken. Indirekte Wissensteilung kann daher jedoch einfacher technisch unterstützt werden.

Wissen kann darüber hinaus *proaktiv oder responsiv*, also auf Nachfrage, geteilt werden (*Tangaraja u.a.* 2016, S. 664; 667, *Tuan* 2017). Im Anschluss an diese Unterscheidung merken *Zhang/Jiang* (2015, S. 282) an, dass responsives Teilen in der Regel ungeplant ist und daher schnelle Entscheidungen nötig sind. Responsive Wissensteilung erfolgt dabei immer mit einem Wissensnehmer, den sich der Wissensgeber nicht selbst ausgesucht hat, sodass entsprechend negative Effekte vom Wissensnehmer ausgehen können. Proaktive Wissensteilung ist hingegen geplant und Wissensnehmer können selbst bestimmt werden (*Zhang/Jiang* 2015, S. 282).

Dass Wissen geteilt wird, heißt noch nicht, dass es von anderen genutzt wird. Die Verfügbarkeit von Information und die folgende Nutzung geteilten Wissens sind aber wünschenswerte Folgen des Teilverhaltens. Es wirkt sich dann positiv auf die individuelle, Team- und organisationale Leistung (*Henttonen/Kianto/Ritala* 2016, *Law/Ngai* 2008) und Innovationsfähigkeit (*Curado u.a.* 2017) aus. Auf individueller Ebene kann Wissensteilung die Arbeitszufriedenheit der Wissensgeber (*Kianto/Vanhala/Heilmann* 2016) und Wissensnehmer (*Fischer/Döring* 2017) beeinflussen.

Obwohl angenommen wird, dass Wissensmanagement und Teilen von Wissen positive Auswirkungen auf die persönliche und organisationale Leistung haben, können auch negative Wirkungen beobachtet werden. Etwa kann ein ‚information overload‘ (*Cabrera/Cabrera* 2002), fehlerhaftes Handeln oder zusätzlicher Rechercheaufwand nach dem Teilen falscher Informationen entstehen (*Yeo/Marquardt* 2015, S. 317).

Die Determinanten von Wissensteilung können grundsätzlich in individuelle und externe Faktoren, auf Team-, organisationaler oder kultureller Ebene, unterschieden werden. Der öffentliche Sektor als Kontext einer Organisation stellt dabei selbst eine externe Determinante dar. Während *Amayah* (2013, S. 466) im Ergebnis ihrer Metaanalyse feststellt, dass im Verhalten der Wissensteilung keine deutlichen Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor vorliegen, zeigen andere sektorvergleichende Studien, dass Wissen im öffentlichen Sektor weniger und formeller geteilt wird (*McAdam/Reid* 2000, S. 320, *Kim/Lee* 2006, S. 377, *Vong/Zo/Ciganek* 2016, S. 420).

Im öffentlichen Sektor werden externe Einflussfaktoren insgesamt als größere Barrieren für Wissensteilung wahrgenommen (*Sandhu/Jain/Ahmad* 2011, S. 219). Solche Faktoren sind beispielweise Belohnungssysteme (*Bock/Kim* 2001, S. 1114), (IT-)Infrastruktur (*Andreeva/Kianto* 2012), Führung (*Bryant* 2016) oder Organisationskultur (*Witherspoon u.a.* 2013, S. 265). *Bundred* (2006, S. 126) zeigt für den öffentlichen Sektor auf, dass vertikale (Hierarchie) und horizontale Trennlinien (Professionen) Teilen von Wissen verhindern und Wissenssilos mit inkompatiblen Kommunikationskanälen entstehen. Bürokratische Organisationsweise fördere, dass vor allem kodifiziertes Wissen auf formellem Wege geteilt wird (*McAdam/Reid* 2000, 320ff.). *Wells/Lesser* (1999, S. 22) merken an, dass informelle Wege der Wissensteilung häufig nicht gefördert werden, beispielsweise indem keine Zeit für diese Aktivitäten zur Verfügung gestellt wird.

Als individuelle Determinanten des Teilens von Wissens wurden demographische Charakteristika wie Alter oder Berufserfahrung (*Gilson u.a.* 2013) und Persönlichkeitseigenschaften (*Tamta/Rao* 2017, S. 11, *Matzler/Müller* 2011) aufgezeigt. Als zentrale Einflussfaktoren im öffentlichen Sektor gelten individuelle Fähigkeiten, wie die Beherrschung von IT-Systemen oder die Einschätzung, welches Wissen für andere nützlich ist (*Kim/Lee* 2006) sowie die Motivation, das eigene Wissen zu teilen (*Tuan* 2017, *Kim* 2017). *Chen/Hsieh* (2015) zeigen, dass die Arbeitsmotivation öffentlich Beschäftigter, insbesondere Altruismus als Teil von ‚public service motivation‘, sich positiv auf die Motivation auswirkt, das eigene Wissen zu teilen.

In der Literatur wird Teilen von Wissen vorrangig als Determinante und Outcome untersucht, nicht aber das Verhalten an sich. Das gilt insbesondere für den öffentlichen Sektor, denn die meiste Forschung zu diesem Thema bezieht sich auf privatwirtschaftliche Organisationen (*Sandhu/Jain/Ahmad* 2011, S. 207). Ziel dieser Studie ist es daher, das Verhalten der Wissensteilung im öffentlichen Sektor zu skizzieren.

3. Analyseraster: eine Typologie von vier Verhaltensweisen der Wissensteilung

Wie dargelegt wurde, kann das Teilen von Wissen entlang verschiedener Dimensionen unterschieden werden. Zwei für das Wissensmanagement zentrale Unterscheidungen sind dabei, die in proaktive oder responsive Wissensteilung (*Zhang/Jiang* 2015) und ob direkt mit einer anderen Person oder indirekt mit einem Trägermedium Wissen geteilt wird (*Hendriks* 1999). Proaktive Wissensteilung kann ein altruistisches oder Feedback suchendes Verhalten sein (*Zhang/Jiang* 2015, S. 282), kann aber auch zur Positionierung als Experte oder dem Fortkommen auf dem eigenen Karriereweg dienen (*Fischer* 2018, S. 26). Obwohl Proaktivität grundsätzlich positiv konnotiert ist, kann das proaktive Teilen von Wissen negative Folgen für einzelne Mitarbeiter oder die Organisation als Ganzes haben, weil zu viel und unnützes Wissen geteilt werden kann (information overload) (*Gagné* 2009, S. 574).

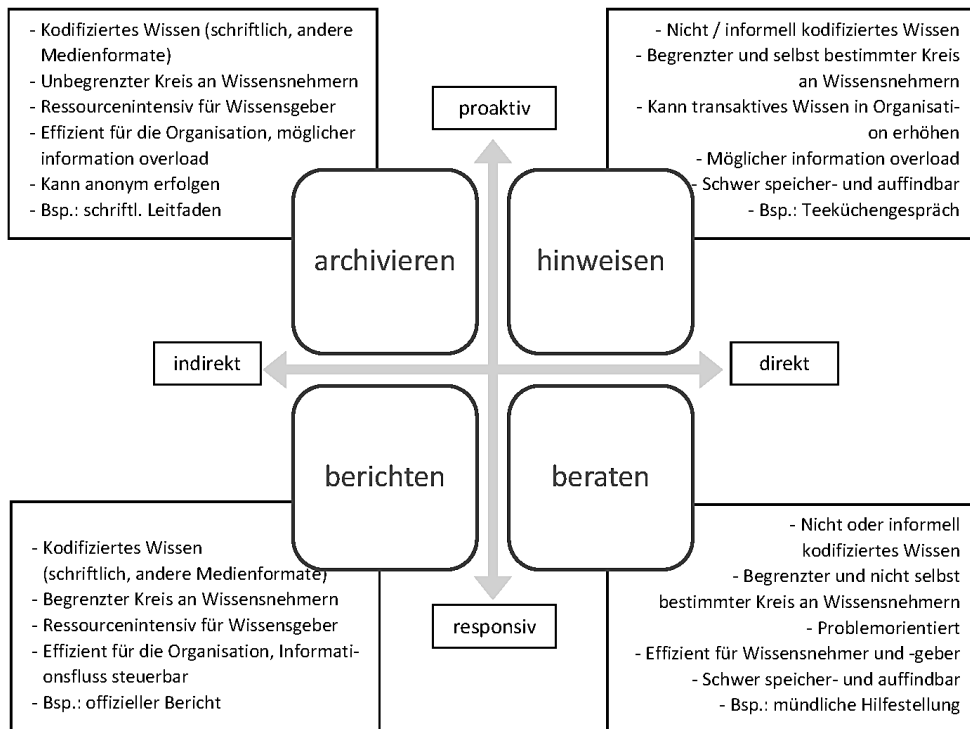
Dies geschieht beim responsiven Teilen von Wissen meist nicht, weil der Wissensnehmer die benötigte Information nachfragt. Andererseits kann hier der Wissensnehmer nicht frei gewählt werden. Rein responsives Teilen von Wissen kann problematisch für eine Organisation werden, wenn transaktives Wissen fehlt, also nicht klar ist, wer oder was als Informationsquelle dienen kann (*Brauner/Becker* 2006).

Beim direkten Teilen von Wissen wird dieses mit einer anderen Person oder Personengruppe geteilt. Formen der direkten Wissensteilung sind nur den Personen zugänglich, die dieses Wissen angefragt haben (responsiv) oder als potenzielle Wissensnehmer ausgewählt wurden (proaktiv). Gleichzeitig ist der Wissensgeber bekannt, sodass Wissen nicht anonym geteilt werden kann.

Beim indirekten Teilen von Wissen wird dieses aufgezeichnet und kann daher unabhängig vom Wissensgeber gespeichert, aufbewahrt und auffindbar gemacht werden – es handelt sich damit um sequentielles Teilen von Wissen (*Hendriks* 1999, S. 97). Die Wissensnehmer sind in dieser Art des Teilens von Wissen unbekannt oder können zumindest nicht vom Wissensgeber limitiert werden. Aufgrund der Kodifizierung ist indirektes Teilen von Wissen ressourcenaufwändiger für die Wissensgeber, aber effizienter für die Organisation, weil das, was einmal geteilt wurde, von vielen genutzt werden kann.

Entsprechend der dargelegten Dimensionen kann Teilen von Wissen in vier Verhaltensweisen unterteilt werden: Archivieren (proaktiv und indirekt), Berichten (responsiv und indirekt), Beraten (responsiv und direkt) und Hinweisen (proaktiv und direkt). In Abbildung 1 sind diese vier Verhaltensweisen mit ihren Merkmalen und Implikationen für das Wissensmanagement einer Organisation dargestellt.

Abbildung 1: Typologie von Verhaltensweisen des Teilens von Wissen



Quelle: Eigene Darstellung

Häufig wird Erfolg von Wissensmanagement mit der Verfügbarkeit von Information in Verbindung gebracht (Smits/Moor 2004, S. 2). Diese kann an kodifizierten Wissensprodukten bemessen werden, also den Ergebnissen aus *berichtendem* und *archivierendem* Verhalten. In Erfolg von Wissensmanagement müssen jedoch auch nicht-kodifizierende Wege der Wissensweitergabe einbezogen werden, weil nicht jedes Wissen verschriftlicht werden kann. Wichtig ist dann ein entsprechendes Quellenwissen darüber, wo solch implizites Wissen angefragt werden kann. Hierfür ist entsprechend *hinweisendes* Verhalten notwendig. Auf Basis dieses Quellenwissens kann dann ein Wissensgeber angefragt und Wissen *beratend* geteilt werden.

Für das organisationale Wissensmanagement wird daher davon ausgegangen, dass alle vier der hier dargelegten Verhaltensweisen vorhanden sein sollten. Sie sollten in einer „zielorientierten und kulturadäquaten Kombination“ verwendet werden (Pircher 2014, S. 37).

Problematisch ist hingegen, wenn eine einzelne der beschriebenen Verhaltensweisen dominiert. Wird Wissen nur direkt geteilt, aber nicht kodifiziert, kann keine organisationale Wissensbasis gespeichert werden. Direkte Wissensteilung findet zudem nur mit einzelnen oder wenigen Wissensnehmern statt. So können keine Skaleneffekte entstehen und direkte Wissensteilung ist damit ineffizienter als indirekte Wissensteilung. *Pircher* (2014, S. 38) führt als Schwäche von direkter Wissensteilung (Personalisierung) zudem an, dass deren Qualität stark von den Kommunikationsfähigkeiten der Akteure abhängt und in der Regel nur wenige Themen gleichzeitig behandelt werden können.

Wird Wissen hingegen nur kodifiziert, aber nicht persönlich geteilt, kann insbesondere implizites Wissen verloren gehen. Zudem ist indirekt geteiltes Wissen aufgrund des sequenziellen Kodifizierungsprozesses statisch und möglicherweise veraltet. Auch kann es aufgrund eingeschränkter Nachfragemöglichkeiten und des fehlenden Kontextbezugs fehlinterpretiert werden (*Pircher* 2014, S. 38). Indirekte Wissensteilung kann damit zwar effizient aber ineffektiv sein.

Wird Wissen nur proaktiv geteilt, kann das zu einer Überfrachtung an Wissen führen (information overload). Zudem orientiert sich ein Wissensgeber beim proaktiven Teilen von Wissen nicht immer am Bedarf der Wissensnehmer. Dies kann dazu führen, dass geteiltes Wissen nicht weiterverwendet wird.

Wird Wissen nur auf Nachfrage geteilt (responsiv), fehlt ein Überblick über den Wissensbestand der Mitarbeiter einer Organisation (transaktives Wissen). Wissensnehmer können dann nicht entsprechend ihres Bedarfs passende Wissensgeber ausfindig machen und ansprechen. Wenn Wissen nur responsiv geteilt wird, findet neues Wissen zudem nur schwer Eingang in die Organisation.

Für öffentliche Organisationen wird bisher angenommen, dass deren bürokratische Organisationsweise die Weitergabe kodifizierten Wissens fördere (*McAdam/Reid* 2000, 320ff.). Demnach müsste indirektes Teilen von Wissen im öffentlichen Sektor vorherrschen. Es wird zudem angenommen, dass die gemeinwohlorientierte Arbeitsmotivation öffentlich Beschäftigter sich auf deren Wissensteilverhalten auswirkt (*Chen/Hsieh* 2015). Modelle zum proaktiven Arbeitsverhalten gehen davon aus, dass eine solche intrinsische Motivation zu proaktivem Verhalten führe (*Crant* 2000). Öffentlich Beschäftigte müssten demnach ihr Wissen eher proaktiv als responsiv teilen. Eine Präferenz für indirektes und proaktives Teilen von Wissen würde bedeuten, dass Wissen gespeichert und auffindbar gemacht werden kann, möglicherweise aber zu viel oder nicht nachfrageorientiert geteilt wird.

Im Folgenden soll das Verhalten der Wissensteilung von öffentlich Beschäftigten beschrieben und in der aufgestellten Typologie verortet werden. Daraus sollen sodann Schlussfolgerungen für das Wissensmanagement der öffentlichen Verwaltung getroffen werden. Zunächst wird hierzu im folgenden Kapitel dargelegt, wie die Datenbasis für diese Beschreibung des Wissensteilverhaltens erhoben wurde.

4. Methode und Datenbasis

Teilen von Wissen wurde bisher unzureichend gemessen. Anstatt Verhalten zu messen, werden häufig Einstellungen zum Teilen von Wissen (u.a. *Fullwood/Rowley/Delbridge* 2013) oder lediglich eine Verhaltensintention erhoben (u.a. *Yeo/Marquardt* 2015).

Wenn tatsächlich das Verhalten der Wissensteilung gemessen wird, dann existieren zwei Strategien zur quantitativen Bestimmung. (1) Die Erhebung von Häufigkeiten für unterschiedliche Arten von Wissen oder Kanäle zur Wissensteilung mit unbestimmten Antwortkategorien (bspw. häufig, oft oder selten) (u.a. *Yi* 2009). (2) Eine zustimmungsbasierte Messung, ob diese Verhaltensweisen generell vollzogen werden (u.a. *Kim* 2017). Nur wenige Autoren ergänzen diese Abfrage von Wissensarten und Kommunikationskanälen um eine Messung der Qualität des Verhaltens (unter wenigen: *Kim* 2017, S. 22). Insgesamt wird in der Literatur zum Teilen von Wissen nicht erhoben, wie genau dieses Verhalten ausgeprägt ist. Diese Studie will diese Lücke füllen.

Zur Datenerhebung wurde ein dreistufiges mixed-method-Vorgehen gewählt. Zunächst wurden informelle qualitative Interviews mit öffentlich Beschäftigten in zwei deutschen öffentlichen Verwaltungen geführt (Bundesbehörde und Kommunalverwaltung), in denen Instrumente des Wissensmanagements erprobt werden (organisationsweites Wiki und Wissenstransferworkshops bei Personalabgang). Hierbei wurden zwei halb-strukturierte Interviews mit den jeweiligen Verantwortlichen in den Fachbereichen geführt, sowie zwei Gruppendiskussionen als ethnographische Interviews dokumentiert, die im Rahmen einer Tagung der Bundesbehörde stattfanden.

Darauf aufbauend wurden zwei webbasierte Befragungen durchgeführt. In der ersten Befragung wurden 2.565 Beschäftigte aus 96 Jobcentern in ganz Deutschland befragt (geschätzte Auswahlpopulation etwa 12.000 Beschäftigte, Rücklaufquote auf dieser Basis: 21,38%). Hier wurde eine Häufigkeitsmessung des Teilens verschiedener Arten von Wissen vorgenommen. Die genutzte Skala umfasst sieben Items und lehnt sich an *Bock/Kim* (2001, S. 1124) und *Yi* (2009, S. 80) an. In Tabelle 1 (Appendix) findet sich die Operationalisierung aller genutzten Items.

Im Unterschied zu bisherigen Skalen wurden keine unbestimmten Häufigkeitsbegriffe als Antwortmöglichkeiten genutzt (nie, selten, gelegentlich, oft, immer), weil diese nicht trennscharf sind, von den Befragten und Forschern unterschiedlich interpretiert werden und daher schwer vergleichbar sind (*Menold/Bogner* 2015, S. 3, *Theil* 2002, S. 181). Stattdessen wurden konkrete Häufigkeiten benannt (mehrmals am Tag, mehrmals in der Woche, mehrmals im Monat, mehrmals im Jahr, bisher nie).

Die meisten Befragten der Stichprobe gehören der Altersgruppe der 25-49-Jährigen an (44%), sind weiblich (67%) und 13% sind Führungskräfte. Die Mehrheit ist seit mehr als zehn Jahren im Jobcenter tätig (48%), weitere 26% seit mindestens sechs Jahren.

Tabelle 2: Charakteristika der 1. Stichprobe (Jobcenter)

Variable	N	Arith. Mittel	Std. Abw.	Min	Max
Alter	2.490	2,00	0,75	1	4
weiblich	2.457	0,67	0,47	0	1
Führungskraft	2.447	0,13	0,34	0	1
Berufserfahrung	2.504	4,07	1,10	1	5
Telearbeit	2.465	0,09	0,29	0	1
Vollzeittätigkeit	2.499	0,80	0,40	0	1

Quelle: Eigene Darstellung

Im dritten Schritt wurde eine Befragung durchgeführt, die quantitative und qualitative Elemente umfasst. Hierbei wurden Daten von 355 deutschen öffentlich Beschäftigten erhoben, die in einem Online-Access-Panel registriert sind (*Lanninger/Zander* 2003, S. 97). Dieses Verfahren wurde gewählt, weil die Befragten so in ihrer Freizeit erreicht werden konnten, statt am Arbeitsplatz. Es wird angenommen, dass daher weniger sozial erwünscht geantwortet wurde. Zudem ermöglichte dieses Sampling eine diverse Stichprobe mit Befragten aus verschiedenen Organisationen. Nachteile von Stichproben aus Online-Panels sind jedoch die Selbstrekrutierung der Befragten in das Panel und Lerneffekte, die zu ‚professionellen Befragten‘ führen (*Abold/Bergmann/Rattinger* 2009). Vom Panelanbieter wurden die Befragten in der für dieses Panel üblichen Höhe entlohnt (2 Euro pro Person).

In dieser zweiten Befragung wurde die Häufigkeitsmessung von Wissensteilung auf Basis der ersten Befragung angepasst. Ein Item ist in der Wortwahl leicht verändert und ein weiteres in zwei Items aufgeteilt. Zudem wurde die Antwortskala so verändert, dass die Kategorien einen kürzeren Zeitraum umfassen, dafür aber kleinteiliger sind (‚mehrmals am Tag‘ bis ‚seltener als einmal im Monat‘). Im Pretest hatte sich herausgestellt, dass die Befragten einen längeren Zeithorizont schlechter einschätzen können und aus der ersten Befragung war deutlich geworden, dass die Antwortkategorien zu grob waren.

Außerdem wurden Items ergänzt, die qualitative Aspekte der Wissensteilung erheben und eine Verortung des Teilverhaltens im aufgestellten Analyseraster ermöglichen. Diese Items wurden in die Befragung integriert, weil sie in den qualitativen Interviews (erster Schritt) von den Befragten aufgeworfen wurden. Es wurden die Proaktivität des Teilverhaltens und präferierte Modi (unter anderem direkt/indirekt) des Teilens abgefragt. Zudem wurden offene Fragen ergänzt, in denen die Befragten darum gebeten wurden, die Situation zu schildern, in der diese zum letzten Mal ihr Wissen geteilt haben. Dieses Vorgehen lehnt sich an *Siemsen/Roth/Balasubramanian* (2008, S. 433) an. Diese qualitativen Daten wurden nach *Gioia/Corley/Hamilton* (2013) kodiert (Level-1-Kodierungen, Level-2-Kategorien, aggregierte Dimensionen).

Die Stichprobe dieser Befragung setzt sich aus Beschäftigten aller administrativen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen), in verschiedenen Arbeitsgebieten und Laufbahnen (mittlerer, gehobener und höherer Dienst) zusammen. Aus einer Stichprobe von 1.207 Personen antworteten 514 (42,58%). Nach dem Screenout von Personen, die nicht im öffentlichen Sektor tätig sind, und der Entfernung von Fällen mit zu hoher Nonresponse-Rate, bleiben 355 Fälle (Rücklaufquote 29,41%). Von den Befragten sind 47% weiblich und das Durchschnittsalter liegt bei 44 Jahren. Von den Befragten haben 26% Führungsverantwortung und die Berufserfahrung beträgt im Schnitt 21 Jahre. 43% der Befragten sind verbeamtet.

Tabelle 3: Charakteristika der 2. Stichprobe (Online-Panel)

Variable	N	Arith. Mittel	Std. Abw.	Min	Max
Alter	311	44,2	10,4	21	65
weiblich	312	0,47	0,5	0	1
Führungskraft	312	0,26	0,44	0	1
Berufserfahrung	311	21,29	11,41	0	47
Beamte	307	0,43	0,5	0	1

Quelle: Eigene Darstellung

5. Ergebnisse

a. Häufigkeit des Teilens von Wissen

In den zwei durchgeführten Befragungen wurde abgefragt, wie häufig verschiedene Arten von Wissen geteilt werden. Aus der Befragung von Beschäftigten im Jobcenter geht hervor, dass Wissen in Form von Dokumenten, Berichten oder Akten am häufigsten geteilt wird (57% mehrmals am Tag, 31% mehrmals die Woche). Dokumente und Akten sowie Anleitungen und Leitfäden sind dabei explizite Wissensformen, also kodifiziert. Unklar bleibt hier jedoch, ob diese Kodifizierung von den Wissensgebern selbst vorgenommen wurde oder ob diese bereits kodifiziertes Wissen weitergeben.

Tabelle 4: Häufigkeit von Wissensteilung nach Arten von Wissen (Jobcenter-Befragung)

Variable	N	Arith. Mittel	Std. Abw.	Min	Max
Dokumente/Akten	2.474	3,39	0,85	0	4
Anleitungen/Leitfäden	2.307	2,12	1,19	0	4
Experte/Informationsquelle	2.280	2,12	1,09	0	4
Erfahrungen Aufgabenerledigung	2.378	2,52	1,02	0	4
Erfahrungen Problemvermeidung	2.355	2,36	1,02	0	4
Wissen aus Aus-/Weiterbildung	2.084	1,79	1,17	0	4

Quelle: Eigene Darstellung

Im Unterschied dazu geben in der Befragung des Online-Panels die meisten Befragten an, auch implizites Wissen, nämlich Quellenwissen (wer ist Experte für ein Thema, wo ist eine Information zu finden) und eigene Erfahrungen weiterzugeben. Alle diese Formen von Wissen werden im Schnitt mehrmals in der Woche geteilt (Erfahrungen in der Aufgabenerledigung, Erfahrungen zur Problemvermeidung, Quellenwissen: 50% mehrmals in der Woche oder häufiger). Kodifiziertes Wissen in Form von Dokumenten oder Berichten wird, wie in der ersten Befragung, sehr häufig geteilt (27% mehrmals am Tag). Anleitungen und Leitfäden jedoch seltener (38,6% seltener als einmal im Monat oder gar nicht).

Tabelle 5: Häufigkeit von Wissensteilung nach Arten von Wissen (Online-Panel)

Variable	N	Arith. Mittel	Std. Abw.	Min	Max
Dokumente/Akten	326	4,29	2,34	0	7
Anleitungen/Leitfäden	324	2,88	2,10	0	7
Experte	326	4,22	2,10	0	7
Informationsquelle	323	4,45	1,92	0	7
Erfahrungen Aufgabenerledigung	326	4,33	1,92	0	7
Erfahrungen Problemvermeidung	326	4,01	1,95	0	7
Wissen aus Aus-/Weiterbildung	326	2,79	2,03	0	7

Quelle: Eigene Darstellung

Den Fokus auf expliziertes Wissen in Dokumenten, zeigt auch die Auswertung der qualitativen Befragungsdaten (Online-Panel). Der Kodierprozess ergab eine deutliche Unterscheidung zwischen expliziten und impliziten Wissensformen. Die meisten Befragten gaben an, explizites Wissen zu teilen. Am häufigsten werden hierbei gesetzliche Regelungen, Daten oder Berichte genannt (59%). Das sind Wissensformen, die meist nicht selbst erzeugt wurden. Wenn implizites Wissen geteilt wurde, geht dies hingegen häufig mit der Schilderung einer Veränderung oder einem Verbesserungsvorschlag einher („Einen Optimierungsvorschlag für unseren Internetauftritt“). Implizites Wissen wird also problemorientiert und anlassbezogen geteilt. In Tabelle 1 sind die ausführlichen Kodierungen dargestellt.

Tabelle 6: Formen geteilten Wissens, offene Antworten (Online-Panel)

Level 1 Kodierung	Level 2 Kategorie	Aggregierte Dimension	Beispielzitat
Gesetzesgrundlagen, Gerichtsurteile (17,58%)	Regeln (37,73%)	Explizites Wissen (63,74%)	„neue gesetzliche Vorschrift aus SGBIII“
formale Regelungen (10,26%)			„Finanzierung von Maßnahmen“
Anweisungen, Absprachen (9,89%)			„Aufgabe der Vertretungsfunktion im bestimmten Sachgebiet“
Daten (12,45%)	„Buchhaltungsinformationen“		
Berichte, Literatur, Texte, schriftliche Vorlagen (12,09%)	Daten, Fakten (26,01%)		„Sitzungsprotokolle“
Wissen aus dem Internet, Intranet (1,47%)			„Lebenslauf einer Person im Internet recherchiert“
Software, Zugriffsrechte, Technik (12,82%)	Handlungswissen (12,82%)	Implizites Wissen (45,05%)	„Lösung für IT-Problem“
eigenes, spezifisches Fachwissen, Erfahrungen und Bewertungen (24,91%)	Erfahrungs- und Fachwissen, Quellenwissen (28,21%)		„Erfahrungen aus einem früheren Arbeitsbereich, die bei einem aktuellen Fall hilfreich sein können“
Informationen von und über Kunden, Wettbewerber, Partner (2,2%)			„Wie Zusammenarbeit mit neuem Funktionsträger funktioniert“
Wissen von oder über andere/n Kollegen (1,1%)			„zuständiger Kollege für eine bestimmte Tätigkeit“
Schulung, Weiterbildung (4,03%)	Gelerntes (4,03%)		„Wissen aus einer Fortbildung zur Tabellenkalkulation mit Excel“

Anteil in Klammern in Prozent von N, N=273, n=297.

Quelle: Eigene Darstellung

b. Direktes und indirektes Teilen von Wissen

Trotz des kodifizierten Charakters der geteilten Informationen geben die meisten Befragten an, diese in einem persönlichen Gespräch zu teilen (69,12%). Wissen wird dann direkt geteilt. Das impliziert, dass es beispielsweise beim Teilen von Gesetzesgrundlagen nicht um den Gesetzestext an sich geht, sondern auch den Hinweis auf eine spezielle Stelle oder eine Interpretation. Insofern würde hier implizites Wissen geteilt, weil auf eigene Erfahrungen zurückgegriffen wird. Dies geht aber aus den schriftlichen Antworten auf die Frage nach der Art des geteilten Wissens nicht eindeutig hervor.

Auf die Frage danach, auf welchem Wege Wissen geteilt wird, wurden zudem (elektronischer) Schriftverkehr, Telefongespräche, offizielle Gespräche und Teamsit-

zungen sowie Datenbanken oder das Intranet genannt. Eine Übersicht über diese Kodierungen findet sich in Tabelle 2.

Interessanterweise sind alle angegebenen Modi der Wissensteilung kommunikative oder kodifizierende Weitergabeformate. Es wurde nicht genannt, dass Wissen durch das gemeinsame Durchführen eines Arbeitsschrittes oder durch Vorführen einer Tätigkeit weitergegeben wurde (Wissensteilung durch Sozialisierung). Wissen wird im Modus also insgesamt eher personalisiert geteilt, verbleibt dabei aber auf kommunikativer Ebene.

Tabelle 7: Modi der Wissensteilung, offene Antworten (Online-Panel)

Level 1 Kodierung	Aggregierte Dimension	Beispielzitat
persönliches (informelles) Gespräch (69,12%)	Direkt	„persönliche Einweisung“
telefonisches Gespräch (2,81%)		„mündlich per Telefon“
offizielles Gespräch, Besprechung, Teamsitzung (11,23%)		„in der Gruppensitzung“
schriftlich (6,31%)		„Aktenvermerk“
E-Mail (12,98%)	Indirekt	„per E-Mail“
Liste, Datenbank, Intranet (3,16%)		„Wissensdatenbank“

Anteil in Klammern in Prozent von N, N=285, n=301.

Quelle: Eigene Darstellung

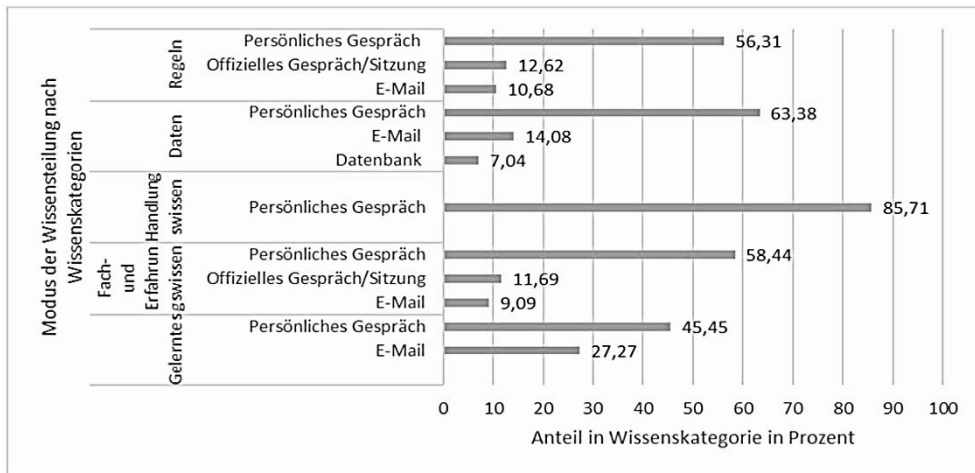
Wird der Modus der Wissensteilung und die Art des geteilten Wissens einer Person analysiert, ergibt sich folgendes Bild (Abb.2): Es werden alle Arten von Wissen am häufigsten im persönlichen Gespräch geteilt, auch explizite Wissensformen. Handlungswissen wird fast ausschließlich im Gespräch geteilt. Trägermedien werden vor allem zur Weitergabe von Daten verwendet. Es verwundert jedoch, dass der größte Anteil an Daten ebenfalls durch persönliche Gespräche weitergegeben wird. Vermutlich ist hier von den Befragten gemeint, dass spezielle Aspekte dieser Daten besprochen wurden, was wiederum implizitem Wissen entspricht.

Dieses Ergebnis wird auch in der Abfrage von Modi der Wissensteilung bestätigt. Wissen wird demnach mündlich oder schriftlich-informell (E-Mail), in jedem Fall aber eher direkt, also mit Menschen anstatt mit einem Trägermedium, geteilt (Tabelle 8, Appendix).

Diese Ergebnisse zum Modus der Wissensteilung passen zu den Angaben, die von den Befragten zu den Wissensnehmern gemacht werden. Hier werden am häufigsten direkte Kollegen genannt (52,47%). Interessanterweise werden hier auch Antworten gegeben, wenn ein Trägermedium angegeben wurde. Das lässt den Schluss zu, dass Wissensgeber auch beim indirekten Teilen von Wissen potenzielle Wissensnehmer antizipieren.

An alle angegebenen Wissensnehmer wird Wissen zum Großteil persönlich und mündlich übermittelt. Dies gilt auch, wenn es an Gruppen oder Mitarbeiter anderer Abteilungen adressiert ist. Auch an Nachfolger oder neue Mitarbeiter wird Wissen vor allem mündlich weitergegeben. Einige Befragte teilen ihr Wissen allerdings nicht mit jedem Kollegen (30%).

Abbildung 2: Wissensarten und Modi des Teilens (Online-Panel, eigene Darstellung)



c. Proaktives und responsives Teilen von Wissen

Die qualitativen Interviews verdeutlichten, dass insgesamt gern Wissen geteilt wird. Die meisten Personen teilen ihr Wissen jedoch erst, wenn sie danach gefragt werden (*responsiv*). Zudem fällt es vielen Personen schwer, zu erkennen, welches Wissen anderen nützt und daher teilenswert ist. Auch daher würde lieber auf Nachfrage Wissen geteilt. Einige wünschen sich entsprechende Handlungsanweisungen, wann Wissen in welcher Weise geteilt werden sollte.

Es wurde deutlich, dass vielen wichtig ist, mit wem das eigene Wissen geteilt werden soll. Wenn die *Wissensnehmer* nicht bekannt sind, wird insbesondere in Repositorien nicht gern Wissen geteilt. Gleichzeitig berichten die Befragten, dass sie ihr Wissen nicht gern *anonym* teilen, weil sie für Nachfragen zur Verfügung stehen und für das geteilte Wissen wertgeschätzt werden wollen. Wissen in einem Repository zu teilen, erscheint einigen endgültiger als im direkten Kontakt. Daher ist hier die Hemmschwelle höher, Wissen zu teilen und, indem dann ausführlich am genauen Wortlaut gearbeitet wird, zeit- und aufwändiger.

Diese Ergebnisse werden durch die Auswertung der quantitativen Befragung zum responsiven und proaktiven Teilen von Wissen (Online-Panel) bestätigt. Wissen wird von den Befragten eher responsiv geteilt. Vor allem dann, wenn Wissensgeber von einem Kollegen darum gebeten oder von einer Führungskraft dazu aufgefordert werden (Tabelle 9, Appendix). Proaktiv wird Wissen dann geteilt, wenn eine Arbeitsweise verbessert werden kann oder dies der Organisation hilft. Eine Veränderungsorientierung im Teilen von Wissen kann auch in den von den Befragten selbst geschilderten Situationen erkannt werden. Etwa ein Viertel der Befragten gibt hier von sich aus an, dass Wissen aufgrund einer geschehenen Veränderung geteilt wurde (bspw. Gesetzesänderung, andere Zuständigkeit, neue Mitarbeiter) oder weil eine Veränderung herbeigeführt und Probleme gelöst werden sollen (etwa: „Vorgehensweise bei einem bestimmten Sachverhalt, um schneller zu einem Ergebnis zu kommen“).

Insgesamt wird in den hier dargelegten Untersuchungsergebnissen deutlich, dass öffentlich Beschäftigte ihr Wissen am liebsten auf Nachfrage (*responsiv*), persönlich (*direkt*) und im Gespräch teilen. Das gilt auch für explizites Wissen. Es wird angenommen, dass dieses dabei mit implizitem Wissen angereichert wird. Im Folgenden werden diese Ergebnisse diskutiert und in die Typologie von Verhaltensweisen der Wissensteilung eingeordnet.

6. Diskussion

Die Untersuchung des Wissensteilverhaltens öffentlich Beschäftigter wurde in der vorliegenden Studie sowohl in seiner Häufigkeit als auch in Hinsicht auf qualitative Merkmale des Teilverhaltens untersucht. Die Erhebung der Häufigkeit des Teilens verschiedener Arten von Wissen zeigte, dass Mitarbeiter der deutschen Jobcenter am häufigsten *explizites Wissen* in Form von Akten oder Berichten teilen. Dies entspricht sicherlich zunächst dem Bild einer bürokratischen Verwaltung, in der Wert auf formelle Abläufe gelegt wird (McAdam/Reid 2000). Die Befragung von öffentlich Beschäftigten aus verschiedenen Organisationen und Verwaltungsebenen (Online-Panel) zeigte jedoch, dass auch *implizites Wissen*, wie Erfahrungen oder Quellenwissen, häufig geteilt wird. Henttonen/Kianto/Ritala (2016, S. 758) kommen ebenso zu dem Ergebnis, dass Wissen in öffentlichen Organisationen häufig geteilt wird (u.a. auch: Kim/Lee 2006, S. 376). Sie berichten allerdings keine Unterschiede im Teilverhalten für die verschiedenen Wissensarten.

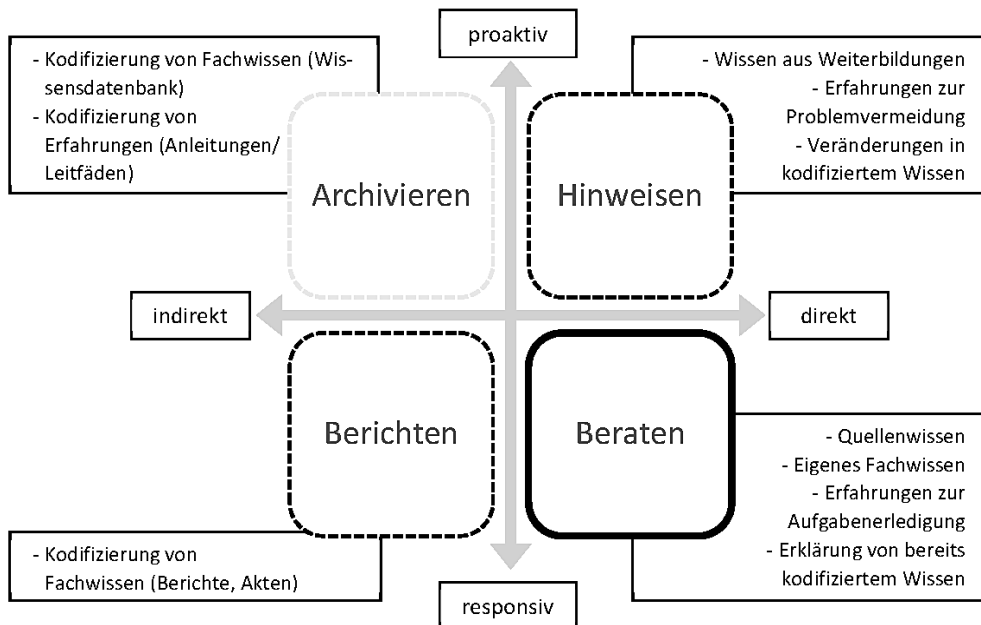
Wenn nicht nur Wissensprodukte betrachtet werden, sondern der Prozess der Wissensteilung, machen die dargelegten Ergebnisse deutlich, dass Wissen vorwiegend *direkt* geteilt wird. Dabei werden Gespräche als Modus der Wissensteilung präferiert. Nur wenige Befragte gaben an, Wissen zu verschriftlichen. Wissen wird hier also eher personalisiert als kodifiziert (Hansen/Nohria/Tierney 1999).

Der Fokus auf direkte Formen der Wissensteilung zeigt auch, dass es für die Wissensgeber wichtig ist, die *Wissensnehmer* zu kennen. So wird Wissen auch in kodifizierten Formaten eher geteilt, wenn die Gruppe der potenziellen Empfänger dieses Wissens beschränkt und bekannt ist. Die Relevanz der Wissensnehmer wird auch daran deutlich, dass die Befragten nicht mit allen Kollegen ihr Wissen teilen. Als Gründe werden unter anderem eine fehlende Reziprozität, ein schlechtes kollegiales Verhältnis oder die Angst vor negativen Folgen der Wissensteilung (etwa, dass Kollegen dieses Wissen zum eigenen Vorteil nutzen) angegeben. Auf den zentralen Einfluss von Wissensnehmern auf das Teilverhalten von Wissensgebern weisen auch Zhang/Jiang (2015) hin.

Die Ergebnisse zeigen, dass öffentlich Beschäftigte ihr Wissen vor allem auf Nachfrage, also *responsiv* teilen. Die Beschäftigten wissen häufig nicht, welches Wissen von anderen genutzt werden kann und daher teilenswert ist. Aus diesem Grund wünschen sie sich entsprechende Anleitungen (ähnlich auch bei: Luen/Al-Hawamdeh 2001, S. 314). Die Präferenz für *responsives* Teilen von Wissen passt außerdem dazu, dass zum einen der Wunsch besteht, die Wissensnehmer zu kennen, als auch als Urheber von Wissen bekannt zu sein. *Responsives* Teilen von Wissen ist problem- oder anlassbezogen und führt in der Regel nicht zu einem ‚information overload‘. Gleichzeitig kann ein Fokus auf *responsive* Wissensteilung auch Innovation verhindern (Wang/Yang/Xue 2017).

Wenn Wissen hingegen *proaktiv* geteilt wird, geschieht dies nach Angabe der Befragten *veränderungsorientiert*. Auf der einen Seite geben die Befragten an, Veränderungen in kodifiziertem Wissen, etwa in Gesetzen oder Anweisungen, an Kollegen weiterzugeben. Auf der anderen Seite schlagen die Befragten auch selbst Veränderungen vor, die etwa den Arbeitsablauf betreffen. Beide Varianten von proaktiver Wissensteilung finden zumeist direkt statt.

Abbildung 3: Verhaltensweisen des Teilens von Wissen im (deutschen) öffentlichen Sektor



Quelle: Eigene Darstellung

Es wurde dargelegt, dass für öffentliche Organisationen bisher angenommen wird, dass deren Mitarbeiter eher indirekt und proaktiv ihr Wissen teilen (McAdam/Reid 2000, Chen/Hsieh 2015). Demnach müsste ein Schwerpunkt auf archivierendem Verhalten liegen. Das kann mit den vorliegenden Daten nicht bestätigt werden. Insgesamt wird aus den durchgeführten Untersuchungen deutlich, dass Wissen im öffentlichen Sektor eher responsiv und direkt geteilt wird. Es wird demnach vor allem *beratend* Wissen geteilt. Dennoch wird häufig auf bereits kodifiziertes Wissen Bezug genommen. Entweder werden Veränderungen in explizitem Wissen festgestellt (bspw. Veränderungen in der Gesetzeslage) und dieses Wissen wird *hinweisend* geteilt, oder es wird kodifiziertes Wissen erklärt (bspw. Auslegung eines Gesetzestextes) und dabei *beratend* oder *berichtend* Wissen geteilt.

In Abbildung 3 ist dargestellt, mit welchen Verhaltensweisen und Wissensarten aus den Ergebnissen dieser Studie die dargestellten Idealtypen von Wissensteilung unterlegt werden können. Es ist hier auch zu erkennen, dass beratendes Verhalten im öffentlichen Sektor dominiert, hinweisendes und berichtendes Verhalten in mäßigem Umfang stattfindet, archivierendes Verhalten hingegen kaum. Letzteres kann dabei auch

fehlenden infrastrukturellen Möglichkeiten oder technischen Fähigkeiten der Mitarbeiter geschuldet sein (Kim/Lee 2006, S. 377).

Eine Folge dieses Fokus auf beratendes Teilen von Wissen ist, dass Instrumente des Wissensmanagements, die kodifizierte Wissensteilung unterstützen, von den Beschäftigten im öffentlichen Sektor weniger genutzt werden (Witherspoon u.a. 2013, Wang/Noe/Wang 2011). Das kann erklären, warum technische Wissensmanagementsysteme, die in der öffentlichen Verwaltung vermehrt eingesetzt werden, häufig scheitern. Die für diese Systeme nötigen Verhaltensweisen, nämlich archivierendes Verhalten, entsprechen nicht den Arbeitsroutinen der Beschäftigten.

In der Konsequenz können öffentliche Organisationen so jedoch keine Wissensbasis speichern und auffindbar machen, sondern sind dabei immer auf die Beschäftigten angewiesen. Dies kann problematisch werden, wenn kein transaktives Wissen vorhanden ist, um potenzielle Wissensgeber zu identifizieren (Brauner/Becker 2006) oder die Mitarbeiter die Organisation verlassen, ohne ihr Wissen für die Organisation ‚abgespeichert‘ zu haben. Gleichzeitig sichert beratende Wissensteilung die Weitergabe von implizitem Wissen, das nicht kodifiziert werden kann.

7. Fazit

In dieser Studie wurde das Verhalten der Wissensteilung von öffentlich Beschäftigten untersucht. Hierfür wurde eine Typologie von Verhaltensweisen anhand der Dimensionen direkt/indirekt und proaktiv/responsiv erstellt. Diese Typologie unterscheidet vier Arten, Wissen zu teilen: Archivieren, Berichten, Beraten, Hinweisen. Beschäftigte im öffentlichen Sektor teilen entlang dieser Idealtypen ihr Wissen vor allem beratend (responsiv und direkt).

Diese Ergebnisse bringen Implikationen für die Praxis des Wissensmanagements in Organisationen mit sich. So erklärt der Fokus auf persönliche Wissensteilung, warum Instrumente, die sich an Kodifizierung orientieren, häufig schlecht funktionieren (Wang/Noe/Wang 2011, S. 979). Konsequenzen aus dieser fehlenden Passung von Instrumenten und Arbeitsroutinen können entweder sein, dass Wissensmanagementinstrumente besser an die Verhaltensweisen des Personals angepasst werden oder dass versucht wird, das Verhalten der Beschäftigten zu verändern. Insgesamt zeugen die Ergebnisse aber von einer existierenden Kultur der Wissensteilung im öffentlichen Sektor. Dies ist eine Grundvoraussetzung für funktionierendes Wissensmanagement.

Diese Studie trägt in drei Punkten zum Forschungsstand im Gebiet Wissensteilung bei. (1) Zum einen wurde aufgezeigt, dass Teilen von Wissen nicht einheitlich erfolgt, sondern verschiedene Verhaltensweisen beinhaltet, die in einer Typologie dargestellt wurden. Es wird angenommen, dass diese Arten von Wissensteilung sich unterschiedlich auf das organisationale Wissensmanagement auswirken. (2) Zudem wurde das Verhalten der Wissensteilung von Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung beschrieben, was in der bisherigen Literatur nicht geschehen ist. (3) Auch wurde Teilen von Wissen nicht ausschließlich mit einer Häufigkeitsmessung von Wissensprodukten untersucht, sondern qualitative Merkmale einbezogen. Die Messung von Wissensteilung erfolgte durch bestimmte Häufigkeiten, was eine konsistente Interpretation der Ergebnisse ermöglicht. Diese Studie gibt damit Anstöße zur Weiterentwicklung der Messung von Wissensteilung. Offen bleibt, ob explizites Wissen selbst kodifiziert und dann ge-

teilt oder lediglich weitergegeben wurde. Dies ist zweifelsohne eine entscheidende Limitation und muss in der zukünftigen Forschung beachtet werden.

Eine weitere Limitation dieser Untersuchung ist die Bestimmung von Verhalten mithilfe einer Befragung. In zukünftiger Forschung sollte Wissensteilverhalten auch in teilnehmenden Beobachtungen oder Experimenten untersucht werden. Zudem erscheint es möglich, dass aufgrund der Stichprobe aus einem Online-Panel Personen befragt wurden, die viel Wissen teilen, und das hier berichtete Verhalten daher verzerrt ist.

Diese Studie zeigt weiteren Forschungsbedarf auf. Die aufgestellte Typologie impliziert, dass Determinanten und Wirkung von Wissensteilung nicht generell getestet werden können, sondern für die verschiedenen Verhaltensarten untersucht werden müssen. Dies könnte beispielsweise die sich widersprechenden Ergebnisse zur Wirkung von Belohnungen auf Wissensteilung erklären (Bock/Kim 2001, Witherspoon u.a. 2013). Es scheint möglich, dass extrinsische Anreize stärker auf archivierendes oder berichtendes Verhalten wirken, nicht aber auf beratendes oder hinweisendes. Ebenso erscheint es plausibel, dass proaktive Persönlichkeitsmerkmale oder eine intrinsische Motivation, Wissen zu teilen, vor allem auf hinweisendes Verhalten wirken (Tamta/Rao 2017, S. 11). Organisationale Rahmenbedingungen oder die Fähigkeiten der Beschäftigten, so deuten es die Ergebnisse von Kim/Lee (2006, S. 377) und Sandhu/Jain/Ahmad (2011, S. 214) an, scheinen hingegen auf archivierendes Verhalten zu wirken. Beispielsweise sind für das Teilen von Wissen in Wikis, die entsprechenden technischen Möglichkeiten und digitale Kompetenzen von Belang.

Auch bedürfen die Konsequenzen der Verhaltensweisen für das organisationale Wissensmanagement stärkerer Untersuchung. Hierbei muss die Wirkung der einzelnen Verhaltensweisen auf den Erfolg von Wissensmanagement und die Konsequenzen des Fehlens einzelner Verhaltensweisen beleuchtet werden. Es erscheint möglich, dass Organisationen fehlende Verhaltensweisen kompensieren können, sodass Wissensmanagement dennoch gelingt.

Weiterhin muss untersucht werden, ob die identifizierten Verhaltensweisen typisch für Personen sind oder sich situationell unterscheiden. Auch ist eine vergleichende Untersuchung in verschiedenen Policy-Bereichen, aber auch mit privatwirtschaftlichen Organisationen von Interesse, um zu ergründen, ob das hier identifizierte Muster typisch für den (deutschen) öffentlichen Sektor ist.

Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für alle Geschlechter.
- 2 Die Autorin dankt den anonymen Reviewerinnen und Isabella Proeller für ihre Hinweise, sowie für deren Zuarbeiten David Müller, Nicolas Drathschmidt und Lisa-Sophia Preller.

Literatur

- Abold, Roland u.a.*, 2009: Verändern Interviews die Befragten? Eine Analyse zu Paneffekten, in: *Schoen, Harald/Rattinger, Hans/Gabriel, Oscar W.* (Hrsg.), *Vom Interview zur Analyse: Methodische Aspekte der Einstellungs- und Wahlforschung*, Baden-Baden: Nomos, S. 130-155.
- Agyemang, Franklin u.a.*, 2016: Knowledge sharing among teachers. The role of the Big Five Personality traits, in: *Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 46, S. 64-84.
- Amayah, Angela*, 2013: Determinants of knowledge sharing in a public sector organization, in: *Journal of Knowledge Management*, 17, S. 454-471.
- Andreeva, Tatiana/Kianto, Aino*, 2012: Does knowledge management really matter? Linking knowledge management practices, competitiveness and economic performance, in: *Journal of Knowledge Management*, 16, S. 617-636.
- Bock, Gee-Woo/Kim, Young-Gul*, 2001: Breaking the myths of rewards: An exploratory study of attitudes about knowledge sharing, in: *Pacis 2001 Proceedings*, S. 1112-1125.
- Brauner, Elisabeth/Becker, Albrecht*, 2006: Beyond knowledge sharing. The management of transactive knowledge systems, in: *Knowledge and process management*, 13, S. 62-71.
- Bryant, Scott*, 2016: The Role of Transformational and Transactional Leadership in Creating, Sharing and Exploiting Organizational Knowledge, in: *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 9, S. 32-44.
- Bundred, Steve*, 2006: Solutions to Silos. Joining Up Knowledge, in: *Public Money and Management*, 26, S. 125-130.
- Cabrera, Angel/Cabrera, Elizabeth F.*, 2002: Knowledge-Sharing Dilemmas, in: *Organization Studies*, 23, S. 687-710.
- Chen, Chung-An/Hsieh, Chih-Wei*, 2015: Knowledge sharing motivation in the public sector. The role of public service motivation, in: *International Review of Administrative Sciences*, 81, S. 812-832.
- Crant, J. Michael*, 2000: Proactive Behavior in Organizations, in: *Journal of Management*, 26, S. 435-462.
- Curado, Carla u.a.*, 2017: Teams' innovation. Getting there through knowledge sharing and absorptive capacity, in: *Knowledge Management Research & Practice*, 15, S. 45-53.
- Fischer, Caroline*, 2018: Motivated to share Your knowledge? Development of a scale to measure knowledge sharing motivation of public employees. Konferenzpapier, Edinburgh.
- Fischer, Caroline/Döring, Matthias*, 2017: Thank You for Sharing! How knowledge sharing and information availability affect employees' job satisfaction. Konferenzpapier, Budapest.
- Fullwood, Roger u.a.*, 2013: Knowledge sharing amongst academics in UK universities, in: *Journal of Knowledge Management*, 17, S. 123-136.
- Gagné, Marylène*, 2009: A model of knowledge-sharing motivation, in: *Human Resource Management*, 48, S. 571-589.
- Gilson, Lucy u.a.*, 2013: Unpacking the cross-level effects of tenure diversity, explicit knowledge, and knowledge sharing on individual creativity, in: *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 86, S. 203-222.
- Gioia, Dennis A. u.a.*, 2013: Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research, in: *Organizational Research Methods*, 16, S. 15-31.
- Gorry, Anthony*, 2008: Sharing knowledge in the public sector. Two case studies, in: *Knowledge Management Research & Practice*, 6, S. 105-111.
- Güldenbergh, Stefan*, 1997: *Wissensmanagement und Wissenscontrolling in lernenden Organisationen. Ein systemtheoretischer Ansatz*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Hansen, Morten u.a.*, 1999: What's your strategy for managing knowledge?, in: *Harvard business review*, 77, 106-116.
- Hendriks, Paul*, 1999: Why share knowledge? The influence of ICT on the motivation for knowledge sharing, in: *Knowledge and process management*, 6, S. 91-100.
- Henington, Kaisa u.a.*, 2016: Knowledge sharing and individual work performance. An empirical study of a public sector organisation, in: *Journal of Knowledge Management*, 20, S. 749-768.

- Holsapple, Clyde W. u.a., 2016: Parameters of knowledge management success, in: *Liebowitz, Jay* (Hrsg.), *Successes and failures of knowledge management*, Cambridge: Elsevier, S. 1-12.
- Ipe, Minu, 2003: Knowledge Sharing in Organizations. A Conceptual Framework, in: *Human Resource Development Review*, 2, S. 337-359.
- Kang, Yeo-Jin u.a., 2008: The Impact of Knowledge Sharing on Work Performance. An Empirical Analysis of the Public Employees' Perceptions in South Korea, in: *International Journal of Public Administration*, 31, S. 1548-1568.
- Kianto, Aino u.a., 2016: The impact of knowledge management on job satisfaction, in: *Journal of Knowledge Management*, 20, S. 621-636.
- Kim, Sangmook, 2017: Public Service Motivation, Organizational Social Capital, and Knowledge Sharing in the Korean Public Sector, in: *Public Performance & Management Review*, 15, S. 1-22.
- Kim, Soonhee/Lee, Hyangsoo, 2006: The Impact of Organizational Context and Information Technology on Employee Knowledge-Sharing Capabilities, in: *Public Administration Review*, 66, S. 370-385.
- Lanninger, Thomas/Zander, Frank, 2003: Access-Panel als Grundlage für Online-Erhebungen, in: *ADM-Arbeitskreis Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute* (Hrsg.), *Online-Erhebungen*, Bonn: Informationszentrum Sozialwissenschaft, S. 95-108.
- Law, Chuck C.H./Ngai, Eric W.T., 2008: An empirical study of the effects of knowledge sharing and learning behaviors on firm performance, in: *Expert Systems with Applications*, 34, S. 2342-2349.
- Luen, Tan Woei/Al-Hawamdeh, Suliman, 2001: Knowledge management in the public sector. Principles and practices in police work, in: *Journal of Information Science*, 27, S. 311-318.
- Matzler, Kurt/Müller, Julia, 2011: Antecedents of knowledge sharing – Examining the influence of learning and performance orientation, in: *Journal of Economic Psychology*, 32, S. 317-329.
- McAdam, Rodney/Reid, Renee, 2000: A comparison of public and private sector perceptions and use of knowledge management, in: *Journal of European Industrial Training*, 24, S. 317-329.
- Menold, Natalja/Bogner, Kathrin, 2015: Gestaltung von Ratingskalen in Fragebögen, Mannheim: SDM-Survey Guidelines (GESIS Leibniz Institute for the Social Sciences).
- Mueller, Frank/Dyerson, Romano, 1999: Expert Humans or Expert Organizations?, in: *Organization Studies*, 20, S. 225-256.
- Nonaka, Ikujiro/Takeuchi, Hirotaka, 1995: *The knowledge-creating company. How Japanese companies create the dynamics of innovation*, New York: Oxford University Press.
- Paulin, Dan/Suneson, Kaj, 2012: Knowledge transfer, knowledge sharing and knowledge barriers—three blurry terms in KM, in: *The Electronic Journal of Knowledge Management*, 10, S. 81-91.
- Pircher, Richard, 2014: Organisatorisches Wissensmanagement, in: *Wissensmanagement, Wissenstransfer, Wissensnetzwerke. Konzepte, Methoden, Erfahrungen*, Erlangen: Publicis, S. 17-59.
- Rodwell, John J./Teo, Stephen T. T., 2004: Strategic HRM in for-profit and non-profit organizations in a knowledge-intensive industry, in: *Public Management Review*, 6, S. 311-331.
- Sandhu, Manjit Singh u.a., 2011: Knowledge sharing among public sector employees. Evidence from Malaysia, in: *International Journal of Public Sector Management*, 24, S. 206-226.
- Siemens, E. u.a., 2008: How motivation, opportunity, and ability drive knowledge sharing. The constraining-factor model, in: *Journal of Operations Management*, 26, S. 426-445.
- Smits, Martin/Moor, Aldo de, 2004: Effective knowledge management in knowledge-intensive organizations, in: *Proceedings of Organizational Knowledge, Learning and Capabilities*, S. 1-10.
- Tamta, Vandana/Rao, M. K., 2017: Linking Emotional Intelligence to Knowledge Sharing Behaviour. Organizational Justice and Work Engagement as Mediators, in: *Global Business Review*, 3, 1580-1596.
- Tangaraja, Gangeswari u.a., 2016: Knowledge sharing is knowledge transfer. A misconception in the literature, in: *Journal of Knowledge Management*, 20, S. 653-670.
- Theil, Michael, 2002: The role of translations of verbal into numerical probability expressions in risk management. A meta-analysis, in: *Journal of Risk Research*, 5, S. 177-186.
- Tuan, Luu Trong, 2017: HR Flexibility and Job Crafting in Public Organizations. The Roles of Knowledge Sharing and Public Service Motivation, in: *Group & Organization Management*, 10, 1-29.
- Vong, Sokha u.a., 2016: Knowledge sharing in the public sector, in: *Information Development*, 32, S. 409-423.

- Wagner, Ralf, 2000: Wissensmanagement im Konzern. Systemtheoretische Perspektiven und Implementierungsansätze, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Wang, Juanru u.a., 2017: Subjective well-being, knowledge sharing and individual innovation behavior, in: Leadership & Organization Development Journal, 38, S. 1110-1127.
- Wang, Sheng u.a., 2011: Motivating Knowledge Sharing in Knowledge Management Systems, in: Journal of Management, 40, S. 978-1009.
- Wells, LaMont/Lesser, Eric, 1999: Managing organizational knowledge in a revenue agency. The experience of Washington, D.C., in: Government Finance Review, S. 21-23.
- Willem, A./Buelens, M., 2006: Knowledge Sharing in Public Sector Organizations. The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing, in: Journal of Public Administration Research and Theory, 17, S. 581-606.
- Witherspoon, Candace u.a., 2013: Antecedents of organizational knowledge sharing. A meta-analysis and critique, in: Journal of Knowledge Management, 17, S. 250-277.
- Yeo, Roland/Marquardt, Michael, 2015: To share or not to share? Self-perception and knowledge-sharing intent, in: Knowledge Management Research & Practice, 13, S. 311-328.
- Yi, Jialin, 2009: A measure of knowledge sharing behavior. Scale development and validation, in: Knowledge Management Research & Practice, 7, S. 65-81.
- Zhang, Xiao/Jiang, Jane, 2015: With whom shall I share my knowledge? A recipient perspective of knowledge sharing, in: Journal of Knowledge Management, 19, S. 277-295.

Anschrift der Autorin:

Caroline Fischer, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

E-Mail: caroline.fischer.ii@uni-potsdam.de

Appendix

Tabelle 1: Operationalisierungstabelle

Variablen	Antwortskala
A: Jobcenter-Befragung	
Teilen von Wissen (knowledge sharing behavior)	
<i>Häufigkeit</i>	4-Punkte-Skala
Wie häufig teilen Sie folgende Arten von Informationen mit Ihren Kollegen am Arbeitsplatz:	(umgekehrt kodiert: 4=mehrmals am Tag, 3=mehrmals in der Woche, 2=mehrmals im Monat, 1=mehrmals im Jahr, 0=bisher nie)
... Dokumente und/ oder Akten?	
... Anleitungen oder Leitfäden bspw. zur Erledigung von Aufgaben?	
... wer ein Experte für ein Thema ist oder wo eine Information zu finden ist?	
... meine eigenen Erfahrungen, wie Aufgaben erledigt werden können?	
... meine eigenen Erfahrungen, wie Probleme bei der Aufgabenerledigung vermieden werden können?	
... Informationen, die ich aus meiner Ausbildung oder aus Weiterbildungen gewonnen habe?	

Variablen	Antwortskala
B: Online-Panel-Befragung	
Teilen von Wissen (knowledge sharing behavior)	
<i>Häufigkeit</i> Wie häufig teilen Sie folgende Arten von Informationen mit Ihren Kollegen am Arbeitsplatz:	7-Punkte-Skala (7=mehrmals am Tag, 6=einmal am Tag, 5=mehrmals in der Woche, 4=einmal in der Woche, 3=mehrmals im Monat, 2=einmal im Monat, 1=seltener als einmal im Monat, 0=gar nicht)
... Berichte und offizielle Dokumente, wie eine Akte?	
... Anleitungen oder Leitfäden zur Erledigung von Aufgaben?	
... Welcher Kollege Ansprechpartner für ein bestimmtes Thema ist?	
... Wo oder wie eine Information zu finden ist?	
... Ihre eigenen Erfahrungen, wie Aufgaben erledigt werden können?	
... Ihre eigenen Erfahrungen, wie Probleme bei der Aufgabenerledigung vermieden werden können?	
... Informationen, die Sie aus Ihrer Ausbildung oder Weiterbildungen gewonnen haben?	
<i>Proaktives und responsives Teilverhalten</i> Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, ...	5-Punkte-Likert-Skala (1 = stimme überhaupt nicht zu, 2 = stimme eher nicht zu, 3 = teils/teils, 4 = stimme eher zu, 5 = stimme voll und ganz zu, 6 = keine Angabe)
... ohne dazu aufgefordert zu werden.	
... wenn ich etwas Neues gelernt habe.	
... wenn es zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist.	
... wenn ich von diesen darum gebeten werde.	
... wenn ich diese damit nicht belaste.	
Ich frage meine Kollegen regelmäßig, ob sie Informationen von mir benötigen.	
Wenn mir eine Möglichkeit auffällt, wie die Arbeitsweise meines Teams oder der Organisation verbessert werden könnte, teile ich dieses Wissen mit meinen Kollegen.	
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn es meiner Organisation hilft.	
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn ich von einer Führungskraft dazu aufgefordert werde.	
<i>Präferierter Weg des Teilens von Wissen</i> Ich teile Informationen lieber informell (z.B. bei einem Gespräch in der Kaffeeküche).	
Ich teile Informationen lieber auf formellem Wege (also auf dem vorgeschriebenen Weg).	
Ich teile Informationen lieber, wenn ich dabei als 'Informationsgeber' bekannt bin.	
Ich teile Informationen lieber, wenn ich dabei anonym bleiben kann.	
Ich teile Informationen direkt in persönlichen Gesprächen.	
Ich teile Informationen mündlich in Teamsitzungen oder anderen Formen von Gruppengesprächen.	
Ich teile Informationen im direkten schriftlichen Kontakt (z.B. in E-Mails, Chats).	
Ich teile Informationen in Datenbanken, im Intranet (ohne Chats) oder anderen digitalen Wissensspeichern.	
Ich teile Informationen in Akten oder Berichten (nicht digital).	
Einfluss Wissensnehmer Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit bestimmten Kollegen nicht.	1=Ja 0=Nein
Warum teilen Sie ihr Wissen mit bestimmten Kollegen nicht?	offen
Schilderung einer Teilsituation Nennen Sie nun bitte kurz, welche aufgabenrelevante Information Ihnen zuerst einfällt, die Sie am Arbeitsplatz zuletzt geteilt haben.	offen
Welche Information?	
Auf welche Weise haben Sie diese Information geteilt?	
Mit wem haben Sie diese Information geteilt?	

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 8: Direktes und indirektes Teilen von Wissen (Online-Panel)

	N	Arith. Mittel	Std. Abw.	Min	Max
Ich teile Informationen direkt in persönlichen Gesprächen.	326	4,24	0,76	1	5
Ich teile Informationen mündlich in Teamsitzungen oder anderen Formen von Gruppengesprächen.	327	3,79	0,93	1	5
Ich teile Informationen im direkten schriftlichen Kontakt (z.B. in E-Mails, Chats).	327	3,56	0,99	1	5
Ich teile Informationen in Akten oder Berichten (nicht digital).	326	3,09	1,13	1	5
Ich teile Informationen in Datenbanken, im Intranet (ohne Chats) oder anderen digitalen Wissensspeichern.	326	2,64	1,20	1	5

Antwortskala: 1 = stimme überhaupt nicht zu, 2 = stimme eher nicht zu, 3 = teils/teils, 4 = stimme eher zu, 5 = stimme voll und ganz zu.

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 9: Responsives und proaktives Teilen von Wissen (Online-Panel)

	N	Arith. Mittel	Std. Abw.	Min	Max
<i>Responsives Teilen von Wissen</i>					
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn es zur Aufgabenerfüllung erforderlich ist.	329	4,50	0,63	2	5
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn ich von diesen darum gebeten werde.	328	4,45	0,69	2	5
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn ich von einer Führungskraft dazu aufgefordert werde.	326	4,00	1,05	1	5
<i>Proaktives Teilen von Wissen</i>					
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, ohne dazu aufgefordert zu werden.	329	3,74	1,04	1	5
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn ich etwas Neues gelernt habe.	328	3,96	0,89	1	5
Ich frage meine Kollegen regelmäßig, ob sie Informationen von mir benötigen.	327	2,83	1,13	1	5
Wenn mir eine Möglichkeit auffällt, wie die Arbeitsweise meines Teams oder der Organisation verbessert werden könnte, teile ich dieses Wissen mit meinen Kollegen.	327	4,13	0,88	1	5
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn es meiner Organisation hilft.	327	4,21	0,79	1	5
Ich teile mein arbeitsbezogenes Wissen mit meinen Kollegen, wenn ich diese damit nicht belaste.	325	3,64	0,98	1	5

Antwortskala: 1 = stimme überhaupt nicht zu, 2 = stimme eher nicht zu, 3 = teils/teils, 4 = stimme eher zu, 5 = stimme voll und ganz zu.

Quelle: Eigene Darstellung

Benjamin Gröbe

Administrative Verhaltensmuster im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationalstaatlicher Ebene bei der Transposition von EU-Richtlinien

Zusammenfassung

In dem Beitrag wird eine Typologie vorgestellt, die es erlaubt, die Rolle der Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien auf mitgliedstaatlicher Ebene zu analysieren. Die Typologie beruht auf der Annahme, dass sowohl formelle als auch informelle Strukturen bürokratischer Organisationen einen Einfluss auf den internen Entscheidungsfindungsprozess haben. Basierend auf den beiden Dimensionen *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition* können vier Idealtypen gebildet werden, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses auf nationalstaatlicher Ebene während der Phase Politikformulierung abbilden.

Im zweiten Teil des Artikels werden die formellen und informellen Strukturen und Charakteristika der Transpositionsprozesse von EU-Richtlinien in den Niederlanden, Frankreich, Dänemark und Griechenland dargestellt, um die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens empirisch zu illustrieren. Die Fallbeispiele zeigen, dass die Vorgehensweise der Ministerialverwaltungen im Transpositionsprozess entlang der beiden Dimensionen variiert.

Schlagworte: Verwaltungseinfluss; Ministerialbürokratie; EU-Richtlinien; Transposition

Abstract

Administrative patterns in the Europeanized policy-making process during the transposition of EU directives at the member-state level

This paper proposes a typology that is useful to analyze and understand the role of governmental bureaucracy in transposing EU directives at member-state level. The typology assumes that both formal and informal structures of bureaucratic organizations have an impact on public decision-making behavior. Based on two dimensions – bureaucratic capacity and political ambition – four ideal-typical constellations of policy-making at the stage of policy formulation are derived.

In the second part of the article all four ideal types are illustrated by examining the structural features and informal characteristics of the transposition process in the Netherlands, France, Denmark and Greece. The empirical illustration shows that administrative behavior in the transposition process indeed varies along both formal and informal factors.

Keywords: administrative influence; public administration; EU directives; transposition

1. Einleitung

Der Ministerialbürokratie kommt als Funktionsbestandteil eines jeden Regierungssystems eine zentrale Rolle zu. Durch ihre vielfältigen Funktionen – dazu zählt u.a. die Programmentwicklung zur Entscheidungsvorbereitung (Mayntz 1997, S. 181-196) – ist sie unmittelbar an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt und besitzt die Möglichkeit, politische Entscheidungen zu beeinflussen (Schnapp 2004). Durch den Prozess der Europäischen Integration nimmt die Ministerialbürokratie ihre Funktionen nicht nur im nationalen Politikprozess, sondern auch im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess wahr (Benz u.a. 2016; Bach/Ruffing 2018). Ein wichtiger Bereich, in dem die nationale Ministerialbürokratie im europäischen Kontext Einfluss nimmt, ist die Implementation von EU-Recht auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten (Treib 2014, S. 6). Dies trifft insbesondere auf EU-Richtlinien zu, die im Unterschied zu Verordnungen nicht unmittelbar wirksam sind, sondern im Prozess der Transposition erst durch nationale Rechtsakte umgesetzt werden müssen, damit die Ziele und Anforderungen einer Richtlinie erfüllt werden.

Die Transposition von Richtlinien gleicht dem inländischen politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (Steunenberg 2006). Ähnlich ihrer hohen Relevanz bei nationalen Gesetzgebungsprozessen nimmt die Ministerialverwaltung damit auch bei der Richtlinientransposition eine zentrale Stellung ein (Treib 2014, S. 6). Zu den Herausforderungen zählen insbesondere die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes zur Umsetzung der EU-Richtlinie sowie die Koordination des Transpositionsprozesses innerhalb der Ministerialverwaltung, in den je nach Mitgliedstaat und Form des Rechtsaktes eine unterschiedliche Anzahl an formellen und informellen Vetospielern involviert ist (Dimitrova/Steunenberg 2013, S. 250-251), die jeweils über unterschiedliche Präferenzen bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung eines Gesetzesentwurfes zur Umsetzung einer EU-Richtlinie verfügen können (Steunenberg 2006).

Angesichts der komplexen Rolle der Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien, stellt sich die Frage, *wie* der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Umsetzung von EU-Recht durch die Ministerialverwaltung beeinflusst wird. Mit dem vorliegenden Artikel soll ein konzeptioneller Beitrag zum Verständnis der Rolle der Ministerialbürokratie in den EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht geleistet werden. Dazu wird eine Typologie vorgestellt, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens der Ministerialverwaltung im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess bei der Transposition von EU-Richtlinien abbildet. Mit Hilfe der Typologie ist es möglich, die zwischenstaatliche Varianz institutioneller Konfigurationen und administrativer Verhaltensweisen bei der Richtlinienumsetzung zu erfassen.

Die in der Forschungsliteratur vorherrschende Perspektive hatte bisher vor allem die Strukturen und Prozesse während der *Uploading*-Phase im europäisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zum Gegenstand (Kassim, 2013). In dieser versuchen die EU-Mitgliedstaaten ihre Politikpräferenzen im Rahmen der Politikformulierung auf europäischer Ebene durchzusetzen (Radaelli, 2003). Die vergleichbaren Strukturen und Prozesse während der *Downloading*-Phase – dazu gehört die Transposition von EU-Richtlinien – haben weit weniger Aufmerksamkeit erhalten. Entsprechend existieren bisher nur wenige Versuche, die institutionellen Strukturen und Verfahrensweisen zur Implementation von EU-Recht in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zu systematisieren

(siehe: *Steunenberg/Voermans* 2006; *Kaeding* 2007). Hinzu kommt, dass bisher vor allem die Machtverteilung (zentral, dezentral) innerhalb der Regierungssysteme sowie der Formalisierungsgrad des Koordinationsprozesses (*Laffan* 2006; *Dimitrova/Toshkov* 2007; *Fink-Hafner* 2007; *Gärtner u.a.* 2011; *Kassim* 2013; *Jensen* 2014) zur Systematisierung der Europakoordination genutzt wurden. Weitere formelle wie informelle Faktoren, die nachweislich ebenfalls einen Einfluss auf die Art und Weise nehmen, wie die Transposition von EU-Richtlinien innerhalb der Ministerialverwaltung organisiert ist und durchgeführt wird, fanden in vergleichbaren Arbeiten bisher keine ausreichende Beachtung.

Die hier vorgestellte Typologie trägt den Erkenntnissen zum Einfluss weiterer Faktoren auf die Transposition von EU-Richtlinien Rechnung. Sie erfasst über die Dimensionen *Bürokratische Kapazität* sowie *Politische Ambition* in umfassenderer Weise die institutionalisierten Strukturen der Ministerialverwaltung zur Transposition von EU-Richtlinien einerseits und Verhaltensaspekte von bürokratischen Akteuren bei der Umsetzung von EU-Richtlinien andererseits. Damit geht die vorgestellte Typologie analytisch-konzeptionell über bisherige Arbeiten hinaus.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut. Im nächsten Schritt (2) werden die Grundannahmen erläutert, auf denen die Typologie der Muster administrativen Verhaltens beruht. Im Anschluss werden die beiden Dimensionen erläutert (2.1) und ihre Operationalisierung dargelegt (2.2). Nachfolgend werden die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens, die entlang der beiden Dimensionen gebildet werden, beschrieben (2.3). Anschließend (3) werden die vier Idealtypen anhand der Strukturen und institutionalisierten Verfahrensweisen bei der Transposition von EU-Richtlinien in vier EU-Staaten empirisch illustriert. Zum Abschluss (4) werden die Ergebnisse des Beitrages zusammengefasst und die Erklärungskraft der Typologie der Muster administrativen Verhaltens kritisch reflektiert.

2. Die Typologie der Administrativen Verhaltensmuster

Die Typologie der Muster administrativen Verhaltens schließt an die organisationstheoretische Perspektive der skandinavischen Schule der Verwaltungswissenschaft an (*Jann* 2006; *Christensen u.a.* 2007; *Christensen/Laegreid* 2018). Diese betrachtet die Ministerialbürokratie als integralen Funktionsbestandteil von Regierungssystemen und unterscheidet grundlegend zwischen zwei Kategorien unabhängiger Variablen, die einen Einfluss auf die Eigenschaften von Entscheidungsfindungsprozessen und deren Ergebnisse haben. Während die erste Kategorie unabhängiger Variablen die formalen Strukturen von Organisationen umfasst, die Ausdruck in Regeln und Organigrammen finden, beinhaltet die zweite Kategorie unabhängiger Variablen informelle Normen und Werte wie sozial und kulturell geprägte Traditionen, Rollenverständnisse, Identitäten und Überzeugungen (*Christensen/Laegreid* 2018, S. 1096-1098). Entsprechend dieser Unterscheidung wird angenommen, dass die administrativen Verhaltensmuster der Ministerialbürokrationen von EU-Mitgliedstaaten bei der Transposition von EU-Richtlinien entlang von zwei Dimensionen variieren: *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition*.

2.1 Bürokratische Kapazität und Politische Ambition

Bürokratische Kapazität

Die Dimension *Bürokratische Kapazität* (Painter/Pierre 2005; Lodge/Wegrich 2014) erfasst, inwiefern die bürokratischen Akteure innerhalb einer Organisation mit Ressourcen und Fähigkeiten ausgestattet sind, um ihre Funktionen und Aufgaben im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess erfüllen zu können (Howlett/Ramesh 2015). In einer Reihe bisheriger Arbeiten der EU-Implementationsforschung (siehe: Treib 2014), in denen die Transposition, Anwendung und der Vollzug von EU-Recht auf Ebene der EU-Mitgliedstaaten untersucht wurde, wurden administrative Faktoren als unabhängige Erklärungsfaktoren für das Ergebnis von Implementationsprozessen betrachtet. Dabei konnten administrative Kapazität, administrative Erfahrungen und interne Koordinationsstrukturen als erklärungskräftige Variablen für verspätete oder rechtswidrige Umsetzung von EU-Richtlinien in einer Reihe von Untersuchungen identifiziert werden (Tallberg 2002; Falkner u.a. 2005; Berglund u.a. 2006; Haverland/Romeijn 2007; Kaeding 2007; Toshkov 2007; Knill/Tosun 2009; Steunenberg/Kaeding 2009; Steunenberg/Rhinard 2010; Haverland u.a. 2011; Zubek 2011; Dörrenbächer/Mastenbroek 2017). Ausgehend von diesen Erkenntnissen stellt sich die Frage, wie der Prozess zur Transposition von EU-Richtlinien innerhalb der nationalen Ministerialverwaltung durch administrative Faktoren beeinflusst wird.

Um ein differenziertes Verständnis der Dimension *Bürokratische Kapazität* zu erlangen, soll auf den von Howlett und Ramesh (2015) entwickelten *Capacity*-Ansatz zurückgegriffen werden. Entsprechend dieses Ansatzes können drei Arten von Kompetenzen (analytisch, operational, politisch) unterschieden werden, die jeweils auf unterschiedliche Ressourcen verweisen. Die bürokratische Kapazität auf organisatorischer Ebene, die hier im Mittelpunkt steht, umfasst jeweils unterschiedliche Ressourcen, Regeln und Strukturen, innerhalb derer Akteure im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses agieren (Howlett/Ramesh 2015).

Die analytische Kapazität bezieht sich auf die Fähigkeit bürokratischer Organisationen, Informationen sammeln, analysieren und weiterverbreiten zu können. Dieser Aspekt erfasst, inwiefern sowohl durch bürokratische Strukturen als auch die Verfügbarkeit von Mitarbeitern mit den entsprechenden fachlichen Kompetenzen (Pattyn/Brans 2015; Peters 2015) eine effektive und systematische Informationssuche, -verarbeitung und -verbreitung möglich ist (Howlett/Ramesh 2015). Der zweite Aspekt – operationale Kapazität – beschreibt, inwiefern die Ministerialbürokratie durch formalisierte Strukturen befähigt wird, den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu steuern und inter-ministerielle Konflikte zu lösen (Howlett/Ramesh 2015). Im Mittelpunkt steht der Formalisierungsgrad institutionalisierter Regeln und Strukturen zur intra- und inter-organisationalen Koordination, Konsultation und Kommunikation auf horizontaler Ebene (siehe Hustedt/Veit 2014). Der dritte Aspekt – politische Kapazität – beschreibt, inwiefern die organisationalen Koordinations-, Kommunikations- und Konsultationsprozesse in vertikaler Richtung zwischen der Arbeitsebene und Ministerialleitung durch Regeln und Strukturen formalisiert sind (Howlett/Ramesh 2015).

Politische Ambition

Die politische Ambition einer bürokratischen Organisation kann definiert werden als „[...] the extent to which the administration actually pursues clear and consistent policy goals or targets“ (Knill u.a. 2017, S. 62). Damit wird erfasst, welchen Weg die administrativen Arbeitseinheiten einer bürokratischen Organisation bei der Suche nach Lösungen für politische Fragestellungen sowie deren Umsetzung auf politischer Ebene im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verfolgen. Die Idee, die politische Ambition einer bürokratischen Organisation als eigenständige Dimension zu betrachten, die das Verhalten von bürokratischen Akteuren prägt, ist an die Überlegungen des *Administrative Stile*-Konzeptes angelehnt (Knill/Grohs 2015; Knill u.a. 2017; Knill u.a. 2018). *Administrative Stile* können dem Konzept zufolge definiert werden als „[...] informal routines that characterize the behaviour and activities of public administrations in the policy-making-process“ (Knill u.a. 2017, S. 46). Das Konzept umfasst Verhaltensaspekte bürokratischer Organisationen wie informelle Routinen, alltägliche Praktiken sowie tradierte Verfahrensweisen und unterscheidet sich damit von Konzepten, die lediglich auf formelle Strukturen bürokratischer Organisationen abstellen (Knill u.a. 2017).

Bei der Transposition von EU-Richtlinien ist die Ambition des Verwaltungshandelns insbesondere mit Hinblick auf die Nutzung des europarechtskonformen Ermessensspielraums von EU-Richtlinien relevant (Thomann 2015). Dabei geht es um die Frage, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bei der Transposition von EU-Richtlinien auf die Möglichkeit zurückgreifen, den Richtlinieninhalt entsprechend der eigenen Policy-Präferenzen oder nationalen Gegebenheiten anzupassen („*Customization*“). Dem Konzept von Thomann (2015) zufolge kann die Nutzung des Ermessensspielraums von Richtlinien entlang der beiden Dimensionen regulatorische Dichte und regulatorische Stringenz erfasst werden. Vergleicht man die nationalstaatlichen Regelungen zur Umsetzung einer EU-Richtlinie mit den Bestimmungen der EU-Richtlinie empirisch, ist festzustellen, dass die EU-Staaten die Möglichkeiten zur „*Customization*“ von EU-Richtlinien im Zuge des Transpositionsprozesses in unterschiedlichem Maße nutzen und entlang der beiden Dimensionen variieren (Thomann 2015; Thomann/Zhelyazkova 2017). In der Annahme, dass „*Customization*“ kein Zufall ist, sondern das Ergebnis rationaler Aushandlungsprozesse und politischer Entscheidungen innerhalb der Ministerialverwaltung, stellt sich die Frage, inwiefern sich die politische Ambition auch in den informellen administrativen Verfahrensweisen der Ministerialverwaltung bei der Transposition von EU-Richtlinien niederschlägt.

Der Einfluss *Politischer Ambition* auf den Prozess der Richtlinientransposition kann anhand von drei Aspekten erfasst werden. Der erste Aspekt betrifft die Suchstrategie nach Lösungen für politische Problem- und Fragestellungen. Er umfasst die Frage, inwiefern verschiedene Lösungsalternativen systematisch miteinander verglichen und bewertet werden, um anschließend den als geeignetste Lösung befundenen Politikvorschlag auszuwählen (Knill u.a. 2017, S. 53-54). Der zweite Aspekt bezieht sich auf die internen Koordinationsmechanismen einer bürokratischen Organisation (ebd.). Hier geht es um die Frage, inwiefern die verschiedenen administrativen Einheiten im Rahmen der Politikformulierung proaktiv in gegenseitige Konsultationen über die diskutierten Politikvorschläge eintreten (positive Koordination) oder aber Koordination nicht mit dem Ziel stattfindet, einen möglichst konsistenten Politikvorschlag zu erarbeiten, sondern nur dessen politische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber potentiellen Vetospielern abzusichern (ne-

gative Koordination) (*Scharpf* 1994). Der dritte Aspekt umfasst die administrative Ambition mit Bezug auf die politische Akzeptanz von politischen Lösungsvorschlägen. Hier steht im Mittelpunkt, inwiefern bürokratische Akteure versuchen, proaktiv und kontinuierlich auf informellem Wege die Politikpräferenzen ihrer Prinzipale ausfindig zu machen, um die politische Durchsetzbarkeit eines Politikvorschlages zu bewerten (*Knill u.a.* 2017, S. 54-57). Auch wird mit dem Aspekt erfasst, inwiefern durch die Anwendung informeller Verfahrensweisen die politische Akzeptanz eines Politikvorschlages erhöht werden soll (*Aberbach u.a.* 1981; *Mayntz/Derlien* 1989).

2.2 Operationalisierung

Die zwischenstaatliche Varianz institutioneller Konfigurationen und administrativer Verhaltensweisen bei der Richtlinientransposition – so die zentrale These – ist das Resultat unterschiedlicher Ausprägungen der beiden Dimensionen und ihrer insgesamt sechs Teilaspekte. Die Operationalisierung der beiden Dimensionen erfolgt anhand von Indikatoren, die jedem Teilaspekt zugeordnet werden können. Auf konzeptioneller Ebene wird angenommen, dass jeder Indikator die Werte *hoch*, *mittel* oder *niedrig* annehmen kann. Die Werte *hoch* und *niedrig* sind als idealtypische Ausprägung jedes Indikators zu verstehen und bilden jeweils den Endpunkt eines Kontinuums, auf dem einer Ministerialverwaltung ein Wert zugeordnet werden kann. In Tabelle 1 ist für alle Indikatoren jeweils die Charakteristik der idealtypischen Ausprägungen dargestellt. Für die empirische Analyse soll dabei gelten, dass einem Indikator der Wert *hoch* oder *niedrig* zugewiesen wird, wenn die Ministerialverwaltung eines Landes bei der Transposition von EU-Richtlinien weitestgehend den dargestellten Eigenschaften eines Indikators entspricht. Stimmt der Transpositionsprozess innerhalb einer Ministerialbürokratie nicht annähernd mit der dargestellten Charakteristik für die Werte *hoch* oder *niedrig* überein, sondern weist nur teilweise die entsprechenden Eigenschaften auf, wird ihm der Wert *mittel* zugeordnet.

2.3 Die vier Idealtypen administrativen Verhaltens

Auf Grundlage der zwei dargestellten Dimensionen können vier Idealtypen gebildet werden, die verschiedenartige Muster administrativen Verhaltens im Rahmen des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses auf nationalstaatlicher Ebene während der Politikformulierung abbilden. Die Kombination der beiden Dimensionen basiert dabei auf der Annahme, dass administrative Verhaltensmuster bei der Transposition von EU-Richtlinien nicht nur dadurch geprägt sind, welche formalen Ressourcen einer bürokratischen Organisation zur Verfügung stehen, sondern auch inwiefern bürokratische Akteure gewillt sind, zum einen die zur Verfügung stehenden Ressourcen zu nutzen und zum anderen mehr zu leisten, als formal erforderlich ist (*Knill* 2001; *Knill/Tosun* 2009). In Tabelle 2 sind die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens dargestellt.¹

Tabelle 1: Operationalisierung der Dimensionen Bürokratische Kapazität und Politische Ambition

Indikatoren			
Dimension	Ausprägung: hoch	Ausprägung: niedrig	
Bürokratische Kapazität	Analytische Ressourcen	(1) Formalisierte Strukturen zur Sammlung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen (2) Adäquate Ausstattung mit Mitarbeitern (Anzahl, Erfahrungsstand, Qualifikationsprofil)	(1) <u>Keine</u> formalisierten Strukturen zur Sammlung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen (2) Defizitäre Ausstattung mit Mitarbeitern (Anzahl, Erfahrungsstand, Qualifikationsprofil)
	Operationale Ressourcen	(1) Formalisierte Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation innerhalb der Ministerialverwaltung auf horizontaler Ebene (2) Routinen, Standard-Operating-Procedures	(1) <u>Keine</u> formalisierten Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation innerhalb der Ministerialverwaltung auf horizontaler Ebene (2) Ad-hoc-Vorgehensweise
	Politische Ressourcen	(1) Formalisierte Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation zwischen der Arbeitsebene und Ministerialleitung (2) Routinen, Standard-Operating-Procedures	(1) <u>Keine</u> formalisierten Strukturen zur Koordination, Kommunikation und Konsultation zwischen der Arbeitsebene und Ministerialleitung (2) Ad-hoc-Vorgehensweise
	Art der Suchstrategie	(1) Vergleichende Analyse verschiedener Politikvorschläge und evidenzbasierte Entscheidungsfindung	(1) Anwendung von Heuristiken und „Faustregeln“ zur Evaluation von Politikvorschlägen
	Interne Koordinierung	(1) Muster positiver Koordination: Akteure und Arbeitseinheiten treten proaktiv in Verbindung, um gemeinsam eine Lösung für einen Politikvorschlag zu erarbeiten	(1) Muster negativer Koordination: Akteure und Arbeitseinheiten treten nur in Verbindung, um die Durchsetzungsfähigkeit eines Politikvorschlages gegenüber Vetospielern zu gewährleisten
	Politische Antizipation	(1) Aktives Verhaltensmuster: Regelmäßige und routinemäßige Antizipation der Position potentieller Vetospieler (2) Regelmäßige und routinemäßige Anwendung informeller Strategien	(1) Reaktives Verhaltensmuster: Unregelmäßige und nicht-routinemäßige Antizipation der Position potentieller Vetospieler (2) Unregelmäßige und nicht-routinemäßige Anwendung informeller Strategien

Quelle: Eigene Darstellung. Operationalisierung der Dimension *Bürokratische Kapazität* basierend auf Howlett/Ramesh (2015, S. 304). Operationalisierung der Dimension *Politische Ambition* basierend auf Knill u.a. (2017, S. 53-57).

Tabelle 2: Die vier idealtypischen Muster administrativen Verhaltens

		Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4
Bürokratische Kapazität	Analytische Ressourcen	Hoch	Hoch	Niedrig	Niedrig
	Operationale Ressourcen	Hoch	Hoch	Niedrig	Niedrig
	Politische Ressourcen	Hoch	Hoch	Niedrig	Niedrig
Politische Ambition	Art der Suchstrategie	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig
	Interne Koordinierung	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig
	Politische Antizipation	Hoch	Niedrig	Hoch	Niedrig

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Knill u.a (2017, S. 66).

3. Empirische Illustration

Im folgenden Abschnitt werden in den vier EU-Staaten Niederlande, Dänemark, Frankreich und Griechenland die Strukturen und Verfahrensweisen bei der Transposition von EU-Richtlinien dargestellt und analysiert. Mit den Fallstudien werden zwei Ziele verfolgt. Zum einen wird überprüft, inwiefern die Typologie dazu geeignet ist, die Strukturen und Verfahrensweisen bei der Transposition von EU-Richtlinien zu erfassen und zu analysieren. Zum anderen soll getestet werden, inwiefern EU-Staaten existieren, die den beschriebenen Idealtypen bei der Transposition von EU-Richtlinien nahekomen.

Die Fallauswahl erfolgte auf Grundlage der Unterscheidung zwischen Ländern, in denen die Europakoordination zentral (Frankreich, Dänemark) oder dezentral (Niederlande, Griechenland) innerhalb der Ministerialbürokratie organisiert ist (Kassim 2013). Dadurch kann zum einen überprüft werden, ob die Dimension *Bürokratische Kapazität* einen Mehrwert zur Analyse der Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinien-transposition bietet, und zum anderen, inwiefern zusätzliche Varianz entlang der Dimension *Politische Ambition* zu erkennen ist.

Niederlande

Bürokratische Kapazität

Das niederländische System zur Koordination der *Downloading*-Funktionen innerhalb des Regierungssystems (siehe: Harmsen 1999; Mastenbroek/Princen 2010) ist dezentral organisiert (Kassim 2013, S. 290) und durch Regeln und institutionalisierte Gremien strukturiert. Die operationale Kapazität der niederländischen Ministerialbürokratie bei der Transposition von EU-Richtlinien ist, gemessen an den Indikatoren, als *hoch* zu bewerten. Zum einen existieren Routinen und standardisierte Verfahrensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien. So findet die Richtlinien-transposition in der Regel unter Federführung jener Fachministerien statt, die auch an der Vorbereitung der niederländischen Verhandlungsposition und den Verhandlungen auf EU-Ebene beteiligt waren (Berglund 2009, S. 106). Das mit der Richtlinien-transposition beauftragte Ministerium ist dabei sowohl für die fristgemäße und korrekte Transposition einer Richtlinie als auch die spätere Implementation verantwortlich. Die Kontinuität bei der Zuständigkeit setzt sich auch innerhalb der Ministerien fort, wo die an den Verhandlungen auf EU-Ebene beteiligten Mitarbeiter² in der Regel auch an der anschließenden Transposition mitwirken (Berglund 2009, S. 106). Zum anderen verlaufen die Koordinationsprozesse auf horizontaler Ebene zur Richtlinien-transposition in formalisierten Strukturen mit festen Regeln. Die interministerielle Koordination zur Vorbereitung und Implementation von EU-Recht wird seit 1997 durch das ICER (Interdepartmental Commission for European Law) gewährleistet. Das ICER besteht aus drei Arbeitsgruppen, die jeweils für die Bereiche Implementation (ICER-I), Mitteilung (ICER-N) und Fälle beim Europäischen Gerichtshof (ICER-H) zuständig sind. Zur intra-organisationalen Koordination verfügt jedes Ministerium über eine administrative Einheit für EU-Angelegenheiten. Spätestens nachdem eine EU-Richtlinie auf europäischer Ebene verabschiedet wurde, muss das federführende Ministerium der Arbeitsgruppe ICER-I einen Zeitplan für die Richtlinien-transposition vorlegen, der mit den anderen Ministerien abgestimmt wird (Steunenberg/Voermans 2006, S. 19-21; OECD 2010a). Um dem Problem der verspäteten Transposition entgegenzuwirken (siehe

Mastenbroek 2003, 2005, 2007), ist es seit 2005 erforderlich, dass Gesetzesvorschläge zur Umsetzung von EU-Recht spätestens 18 Monate vor Ablauf der Umsetzungsfrist in das Kabinett eingebracht werden (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 20).

Auch die analytische Kapazität ist im Hinblick auf die Indikatoren als hoch zu bewerten. Zum einen ist die Sammlung, Auswertung und Verarbeitung von Informationen zur Richtlinientransposeion institutionalisiert, weil das ICER den Ministerien durch Informationen, Analysen und Reporte Hilfestellung bei der Transposition von EU-Recht leistet. Hinzu kommt, dass mit der institutionalisierten Verzahnung von Verhandlungen auf EU-Ebene und dem Prozess der Transposition ein Mechanismus zum Wissenstransfer existiert, der als wichtige Voraussetzung für die sach- und fristgerechte Transposition von EU-Richtlinien betrachtet werden kann (*Berglund* 2009, S. 119). Zum anderen stand bei den von *Berglund* (2009) sowie *Vollaard und Martinsen* (2014) untersuchten Prozessen zur Richtlinientransposeion in den Niederlanden eine adäquate Anzahl an Mitarbeitern zur Verfügung. Gleiches kann für das Qualifikationsprofil der beteiligten Mitarbeiter sowie deren Erfahrungsstand gelten. Beides wurde insgesamt als adäquat bewertet, da an der Transposition verschiedener Richtlinien Personen sowohl mit unterschiedlichem Qualifikationsprofil als auch Erfahrungsstand beteiligt waren. Es war die Regel, dass die für die Transposition verantwortliche Personengruppe sowohl aus EU-erfahrenen Mitarbeitern als auch Politikfeldexperten bestand (*Berglund* 2009, S. 119, 129).

Die politische Kapazität der niederländischen Ministerialbürokratie bei der Richtlinientransposeion ist im Hinblick auf die Indikatoren hingegen als *mittel* zu bewerten. Koordination in vertikaler Richtung erfolgt bei der Richtlinientransposeion lediglich durch die Arbeitsgruppe ICER, die durch das Justiz- sowie Außenministerium geleitet wird. Weitere formalisierte Strukturen oder standardisierte Verfahrensweisen zur Koordination in vertikaler Richtung existieren jedoch nicht.

Politische Ambition

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposeion kann der niederländischen Ministerialverwaltung ein *hoher* Wert attestiert werden, da sie verschiedene Politikvorschläge vergleichend analysiert, indem zwischen verschiedenen Möglichkeiten bei der Umsetzung einzelner inhaltlicher Aspekte von Richtlinien abgewogen wird. Beispielsweise hat das niederländische Gesundheitsministerium zur Transposition der Richtlinie zur Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie die Information von Patienten geregelt werden könnte (*Vollaard und Martinsen* 2014, S. 726-728). Auch bei der Transposition der von *Berglund* (2009, S. 108-132) untersuchten Richtlinien aus dem Bereich der Telekommunikations- und Gasmarktregulierung wurden in Konsultationsprozessen zwischen den beteiligten Ministerien auf der einen Seite und Interessensvertretern und Marktteilnehmern auf der anderen Seite verschiedene Möglichkeiten zur Transposition einzelner Richtlinienaspekte diskutiert.

Die interne Koordinierung bei der Richtlinientransposeion ist als *mittelhoch* zu bewerten, da sich auf Basis bisheriger Fallstudien kein einheitliches Bild für die niederländische Ministerialverwaltung zeigt. Auf der einen Seite gibt es eine Reihe von Merkmalen, denen zufolge sich die Ministerialverwaltung entsprechend eines positiven Koordinationsmusters verhält. *Vollaard und Martinsen* (2014, S. 726) beispielsweise schildern, dass die Transposition der EU-Patientenrichtlinie anders als üblich nicht durch jene Ministerialbeamten durchgeführt wurde, die auch auf EU-Ebene die Ver-

handlungen zur Richtlinie geführt hatten, die neuen für die Transposition der Richtlinie verantwortlichen Mitarbeiter jedoch in regelmäßigem Austausch mit ihren Vorgängern sowie Politikfeldexperten standen. Des Weiteren kann auf Basis der Fallstudien festgestellt werden, dass die an der Transposition beteiligten Personen die fristgemäße und sachgerechte Umsetzung von EU-Richtlinien teilweise in einem Spannungsverhältnis sehen. Einer qualitativ zufriedenstellenden Lösung würde jedoch der Vorzug gegeben (*Berglund* 2009, S. 128). Auf der anderen Seite sind auch Verhaltensweisen bei der Richtlinienretransposition erkennbar, die einem negativen Koordinationsmuster entsprechen. So besitzt die fristgemäße Richtlinienretransposition in der Regel zwar hohe Priorität und häufig wird schon zu einem frühen Zeitpunkt mit der Transposition begonnen, in einigen Fällen wird jedoch erst gegen Ende der Transpositionsfrist wirklich intensiv an der Umsetzung der EU-Richtlinie gearbeitet (*Berglund* 2009, S. 108-132). Darüber hinaus wissen *Vollaard und Martinsen* (2014, S. 726) zu berichten, dass die für die Transposition der EU-Patientenrichtlinie verantwortlichen Mitarbeiter in der auf EU-Ebene angesiedelten Kommission für grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung zwar zu den Repräsentanten der anderen EU-Staaten Kontakt hielten, aber keine aktive Rolle einnehmen wollten.

Das Maß politischer Antizipation der an der Transposition von EU-Richtlinien beteiligten Personen innerhalb der niederländischen Ministerialverwaltung kann als *hoch* bewertet werden. Erstens ist festzustellen, dass sich die Ministerialverwaltung bei der Richtlinienretransposition proaktiv bei der Antizipation der Position potentieller Veto-spieler verhält. In den von *Berglund* (2009, S. 108-132) untersuchten Fällen stimmten sich die für die Transposition verantwortlichen Ministerien sowohl formell als auch informell insbesondere mit Marktteilnehmern und Interessengruppen ab, um die politische Durchsetzungsfähigkeit der Richtlinienumsetzung sicherzustellen und die nachfolgende Anwendung zu gewährleisten. Zweitens wird auch die politische Position der Ministerialleitung bei der Richtlinienretransposition von den verantwortlichen Mitarbeitern antizipiert. So versucht die Mehrheit der an der Transposition beteiligten Ministerialbeamten, die Position der Ministerialleitung mit den rechtlichen Anforderungen der umzusetzenden EU-Richtlinien in Einklang zu bringen. Dabei versuchen die Ministerialbeamten nach eigener Aussage, den Wünschen der Ministerialleitung offen gegenüberzustehen und den Interpretationsspielraum der EU-Richtlinien dafür zu nutzen. Den möglichen Inkompatibilitäten zwischen EU-Richtlinien und politischen Forderungen versuchen die Ministerialbürokraten u.a. zu begegnen, indem sie die Ministerialleitung von ihren Vorstellungen abzubringen versuchen oder Alternativvorschläge unterbreiten (*Mastenbroek* 2017, S. 10-14).

Frankreich

Bürokratische Kapazität

Das System der Europakoordination in Frankreich (siehe: *Harmsen* 1999; *Rozenberg* 2013) gilt als in hohem Maße zentralisiert und institutionalisiert (*Kassim* 2013, S. 290). Die operationale Kapazität der französischen Ministerialbürokratie bei der Richtlinienretransposition kann mit Hinblick auf die Indikatoren als *hoch* bewertet werden. Dies ist zum einen auf die hochformalisierten Strukturen zur Koordination der Richtlinienretransposition auf horizontaler Ebene zurückzuführen. Die Richtlinienretransposition wird inner-

halb der französischen Ministerialverwaltung zentral durch das Generalsekretariat für Europaangelegenheiten (SGAE), welches dem französischen Premierminister unterstellt ist (OECD 2010c, S. 154), sowie das Generalsekretariat der Regierung (SGG) koordiniert. Letzteres steht zusammen mit dem SGAE dem interministeriellen Ausschuss für Transposition vor. Der Ausschuss tagt alle zwei bis drei Monate und überwacht den Transpositionsprozess. Ziel der Ausschussarbeit ist es, Probleme bei der Richtlinienumsetzung frühzeitig zu erkennen und das verantwortliche Ministerium zur fristgemäßen Durchführung der Transposition zu verpflichten. Daneben nimmt der Juniorminister für Europaangelegenheiten eine koordinierende Funktion ein, der als Staatsminister ebenfalls den Fortschritt des Transpositionsprozesses überwacht (Steunenberg/Voermans 2006, S. 100-103). Das für die Richtlinientransposition verantwortliche Ministerium ist verpflichtet, dem SGAE binnen drei Wochen einen Transpositionsplan vorzulegen. Dieser beinhaltet auch die Berücksichtigung der Ergebnisse einer Gesetzesfolgenabschätzung, die schon während der Verhandlungen zu jeder Richtlinie erstellt wird (OECD 2010c, S. 158-159). Innerhalb eines jeden Ministeriums ist ein hochrangiger Mitarbeiter die verantwortliche Kontaktstelle für die anderen beteiligten Stellen (Steunenberg/Voermans 2006, S. 107). Zum anderen existieren neben den hochformalisierten Strukturen zur Koordination der Richtlinientransposition auch Routinen und standardisierte Verfahrensweisen zur Richtlinientransposition. So wird in der Regel die Transposition durch jenes Ministerium durchgeführt, das auch die Verhandlungen auf EU-Ebene zu verantworten hatte. Die formelle Ernennung erfolgt durch das SGAE (Steunenberg/Voermans 2006, S. 104-106). Anders als in den Niederlanden wird die Ausarbeitung der französischen Verhandlungsposition auf der einen Seite und die Transposition von EU-Richtlinien auf der anderen Seite von unterschiedlichen Arbeitseinheiten innerhalb der Ministerien wahrgenommen (Steunenberg/Voermans 2006, S. 113-115; Kaeding 2007, S. 434). Weiterhin ist die intra-ministerielle Organisation im Unterschied zur inter-ministeriellen Koordination nicht vergleichbar durch Regeln formalisiert, weshalb sich die Routinen und standardisierte Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition zwischen den Ministerien unterscheiden können (Larue 2006, S. 214-222).

Im Hinblick auf die Indikatoren für die analytische Kapazität kann der französischen Ministerialverwaltung ein *hoher* Wert attestiert werden. Zum einen erfolgt die Informationssammlung und -weiterleitung bei der Richtlinientransposition systematisiert durch das SGAE. Dieses sammelt Informationen über die Arbeit der Europäischen Institutionen sowie das Tagesgeschehen auf europäischer Ebene, die auch für die Transposition von EU-Richtlinien von Relevanz sein könnten und leitet diese an die betroffenen französischen Ministerien weiter (Larue 2006, S. 209-210). Zur systematischen Informationssammlung und -verwertung gehört ebenso die schon während der Verhandlungsphase anzufertigende Folgenabschätzung der zu verhandelnden EU-Richtlinie (OECD 2010c, S. 157-158). Des Weiteren wird die Richtlinientransposition durch die verpflichtende Konsultation von Beratungsgremien begleitet. Dabei handelt es sich zum einen um den Staatsrat, der die Regierung und Ministerialverwaltung in rechtlichen Fragen bei Gesetzesprojekten berät. Zum anderen erfolgen verpflichtende Anhörungen und Konsultationen von Interessengruppen (Steunenberg/Voermans 2006, S. 108).

Die politische Kapazität der französischen Ministerialbürokratie bei der Richtlinientransposition steht in engem Zusammenhang mit dem hoch institutionalisierten System zur inter-ministeriellen Koordination auf horizontaler Ebene. So finden im Rahmen der inter-ministeriellen Koordination durch das SGAE initiierte Treffen zwischen

den an der Vorbereitung sowie Transposition einer Richtlinie beteiligten Ministerien statt. Kann im Rahmen dieser Treffen keine Einigung zwischen den beteiligten Ministerien gefunden werden oder ist eine EU-Richtlinie von hoher politischer Relevanz, treten die vertikalen Koordinationsmechanismen in Kraft und ein erneutes Treffen unter Leitung des Büros des französischen Premierministers findet statt (Larue 2006 S. 227-230). Die politische Kapazität der französischen Ministerialverwaltung kann sowohl mit Blick auf seinen Formalisierungsgrad als auch institutionalisierte Verfahrensweisen zur vertikalen Abstimmung als *hoch* bewertet werden.

Politische Ambition

Die inter- und intra-ministeriellen Abstimmungsprozesse bei der Richtlinientransposition entsprechen in Frankreich weitestgehend dem Muster negativer Koordination. Das Maß interner Koordinierung ist daher als *niedrig* zu bewerten. Obwohl die inter-ministerielle Koordination zu einem hohen Grad zentralisiert und formalisiert ist, ergeben sich bei der Transposition von EU-Richtlinien Schwierigkeiten in den Abstimmungsprozessen zwischen den beteiligten Stellen und Ministerien. Dies ist zum einen der relativ hohen Autonomie der französischen Ministerien geschuldet, in deren Folge manchmal gleich mehrere Ministerien bei der Transposition von EU-Richtlinien die Federführung für sich beanspruchen und auch erhalten, aber dann nicht nach dieser Maßgabe handeln und sich aktiv mit den anderen an der Transposition von EU-Richtlinien beteiligten Ministerien koordinieren (Steunenberg/Voermans 2006, S. 113-116). Darüber hinaus ist die französische Ministerialbürokratie durch ein hohes Maß institutioneller Rivalität gekennzeichnet (Larue 2006, S. 230-233), die sich auch in der EU-Politik zeigt und inter-ministerielle Koordination während der Richtlinientransposition erschwert. Auch die intra-ministerielle Koordination ist durch Schwierigkeiten gekennzeichnet. Da die Verhandlungen einer EU-Richtlinie auf EU-Ebene und die Transposition derselben Richtlinie nicht von derselben Arbeitseinheit innerhalb eines Ministeriums wahrgenommen werden, aber nicht in jedem Fall ausreichende Konsultationen zwischen den Mitarbeitern beider Arbeitseinheiten stattfinden (Steunenberg/Voermans 2006, S. 113-115; Kaeding 2007, S. 434), ist die Verbindung von *Uploading*- und *Downloading*-Phase nicht institutionalisiert.

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposition kann ein *mittelhoher* Wert attestiert werden. So berichten Steunenberg und Voermans (2006, S. 106), dass ein für die Richtlinientransposition verantwortliches Ministerium unter Umständen die französischen Vertretungen in anderen EU-Staaten kontaktiert, um herauszufinden, wie diese mit den Herausforderungen bei der Richtlinientransposition umgehen. Diese Art der Suchstrategie entspricht dem Versuch, durch die vergleichende Analyse verschiedener Möglichkeiten zur Richtlinientransposition zu einer Entscheidung über die Art und Weise der Richtlinienumsetzung zu gelangen. Hingegen wird bei juristischen Fragen bezüglich der Transposition von EU-Richtlinien nicht immer auf externe Expertise zurückgegriffen. Anstelle die juristische Beratung des SGAE oder der Ständigen Vertretung Frankreichs in Brüssel bei Fragen zur Transposition frühzeitig zu nutzen, vertrauen die federführenden Ministerien so lange auf ihre eigene juristische Arbeitseinheit, bis die Konsultation einer externen Stelle unausweichlich wird (Larue 2006, S. 229).

Das Maß politischer Antizipation der französischen Ministerialverwaltung im Rahmen der Transposition von EU-Richtlinien kann im Hinblick auf die Indikatoren als *mittelhoch* betrachtet werden. Auf der einen Seite wird in dem stark politisch getriebenen

französischen Politikprozess (*Schmidt* 2006, S. 123) insbesondere von den Spitzenbeamten ein relativ hohes Maß politischer Loyalität in ihrer Arbeit gegenüber der Ministerialleitung erwartet (*Rouban* 2004). So ist aus dem stark europäisierten Landwirtschaftsministerium bekannt, dass die Ministerialbeamten zwar keine expliziten Anweisungen über politische Prioritäten der Ministerialleitung erhalten, diese aber durch die verschiedenen Ebenen diffundieren und so letztendlich bei den Ministerialbeamten der Arbeitsebene landen. Nach Angaben eines Mitarbeiters aus dem Landwirtschaftsministerium würde es erwartet, politisch sensible Themen zu erkennen und zur Abstimmung in der Hierarchie nach oben weiterzuleiten (*Larue* 2006, S. 218). Dieses Verhaltensmuster entspricht einer proaktiven Antizipation der Position der Ministerialleitung. Auf der anderen Seite ist nicht bekannt, inwiefern die für die Transposition verantwortlichen Mitarbeiter in besonderem Maße versuchen, durch die Anwendung informeller Strategien die politische Durchsetzbarkeit von Politikvorschlägen zu gewährleisten.

Dänemark

Bürokratische Kapazität

Das dänische System zur Europakoordination (siehe: *Laegreid u.a.* 2004; *Selck/Kuijpers* 2005; *Esmark* 2008) gilt im europäischen Vergleich als stark zentralisiert (*Kassim* 2013, S. 290), hoch institutionalisiert und sehr effektiv (*OECD* 2010b, S. 115). Dabei gibt es allerdings Unterschiede zwischen der Koordination der *Uploading*-Funktionen und der Transposition von EU-Richtlinien. Die operationale Kapazität der dänischen Ministerialverwaltung bei der Richtlinientransposition ist, gemessen an den Indikatoren, als *mittelhoch* zu bewerten. Diese Einschätzung basiert zum einen auf dem wenig formalisierten Verfahren zur Richtlinientransposition. Weder ist für die Transposition von EU-Richtlinien ein Gremium oder eine Verfahrensweise zur inter-ministeriellen Koordination auf horizontaler Ebene vorgesehen, noch gibt es zu diesem Zweck eine übergeordnete Koordinationseinheit. Des Weiteren wird die Transposition von EU-Richtlinien in Dänemark weder durch Regeln zum administrativen Ablauf und dem Beginn des Transpositionsprozesses strukturiert, noch muss von dem verantwortlichen Ministerium ein Zeitplan für die Transposition erstellt werden. Zum anderen existieren einige grundlegende Routinen und standardisierte Verfahrensweisen, die den Transpositionsprozess kennzeichnen. So ist es die Regel, dass die Transposition dezentral stattfindet und eine EU-Richtlinie von demselben Ministerium und denselben Mitarbeitern auf EU-Ebene verhandelt und später auch auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt wird. Außerdem verfügen die meisten dänischen Ministerien über eine Arbeitseinheit für EU-Recht, die in den Prozess der Richtlinientransposition einbezogen wird. Da es darüber hinaus, abgesehen von wenigen Anweisungen, keine Regeln zur Transposition von EU-Richtlinien gibt, die den Beginn, die Dauer oder die Art der ministeriellen Koordinations- und Konsultationsprozesse betreffen, können sich die Verfahrensweisen zwischen den Ministerien bei der Transposition von EU-Richtlinien unterscheiden (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 79-80; *OECD* 2010b, S. 116-118).

Auch die analytische Kapazität der dänischen Ministerialverwaltung kann als *mittelhoch* eingestuft werden. Mit Blick auf den ersten Indikator ist festzustellen, dass die Strukturen zur Informationssammlung und -auswertung bei der Richtlinientransposition nur wenig formalisiert und institutionalisiert sind. So kann lediglich die standardisierte

Kontinuität bei Ministerium und Personal zwischen der *Uploading*- und *Downloading*-Phase als institutionalisierter Mechanismus zum Wissenstransfer betrachtet werden. Darüber hinaus existieren keine Strukturen zur Informationssammlung und Analyse im Hinblick auf die Richtlinientransposition. Dass die Kontinuität zwischen der *Uploading*- und *Downloading*-Phase beim Personal in der Praxis nicht immer gewahrt wird, zeigen *Vollard und Martinsen* (2014) in ihrer Untersuchung zur Transposition der EU-Patientenrichtlinie. In diesem Fall lag die Verantwortung für die Transposition in den Händen von Mitarbeitern des Gesundheitsministeriums, die weder die Verhandlungen auf EU-Ebene für die Richtlinie geführt oder vorbereitet hatten, noch über relevante Expertise in dem Politikfeld verfügten (*Vollard/Martinsen* 2014, S. 720). Diese Situation führte zu erheblichen Verzögerungen im Transpositionsprozess, nicht zuletzt weil es keine institutionalisierten Formen der Koordination sowie des Wissenstransfers gibt, die das Problem des Personalwechsels zumindest hätten abmildern können.

Mit Blick auf die politische Kapazität der dänischen Ministerialverwaltung fällt ins Gewicht, dass kein ständiges formales Gremium zur inter-ministeriellen Koordination von EU-Angelegenheiten und keine formalisierten und institutionalisierten Verfahren zur vertikalen Abstimmung existieren. Als einziges Gremium ist hier das im dänischen Justizministerium angesiedelte Special Legal Committee zu nennen, das eine koordinierende Funktion allerdings erst bei Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission einnimmt. Das für die Transposition einer Richtlinie verantwortliche Ministerium muss sich im Falle verspäteter oder fehlerhafter Richtlinientransposition vor dem Ausschuss erklären (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 79). Vertikale Koordination ist institutionell nicht vorgesehen und tritt erst im Konfliktfall ein. Die politische Kapazität ist deshalb als *niedrig* zu betrachten.

Politische Ambition

Das Maß interner Koordination bei der Richtlinientransposition kann als relativ *hoch* eingeschätzt werden, da das Verhalten der dänischen Ministerialverwaltung weitgehend einem positiven Koordinationsmuster entspricht. Zum einen ist festzustellen, dass der hochformalisierte und zentralisierte *Uploading*-Prozess im Vorfeld der Verhandlungen von EU-Richtlinien dafür sorgt, einen Konsens zwischen allen beteiligten Ministerien sowie dem Parlament herzustellen. Dadurch ist die Transposition selbst nur in geringem Maße von substantiellen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Ministerien, mit Interessengruppen oder mit dem dänischen Parlament über EU-Richtlinien begleitet. Zum anderen aber ist die inter- und intra-ministerielle Koordination in Dänemark generell von einem hohen Maß an informeller Koordinations- und Konsultationspraxis sowohl innerhalb als auch zwischen den Ministerien geprägt (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 80). Dieser partizipatorische und dialogorientierte Ansatz findet sich auch bei der Richtlinientransposition und spiegelt eine informelle und auf Konsens zielende Verhaltensweise wider. Hinzu kommt, dass die an der Transposition beteiligten Personen der fristgemäßen und sachgerechten Umsetzung von EU-Richtlinien eine hohe Priorität einräumen (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 87).

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposition ergibt sich ein gemischtes Bild. Auf der einen Seite gewährleisten sowohl das hochgradig formalisierte Verfahren während der *Uploading*-Phase, zu dem auch die Konsultation von Interessengruppen, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Marktteilnehmern zählt, als auch das Gesetzgebungsverfahren zur Transposition von EU-Richtlinien, in dessen Rahmen das

verantwortliche Ministerium ebenfalls Interessengruppen konsultieren muss (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 81-82), eine systematische Suche nach möglichen Lösungen. Gleichsam führt die stark ausgeprägte Praxis der informellen Koordination und Konsultation, die nicht nur innerhalb der Ministerialverwaltung, sondern auch im Kontakt mit Interessengruppen herrscht, zu einem intensiven Informations- und Wissensaustausch, der eine vergleichende Analyse von Politikvorschlägen ermöglicht (*Chatzopoulou* 2015, S. 111-112). Auf der anderen Seite finden sich auch Hinweise darauf, dass Engpässe bei der bürokratischen Kapazität – etwa aufgrund nicht adäquater Personalausstattung – sich direkt auf die politische Ambition bei der Suche nach Lösungen für die Transposition von EU-Richtlinien auswirken. In dem von *Vollard* und *Martinsen* (2014, S. 723) untersuchten Fall, wurde aus diesem Grund auf eine schon bekannte Lösung vertraut, anstatt die Vor- und Nachteile verschiedener Alternativen zur Transposition abzuwägen. Insgesamt ist die Ambition bei der Art der Suchstrategie daher als *mittelhoch* zu bewerten.

Die politische Antizipation bei der Richtlinientransposition ist ähnlich wie im Falle der Niederlande gelagert. Laut Aussage der an der Transposition sowie Anwendung von EU-Richtlinien beteiligten Beamten sind sie gegenüber den politischen Wünschen ihrer Vorgesetzten aufgeschlossen und bereit, zur Umsetzung dieser den zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum der Richtlinien zu nutzen (*Wockelberg* 2014, S. 740-744). Dies entspricht einem proaktiven Verhaltensmuster, das auf die Antizipation der Position von Vetospielern abstellt. Auch die Konsultation von Interessengruppen während der *Uploading*-Phase erfüllt diesen Zweck. Gleichzeitig besteht unter den dänischen Beamten die hohe moralische Verpflichtung, eine Richtlinie europarechtskonform umzusetzen, auch wenn dies gegen die Interessen Dänemarks sein sollte (*Steunenberg/Voermans* 2006, S. 86). Die dänischen Beamten verfolgen dabei einen integrativen Ansatz, um sowohl den politischen Zielen der Ministerialleitung als auch den Anforderungen des EU-Rechts gerecht zu werden (*Steunenberg/Voermans* 2006; *Wockelberg* 2014). Insgesamt kann auf ein hohes Maß politischer Antizipation bei der Richtlinientransposition geschlossen werden.

Griechenland

Bürokratische Kapazität

Das griechische System zur Koordination der Europapolitik ist dezentral organisiert (*Kassim* 2013, S. 290). Sowohl die Vorbereitung der Verhandlungsposition als auch die Richtlinientransposition liegen in der Verantwortung eines federführenden Ministeriums (*OECD* 2012, S. 102). Die operationale Kapazität der griechischen Ministerialverwaltung kann mit Hinblick auf die Indikatoren als *niedrig* bewertet werden. Zum einen sind die formalisierten Strukturen zur Richtlinientransposition verhältnismäßig schwach ausgeprägt. Innerhalb des Regierungssystems nehmen das Außenministerium, das Wirtschafts- und Finanzministerium sowie das beim Ministerpräsidenten angesiedelte Generalsekretariat der Regierung eine koordinierende Funktion ein (*Kaeding* 2007, S. 432; *Berglund* 2009, S. 169-170; *OECD* 2012, S. 102). Letzterem ist ein Büro für Internationale und Europäische Angelegenheiten beigeordnet, das u.a. die Aufgaben und Prozesse zur Umsetzung von EU-Recht koordinieren soll (*OECD* 2012, S. 101-103). Ein ständiges formales Gremium zur inter-ministeriellen Koordination der Richtlinientransposition auf horizontaler Ebene existiert jedoch nicht. Zum anderen wird die Richtlinientransposition weder

durch Regeln zum Beginn und Ablauf des Transpositionsprozesses strukturiert, noch muss von dem verantwortlichen Ministerium ein Zeitplan für die Transposition erstellt werden. Innerhalb der Ministerien finden sich unterschiedliche Voraussetzungen für die Richtlinientransposition, da nur wenige Ministerien auf die Umsetzung von EU-Recht spezialisierte Arbeitseinheiten installiert haben (Kaeding 2007, S. 435). Auch existieren keine ausgeprägten Routinen und standardisierte Verfahrensweisen. Einzig zu nennen ist, dass in der Regel die Transposition durch jenes Ministerium durchgeführt wird, das auch die Verhandlungen auf EU-Ebene zu verantworten hatte. Ansonsten findet die Transposition je nach Gegenstand einer Richtlinie durch eine Arbeitseinheit innerhalb des verantwortlichen Ministeriums, eine für diesen Zweck gegründete Arbeitsgruppe oder aber ein externes Gutachtergremium statt. Dem zuständigen Minister obliegt dabei die Entscheidung über die Wahl des Gremiums (Berglund 2009, S. 169).

Auch für die analytische Kapazität kann im Hinblick auf die Indikatoren lediglich ein *mittelhoher* Wert festgemacht werden. Dies ist auf die nur in geringem Maße formalisierten Strukturen zur Informationssammlung und -verarbeitung zurückzuführen. So können das Außenministerium sowie das Wirtschafts- und Finanzministerium mit Hilfe ihrer Rechtsabteilungen den für die Transposition verantwortlichen Ministerien bei Bedarf beratend zur Seite stehen (Berglund 2009, S. 169), kontinuierlich bestehende Strukturen zur Informationssammlung und -auswertung existieren jedoch nicht. Hinzu kommt, dass die Ministerialverwaltung nicht immer über die adäquaten personellen Ressourcen (Anzahl, Erfahrungsstand, Qualifikationsprofil) verfügt, um eine fristgerechte und inhaltlich adäquate Richtlinientransposition zu gewährleisten (Berglund 2009; Chatzopoulpou 2015). So werden zwar der Regel nach die Verhandlung auf EU-Ebene und die Transposition von demselben Fachministerium durchgeführt, (Kaeding 2007, S. 435), eine Kontinuität innerhalb des Ministeriums besteht jedoch weniger. Die verantwortlichen Mitarbeiter sind häufig nicht an den Vorbereitungen und Verhandlungen auf EU-Ebene beteiligt. Dadurch ist ein Wissenstransfer von der *Uploading*- zur *Downloading*-Phase nicht möglich (Berglund 2009, S. 179-183, 189-191, 200-202).

Die politische Kapazität der griechischen Ministerialverwaltung ist ebenfalls als *mittelhoch* zu bewerten, da kein ständiges formales Gremium zur inter-ministeriellen Koordination von EU-Angelegenheiten in vertikaler Richtung existiert. Erst im Falle von Konflikten zwischen den an der Transposition einer Richtlinie beteiligten Ministerien erfolgt vertikale Koordination über das beim Ministerpräsidenten angesiedelte Büro für EU-Angelegenheiten (OECD 2012, S. 101-103). Darüber hinaus existieren keine formalisierten Strukturen oder Verfahrensweisen, die vertikale Koordination ermöglichen.

Politische Ambition

Das Maß interner Koordination bei der Richtlinientransposition muss als relativ *niedrig* eingeschätzt werden, da das Verhalten der griechischen Ministerialverwaltung weitgehend einem negativen Koordinationsmuster entspricht. Eine positive vorausschauende Koordination zwischen den an der Transposition beteiligten Stellen innerhalb der Ministerialverwaltung ist nicht zu erkennen und Konsultationen unter Leitung des beim Ministerpräsidenten angesiedelten Büros finden in der Regel erst im Konfliktfall statt (OECD 2012, S. 102-103), nicht aber zur gemeinsamen Suche nach einem geeigneten Politikvorschlag. Hinzu kommt, dass die Priorität, EU-Richtlinien fristgemäß umzusetzen, auf allen Ebenen der Ministerialverwaltung ausgesprochen niedrig ist und interne Koordinierung häufig erst als Folge erheblicher Verzögerungen auftritt (Berglund 2009, S. 179-183,

189-191, 200-202). Das Fehlen positiver Koordination und Konsultation bei der Richtlinientransposition steht dabei in engem Zusammenhang mit der griechischen Verwaltungskultur, die nicht die fragmentierte Struktur der griechischen Ministerialverwaltung zu überbrücken vermag. So zeigt beispielsweise *Chatzopoulou* (2015, S. 112-113) in seiner Untersuchung zu den Anpassungsprozessen innerhalb der Ministerialverwaltung an die Anforderungen der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, dass Information und Wissen innerhalb der Verwaltung nicht freiwillig geteilt, sondern nur einem begrenzten und privilegierten Personenkreis zur Verfügung gestellt werden.

Mit Blick auf die Art der Suchstrategie bei der Richtlinientransposition ergibt sich ein *mittelhoher* Wert. So sind auf der einen Seite Fälle bekannt, in denen das verantwortliche Ministerium aufgrund des zu spät begonnenen Transpositionsprozesses und Zeitmangels nicht nach einer optimalen Möglichkeit zur Transposition der Richtlinie suchte. Stattdessen setzte man auf eine rechtlich sichere und einfache, nahe am Wortlaut der Richtlinie orientierte Transposition, die weniger Arbeits- und Zeitaufwand erforderte (*Berglund* 2009, S. 173). Dieses Verhaltensmuster entspricht einer niedrigen Ausprägung des Indikators, weil keine systematische Lösungssuche durch Vergleich betrieben wurde. Auf der anderen Seite sind auch Fälle bekannt, in denen die Ministerialverwaltung bei der Transposition von Richtlinien die Folgen der Richtlinienumsetzung für verschiedene Politikbereiche abwog und einen vergleichenden Ansatz zur Lösungssuche wählte, wenngleich sie dazu aufgrund unzureichender Kenntnisse in den berührten Politikbereichen auf die Unterstützung eines externen Expertengremiums beziehungsweise von Interessensvertretern angewiesen war (*Berglund* 2009, S. 191-202).

Das Maß politischer Antizipation der griechischen Ministerialverwaltung im Rahmen der Transposition von EU-Richtlinien kann im Hinblick auf die Indikatoren als *niedrig* betrachtet werden. So geht aus den Studien von *Kaeding* (2007), *Berglund* (2009) und *Chatzopoulou* (2015) nicht hervor, dass die Ministerialbeamten in besonderem Maße die politische Position der Ministerialleitung im Prozess der Transposition proaktiv antizipierten und einfließen ließen. Lediglich bei von Konsultationsprozessen wurden die Positionen wichtiger Interessensvertreter gehört und antizipiert, nicht zuletzt weil diese über Fachkenntnisse verfügten, an denen es in der Ministerialverwaltung häufig mangelte. Auch kamen Maßnahmen, mit deren Hilfe die politische Akzeptanz eines Politikvorschlages bei der Richtlinientransposition hätte erhöht werden können, nicht zum Einsatz.

In Tabelle 3 sind die Ergebnisse der Fallstudien zusammengefasst dargestellt.

Tabelle 3: Die Muster administrativen Verhaltens

		Niederlande	Frankreich	Dänemark	Griechenland
Bürokratische Kapazität	Analytische Ressourcen	Hoch	Hoch	Mittel	Mittel
	Operationale Ressourcen	Hoch	Hoch	Mittel	Niedrig
	Politische Ressourcen	Mittel	Hoch	Niedrig	Mittel
Politische Ambition	Art der Suchstrategie	Hoch	Mittel	Mittel	Mittel
	Interne Koordinierung	Mittel	Niedrig	Hoch	Niedrig
	Politische Antizipation	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig

Quelle: Eigene Einschätzung.

4. Schlussbetrachtung

Mit dem vorliegenden Beitrag wird an die Forschungsliteratur zur Rolle der Ministerialbürokratie in den EU-Mitgliedstaaten bei der Transposition von EU-Richtlinien angeknüpft. Um der Fragestellung nachzugehen, wie der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zur Umsetzung von EU-Recht durch die Ministerialverwaltung beeinflusst wird, wurde eine Typologie entwickelt, die entlang der beiden Dimensionen *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition* zwischen vier idealtypischen Mustern administrativen Verhaltens bei der Transposition von EU-Richtlinien unterscheidet. Dadurch ist es möglich, die zwischenstaatliche Varianz institutioneller Konfigurationen und administrativer Verhaltensweisen bei der Richtlinientransposition zu erfassen.

Die empirische Illustration der vier Idealtypen hat gezeigt, dass die institutionellen Konfigurationen und administrativen Verhaltensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien entlang der beiden Dimensionen variieren. Die vier dargestellten Fälle entsprachen annäherungsweise – wenngleich in unterschiedlichem Maße – den auf Grundlage der zwei Dimensionen entwickelten Idealtypen. Damit hat sich die Typologie der Muster administrativen Verhaltens als geeignet erwiesen, um die institutionellen Strukturen und Verfahrensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien zu erfassen und zu systematisieren.

Mit Blick auf die bisherigen Arbeiten zur Systematisierung der Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition konnte mit Hilfe der Fallstudien festgestellt werden, dass die Dimension *Machtverteilung* zwar eine wichtige strukturelle Komponente ist, jedoch nicht bestimmt, inwiefern die Ministerialbürokratie über hohe oder niedrige bürokratische Kapazität verfügt. So zeigen die Fallstudien, dass sowohl zentral (Frankreich) als auch dezentral (Niederlande) organisierte Koordinationssysteme über eine relativ *hohe* bürokratische Kapazität verfügen können. Gleichzeitig wurde durch Berücksichtigung der Dimension *Politische Ambition* deutlich, dass nicht allein formelle Strukturen die Varianz in den administrativen Verfahrensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien erklären können, da informelle Aspekte einen ebenso wichtigen Einflussfaktor darstellen und unabhängig von institutionalisierten Strukturen wirken können. Wie aus den Fallstudien hervorgeht, können sowohl Ministerialbürokratien mit *hoher* (Niederlande) als auch *niedriger* bürokratischer Kapazität (Dänemark) eine *hohe* politische Ambition haben, jedoch führt eine *hohe* bürokratische Kapazität nicht automatisch auch zu *hoher* politischer Ambition, wie die Fallstudie zu Frankreich zeigt.

Das Ergebnis der vier Fallstudien, demzufolge die institutionellen Konfigurationen und administrativen Verhaltensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien entlang der zwei Dimensionen *Bürokratische Kapazität* und *Politische Ambition* empirisch variieren und vier unterschiedliche Typen erkennen lassen, rückt sowohl theoretisch, konzeptionell und empirisch weiterführende Fragen ins Blickfeld. Aus theoretischer Perspektive bleibt zu erklären, welche Einflussfaktoren hinter der aufgezeigten zwischenstaatlichen Varianz stehen. Zielstellung sollte ein theoretisches Modell sein, das die Wirkmechanismen verschiedener Variablen auf die Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition darlegt. Aus empirischer Perspektive stellt sich die Frage, wie sich die verbleibenden 24 EU-Staaten in die Typologie einordnen lassen. Eine Systematisierung aller EU-Staaten würde eine Primärdatenerhebung der institutionellen Konfigurationen und administrativen Verhaltensweisen zur Transposition von EU-Richtlinien in allen EU-Staaten erfordern. Da die vier durchgeführten Fallstudien lediglich auf einer Auswertung der vorhandenen Sekundärliteratur basieren, sollten sie in einer Vollerhebung

berücksichtigt werden. Auf konzeptioneller Ebene stellt sich die Frage, inwiefern die administrativen Strukturen und Verfahrensweisen bei der Richtlinientransposition einen Einfluss auf das Ergebnis von Transpositionsprozessen mit Blick auf Geschwindigkeit, Güte und die Nutzung des Ermessensspielraums von Richtlinien („Customization“, siehe: *Thomann* 2015) besitzen. Aus theoretischer Sicht wäre es denkbar, dass die EU-Staaten nicht nur in den administrativen Strukturen und Verfahrensweisen, sondern als direkte Folge auch bei den Ergebnissen von Transpositionsprozessen variieren. Dafür wäre es zunächst erforderlich, den Zusammenhang zwischen den Dimensionen *Bürokratische Kapazität* sowie *Politische Ambition* als unabhängige Variable und dem Ergebnis von Transpositionsprozessen als abhängige Variable zu theoretisieren sowie Annahmen über deren Zusammenhang zu treffen. Beispielsweise wäre es vorstellbar, dass EU-Staaten mit niedrigen Werten auf beiden Dimensionen eine schlechtere Performanz bei der Richtlinientransposition aufweisen als Staaten mit hohen Werten. Dem Beispiel der Arbeiten zu den „Worlds of Compliance“ (*Falkner u.a.* 2005; *Falkner/Treib* 2008) folgend könnte eine empirische Überprüfung dieses Zusammenhangs zeigen, inwiefern sich die mit Hilfe der Typologie erfassten Muster administrativen Verhaltens auch bei der Transpositionsperformanz widerspiegeln.

Anmerkungen

- 1 Die hier vorgestellte Typologie ist an die Überlegungen des Administrative-Stile-Konzeptes (Knill/Grohs 2015; Knill u.a. 2017; Knill u.a. 2018) angelehnt. Im Unterschied zum Original fokussiert mein eigener Vorschlag ausschließlich auf die Phase der Politikformulierung, soll nicht der Analyse Internationaler Organisationen dienen und wurde zur Beschreibung administrativer Verfahrensweisen durch die Dimension Bürokratische Kapazität ergänzt.
- 2 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A.*, 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge [u.a.]: Harvard University Press.
- Bach, Tobias/Ruffing, Eva*, 2018: The Transformative Effects of Transnational Administrative Coordination in the European Multi-level System, in: *Ongaro, Edoardo/van Thiel, Sandra* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 747-763.
- Benz, Arthur/Corcaci, Andreas/Doser, Jan Wolfgang*, 2016: Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance, in: *Journal of European Public Policy*, 23, S. 999-1018.
- Berglund, Sara*, 2009: *Putting politics into perspective. A study of the implementation of EU public utilities directives*, Delft: Eburon.
- Berglund, Sara/Gange, Ieva/van Waarden, Frans*, 2006: Mass production of law. Routinization in the transposition of European directives. A sociological-institutionalist account, in: *Journal of European Public Policy*, 13, S. 692-716.
- Chatzopoulou, Sevasti*, 2015: When Do National Administrations Adapt to EU Policies? Variation in Denmark and Greece, in: *International Journal of Public Administration*, 38, S. 104-115.
- Christensen, Tom/Lægreid, Per*, 2018: An Organization Approach to Public Administration, in: *Ongaro, Edoardo/van Thiel, Sandra* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 1087-1104.

- Christensen, Tom/Lægreid, Per/Roness, Paul/Røvik, Kjell Arne*, 2007: *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*, London [u.a.]: Routledge.
- Dimitrova, Antoaneta/Steunenberg, Bernard*, 2013: Living in Parallel Universes? Implementing European Movable Cultural Heritage Policy in Bulgaria, in: *Journal of Common Market Studies*, 51, S. 246-263.
- Dimitrova, Antoaneta/Toshkov, Dimitar*, 2007: The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States. Impossible to Lock In?, in: *West European Politics*, 30, S. 961-986.
- Dörrenbächer, Nora/Mastenbroek, Ellen*, 2017: Passing the buck? Analyzing the delegation of discretion after transposition of European Union law, in: *Regulation & Governance*, Online First.
- Esmark, Anders*, 2008: Tracing the National Mandate. Administrative Europeanization Made in Denmark, in: *Public Administration*, 86, S. 243-257.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone*, 2005: *Complying with Europe. EU harmonisation and soft law in the member states*, Cambridge [u.a.]: Cambridge University Press.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver*, 2008: Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States, in: *Journal of Common Market Studies*, 46, S. 293-313.
- Fink-Hafner, Danica*, 2007: Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence, a Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia, in: *Public Administration*, 85, S. 805-828.
- Gärtner, Laura/Hörner, Julia/Obholzer, Lukas*, 2011: National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States, in: *Journal of Contemporary European Research*, 7, S. 77-100.
- Harmsen, Robert*, 1999: The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands, in: *Governance*, 12, S. 81-113.
- Haverland, Markus/Romeijn, Marleen*, 2007: Do Member States Make European Policies Work? Analysing The EU Transposition Deficit, in: *Public Administration*, 85, S. 757-778.
- Haverland, Markus/Steunenberg, Bernard/van Waarden, Frans*, 2011: Sectors at Different Speeds. Analysing Transposition Deficits in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, S. 265-291.
- Howlett, Michael/Ramesh, M.*, 2015: Achilles' heels of governance. Critical capacity deficits and their role in governance failures, in: *Regulation & Governance*, 10, S. 301-313.
- Hustedt, Thuriid/Veit, Sylvia*, 2014: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: *der moderne staat*, 7, S. 17-36.
- Jann, Werner*, 2006: Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft – Institutionentheorie und die Rennaissance der Bürokratie, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.): *Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft 37*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 121-148.
- Jensen, Mads Dagnis*, 2014: Negotiating the morass. Measuring and explaining variation in co-ordination mechanisms in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 21, S. 1273-1292.
- Kaeding, Michael*, 2007: Administrative Convergence Actually – An Assessment of the European Commission's Best Practices for Transposition of EU Legislation in France, Germany, Italy, Sweden and Greece, in: *Journal of European Integration*, 29, S. 425-445.
- Kassim, Hussein*, 2013: Europeanization and Member State Institutions, in: *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian* (Hrsg.): *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 279-312.
- Knill, Christoph*, 2001: *The Europeanisation of national administrations. Patterns of institutional change and persistence*, New York: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2009: Post-accession transposition of EU law in the new member states: a cross-country comparison. *European Integration online Papers* 13 (2), S. 1-17.
- Knill, Christoph/Grohs, Stephan*, 2015: Administrative styles of EU Institutions, in: *Bauer, Michael W./Trondal, Jarle* (Hrsg.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 93-107.
- Knill, Christoph/Enkler, Jan/Schmidt, Sylvia/Eckhard, Steffen/Grohs, Stephan*, 2017: Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter?, in: *Bauer, Michael*

- W./Knill, Christoph/Eckhard, Steffen* (Hrsg.), International Bureaucracy, London [u.a.]: Palgrave Macmillan, S. 43-71.
- Knill, Christoph/Bayerlein, Louisa/Enkler, Jan/Grohs, Stephan*, 2018: Bureaucratic influence and administrative styles in international organizations, in: The Review of International Organizations. Online First.
- Laegreid, Per/Steinhorsson, Runolfur Smari/Thorhallsson, Baldur*, 2004: Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States, in: Journal Common Market Studies, 42, S. 347-369.
- Laffan, Brigid*, 2006: Managing Europe from home in Dublin, Athens and Helsinki. A comparative analysis, in: West European Politics, 29, S. 687-708.
- Larue, Thomas*, 2006: Agents in Brussels. Delegation and democracy in the European Union, Umeå: Print & Media Umeå universitet.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai* (Hrsg.), 2014: The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities, Oxford: Oxford University Press.
- Mastenbroek, Ellen*, 2003: Surviving the deadline: The transposition of EU directives in the Netherlands, in: European Union Politics, 4, S. 371-395.
- Mastenbroek, Ellen*, 2005: EU compliance. Still a 'black hole'?, in: Journal of European Public Policy, 12, S. 1103-1120.
- Mastenbroek, Ellen*, 2007: The politics of compliance: Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands, Doctoral thesis, Leiden University.
- Mastenbroek, Ellen*, 2017: Guardians of EU law? Analysing roles and behaviour of Dutch legislative drafters involved in EU compliance, in: Journal of European Public Policy, 52, S. 1-19.
- Mastenbroek, Ellen/Princen, Sebastiaan*, 2010: Time for EU Matters. The Europeanization of Dutch Central Government, in: Public Administration, 88, S. 154-169.
- Mayntz, Renate*, 1997: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 4. Auflage, Heidelberg [u.a.]: Müller.
- 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.
- OECD, 2010a*: Better Regulation in Europe: The Netherlands. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912418.pdf>, Stand: 2010.
- OECD, 2010b*: Better Regulation in Europe: Denmark. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912673.pdf>, Stand: 2010.
- OECD, 2010c*: Better Regulation in Europe: France. Online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45706677.pdf>, Stand: 2010.
- OECD, 2012*: Better Regulation in Europe: Greece. Online verfügbar unter: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BetterRegulationinEurope_Greece_with%20cover.pdf, Stand: 2012.
- Painter, Martin/Pierre, Jon* (Hrsg.), 2005: Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives, London [u.a.]: Palgrave Macmillan.
- Pattyn, Valérie/Brans, Marleen*, 2015: Organisational analytical capacity. Policy evaluation in Belgium, in: Policy and Society, 34, S. 183-196.
- Peters, B. Guy*, 2015: Policy capacity in public administration, in: Policy and Society, 34, S. 219-228.
- Radaelli, Claudio M.*, 2003: The Europeanization of Public Policy, in: *Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M.* (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 27-56.
- Rouban, Luc*, 2004: Politicization of the Civil Service in France: from structural to strategical politicization, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), Politicization of the Civil Service in Comparative Perspectives. The quest for control, London [u.a.]: Routledge, S. 81-100.
- Rozenberg, Olivier*, 2013: France. Genuine Europeanization or Monnet for Nothing?, in: *Bulmer, Simon/Lequesne, Christian* (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 57-84.
- Scharpf, Fritz. W.*, 1994: Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, in: Journal of Theoretical Politics, 6, S. 27-53.
- Schmidt, Vivien. A.*, 2006: Democracy in Europe. The EU and National Politics, Oxford: Oxford University Press.

- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse, Opladen: Leske + Budrich.
- Selck, Torsten J./Kuipers, Sanneke*, 2005: Shared hesitance, joint success. Denmark, Finland, and Sweden in the European Union policy process, in: *Journal of European Public Policy*, 12, S. 157-176.
- Steunenberg, Bernard*, 2006: Turning Swift Policy-making into Deadlock and Delay, in: *European Union Politics*, 7, S. 293-319.
- Steunenberg, Bernard/Kaeding, Michael*, 2009: 'As time goes by'. Explaining the transposition of maritime directives, in: *European Journal of Political Research*, 48, S. 432-454.
- Steunenberg, Bernard/Rhinard, Mark*, 2010: The transposition of European law in EU member states. Between process and politics, in: *European Political Science Review*, 2, S. 495-520.
- Steunenberg, Bernard/Voermans, Wim J. M.*, 2006: The Transposition of EC Directives. A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six EU Member States, Leiden University.
- Tallberg, Jonas*, 2002: Paths to Compliance. Enforcement, Management, and the European Union, in: *International Organization*, 56, S. 609-643.
- Thomann, Eva*, 2015: Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation, in: *Journal of European Public Policy*, 22, S. 1368-1387.
- Thomann, Eva/Zhelyazkova, Asya*, 2017: Moving beyond (non-)compliance: the customization of European Union policies in 27 countries, in: *Journal of European Public Policy*, 24, S. 1269-1288.
- Toshkov, Dimitar*, 2007: In search of the worlds of compliance. Culture and transposition performance in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 14, S. 933-959.
- Treib, Oliver*, 2014: Implementing and complying with EU governance outputs, in: *Living Reviews in European Governance*, 9 (1), S. 1-47.
- Vollaard, Hans/Martinsen, Dorte Sindbjerg*, 2014: Bounded Rationality in Transposition Processes. The Case of the European Patients' Rights Directive, in: *West European Politics*, 37, S. 711-731.
- Wockelberg, Helena*, 2014: Political Servants or Independent Experts? A Comparative Study of Bureaucratic Role Perceptions and the Implementation of EU Law in Denmark and Sweden, in: *Journal of European Integration*, 36, S. 731-747.
- Zubek, Radoslaw*, 2011: Core Executives and Coordination of EU Law Transposition. Evidence from New Member States, in: *Public Administration*, 89, S. 433-450.

Anschrift des Autors:

Benjamin Gröbe, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, D-67346 Speyer
E-Mail: groebe@foev-speyer.de

Kristina Opehy

Der Einfluss von Organisationsfaktoren auf Kooperation und Koordination in Kernexekutiven: Akteursverhalten in der Europäischen Kommission nach der Juncker-Reform

Zusammenfassung¹

Das Papier untersucht den Einfluss von veränderten organisatorischen Strukturen auf das Akteursverhalten in intrainstitutionellen Politikgestaltungsprozessen am Fall einer jüngst restrukturierten Kernexekutive: Der Europäischen Kommission. Es analysiert das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Verwaltungsakteure in ressortübergreifenden Initiativprozessen in drei Politikbereichen vor und nach der Juncker-Reform. Die Auswertung der Interviewdaten zeigt, dass Organisationsfaktoren einen Einfluss auf das Akteursverhalten haben. Die organisatorischen Veränderungen, insbesondere entlang vertikaler Linien, haben zu weniger Siloverhalten der Akteure in der horizontalen Kooperation und Koordination geführt.

Schlagworte: Verwaltungsreform; Organisationsfaktoren; kernexekutive Verwaltungen; Europäische Kommission; Koordination

Abstract

The Influence of Organizational Factors on Cooperation and Coordination in Core Executives: Actors' Behavior in the European Commission after the Juncker-Reform

The article examines the influence of changed organizational structures on actors' behavior in intra-institutional policy development processes. The case is a recently reorganized core executive: the European Commission. The cooperation and coordination behavior of the administrative actors in interdepartmental legislative initiative development processes is analyzed based on interview data. The results show that organizational factors influence actors' behavior. The organizational changes along vertical lines led to less pronounced silo behavior of the actors in horizontal cooperation and coordination.

Key words: Administrative reform; organizational factors; core executive administrations; European Commission; coordination

1. Einleitung

Die Organisationsforschung diskutiert seit Jahrzehnten die Möglichkeiten bewusster organisatorischer Manipulation, um Akteursverhalten in Politikgestaltungsprozessen (und letztlich Politikinhalt) systematisch zu beeinflussen. Dieses Papier leistet einen empirischen Beitrag zu dieser Debatte. Es untersucht, ob und wie sich das Kooperations- und Koordinationsverhalten der an den Gesetzesinitiativprozessen beteiligten Akteure² der Europäischen Kommission nach der durch Jean-Claude Juncker initiierten Organisationsreform systematisch verändert hat.

Die Juncker-Reform adressiert insbesondere die internen Strukturen und Prozesse in der Gesetzesinitiativphase. Das erklärte Ziel ist, das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den einzelnen organisatorischen Einheiten der Kommission so zu beeinflussen, dass Gesetzesvorschläge ressortübergreifender ausgearbeitet werden (*Europäische Kommission* 2014; *Juncker* 2014). Die Reform soll die Kommission unterstützen, substantiell breitere Initiativen in den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union einzubringen. Auf diesem Wege sollen die politischen Prioritäten der Kommission, die der Präsident zu Beginn seiner Amtszeit definiert hat (*Juncker* 2014), umgesetzt werden. Die organisatorischen Veränderungen betreffen sowohl die politische als auch die administrative Ebene innerhalb der Kommission. Die interne Hierarchie im höchsten politischen Entscheidungsgremium der Kommission, dem Kommissionskollegium, wurde durch die Reform differenzierter. Vizepräsidenten sollen die Arbeit von politikfeldverwandten Kommissaren koordinieren und anleiten. Sie fungieren gleichzeitig als Gatekeeper gegenüber Gesetzesentwürfen aus den Generaldirektionen der administrativen Ebene der Kommissionshierarchie. Auf der administrativen Ebene hat die Reform die Position und den Einfluss des Generalsekretariats in den Gesetzesinitiativprozessen gestärkt. Das Generalsekretariat soll die ressortübergreifende Kooperation vorantreiben und sicherstellen sowie Sitzungen mehrerer Generaldirektionen zu einzelnen Gesetzesinitiativen einberufen und leiten (*Europäische Kommission* 2014; *Kassim* 2016; *Bürgin* 2018). Ziel dieser organisatorischen Veränderungen ist es, eine verstärkte interdepartementale Kooperation und Koordination in Gesetzesinitiativprozessen zu erreichen und Siloverhalten zu vermeiden.

Es wird angenommen, dass verändertes Akteursverhalten letztlich Politikinhalte beeinflussen kann. Daher sind die internen Politikgestaltungsprozesse der Kommission nicht nur organisationstheoretisch interessant, sondern auch von politischer und gesellschaftlicher Bedeutung. Die Kommission hat eine zentrale Position im Mehrebenen-Institutionengewebe der EU (*Nugent* 2000; *Hartlapp/Metz/Rauh* 2014; *Trondal/Bauer* 2017, S. 7). Insbesondere in der legislativen Agendasetzung hat sie eine – nach wie vor – privilegierte Position. Durch die Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen beeinflusst sie den interinstitutionellen Politikgestaltungsprozess in der EU frühzeitig und richtungsweisend (*Peters* 1994, S. 21; *Schmidt* 2000; *Tsebelis/Garrett* 2000, S. 279). Außerdem ist sie durch ein politisch immer hochrangiger besetztes Kommissionskollegium (*Spence* 2006; *Döring* 2007; *Peterson* 2012) und eine immer stärkere Anbindung an das Europäische Parlament – insbesondere durch Änderungen im Ernennungsverfahren der Mitglieder des Kollegiums (*Christiansen* 2015; *Bürgin* 2018)³ – sowohl personell als auch vertragsrechtlich sukzessive zu einer stärker politischen EU-Institution geworden. Präsident Juncker verfolgt in seiner Amtszeit eine betont politische Agenda. Um diese umzusetzen, stieß er zu Beginn seiner Amtszeit eben jene organisatorische Reform an, deren Auswirkungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in Gesetzesinitiativprozessen hier untersucht werden.

Interdepartementale Kooperation und Koordination in Verwaltungsapparaten stellen – gerade in der Phase der Gesetzesinitiativentwicklung – eine für Kernexekutiven (*Dunleavy/Rhodes* 1990) quasi allgegenwärtige Herausforderung dar (*Mayntz/Scharpf* 1975). Der Grund hierfür ist, dass Kernexekutiven typischerweise durch ausgeprägte interne organisatorische Spezialisierung auf horizontaler und vertikaler Dimension charakterisiert sind (*Gulick* 1937; *Mayntz/Scharpf* 1975). Dies führt zu einer großen Anzahl organisatorischer Einheiten in einer Regierungsbürokratie, was eine erhebliche Hürde für eine pro-

aktive, „positive“ interdepartementale Koordination bei der Entwicklung ressortübergreifender Gesetzesinitiativen bedeutet (*Mayntz/Scharpf* 1975). In dieser Hinsicht gleicht die Europäische Kommission anderen Bürokratien (vgl. auch *Wille* 2013). Die im Papier verwendeten und in nationalen Kontexten entwickelten verwaltungswissenschaftlichen Konzepte sind folglich auch auf die Kommission anwendbar.

Der konzeptionelle Rahmen des Papiers wird im folgenden Kapitel weiterentwickelt und mit der von *Egeberg u.a.* (2016) vorgeschlagenen organisatorischen Perspektive kombiniert. Danach wird zwischen verschiedenen Akteurstypen innerhalb der Kommissionsbürokratie differenziert und die Auswahl der untersuchten Politikfelder (Verbraucher-, Sozial- und Binnenmarktpolitik) begründet. Auf dieser Grundlage wurden die Interviewpartner ausgewählt. In Kapitel 4 werden die organisatorischen Veränderungen auf der politischen und administrativen Ebene diskutiert und ihre Auswirkungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den Gesetzesinitiativprozessen analysiert. Die Schlussfolgerungen bündeln und diskutieren die Ergebnisse vor dem Hintergrund der bestehenden Literatur.

2. Kooperation und Koordination zwischen organisatorischen Einheiten in Kernexekutiven

Die für Kernexekutiven typische ausgeprägte interne Spezialisierung geht unmittelbar mit einer Koordinationsnotwendigkeit einher, insbesondere bei Aufgaben von ressortübergreifendem Interesse, wie zum Beispiel in der Entwicklung von Gesetzesinitiativen (*Gulick* 1937; vgl. *Hustedt/Veit* 2014; *Radtke/Hustedt/Klinnert* 2016). Diese Erkenntnis der organisationstheoretischen Verwaltungswissenschaft wirft die Frage auf, wie man den unumgänglichen Kooperations- und Koordinationsherausforderungen begegnen kann. Eine Reduktion der funktionalen Spezialisierung ist kaum möglich (*Simon* 1965; *Mayntz/Scharpf* 1975). Gleichzeitig beeinflusst die organisatorische Rolle eines kernexekutiven Akteurs dessen Problemwahrnehmung und Präferenzordnung. Die organisatorische Rolle von Akteuren ist durch ihre Positionierung auf der vertikalen und horizontalen Dimension in der Organisation festgelegt. Die Position von Akteuren auf der horizontalen Dimension hat Einfluss auf ihre Priorisierung von Aufgaben und Ressortinteressen. Ihre Positionierung auf der vertikalen Dimension korreliert mit ihrer Aufmerksamkeit für breitere respektive weniger breite Problemkomplexe – je hierarchisch höher ein Akteur in einer Verwaltungshierarchie angesiedelt ist, desto breiter und übergreifender ist sein Blick tendenziell. Probleme werden aus Sicht der den Akteuren zugeordneten Rolle gefiltert, analysiert und Lösungsvorschläge entsprechend entwickelt. Ein eingeschränkter, wenig ressortübergreifender Blick wird von den Verwaltungsakteuren also gleichsam qua der ihnen zugeordneten Rollen erwartet – insbesondere je differenzierter und spezialisierter diese sind (*Allison* 1971; *Mayntz/Scharpf* 1975).

Die organisatorische Spezialisierung lenkt die Aufmerksamkeit der Akteure auf ihren Ressortbereich. Kernexekutiven sind dadurch in der Regel durch „negative Koordination“ gekennzeichnet (*Mayntz/Scharpf* 1975). Negative Koordination meint, dass Gesetzesentwürfe primär innerhalb einer (der hauptverantwortlichen) organisatorischen Einheit entwickelt werden. Erst wenn ein Initiativvorschlag ein bereits recht weit entwickeltes Stadium erreicht hat, werden andere Einheiten, die ein politikfeldbegründetes Interesse an dem Vorschlag haben, konsultiert, um zu klären, ob der Vorschlag mit ih-

ren Interessen oder Kompetenzbereichen konfligiert (ibid.). Sollte dies der Fall sein, kann die hauptverantwortliche organisatorische Einheit Änderungen am Vorschlag vornehmen, um ein Veto der anderen Einheiten zu vermeiden. So entstehen häufig Vorschläge, die auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Ein frühzeitiger ressortübergreifender Austausch oder das Bündeln von Interessen finden hingegen nicht statt. Im Gegensatz dazu kann „positive Koordination“, so die Annahme, durch frühzeitigere, intensivere Kooperation zu ressortübergreifend kohärenteren und nachhaltigeren Gesetzesinitiativen führen (ibid.).

Die von *Egeberg u.a.* (2016) vorgeschlagene organisatorische Perspektive komplettiert den analytischen Untersuchungsrahmen dieses Papiers. Es wird zwischen vier verschiedenen Dimensionen unterschieden: organisatorische Kapazität, Spezialisierung, Zugehörigkeit und Kopplung der einzelnen organisatorischen Einheiten. Diese beeinflussen Akteursverhalten in systematischer und vorhersehbarer Weise (*Egeberg* 2012; *Egeberg/Gornitzka/Trondal* 2016, S. 34). Organisatorische Kapazität meint die (relative) personelle Größe der Einheiten innerhalb einer Organisation. Es wird argumentiert, dass stärker besetzte Einheiten größere Informationsmengen verarbeiten, mehr Probleme identifizieren und sich intensiver ressortübergreifenden Gesetzesinitiativprozessen widmen können. Organisatorische Spezialisierung bezieht sich auf die Art und Weise, wie Organisationen intern entlang horizontaler und vertikaler Linien differenziert sind. Horizontale Spezialisierung – strukturell verankerte Arbeitsteilung nach Ressortbereichen – kann verschiedenen Logiken folgen. Am geläufigsten ist eine zweckbasierte oder funktionale Aufteilung. Es wird erwartet, dass Akteure derselben Einheit intensiver zusammenarbeiten. Mithin sollte die Zusammensetzung der organisatorischen Einheiten Akteursverhalten beeinflussen. Vertikale Spezialisierung bezieht sich auf Aufgaben, die entlang vertikaler Linien innerhalb einer Organisation verteilt werden. Dies kann sich auf den Grad an politischem Einfluss in Gesetzesinitiativprozessen auswirken. Organisatorische Zugehörigkeit eines Akteurs beschreibt, ob dieser einer organisatorischen Einheit primär oder sekundär zugeteilt ist. Arbeitet ein Akteur die meiste Zeit in derselben organisatorischen Einheit, spricht man von einer primären Zugehörigkeit; eine sekundäre Zugehörigkeit ist gegeben, wenn ein Akteur einer organisatorischen Einheit nur zeitlich begrenzt angehört. Es wird erwartet, dass Akteure die Aufgaben und Interessen primärer organisatorischer Einheiten priorisieren. Organisatorische Kopplung meint den Grad der Striktheit, zu dem intraorganisatorische Einheiten strukturell und prozedural miteinander verknüpft sind. Es wird argumentiert, dass losere Kopplung zu fluidere Kooperation und Koordination führe. Weniger lose Kopplung hingegen gehe mit geringerer Flexibilität einher. Daraus geht die Erwartung hervor, dass losere Kopplung zu reduziertem Siloverhalten und intensiverer ressortübergreifender Kooperation führt.

3. Kernexekutive Akteurstypen in der Kommissionsbürokratie, Fallauswahl und Interviewdaten

Um zu prüfen, ob die durch die Juncker-Reform manipulierten strukturellen Organisationsfaktoren das Akteursverhalten und somit den Charakter intrakernexekutiver Gesetzesinitiativprozesse in der Kommission in Richtung positiver Koordination verändert haben, wird ein Überzeitvergleich angestellt, der sich auf Ergebnisse früherer Studien und auf für dieses Papier erhobene Interviewdaten stützt.

Die Interviewpartner wurden so ausgewählt, dass die gesamte Kommissionshierarchie (mit Ausnahme der Ebene der ultimativen Entscheidungsträger, s.u.) vertreten ist. Dazu wurden funktional differente Akteurstypen entlang der vertikalen und der horizontalen Dimension der Kommissionsbürokratie unterschieden. Die Unterscheidung der vertikalen Akteurstypen auf politischer und administrativer Ebene ist an das Konzept der Kernexekutive (*Dunleavy/Rhodes* 1990) angelehnt. Zudem wurde horizontal zwischen Akteuren in zentralen und politikfeldbezogenen Einheiten unterschieden. Dies führt, wie in Tabelle 1 dargestellt, zu einer Differenzierung von zehn verschiedenen Akteurstypen innerhalb der Kommissionsbürokratie, die für die Entwicklung von Gesetzesinitiativen relevant sind.

Tabelle 1: Kernexekutive Akteurstypen in der Kommissionsbürokratie

		Zentral	Politikfeld
Politische Ebene	Ultimative Entscheidungsträger	Präsident	Kommissar oder Vizepräsident
	Koordinatoren und Spezialisten	Kabinettschef, stellv. Kabinettschef, Kabinettsmitglied, Assistent	Kabinettschef, stellv. Kabinettschef, Kabinettsmitglied, Assistent
Administrative Ebene	Ultimative Entscheidungsträger, Gesamtkoordinatoren	Generalsekretär, stellv. Generalsekretär, Direktor, Assistent	Generaldirektor, stellv. Generaldirektor, Direktor, Assistent
	Koordinatoren und Manager	Abteilungsleiter, stellv. Abteilungsleiter, Assistent	Abteilungsleiter, stellv. Abteilungsleiter, Assistent
	Spezialisten	Abteilungsmitarbeiter (desk, legislative, policy officer)	Abteilungsmitarbeiter (desk, legislative, policy officer)

Quelle: Eigene Darstellung

Diese funktionale Unterscheidung wird in der empirischen Analyse aufgegriffen. Die Interviewaussagen werden vor dem Hintergrund der organisatorischen Positionierung des Interviewpartners analysiert und mit denen anderer Akteurstypen verglichen. Dadurch soll potentiell (intentional oder nicht intentional) verzerrten Wahrnehmungen der Interviewpartner begegnet und eine analytische Genauigkeit gewährleistet werden, die mit dem eingeführten organisationstheoretischen Rahmen der Arbeit korrespondiert. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Veränderung des Akteursverhaltens de facto eingetreten ist, sobald verschiedene Akteurstypen – wenngleich mit möglicherweise unterschiedlicher Bewertung oder Interpretation – davon berichten.

Es wurden drei Politikbereiche selektiert, um das Akteursverhalten systematisch und auf Grundlage von Erfahrungen aus konkreten Gesetzesinitiativprozessen zu erfassen. Die ausgewählten Politikbereiche sind Verbraucher-, Sozial- und Binnenmarktpolitik. Diese Politikbereiche zeichnen sich dadurch aus, dass sie typischerweise Problemkomplexe generieren, zu deren kohärenter Lösung ressortübergreifende Koordination hilfreich wäre. Vor dem theoretischen Hintergrund der Arbeit sind die ausgewählten Politikfelder somit bedeutungsvolle und repräsentative Politikbereiche. Die Untersuchungseinheit sind einzelne Gesetzesinitiativprozesse⁴, die zum Zeitpunkt der Hauptinterviewrunde (Mai und Juni 2016) kommissionsintern abgeschlossen waren. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte anhand dieser konkreten Initiativprozesse in den jeweils am häufigsten vertretenen Generaldirektionen der ausgewählten Politikberei-

che: Generaldirektion für Justiz und Verbraucher (DG JUST), Beschäftigung, Soziales und Integration (DG EMPL) sowie Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und kleine und mittlere Unternehmen (DG GROW). In diesen drei Generaldirektionen sowie in den entsprechenden Kabinetten der zuständigen Kommissare und Vizepräsidenten wurden ähnlich viele Interviews geführt. Zudem wurden Akteure aus dem Generalsekretariat, dem Kabinett des Präsidenten und dem des Ersten Vizepräsidenten interviewt, da diese zentralen organisatorischen Einheiten maßgeblich an Gesetzesinitiativprozessen beteiligt sind.

Tabelle 2: Interviewpartner nach Akteurstypen

		Zentral	Politikfeld	Gesamt
Politische Ebene	Ultimative Entscheidungsträger	0	0	0
	Koordinatoren, Spezialisten	6	4	10
Administrative Ebene	Ultimative Entscheidungsträger, Gesamtkoordinatoren	1	3	4
	Koordinatoren und Manager	5	7	12
	Spezialisten	3	4	7
Gesamt		15	18	33

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2 zeigt eine Übersicht der Interviewpartner nach Akteurstypen und nach zentralen bzw. politikfeldbezogenen organisatorischen Einheiten. Die meisten Interviewpartner waren bereits vor Juncker in der Kommission tätig und konnten somit auch über diese Phase Aussagen tätigen und direkte Vergleiche anstellen.

4. Die Auswirkungen der Juncker-Reform auf die Kooperation und Koordination in Gesetzesinitiativprozessen

Zunächst werden die zentralen organisatorischen Veränderungen auf politischer und auf administrativer Ebene dargelegt. Dabei wird auf den Status quo ante der intraorganisatorischen Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Gesetzesinitiativen verwiesen. Danach wird auf Grundlage der Interviewdaten analysiert, welche Auswirkungen die organisatorischen Veränderungen auf politischer und administrativer Ebene de facto auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der kernexekutiven Akteure der Kommission haben.

4.1 Organisatorische Veränderungen auf politischer Ebene

Die zentrale Neuerung auf der politischen Ebene der Kommissionsbürokratie fand im Kommissionskollegium statt, das durch die Juncker-Reform restrukturiert wurde. Durch die Erneuerung der Rolle der Vizepräsidenten und die Schaffung eines Ersten Vizepräsidenten hat Juncker die Zahl der hierarchischen Ebenen im Kollegium erhöht. Vizepräsidenten hatte es seit jeher gegeben. Allerdings waren diese kaum mehr als nur formal von den anderen Kommissaren zu unterscheiden. Auch waren sowohl ihre Aufgaben, insbesondere hinsichtlich der Politikgestaltung, als auch ihre strukturelle Ver-

bindung zur administrativen Ebene identisch mit denen der restlichen Kommissare: Jeder Kommissar hatte eine seinem Ressort entsprechende Generaldirektion. Mit zwei Ausnahmen haben die Vizepräsidenten nun keine eigene Generaldirektion mehr, auf deren Unterstützung sie in den Gesetzesinitiativprozessen zurückgreifen können. Stattdessen können sie, wie auch der Präsident und der Erste Vizepräsident, auf die Zuarbeit des Generalsekretariats zurückgreifen (s. Kapitel 4.3). Macht und Einfluss der Akteure auf der Ebene des Kommissionskollegiums hängen auch von der Art und Intensität ihrer Verbindung mit den organisatorischen Einheiten auf administrativer Ebene ab. So wird argumentiert, dass die Hausmacht des Präsidenten durch seine immer intensivere vertikale Verbindung zur administrativen Ebene, speziell zum Generalsekretariat, gegenüber den anderen Kommissaren gestärkt wurde. Auch deswegen wird die lange Zeit adäquate Charakterisierung des Präsidenten als *primus inter pares* als zunehmend weniger zutreffend beschrieben (Kassim u.a. 2016; vgl. auch Kassim 2006).

Auch die Rolle der Vizepräsidenten unterscheidet sich jetzt von der der anderen Mitglieder des Kollegiums. Den Vizepräsidenten wurde je ein breiteres Ressort zugeordnet. Sie haben die Aufgabe, die Arbeit all jener politikfeldverwandter Kommissare, die in ihren jeweiligen substantiellen Kompetenzbereich fallen, in flexiblen Projektgruppen („Project Teams“) zu koordinieren und anzuleiten. Dadurch soll die interdepartementale Kooperation in Gesetzesinitiativprozessen gestärkt und die Arbeit auf die durch Juncker vorgegebenen politischen Prioritäten fokussiert werden. Auch der Erste Vizepräsident, Frans Timmermans, soll die Arbeit einiger Kommissare innerhalb seines Ressorts koordinieren; zusätzlich jedoch soll er in alle Gesetzesinitiativprozesse involviert sein und prüfen, ob diese mit den Prinzipien für eine bessere Rechtsetzung in Einklang stehen. Die Rolle des Ersten Vizepräsidenten, die es zuvor nicht gab, ist somit sowohl von der der Kommissare als auch von der der anderen Vizepräsidenten zu unterscheiden und hat die hierarchische Spezialisierung des Kommissionskollegiums weiter ausgebaut.

4.2 Auswirkungen der Veränderungen auf politischer Ebene auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen

Die Interviewdaten sprechen dafür, dass die strukturellen Veränderungen innerhalb des Kommissionskollegiums einen systematischen Effekt auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure der Kommissionsbürokratie haben und die Gesetzesinitiativprozesse beeinflussen. Für die unmittelbar an jenen Prozessen beteiligten Akteure auf der administrativen Ebene bedeuten diese „additional layers“ (Interview 33) im Kommissionskollegium vorrangig, dass mehr Gatekeeper von den Gesetzesentwürfen zu überzeugen sind. Bislang waren zwei „green lights“ (Interviews 1, 8, 9, 15, 24) – die des Präsidenten und des zuständigen Kommissars – obligatorisch, um einen Gesetzesinitiativprozess voranzutreiben. Eine Idee wurde auf administrativer Ebene ausgearbeitet und über die Hierarchie innerhalb einer Generaldirektion dem jeweiligen Kommissar vorgelegt (Interview 11). Dieser war der wichtigste Akteur für die Ingangsetzung eines Gesetzesinitiativprozesses und trug den Vorschlag an den Präsidenten heran, während die anderen Kommissare (und Generaldirektionen) nicht selten bis zu einem späten Zeitpunkt im Entwicklungsprozess uninformatiert blieben (Interviews 7, 9). Nun wird die Zustimmung zweier weiterer Akteure, die des zuständigen Vizepräsidenten und die des Ersten Vizepräsidenten, benötigt (Interviews 9, 32).

Alle Akteurstypen sind sich einig, dass dies erhebliche Auswirkungen auf den Charakter der Gesetzesinitiativprozesse hat. Vor der Juncker-Reform wurden Legislativvorschläge vornehmlich in den politikfeldbezogenen administrativen Einheiten entwickelt und glichen einem *bottom-up* Prozess: „ideas were cooked ... in a service and ... tried to push ... upwards“ (Interview 13; auch Interviews 3, 5, 23). Unter Juncker hingegen werden die Prozesse als stärker *top-down* empfunden.

“In the past an official ... had an idea, wrote it down, convinced his hierarchy, and then suddenly something came up” (Interview 7).

“Then Juncker announced that it should no longer be so. Now it is politically steered, top-down. So they see ... a high political need, and say, ‘please investigate this issue, prepare a proposal’. ... President Juncker clearly said, ‘We are not listening to these desk officers anymore, but we will ask them’” (Interview 5).

Lediglich der Ton der Interviewpartner unterscheidet sich je nach ihrer Lokalisierung innerhalb der Kommissionsbürokratie. Akteure auf der politischen Ebene betonen, dass die Legislativvorschläge, die „green lights“ bekommen haben, mit den politischen Prioritäten Junckers kongruent sind. Sie werden zudem dem stärker politischen Charakter der Kommission gerecht. Der Prozess vermeidet zudem, dass Ideen (zu) plötzlich und unkoordiniert aufkommen.

“So, in the past it was different. Now the idea normally is born at the political level. And most of the time it’s part of the political program of the President. That’s how it is in this Commission. It is more top-down, because this is a political Commission, and these are political initiatives” (Interview 7; auch Interviews 6, 10).⁵

Auf der anderen Seite unterstreichen Akteure auf der administrativen Ebene, insbesondere die politikfeldbezogenen Spezialisten: „we are the experts, we have the knowledge“ (Interview 23). Dass Legislativvorschläge in der Juncker Kommission „green lights“ erhalten, die in den unteren administrativen Einheiten ihren Ursprung finden und nicht direkt den politischen Prioritäten Junckers zugeordnet werden können, wird für unwahrscheinlich gehalten.

“Nowadays, everything has to fit the priorities. All DGs are trying to fit under as many priorities as possible. Bottom-up is possible as well if you have a strong Head of Unit or Directorate, but it’s rare, it’s really rare and unusual now” (Interview 17).

Auf der Ebene der Koordinatoren und Manager in den politikfeldbezogenen Generaldirektionen zeichnet sich also eine deutliche strategische Reaktion ab. Koordinatoren und Manager in politikfeldbezogenen Generaldirektionen bilden auf administrativer Ebene die Brücke zwischen den Spezialisten in den einzelnen organisatorischen Einheiten und den administrativen Spitzen und entscheiden intern als erstes über das Voranbringen eines Legislativvorschlags. Die politischen Prioritäten Junckers sind in der täglichen Arbeit der Koordinatoren und Manager in politikfeldbezogenen Generaldirektionen sehr präsent und „always on [their] table“ (Interview 11; auch Interview 10). Genannte Akteure versprechen sich deutlich bessere Chancen ihren Vorschlag durchzubringen, wenn dieser als Teil eines größeren, narrativartigen Projekts präsentiert wird. Es ist ein klarer Trend zu „packages with initiatives“ (Interview 1; auch Interview 3) erkennbar.

“Stand-alone ideas for legislative proposals: no. They need to be part of a bigger policy package” (Interview 2).

Insbesondere Koordinatoren und Manager in den politikfeldbezogenen Generaldirektionen haben also ihr Kooperations- und Koordinationsverhalten strategisch an die veränderten organisatorischen Gegebenheiten angepasst, um die Entscheidungsträger und Gatekeeper auf der politischen Ebene von ihren Vorschlägen zu überzeugen. So versuchen sie – noch bevor sie einen Gesetzesentwurf einspeisen – horizontal ressortübergreifende Absprachen zu treffen, da sie sich dadurch eine höhere Erfolgchance versprechen. Unter ‚Erfolg‘ wird das Durchbringen eines Gesetzesentwurfs (vgl. sämtliche Interviews der Akteure in politikfeldbezogenen administrativen Einheiten) verstanden. Dieses veränderte Akteursverhalten wird in folgenden Worten eines Interviewpartners auf Ebene der ultimativen Entscheidungsträger und Gesamtkoordinatoren, eines Direktors, deutlich, der im Zuge der Vorbereitung des Arbeitsprogramms der Kommission für 2017 bereits eine von insgesamt vier Initiativen seines Direktorats durchbringen konnte.

“If you think that the whole DG is probably allowed to have two or three [initiatives], it’s not bad already – we have our baby. ... But ... we’re still trying to find a way to have the others like to put in a package, to talk with other DGs. Because then you have initiatives that can be linked with other DGs. So we can talk to somebody else, say, ‘Can you propose this one? And then we jump on your boat’ ... So we are also trying to work across DGs. ... The more DGs are on board in one initiative, the best it is ... There is a bit the tendency to have like a coordinated approach to things” (Interview 19).

Der Spielraum für *bottom-up* Initiativen ist durch die Betonung politischer Prioritäten, die *top-down* gesetzt werden, sowie eine stärkere politische Gesamtkontrolle verringert worden. Da die Akteure auf administrativer Ebene nur dann Möglichkeiten für *bottom-up* Initiativen sehen, wenn diese ressortübergreifender als früher üblich der Hierarchie vorgeschlagen werden, hat dies zu ressortübergreifenderer Koordination geführt. Nichtsdestotrotz geben die Interviewdaten Hinweise darauf, dass die Akteure weiterhin in Silos denken. Dies sei, wie ein Interviewpartner anmerkt, „normal, because the change in an organization of 35,000 to overcome silos is a long process ... in every ministry, in every organization this exists“ (Interview 7).

Insgesamt hat die stärkere vertikale Spezialisierung auf politischer Ebene sowohl strukturell als auch inhaltlich durch die politischen Prioritäten zu intensiverer interdepartementaler Kooperation und Koordination geführt, was sich sowohl auf die politische als auch auf die administrative Ebene niederschlägt. Die Reformveränderungen auf administrativer Ebene und ihre Auswirkungen auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen werden im Folgenden diskutiert.

4.3 Organisatorische Veränderungen auf administrativer Ebene

Auf der administrativen Ebene hat die Reform die Position und die Rolle des Generalsekretariats in internen Politikgestaltungsprozessen durch organisatorische Veränderungen auf der horizontalen und vertikalen Dimension verändert. Auf horizontaler Dimension wurde dem Generalsekretariat eine stärkere organisatorische Verankerung im Prozess verschafft. Zwar gehörte die Koordination zwischen Generaldirektionen in Gesetzesinitiativprozessen seit jeher zu seinen Aufgaben. Nicht zuletzt hat es durch seine organisatorische Lokalisierung in der Kommissionsbürokratie eine prädestinierte Position unter den Generaldirektionen inne. Allerdings wurde das Generalsekretariat zuvor zum Beispiel nur passiv von der jeweils hauptverantwortlichen Generaldirektion zu einem ressortüber-

greifenden Treffen eingeladen. Von *Hartlapp u.a.* (2013, 2014) wurde gezeigt, dass die Einflussmöglichkeiten der Generaldirektionen auf die intraorganisatorischen Gesetzesinitiativprozesse nicht unwesentlich von deren struktureller und prozeduraler Verankerung abhängen. Danach haben Generaldirektionen, die die Hauptverantwortung in einem Gesetzesinitiativprozess haben, systematisch mehr Einfluss als alle anderen Generaldirektionen – auch als solche, deren Ressorts von inhaltlicher Bedeutung für die jeweilige Initiative sind. Jene hauptverantwortlichen Generaldirektionen nutzen ihre privilegierte Position strategisch, um ihre Politikpräferenzen – gefiltert durch die Brille ihres jeweiligen Ressorts – durchzusetzen, indem sie zum Beispiel bewusst erst möglichst spät potentiell interessierte Einheiten konsultieren oder Informationen mit diesen teilen. Die Tendenz zum Siloverhalten der Akteure in den einzelnen Einheiten wurde also bislang durch die organisatorischen Strukturen der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Kommission begünstigt. Jetzt hingegen hat das Generalsekretariat eine aktivere horizontale Rolle in den Gesetzesinitiativprozessen; zum Beispiel lädt es zu Sitzungen mehrerer Generaldirektionen ein und leitet diese. Dadurch soll die Kooperation und Koordination zwischen den Generaldirektionen sichergestellt und intensiviert werden.

Darüber hinaus hat die Juncker-Reform die vertikalen Verbindungen des Generalsekretariats zur politischen Ebene intensiviert, wodurch es sich stärker von den anderen Generaldirektionen abhebt. Auch in den Kommissionen vor Juncker ist das Generalsekretariat bereits sukzessive näher an das Kabinett des Präsidenten gerückt und zu einem Dienst des Präsidenten geworden (*Kassim* 2006; *Kassim u.a.* 2013). Nun sollen – mit den strukturellen Veränderungen auf der politischen Ebene einhergehend (s. oben) – auch die Vizepräsidenten und der Erste Vizepräsident auf die Zuarbeit des Generalsekretariats zurückgreifen. Somit kann erwartet werden, dass das Generalsekretariat noch stärker politisch denkt, da die strukturellen Anknüpfungspunkte zum Kommissionskollegium gestiegen sind. Insgesamt lässt das Konglomerat organisatorischer Veränderungen auf der horizontalen und der vertikalen Dimension auf der administrativen Ebene erwarten, dass der strukturelle und prozedurale Einfluss des Generalsekretariats in Gesetzesinitiativprozessen zu einer intensiveren interdepartementalen Kooperation und Koordination führt.

4.4 Auswirkungen der Veränderungen auf administrativer Ebene auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen

Wie bei den Veränderungen auf der politischen Ebene zeigen die Interviewdaten auf der administrativen Ebene ebenfalls einen breiten akteurstypenübergreifenden Konsens in Bezug auf den Effekt der organisatorischen Veränderungen auf das Akteursverhalten in Gesetzesinitiativprozessen. Für die Akteure in den politikfeldbezogenen organisatorischen Einheiten der administrativen Ebene bedeutet die gestärkte Rolle des Generalsekretariats weniger Spielraum für strategisches Handeln, wie zum Beispiel das Timing ressortübergreifenden Konsultierens oder Unterrichtens. Im Vergleich zur Kommission vor Juncker betrifft dies insbesondere die Akteure in organisatorischen Einheiten, die die Hauptverantwortung für die Entwicklung eines Legislativvorschlags haben. Das Generalsekretariat war seit jeher an den Gesetzesinitiativprozessen beteiligt. Jedoch war es bislang Usus, dass eine Idee auf administrativer Ebene zunächst innerhalb einer organisatorischen Einheit relativ weit ausgearbeitet wurde, ehe ressortübergreifender Austausch stattgefunden hat. So konnte die jeweilige Einheit den Vorschlag stärker in

ihre eigene Richtung lenken (Interview 22; auch Interviews 6, 7, 9, 11, 18) und, wie oben beschrieben, zunächst einmal innerhalb ihres eigenen Ressorts politisch absegnen lassen. Nun hat das Generalsekretariat prozedural stärker verankerte Möglichkeiten, eine hauptverantwortliche Generaldirektion zu frühzeitiger ressortübergreifender Kooperation anzuhalten. Obwohl auch in der Juncker-Kommission in der Regel eine hauptverantwortliche Generaldirektion ernannt wird, „because it is practically speaking the best way to move forward“ (Interview 6; auch Interview 4), wird der Prozess dennoch als inklusiver wahrgenommen.

“There will be processes which are driven by one DG, but in a different way, I would say, than in the Barroso Commission, where basically one DG simply then prepared everything, and at the end of the process, you would consult the others; and now everybody is involved from the start” (Interview 2).

Mehr noch, insbesondere die Akteure auf Ebene der Koordinatoren und Manager betonen, dass diese Art der ausgeprägteren ressortübergreifenden Kooperation zuvor weitgehend gefehlt hat und wünschenswert gewesen wäre, besonders mit Blick auf die Konsistenz der Gesetzesvorschläge.

“This way of working together, I think, is something where everybody understood that this is missing in the Commission. So, and of course, dependent on the personal habits it’s more difficult to overcome the traditional way of working or less difficult, but it’s kind of understood that we need to do it. Not only because the political masters say it; because it’s simply obvious that we need to do it” (Interview 18; auch Interview 20).

“Where you have conflicting interests, which is the case sometimes between different policy areas, by being less open and transparent and not involving everybody from the start of course you can steer it much more in your own direction than if it is coordinated ... So that was probably done on purpose in the past. Then the result was also that then you had different policy instruments, so legislative instruments, driven by different DGs, which in the end are not really consistent. So therefore, again, I think that on the substance there was agreement that it makes more sense to work upstream together and then you sort out the conflicts there instead of having afterwards too conflicting instruments where nobody reaches the objectives” (Interview 22).

Allerdings erinnern die Koordinatoren und Manager gleichzeitig daran, dass dies nicht unbedingt sofort flächendeckend umgesetzt wird. Im Gegenteil, manche individuellen Akteure versuchen dies bewusst zu umgehen und die in der Kommission bislang übliche Silokultur auch in der Juncker-Kommission fortzusetzen. Akteure mit Koordinationsfunktion im Generalsekretariat sprechen dabei den Kommissaren eine machtvolle Führungsrolle in Bezug auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten ihrer Generaldirektionen zu.

“Sometimes a Cabinet or a Commissioner can have an impact on the culture in that way that he or she might want the DG to be very restrictive and not to collaborate with the SecGen. ... That exists, and it’s very difficult to live with this in my position, because in the end what will only happen, I have to reprimand my colleagues. ... But it’s unfair to reprimand them because this is triggered by their Cabinet, by their Commissioner” (Interview 4).

Auch zentrale Akteure auf politischer Ebene, im Kabinett des Präsidenten, berichten, dass Siloverhalten weiterhin besteht. Allerdings betonen sie, dass das neue System eine deutliche Sanktion gegenüber Siloverhalten vorsieht.

“But here is a brutal sanction. Because if they do that, they will not get their proposal ever on the table of the College. They can work in their corner. But they will not get their proposal” (Interview 7).

Insgesamt bestreitet keiner der Interviewpartner die Wichtigkeit und den Einfluss des Generalsekretariats für die horizontale Koordination in den Gesetzesinitiativprozessen. Im Gegenteil, das Generalsekretariat, dem bereits vor Junckers Amtszeit eine einflussreiche Rolle zugesprochen wurde, wird mit Referenz zu seinen breiteren und tieferen Verbindungen zur politischen Ebene (Interviews 1, 25, 26) jetzt sogar als politischer Akteur und (sehr aktiver) Gatekeeper gesehen.

“They can kill a proposal. Definitely you must have the green light of the SecGen. You always needed the green light of the SecGen. But I would not say they were so terribly active before. The SecGen has always been involved, but maybe they didn’t have so many instructions and they were not commenting on everything” (Interview 17).

“There are strategic political actions where it’s really driven by, centrally, the Secretariat General” (Interview 26; auch Interview 25).

Selbst Akteure, die die Arbeit in Silos bevorzugen würden, zumeist die Spezialisten in den politikfeldbezogenen organisatorischen Einheiten, berichten, nun öfter als zuvor Einheiten anderer Generaldirektionen zu konsultieren.

“For our own precaution we tend to consult as many as possible ... because the SecGen would stop and check and ask, ‘Why haven’t you invited?’ Now we consult more than before to avoid someone is excluded” (Interview 5).

Insgesamt zeigt die gestärkte Rolle des Generalsekretariats also deutliche Auswirkungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure politikfeldbezogener organisatorischer Einheiten auf administrativer Ebene. Dass sogar Akteure, die lieber den Status quo ante aufrechterhalten sähen, nun stärker interdepartemental kooperieren und koordinieren, spricht insgesamt deutlich für die Möglichkeiten bewusster organisatorischer Manipulation mit dem Ziel der Beeinflussung von Akteursverhalten.

5. Schlussfolgerungen

Inwieweit kann bewusste organisatorische Manipulation Akteursverhalten systematisch beeinflussen? Diese zentrale Frage der Organisationsforschung wurde in der vorliegenden Abhandlung auf eine jüngst restrukturierte Organisation, die Europäischen Kommission, projiziert. Es wurde untersucht, ob und wie die organisatorischen Veränderungen der Juncker-Reform auf politischer und administrativer Ebene das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in Gesetzesinitiativprozessen beeinflusst haben. Konkret zielt die Juncker-Reform darauf ab, dass die Gesetzesinitiativprozesse interdepartemental kooperativer und inklusiver verlaufen, um letztlich ressortübergreifendere Legislativvorschläge in den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozess der EU einzuspeisen. Aus organisationstheoretischer Sicht stellt die Ausarbeitung ressortübergreifender Gesetzesinitiativen für Kernexekutiven aufgrund des hohen Grades an interner Differenzierung und Spezialisierung eine zentrale Herausforderung dar – dies gilt für die Kommissionsbürokratie ebenso wie für nationale Bürokratien.

Entsprechend des analytischen Untersuchungsrahmens wurde für die Auswertung der aus 33 Interviews generierten Daten zwischen zehn funktional differenten Akteurstypen unterschieden. Die Interviewpartner wurden aus drei Politikbereichen sowie zentralen organisatorischen Einheiten innerhalb der Kommissionsbürokratie rekrutiert

und waren unmittelbar an Gesetzesinitiativprozessen in der Juncker-Kommission beteiligt. Die Interviewaussagen wurden unter Rückgriff auf die organisatorischen Dimensionen nach *Egeberg u.a.* (2016) entlang der organisatorischen Veränderungen der Juncker-Reform auf politischer und administrativer Ebene ausgewertet und analysiert. Die zentralen Ergebnisse sollen nun vor dem Hintergrund der bestehenden Literatur abschließend diskutiert werden.

Die Interviewdaten sprechen weitgehend für einen systematischen Effekt der organisatorischen Veränderungen auf das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den Gesetzesinitiativprozessen, auch wenn viele Akteure nach wie vor mit der Arbeitsweise vor Juncker sympathisieren. Diese war geprägt von einem starken Fokus auf die eigene Generaldirektion und die vertikalen Linien innerhalb des eigenen Ressortbereichs (Siloverhalten), einem überschaubaren prozeduralen Einfluss des Generalsekretariats und, damit einhergehend, einer privilegierten Position der für einen Gesetzesinitiativprozess hauptverantwortlichen Generaldirektion in Bezug auf die inhaltliche Einflussnahme und die Kontrolle über Konsultation und Information anderer Generaldirektionen (*Hartlapp/Metz/Rauh* 2013, 2014).

Die zentrale Veränderung auf politischer Ebene besteht in der vertikalen Ausdifferenzierung des Kommissionskollegiums. Die Rolle der Vizepräsidenten wurde grundlegend verändert und das Amt des Ersten Vizepräsidenten eingeführt. Außerdem wurden die Verbindungen zum Generalsekretariat gestärkt. Die Änderungen auf politischer Ebene haben sowohl unmittelbare Effekte auf die vertikale Koordination als auch mittelbar auf das horizontale Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in den einzelnen organisatorischen Einheiten der Direktionen. Durch die zunehmende vertikale politische Steuerung und Anleitung von Gesetzesinitiativen verringert sich der Raum für Initiativen von der administrativen Ebene. Entsprechend der Umstrukturierung des Kommissionskollegiums und der Arbeit in Projektgruppen versuchen die Akteure, insbesondere in Managementpositionen in politikfeldbezogenen Generaldirektionen, nun stärker und früher mit den entsprechenden organisationalen Einheiten anderer Generaldirektionen zu kooperieren und Initiativen zu koordinieren, mit dem Ziel, grünes Licht für die Ausarbeitung von Initiativen zu bekommen. Folglich hat die stärkere vertikale Koordination – organisatorisch sowie inhaltlich durch die politischen Prioritäten – zu mehr (freiwilliger) horizontaler Koordinierung auf administrativer Ebene geführt.

Auf administrativer Ebene wurde die Position des Generalsekretariats gegenüber der Position der anderen Generaldirektionen gestärkt. Auf der einen Seite ist dies ein Trend, der bereits in früheren Kommissionen zu beobachten war und vornehmlich mit der sich intensivierenden Verbindung zum Kabinett des Präsidenten in Verbindung gebracht wurde (*Kassim* 2006; *Kassim u.a.* 2016; *Bürgin* 2018). Auf der anderen Seite ist das Generalsekretariat mit der Juncker-Reform noch einmal substantiell stärker und endgültig zu einem ‚Dienst des Präsidenten‘ transformiert worden. Mit Blick auf die Betonung der politischen Prioritäten des Präsidenten kann das Generalsekretariat als verlängerter Arm der politischen Ebene auf der Ebene der Dienste gesehen werden. Zusätzlich dazu ist die Position des Generalsekretariats in Gesetzesinitiativprozessen strukturell und prozedural gestärkt worden. Die Strukturierung der horizontalen Koordination durch das Generalsekretariat hat nicht nur zu einem Anstieg der horizontalen Koordination, sondern auch zu einer Einschränkung bisheriger horizontaler Praktiken (wie in früheren Arbeiten dargelegt, s. *Hartlapp/Metz/Rauh* 2013, 2014) geführt. Genau wie die Reformveränderungen auf politischer Ebene hat auch die stärkere Kontrol-

le der Koordination durch das Generalsekretariat auf horizontaler Ebene zu stärkerer (freiwilliger) interdepartementaler Kooperation geführt.

Insgesamt haben die organisatorischen Veränderungen der Juncker-Reform das Kooperations- und Koordinationsverhalten der Akteure in der Kommissionsbürokratie dahingehend beeinflusst, dass die Gesetzesinitiativprozesse nun einen stärker ressortübergreifenden Charakter haben. Mit Blick auf die Ergebnisse der bestehenden Literatur zu interdepartementaler Koordination in der Kommission (vgl. v.a. *Hartlapp/Metz/Rauh* 2013, 2014) ist dies ein nicht zu unterschätzender Effekt. Die Stärke des Effekts ist insbesondere auf das Zusammenspiel der Veränderungen auf der politischen und administrativen Ebene – charakterisiert durch die strukturelle Stärkung und inhaltliche Politisierung der zentralen organisatorischen Einheit auf administrativer Ebene, dem Generalsekretariat, und die vertikale Ausdifferenzierung des politischen Entscheidungsgremiums, dem Kommissionskollegium – zurückzuführen.

Anmerkungen

- 1 Mein herzlicher Dank für ihre Unterstützung gilt den Interviewpartnern, den Panelteilnehmern auf der ECPR General Conference in Oslo im September 2017, der FoJuS Jahrestagung in Konstanz im Februar 2018, der CES General Conference in Chicago im März 2018 und der ECPR SGEU Conference in Paris im Mai 2018. Außerdem möchte ich insbesondere den zwei Reviewern, Thurid Hustedt, Morten Egeberg, Yvonne Hegele, Jarle Trondal und Martin Weinrich für wertvolle Diskussionen und hilfreiche Kommentare danken.
- 2 Das Papier verwendet ausschließlich das männliche Genus und schließt dabei die weibliche Form ein.
- 3 Das sich auf die veränderten vertragsrechtlichen Grundlagen stützende (Art. 17(7) EUV), jedoch nicht selbst vertraglich geregelte Spitzenkandidatenverfahren, das bei den Europawahlen 2014 erstmalig Anwendung fand, hat die Kommission einmal mehr näher ans Parlament gerückt und das Amt des Kommissionspräsidenten politisiert.
- 4 Um die Anonymität der Interviewpartner zu wahren, wird von einer Auflistung der einzelnen Prozesse abgesehen. Die Nummerierung der Interviews ist zufällig.
- 5 Unterstreichungen in den Interviewziten bedeuten Betonungen der Interviewpartner.

Literatur

- Allison, Graham T.*, 1971: *Essence of Decision*, Boston: Little, Brown and Company.
- Bürgin, Alexander*, 2018: Intra- and Inter-Institutional Leadership of the European Commission President: An Assessment of Juncker's Organizational Reforms, in: *Journal of Common Market Studies*, 56, 4, S. 837-853.
- Christiansen, Thomas*, 2015: EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse und ihre Folgen für das politische System der EU, in: *integration*, 38, 1, S. 26-43.
- Döring, Holger*, 2007: The Composition of the College of Commissioners, in: *European Union Politics*, 8, 2, S. 207-228.
- Dunleavy, Patrick/Rhodes, Rod A. W.*, 1990: Core Executive Studies in Britain, in: *Public Administration*, 68, 1, S. 3-28.
- Egeberg, Morten*, 2012: How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective, in: *Pierre, Jon/ Peters, B. Guy (Hrsg.)*, *The SAGE Handbook of Public Administration*, Los Angeles: SAGE, S. 157-168.
- Egeberg, Morten/Gornitzka, Åse/Trondal, Jarle*, 2016: Organization Theory, in: *Torfin, Jacob/Ansell, Christopher K. (Hrsg.)*, *Handbook on Theories of Governance*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 32-45.
- Europäische Kommission*, 2014: Mitteilung des Präsidenten an die Kommission. Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission 2014-2019. C(2014) 9004.

- Gulick, Luther*, 1937: Notes on the Theory of Organization: With Special Reference to Government in the United States, in: *Gulick, Luther/ Urwick, Lyndall (Hrsg.)*, Papers on the Science of Administration, New York: Columbia University, S. 1-46.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*, 2013: Linking Agenda Setting to Coordination Structures: Bureaucratic Politics inside the European Commission, in: *Journal of European Integration*, 35, 4, S. 425-441.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian*, 2014: Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hustedt, Thuriid/Veit, Sylvia*, 2014: Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren, in: *der moderne staat*, 7, 2, S. 311-330.
- Juncker, Jean-Claude*, 2014: A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change.
- Kassim, Hussein*, 2006: The Secretariat General of the European Commission, in: *Spence, David/ Edwards, Geoffrey (Hrsg.)*, The European Commission, London: John Harper Publishing, S. 75-102.
- Kassim, Hussein*, 2016: What's new? A first appraisal of the Juncker Commission, in: *European Political Science*.
- Kassim, Hussein/Connolly, Sara/Dehousse, Renaud/Rozenberg, Olivier/Bendjaballah, Selma*, 2016: Managing the House: The Presidency, Agenda Control and Policy Activism in the European Commission, in: *Journal of European Public Policy*, S. 1-22.
- Kassim, Hussein/Peterson, John/Bauer, Michael W./Connolly, Sara/Dehousse, Renaud/Hooghe, Liesbet/Thompson, Andrew (Hrsg.)*, 2013: The European Commission of the Twenty-First Century. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam, New York: Elsevier.
- Nugent, Neill (Hrsg.)*, 2000: At the Heart of the Union: Studies of the European Commission, 2. Aufl. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Peters, B. Guy*, 1994: Agenda-setting in the European Community, in: *Journal of European Public Policy*, 1, 1, S. 9-26.
- Peterson, John*, 2012: The College of Commissioners, in: *Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.)*, The Institutions of the European Union, Oxford: Oxford University Press, S. 96-123.
- Radtke, Ina/Hustedt, Thuriid/Klennert, Anne*, 2016: Inter-Ministerial Working Groups as a Panacea for Coordination Problems? The Cases of Climate Adaptation, Immigration and Raw Materials in the German Federal Government, in: *der moderne staat*, 9, 1, S. 65-81.
- Schmidt, Susanne K.*, 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers, in: *European Union Politics*, 1, 1, S. 37-61.
- Simon, Herbert A.*, 1965: Administrative Behavior, New York: Free Press.
- Spence, David*, 2006: The President, the College and the Cabinets, in: *Spence, David/ Edwards, Geoffrey (Hrsg.)*, The European Commission, London: John Harper Publishing, S. 25-74.
- Trondal, Jarle/Bauer, Michael W.*, 2017: Conceptualizing the European Multilevel Administrative Order: Capturing Variation in the European Administrative System, in: *European Political Science Review*, 9, 1, S. 1-22.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey*, 2000: Legislative Politics in the European Union, in: *European Union Politics*, 1, 1, S. 9-36.
- Wille, Anchrit*, 2013: The Normalization of the European Commission. Politics and Bureaucracy in the EU Executive, Oxford: Oxford University Press.

Anschrift der Autorin:

Kristina Ophey, Universität zu Köln, Postfach 411020, 50870 Köln
E-Mail: ophey@wiso.uni-koeln.de

Matthias Döring, Stephan Löbel*

Street-Level Bureaucrats und Intermediäre: Beziehung auf Augenhöhe?

Zusammenfassung

Der Artikel untersucht die Beziehung zwischen Verwaltung und Intermediären, also von Klienten beauftragte Dritte, die die Interaktion mit den Verwaltungen übernehmen. Hierbei wird die ambivalente Rolle diskutiert, die diese Intermediäre im Zusammenwirken mit den *Street-Level Bureaucrats (SLB)* einnehmen. Auf Basis einer vergleichenden Fallstudie zweier Politikfelder werden Faktoren identifiziert, die die Interaktion zwischen beiden Akteuren charakterisieren. Auf Basis einer transaktionskostentheoretischen Perspektive werden vor allem die Spezialisierung und die Aggregationsfunktion von Intermediären als Vorteile für SLB identifiziert, wodurch Prozesse schneller und effizienter abgewickelt werden können. Darüber hinaus prägen aber vor allem zwei Faktoren die Interaktion maßgeblich: Das Selbstbild der *Street-Level Bureaucrats* sowie das Vertrauen in den Intermediären. Das dynamische Zusammenspiel dieser Faktoren wird in der vorliegenden Studie beschrieben.

Schlagwörter: Intermediäre, Street-Level Bureaucrats, Verwaltungsinteraktion, Transaktionskostentheorie, Koproduktion

Abstract

*Street-Level Bureaucrats and Intermediaries:
Interaction on a level playing field?*

This article investigates the relationship between administrations and intermediaries, third parties that are assigned by clients to take care of interactions with administrations. Hereby, the quite ambivalent role of those intermediaries is discussed. Building on data from a comparative case study, we identify factors that shape the nature of the interaction. From a transaction cost perspective, specialization as well as aggregation yield benefits for the street-level bureaucrat such as acceleration of processes. Beyond that, two factors stand out in characterizing the relationship: the self-perceived role of street-level bureaucrats as well as the trust in the specific intermediary. The dynamic interaction of both factors is described in the present study.

Keywords: intermediaries, street-level bureaucrats, citizen-state interactions, transaction cost theory, coproduction

Die Interaktion zwischen Verwaltungen und ihren entsprechenden Anspruchsgruppen, seien es Bürger¹ oder Unternehmen, ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus der Public Administration-Forschung gerückt (Jakobsen u.a. 2016). Hierbei existiert eine Vielfalt an Möglichkeiten unterschiedlicher Interaktionsformen. So können Private und Verwaltungen auf Augenhöhe miteinander oder hierarchisch zueinan-

* Beide Autoren haben zu gleichen Anteilen an der Erstellung dieser Studie beigetragen. Die Reihenfolge der Autorennamen ist rein zufälliger Natur.

der agieren, im Rahmen von Netzwerken, auf Basis bi- oder multilateraler Verträge oder auch informell. Diese verschiedenen Konzepte innerhalb des Möglichkeitsraums von Kooperationsformen werden als institutionelle Arrangements bezeichnet (*Brügge-meier* 2004, S. 333). Die Abgrenzung von öffentlicher und privater Leistungserbringung ist in den vergangenen Jahrzehnten unschärfer geworden. Viele staatliche Aktivitäten durchdringen heute die Grenzen von öffentlichem und privatem Sektor und durch die Privatisierungswellen bei öffentlichen Unternehmen in den 1990er Jahren liegen heute öffentliche Aufgaben teilweise oder ganz bei privaten Akteuren (*Klievink/Jansen/Tan* 2012, *Milward/Provan* 2003, *Selsky/Parker* 2005).

Neben dem Outsourcing öffentlicher Aufgaben an private Unternehmen, was seit Jahren intensiv diskutiert wird (*Dunleavy/Hood* 1994, *Girth u.a.* 2012, *Alonso/Clifton/Díaz-Fuentes* 2015), sind Intermediäre ein weiteres vielversprechendes Forschungsobjekt, um die vielfältige Komplexität von Verwaltungshandeln näher zu analysieren (*Brunzel* 2011, *Löbel/Paulowitsch/Schuppan* 2016). Grundsätzlich bezeichnet der Begriff „Intermediäre“ Organisationen, die zwischen zwei Feldern stehen – bspw. zwischen Markt und Staat (Arbeitgeberorganisationen, Kammern), zwischen Bürger und Staat (Verbände, Parteien, NGOs) oder zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Gewerkschaften). Bekannt sind vor allem Finanzintermediäre wie Banken, die den Raum zwischen Sparern und Kreditnehmern ausfüllen oder aber elektronische Marktplätze wie Amazon oder Ebay, die Kunden und Händler zusammenführen. In der vorliegenden Studie wurden Intermediäre untersucht, die im Auftrag von Unternehmen oder Bürgern tätig werden und an deren Stelle mit der öffentlichen Verwaltung interagieren – bspw. anstelle ihrer Kunden Anträge stellen oder der Verwaltung geforderte Informationen übermitteln. Das heißt, der Intermediärsbegriff wird im Folgenden etwas fokussierter interpretiert als in vergleichbaren Studien (*Esman* 1978, *Lascombes/Le Gales* 2007, *Dent/van Gestel/Teelken* 2007). Klassische Beispiele sind Architekten und Steuerberater, die für einen Bauherren Baugenehmigungen einholen oder für einen Steuerpflichtigen die Steuererklärung an die Finanzverwaltung weiterleiten und ggf. offene Fragen klären.

Die Gründe für die Beauftragung der Intermediäre durch Private sind hierbei vielfältig. Die Externalisierung von Transaktionskosten ist ein maßgeblicher Grund (*Bailey/Bakos* 1997, *Malone/Yates/Benjamin* 1987, *Sarkar/Butler/Steinfeld* 1995), jedoch können auch Werte wie Vertrauen und die Sicherung langfristiger Geschäftsbeziehungen (*Giaglis/Klein/O'Keefe* 2002, S. 232, *van der Heijden* 1996) relevant sein. Es lässt sich zudem vermuten, dass Bürger und Unternehmen neben der Entlastung hoffen, dass Intermediäre als Spezialisten die Interaktion mit der Verwaltung effektiver und effizienter gestalten.

Weitestgehend unerforscht ist, welche Wirkung Intermediäre auf die Arbeit und Entscheidungen der Verwaltung, personifiziert durch *Street-Level Bureaucrats (SLB)*, haben. Der vorliegende Artikel soll dazu einen ersten konzeptionellen Ansatzpunkt bieten. Dafür wird im Folgenden zunächst das Verhältnis von Intermediären und SLB theoretisch erläutert. Mit Hilfe zweier Fallstudien sollen die theoretischen Ausführungen empirisch untermauert und analysiert werden. Hierfür wurden die Verfahren zur Zulassung von Schwerlasttransporten sowie für Genehmigungen zur Inbetriebnahme von Anlagen unter Berücksichtigung des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG) analysiert. In beiden Fällen werden Intermediäre eingesetzt, die

die Interaktion zwischen Verwaltungen und Unternehmen vollziehen. Beide Felder sind technisch komplexe Verfahren, die ein hohes Maß an Fachwissen verlangen. Abschließend soll reflektiert werden, inwiefern das Handeln der Akteure sogar über den Erklärungsrahmen institutionsökonomischer Ansätze hinausgeht.

Der Artikel ist wie folgt gegliedert: In einem ersten Schritt sollen die konzeptionellen Grundlagen für das Verständnis der Interaktion zwischen Verwaltungen und Intermediären betrachtet werden. Hierfür werden die Funktionen von Intermediären ausgeführt und die besondere Rolle der *Street-Level Bureaucrats* erörtert. Danach werden die beiden Fallbeispiele sowie das methodische Vorgehen näher erläutert. Die Analyse der Interviews soll das Zusammenspiel von institutionellem Arrangement, Selbstbild der SLB sowie Vertrauen zwischen den Akteuren schließlich beleuchten.

Konzeptioneller Rahmen: Intermediäre und Street-Level Bureaucrats

Intermediäre

Intermediäre erfüllen der Literatur folgend verschiedene Funktionen für die Auftraggeber, für Märkte und somit indirekt auch für die Verwaltung als Adressaten des Intermediärs. In der internationalen Literatur sind die von *Bailey und Bakos* (1997) formulierten Funktionen am weitesten verbreitet (*Janssen/Sol* 2000, S. 408f.): Intermediäre können die Nachfrage (Kunden) und Produkte (Anbieter) zusammenführen und verdichten, um Skaleneffekte zu erzielen und Informationsasymmetrien zu reduzieren (Aggregation). Sie schützen sowohl die Kunden als auch die Anbieter vor opportunistischen Verhaltensweisen des jeweils anderen bzw. dritter beteiligter Akteure (*Trust*). Des Weiteren erleichtern sie Marktaktivitäten von Kunden und Anbietern und senken somit Betriebskosten (*Facilitation*). Schließlich können Intermediäre auch aufgrund ihrer Marktkennntnisse Kunden und Anbieter vermitteln und Beziehungen aufbauen (*Matching*). Zudem sammeln und filtern Intermediäre Informationen aus der Umwelt und entwickeln nach *Howells* (2006) durch ihre Schnittstellenkompetenz und Fachexpertise innovative Lösungen und Produkte.

Intermediäre sind zunehmend relevante Akteure im Verwaltungshandeln. Der *Facilitation*-Funktion von Intermediären kommt aufgrund unterschiedlicher Handlungslogiken von öffentlichem und privatem Sektor eine besondere Rolle zu. Beispielsweise ist für private Unternehmen vor allem eine zeitnahe und schnelle Antragsbearbeitung wichtig, während die Verwaltung besonderen Wert auf Richtigkeit und Vollständigkeit von Antragsunterlagen sowie auf Gleichbehandlung von Antragstellern legt, um unanfechtbare Entscheidungen sicherstellen zu können. Dementsprechend folgen Verwaltung und Privatwirtschaft nicht nur unterschiedlichen Motiven und Handlungslogiken, sondern sie sprechen teilweise auch unterschiedliche Sprachen. Dem Intermediären kommt daher die Rolle des Dolmetschers zu, der die Motivlagen und das Handeln beider Seiten versteht und dadurch eine reibungslosere Interaktion gewährleisten kann, die der ökonomischen Handlungslogik der Privatwirtschaft und den Ansprüchen an die Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung gerecht wird.

Street-Level Bureaucrats

Intermediäre agieren an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Bürgern bzw. Unternehmen. Dabei interagieren sie mittel- und unmittelbar mit Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, die die entsprechenden Fallentscheidungen ihrer Klienten vornehmen, den sogenannten *Street-Level Bureaucrats* (Lipsky 2010). Sie stellen das Scharnier zwischen „der Verwaltung“, den Bürgern und der Wirtschaft dar und sind die ersten und häufig die einzigen persönlichen Kontakte mit der Verwaltung. Lipsky beschreibt hierbei eine der Schlüsselrollen im Verwaltungshandeln des Staates, die in allen Sektoren Relevanz findet. Er schreibt diesen spezifischen Verwaltungsmitarbeitern verschiedene Charakteristika zu:

1. Sie haben direkten Kontakt mit Bürgern und anderen Klientengruppen.
2. Sie verfügen über Entscheidungsspielraum (*discretion*) gegenüber diesen Klienten.
3. Bei ihrer Aufgabenerfüllung leiden sie unter strukturell bedingten Ressourcenbeschränkungen.

Diese Eigenschaften führen zu einem inneren Rollenkonflikt bei den SLB (Maynard-Moody/Musheno 2012, Tummers u.a. 2012, Harrits/Møller 2013). Sie sehen sich einerseits als Beauftragte des Staates (*state-agent narrative*), die auf Basis von Rechtsnormen Anspruchsgruppen Zugang zu Leistungen gewähren bzw. Strafen erlassen. Hierbei nehmen SLB vorrangig die Perspektive des Staates ein und verstehen sich als *Gatekeeper*, die den Zugriff auf Staatsleistungen und die Einhaltung von Regeln regulieren.

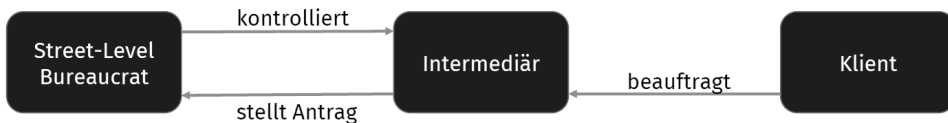
Im Gegensatz dazu steht die Einnahme der Kundenperspektive (*citizen-agent narrative*). SLB versuchen nach diesem Ansatz möglichst kundenfreundlich zu agieren und zu entscheiden. Dieser Grundkonflikt beeinflusst die Arbeit und das Selbstverständnis der Bürokraten und formt ihre Verhaltensweisen (Tummers u.a. 2012). Die Interaktion zwischen Klienten und SLB kann hierbei als Transaktion verstanden werden, bei der Beteiligte Ressourcen aufwenden und austauschen. Zentrale Ressourcen sind hierbei Zeit, aber vor allem Wissen – Sarangi und Slembrouck sprechen daher von einem „game of knowledge“ (1996, S. 37f.). Diese Transaktion ist jedoch durch eine grundlegende Asymmetrie von Macht, Wissen und anderen Ressourcen zwischen Verwaltung und Klienten charakterisiert (Lipsky 2010).

Das Konzept der SLB wurde in Politik- und Verwaltungswissenschaft intensiv untersucht und in verschiedenen Kontexten analytisch eingesetzt (Brodin 2012). Hierzu gehören klassische Faktoren wie Kontrollsysteme und Organisationskultur (Maynard-Moody/Musheno 2012, Evans 2010), aber auch der Einfluss von professionsbezogenen Werten (Schott/van Kleef/Noordegraaf 2016). Auch innere Rollenkonflikte (Tummers u.a. 2012) sowie Einstellungen gegenüber Zielgruppen wurden vermehrt untersucht (Baviskar/Winter 2016). Ergänzend wurden auch Umweltfaktoren, die die Arbeit der SLB unmittelbar beeinflussen sollen, bspw. neue Politiken und wie diese kommuniziert werden (Andersen/Jakobsen 2017) sowie das Verhalten und die Entscheidungsfindung bei Unsicherheit (Raaphorst 2017), untersucht.

Die (soziale) Interaktion zwischen SLB und ihren Klienten selbst, und inwiefern sie die Entscheidungsfindung der SLB beeinflusst, wurde dabei jedoch weitestgehend vernachlässigt (Raaphorst/Loyens 2018, S. 1f.). Die Nutzung von Ermessensspielräumen als zentrales Element von SLB ist häufig eine Entscheidung mit signifikanten Un-

sicherheiten (Evans 2015). Dabei basiert die Entscheidung nicht nur auf „harten Fakten“, sondern nicht selten auch auf einer sozialen Interaktion mit den Klienten (Dubois 2014). Dabei kann Kommunikation ein zentraler Faktor zur Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit von Klienten sein (Raaphorst/van de Walle 2017). Die Rolle von Intermediären auf das Entscheidungsverhalten von SLB wiederum soll im Zentrum dieser Arbeit stehen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Beziehung zwischen Intermediären, SLB und Klienten;



Quelle: Eigene Darstellung

Aufgrund des postulierten systematischen Ressourcenmangels von SLB ist Effizienz ein wichtiges Kriterium zur Selbstorganisation der eigenen Arbeit (Lipsky 2010). Sie versuchen den eigenen Aufwand möglichst zu reduzieren und, soweit möglich, an die Klienten zu externalisieren. Diese Übertragung von bürokratischen Lasten (*administrative burdens*) steigert bei den Klienten die anfallenden Kosten, vor allem in Form von *compliance costs* (Moynihan/Herd/Harvey 2014, Burden u.a. 2012). Gerade in Politikbereichen, die sich durch eine hohe Komplexität und Spezifität der Regulierung auszeichnen, kann dies bei den Klienten schnell zu einer Überforderung führen. Die Beauftragung von Intermediären ist hierbei eine Maßnahme der Klienten zur weiteren Übertragung dieser Kosten. Diese Intermediäre können durch Spezialisierung und Akkumulation von Expertenwissen die *compliance costs* potenziell leichter bewältigen, damit die SLB ihren Entscheidungsspielraum im Sinne der Klienten ausnutzen.

Im folgenden Abschnitt sollen die beiden Fallbeispiele vorgestellt werden. In einem ersten Schritt werden die Rahmenbedingungen der Themenfelder vorgestellt. Anschließend werden die Erkenntnisse aus den durchgeführten Interviews präsentiert. Die zentralen Erkenntnisse werden mit Zitation belegt und reflektiert. Die theoretischen Implikationen der Akteurskonstellationen sollen anschließend diskutiert werden.

Fallauswahl und -vorstellung

Die vorliegende Studie ist als *multiple embedded case study* (Yin 2011) konzipiert und verfolgt das Ziel, mit Hilfe mehrerer Beobachtungspunkte (Intermediären und Verwaltungsvertretern) innerhalb der Bereiche Genehmigungsverfahren für Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz in Deutschland (BImSchG) sowie Zulassungsverfahren von Großraum- und Schwertransporten (GST) das Verhältnis Verwaltung-Intermediär-Klienten zu untersuchen. Die Fallbeispiele sollen ein vertieftes Bild des Zusammenspiels zwischen Verwaltungen und Intermediären erzeugen und die Dynamik der Interaktionen veranschaulichen. Beide Fälle zeichnen sich durch eine besonders hohe technische und rechtliche Komplexität aus. Hinzu kommt eine hohe institutionelle Fragmentierung. Das heißt, der Aufwand bei Verfahren wird insbesondere dann erhöht, wenn mehrere Behörden an einer Entscheidung beteiligt werden müssen. Mit steigen-

der institutioneller Fragmentierung steigt auch der Koordinierungsbedarf zwischen den beteiligten Behörden, der Genehmigungsbehörde und dem Antragsteller bzw. Intermediär. Der BImSchG-Fall zeichnet sich darüber hinaus durch eine relativ homogene organisationale Anbindung aus (zentraler Ansatz). Im Falle der GST-Genehmigungen finden sich im Bundesländervergleich sowohl zentrale Organisationsansätze (Landesämter) sowie dezentrale Ansätze (Kommunen). Inwiefern bspw. eine dezentrale Organisationsform Einfluss auf die Vertrauensbildung hat, wird daher näher untersucht.

BImSchG

Seit 1974 gilt in Deutschland das Bundesimmissionsschutzgesetz. Es dient dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge und hat den Zweck, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen. Im Kern regelt das Gesetz die Voraussetzungen zur Inbetriebnahme von Anlagen sowie die entsprechenden Genehmigungsverfahren (§4-21 BImSchG) und wird von den Bundesländern ausgeführt. Die für den Vollzug des BImSchG zuständigen Behörden sind innerhalb der Länder die obersten Umweltbehörden (i.d.R. die Umweltministerien) sowie die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden (§47e Abs. 1 und 2 BImSchG). Da die Länder die Herren der Verfahren des BImSchG sind, ergibt sich eine hohe Heterogenität bzgl. des Ablaufs und der Anforderungen bei Genehmigungsverfahren. So teilen sich bspw. in einigen Bundesländern das Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, das Landesamt für Umwelt- und Arbeitsschutz sowie das Oberbergamt die Zuständigkeit für Genehmigungsverfahren. In anderen dominiert dagegen das Subsidiaritätsprinzip mit drei Stufen, indem die unteren Verwaltungsbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) sachlich zuständig sind und der Fachaufsicht der entsprechenden Regierungspräsidien unterliegen und als dritte Behörde das Landesministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft für die landesrechtliche Regelung mittels Verordnungen und Gesetzesentwürfen zuständig ist. Nicht nur die Genehmigungsverfahren zur Inbetriebnahme bzw. zur Änderung bei bestehenden Anlagen, sondern auch Vorschriften zum betrieblichen Umwelt- und Arbeitsschutz sind juristisch und technisch hoch komplex. Daher hat sich ein Geschäftsfeld für Unternehmen gebildet, in welchem intermediäre Ingenieurbüros die Betreiber bzw. potenzielle Betreiber von Anlagen beraten und in deren Auftrag die notwendigen Antragsverfahren übernehmen.

In diesem Fall wurden vier teilstrukturierte Interviews durchgeführt. Grundlage des Interviewleitfadens war eine Dokumentenanalyse von Gesetzestexten, Verordnungen, Handbüchern und frei verfügbaren Informationen. Um spezifische Besonderheiten ausschließen zu können, wurden die Geschäftsführer von zwei als Intermediär tätigen mittelständischen Unternehmen in zwei unterschiedlichen Flächenländern und die jeweils dazugehörigen entscheidungstreffenden Verwaltungseinheiten (Referatsleiter des Umweltministeriums und Referatsleiter des Landesamtes für Umweltschutz) befragt. Die Geschäftsführer sind Inhaber und Gründer ihrer Unternehmen und haben vor der Selbstständigkeit jahrelange Expertise im Umweltbereich, insbesondere in Bezug auf Genehmigungsverfahren, gesammelt. Sie verfügen somit über relevantes Fachwissen bei Genehmigungen, aber auch über vertiefte Kenntnisse der Verfahrensabläufe auf

Verwaltungsseite, was sie als Unternehmer zu geeigneten Dolmetschern zwischen Anlagenbetreibern und Verwaltung macht.

GST-Genehmigungen

Über 70 Prozent der wirtschaftlichen Güter werden in Deutschland auf der Straße transportiert. Aufgrund ihres Gesamtgewichts bzw. hoher Achslasten belasten jährlich rund zwei Millionen Großraum- und Schwertransporte (GST) die Verkehrsinfrastrukturen in besonderer Weise. Die Instandhaltung von Straßen ist mit sehr hohen Kosten verbunden, während der *Return on Investment* für die Staatskasse kaum messbar ist. Daher ist der Staat nicht nur an der Sanierung und dem Neubau von Infrastruktur interessiert, sondern auch an der Kostenvermeidung. GST sind auch für den normalen Verkehrsfluss mit besonderen Herausforderungen verbunden. So ist beispielsweise für einen überbreiten Transport, der nur durch die Mitnutzung der Gegenfahrbahn passieren kann, die Verkehrssicherheit für die anderen Teilnehmer am Straßenverkehr durch vielfältige Maßnahmen wie Umleitungen und Absperrungen zu gewährleisten. Entsprechend dieser komplexen Rahmenbedingungen existiert für GST ein aufwendiges behördliches Prüf- und Genehmigungsverfahren, bei dem verschiedene fahrzeug- und streckenbezogene Anträge zu stellen sind.

Die Genehmigung für einen GST wird vom Transportunternehmen bei der zuständigen Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde (EGB) – i.d.R. ist der Betriebssitz des Unternehmens ausschlaggebend, möglich ist aber auch der Ort des Fahrtantritts – auf der Basis eines bundesweit einheitlichen Formulars vom Disponenten des Unternehmens oder eines beauftragten Servicepartners beantragt. Als EGB fungieren dabei je nach Bundesland kommunale Straßenverkehrsbehörden (dezentraler Ansatz) oder nachgeordnete Behörden der Landesverwaltung (zentraler Ansatz). In den Bundesländern mit einem dezentralen Ansatz können alle eigenständigen Gemeinden bzw. Landkreise als Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde auftreten. Beim zentralen Ansatz sind extra geschaffene nachgeordnete Behörden der Landesverwaltung die EGB. Die EGB hat die geplanten Fahrtwege dahingehend zu prüfen und zu beurteilen, ob sie für einen GST geeignet sind bzw. ob und wie die Verkehrssicherheit (z.B. durch Auflagen) gewährleistet werden kann. Dabei sind grundsätzlich alle Gebietskörperschaften anzuhören, durch deren Zuständigkeitsgebiet ein Transport geführt werden soll. In der Regel sind daher eine Vielzahl von Akteuren – bspw. Polizeidirektionen, Straßenbaulastträger, kommunale Tiefbauämter, Statiker oder externe Ingenieurbüros – an einem Genehmigungsverfahren für GST beteiligt.

Das Genehmigungsverfahren verursacht sowohl für Unternehmen als auch für Verwaltungen einen enormen bürokratischen Aufwand. Denn im Prozess der Antragstellung sowie der Bearbeitung einer Genehmigung benötigen sowohl die antragstellenden Unternehmen als auch die öffentlichen Verwaltungen eine Vielzahl von Daten, u.a. Verkehrsdaten, Baustelleninformationen, Statik-Daten zu Baulastträgern, Daten zum Transportgut, sämtliche Vermessungsdaten des GST u.v.m. Zudem ist das Antragsverfahren für GST inklusive des vom Unternehmen einzureichenden Streckenvorschlages fachlich sehr anspruchsvoll und aufwendig. Daher hat sich ein Geschäftsfeld gebildet, in welchem spezialisierte Serviceunternehmen (Intermediäre) die Transport- bzw. Logistikunternehmen beraten und in deren Auftrag die notwendigen Antragsverfahren übernehmen.

In diesem Fall wurden sieben teilstrukturierte Interviews durchgeführt. Befragt wurden die Geschäftsführer zweier mittelständischer und eines Kleinstunternehmens, die verschiedene Services im Bereich GST anbieten. Die Geschäftsführer sind Inhaber und Gründer ihrer Unternehmen und alle drei haben vor der Selbstständigkeit jahrelange Expertise bei GST als Begleitfahrzeugfahrer gesammelt. Ihre Unternehmen arbeiten vornehmlich für Transport- bzw. Logistikunternehmen und übernehmen in deren Auftrag die notwendigen Antragsverfahren für ganz Europa. Daneben übernehmen sie die Begleitung von GST, organisieren nötige verkehrslenkende Maßnahmen, erstellen im Auftrag Streckenprotokolle und übernehmen die Vermessung von Fahrzeugen für GST. Auf Seiten der Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde wurden zwei stellvertretende Referatsleiter zweier Straßenverkehrsbehörden, der Referatsleiter eines „Landesbetriebes Straßenwesen“ eines Flächenlandes und der Geschäftsführer des bisher einzigen Verwaltungshelfers im Bereich GST befragt.

Fallbeschreibung und -analyse

Intermediäre – Eine Frage der Transaktionskosten?

Für die befragten Intermediäre ist offensichtlich, dass die Ressourcen der Verwaltung nicht für grundlegende Prüfungen ausreichen und daher eine stärkere Beteiligung ihrerseits das Antragsverfahren beschleunigt. Von einem effizienteren Gesamtprozess würden sie letztlich auch profitieren, da sie so ihren Kunden schneller zu einem Genehmigungs-/Ablehnungsbescheid verhelfen. Dies betonen grundsätzlich auch die befragten Verwaltungsvertreter:

„Die Rolle von privaten Dienstleistern in Zukunft könnte zunehmen – gerade bei Prüfverfahren und Inspektionen.“ (Interview 1)

Wesentlicher Grund ist die abnehmende Anzahl von Mitarbeitern mit der entsprechenden Fachkompetenz (in diesem Fall Ingenieuren), zugunsten von Juristen. Da jedoch die Belastungen der Verwaltung hinsichtlich Prüfungen und Inspektionen aufgrund europarechtlicher Vorgaben zunehmen, könnte der Rückgriff auf private Dienstleister nicht zu umgehen sein.

Nach Meinung der befragten Verwaltungsvertreter sind neben den unterschiedlichen personellen Ressourcen in den Fachbehörden heutzutage vor allem Herausforderungen bei der steigenden Bedeutung von Transparenz und Bürgerbeteiligung für längere Genehmigungsprozesse verantwortlich. So nehmen die Anzahl von Schlichtungsprozessen und Informationsveranstaltungen für Bürger in Bezug auf neue Anlagen genauso wie generelle Anfragen an die Behörden stetig zu. Daher wünschen sich die Verwaltungsvertreter, dass zur Entlastung Mediatoren mit Fachexpertise entsprechende Veranstaltungen vorbereiten, die zahlreiche Anfragen filtern, konsolidieren und somit die Behörden in die Lage versetzen, sich auf die eigentlichen Kernprozesse der Prüfverfahren und der Koordinierung der Verfahren zu konzentrieren.

Auch die befragten Intermediäre aus dem BImSchG-Bereich regen an, dass die öffentliche Verwaltung vermehrt Ingenieurbüros als Sachverständige mit einbezieht. Dabei betonen sie, dass nicht das Interesse besteht, hoheitliche Entscheidungen zu treffen, sondern vorbereitende und koordinierende Aufgaben übernommen werden. Die Ver-

waltungsvertreter betonen dabei vor allem, dass Intermediäre nicht in der Art beteiligt werden können, dass sie gleichzeitig Antragsteller und Prüforganisator sind, da solche Genehmigungen bei eventuellen Gerichtsverfahren (die nicht selten sind) keinen Bestand haben würden. Sollte ein Privater (Intermediär) an der Prüfung beteiligt werden, muss dies ein Gutachter sein, der seine Unabhängigkeit vom Antragsteller bzw. dem antragstellenden Intermediär nachweisen kann, um Rollenkonflikte zu verhindern.

Im Bereich des GST geht die Verwaltung bisher, bis auf eine Ausnahme – dem Verwaltungshelfer in Bayern –, nicht so weit, dass sie Intermediäre bewusst in Verfahren einbezieht. Das hat vor allem rechtliche Gründe, wie die Aussage eines Referatsleiters verdeutlicht:

„Die können mir meine Aufgaben, diese Anhörungen, die Überprüfung aus meinen Gesichtspunkten nicht abnehmen. Unsere Arbeit, die wir hier tun, hat sehr viel mit Ermessungsentscheidungen und hoheitlichen Festlegungen zu tun und das zu delegieren ist in Deutschland immer noch eine Schwelle, die erst mal überschritten werden will.“ (Interview 5)

Die Intermediäre bestätigen, dass sich ihre Eingriffe in verwaltungsinterne Prozesse auf einfache Prozesse wie die Koordination und Kommunikation und nicht auf inhaltliche Prozesse erstrecken:

„Wir kümmern uns um Genehmigungen, denn die werden nicht automatisch fertig. Es gibt Störungen, es gibt Probleme, es gibt Baustellen, einzelne Sachbearbeiter haben nicht immer die Sachkompetenz und so weiter und da wäre der Weg ganz einfach zu langsam, würde zu lange dauern, wenn wir das einfach laufen lassen würden.“ (Interview 8)

Nach Meinung der befragten Vertreter aus der öffentlichen Verwaltung beauftragen Anlagenbetreiber intermediäre Ingenieurbüros vor allem aufgrund der eigenen Überforderung mit der komplexen Materie und dem Verfahren. So ist ein Verfahren mit Unterstützung durch einen Intermediär oftmals schneller und steigert aufgrund seines Know-hows die Chance auf einen positiven Bescheid. Die befragten Intermediäre stellen fest:

„Zu uns kommen viele, die schon einen Antrag gestellt und es nicht hinbekommen haben. [...] Wenn man sich jetzt die Verfahren anschaut und sagen wir mal die Einfachheit eines Verfahrens von vor 10 Jahren zu der Komplexiertheit eines Verfahrens heute, sehen wir nicht pessimistisch in die Zukunft. [...] Wir können die Verfahrensdauer verkürzen und erhöhen die Effizienz der Verfahren. Auch wenn wir im Rahmen der Genehmigungsverfahren keinerlei Möglichkeiten sehen, aktiv Druck auf die Verwaltung auszuüben und das Verfahren bewusst in eine bestimmte Richtung zu lenken.“ (Interview 9)

Eine Ausführung der Antragstellung durch einen Intermediär stellt somit aus Sicht der Betreiber häufig das günstigere institutionelle Arrangement gegenüber einer eigenen Antragsstellung dar.

Insgesamt tragen Intermediäre aus Sicht aller Befragten als erfahrene Ingenieurgesellschaften zu einer wesentlichen Entlastung für die Anlagenbetreiber – als auch für die Verwaltung – bei Genehmigungsverfahren bei, da für die Antragstellung ein hohes Spezialisten- und Verwaltungswissen erforderlich ist. Dieses Wissen als Anlagenbetreiber vorzuhalten ist aus Transaktionskostensicht nicht sinnvoll. Auch für die Verwaltung wird nach Aussage eines Referatsleiters *„das Leben einfacher“*, wenn erfahrene Ingenieurgesellschaften die Verfahren begleiten. Daher verweisen Verwaltungsmitarbeiter potenzielle Antragsteller zu Beginn eines Genehmigungsverfahrens oftmals auf regionale Industrie- und Handelskammern hin, die über Listen von geeigneten interme-

diären Ingenieuren verfügen. Unmittelbare Empfehlungen von Behörden werden jedoch nicht ausgesprochen, da die Behörde durch eine direkte Empfehlung Einfluss auf den Wettbewerb nehmen und ihre Neutralität nicht wahren würde. Dies ist zumindest die offizielle Aussage; so gibt es klare Hinweise, dass Intermediäre die Anlagenbetreiber nicht nur hinsichtlich des Antrages, sondern auch bezüglich des Standorts beraten und diesen danach aussuchen wo geringe Verwaltungsaufwände zu erwarten sind. Deutlich wird dies anhand folgender Aussage eines Intermediärs:

„Aufgrund der besonderen Langsamkeit von Genehmigungsverfahren in bestimmten Bundesländern berate ich auch hinsichtlich des Standorts. So empfehle ich Anlagenbetreibern, die noch nicht auf einen Standort festgelegt, sind Folgendes: „Guck lieber nach diesem Standort im Bereich dieser Behörde – da ist die Zusammenarbeit erfahrungsgemäß unkomplizierter und einfacher“. (Interview 3)

Aus diesem Grund wäre schon vorstellbar, dass die Verwaltung versucht Intermediäre, die zu starken wirtschaftspolitischen Einfluss nehmen, „zu umschiffen“.

Die Vorteile eines Intermediärs bei der Antragstellung für die Verwaltung liegen darin, dass Intermediäre die Gegebenheiten in den jeweiligen Bundesländern kennen. Dadurch werden Antragsanforderungen weniger hinterfragt und es sind deutlich weniger Rückfragen zu klären. In Ausnahmefällen erledigen Intermediäre sogar Unterstützungsleistungen, wie bspw. den Transport von Antragsunterlagen zwischen den Behörden, um verwaltungsinterne Prozessschritte zu überbrücken und somit den Gesamtprozess effizienter zu gestalten. Allerdings gilt dies nur, wenn der Intermediär Kenntnisse über die regionalen Besonderheiten und die typischen Verfahrensweisen der Genehmigungsbehörden hat. Ist dem nicht so, gestaltet sich die Zusammenarbeit nach Meinung der befragten Verwaltungsvertreter oftmals zeitaufwendiger und ist mit Mehrarbeit verbunden. Deutlich wird dies anhand folgender Aussage der Verwaltungsmitarbeiter:

„Dann muss man da schon wieder diskutieren, nach dem Motto: In einem anderen Bundesland ist das unüblich, die verlangen das dort nicht. Da erleichtert es die ganze Geschichte, wenn Sie einen Player haben, der uns kennt, der unsere Anforderungen kennt und dann die Antragsberatung auch relativ vereinfacht durchgeführt werden kann, weil die genau wissen, was wir fordern.“ (Interview 2)

Nach Aussage der Intermediäre ist ein Genehmigungsantrag rund 25% schneller gegenüber einer alleinigen Beantragung, wenn ein Intermediär beauftragt wird. Ein Grund für die schnellere Beantragung sind die Regelungen nach § 47 STVO. Diese ermöglichen dem Antragsteller einen relativ unkomplizierten Wechsel seiner Erlaubnis- und Genehmigungsbehörde. Ein entscheidendes Kriterium für die Wahl und den Verbleib eines Intermediärs bei einer EGB ist dabei das Dienstleistungsverständnis der Behörde. Dies bestätigt ein Intermediär:

„Unsere erste Behörde war nicht bereit, personell aufzustocken und macht nur Dienst nach Vorschrift. Daher haben wir gesagt, dann muss irgendwie eine zweite Behörde her, weil das geht einfach nicht mehr, dass Transporte teilweise stehenbleiben, weil die Herrschaften um 15 Uhr Feierabend machen. Unsere jetzt vornehmlich genutzte Behörde sieht sich als Dienstleister: Da fängt der Erste morgens um sieben an und der Letzte geht frühestens um 17 Uhr. Wenn sie mal nicht da sein sollten, sagen sie Bescheid und wenn wir ein erhöhtes Aufkommen haben, reagieren sie flexibel.“ (Interview 10)

Ergänzend ist die Aussage eines anderen Intermediärs zu verstehen:

„Es geht heute darum, dass die Genehmigung so schnell wie möglich fertig wird. Daher haben wir eine Niederlassung in einem weiteren Bundesland, um GST zu beantragen, die nur innerhalb dieses Bundeslandes fahren. Das geht schneller.“ (Interview 11)

Es lässt sich also festhalten, dass Serviceunternehmen, die im Auftrag Antragsverfahren für GST übernehmen, sich dort ansiedeln, wo sie die Genehmigungen schnell und günstig bekommen. Die Aussagen verdeutlichen zudem, dass teilweise gute Beziehungen zwischen den Mitarbeitern auf der Sachbearbeiterebene in den Fachbehörden und den Intermediären bestehen und ein gewisses „Vertrauensverhältnis“ entsteht. Dies kann soweit führen, dass die Verwaltung sich auf einzelne Wünsche von Intermediären einstellt und eine gewisse Identifikation zwischen Verwaltung und Intermediär entsteht.

Insgesamt betrachtet nehmen Transaktionskosten eine entscheidende Rolle für die Funktionalität der Arrangements mit Intermediären ein. Diese Aspekte bestimmen jedoch nicht ausreichend, in welcher Art und Weise SLB und Intermediäre miteinander interagieren. Im folgenden Abschnitt wird hierauf tiefer eingegangen.

Intermediär oder Verwaltung: Wer ist eigentlich „Herrin des Verfahrens“?

Das Verhältnis Verwaltung-Intermediär beschreiben die befragten Verwaltungsmitarbeiter aus dem GST-Bereich als kooperativ:

„Wir wollen die Infrastruktur schützen, er will jeden Transport durchbringen und wir wissen, dass wir uns mit unterschiedlichen Adressen irgendwo in der Mitte treffen müssen. Und da ist gegenseitiges Anhören und Verständnis für den Anderen wichtig, allerdings nicht immer auf beiden Seiten gegeben.“ (Interview 6)

Dies deckt sich mit dem Verständnis der befragten Intermediäre, die Folgendes aussagen:

„Wir haben alle das gleiche Ziel. Die haben die Aufgabe, dass der Schwertransport laufen soll und müssen alles begutachten und wir haben die gleiche Aufgabe von der anderen Seite. Wenn wir uns in der Mitte treffen, kann das ja nur im Interesse der Wirtschaft sein.“ (Interview 8)

Alle Befragten betonen in diesem Zusammenhang, dass ein reger Kontakt und Austausch sowohl im kurzfristigen als auch im längerfristigen Tagesgeschäft vor allem zwischen der EGB und den Intermediären, aber auch zwischen anzuhörenden Behörden und den Intermediären besteht. Exemplarisch dafür stehen folgende Aussagen der Intermediäre:

„Alle paar Monate besprechen wir im Amt, wie die Auftragslage ist, ob es Auftragsspitzen gibt und zeitweise mehr Sachbearbeiter gebraucht werden, wenn es Probleme gegeben hat, über bestimmte Projekte, wo was besser gemacht werden kann usw. Auch haben wir natürlich Sachbearbeiter in anzuhörenden Behörden, die uns bei Problemen helfen. Umgekehrt kommt es genauso vor, dass uns ein Sachbearbeiter anruft und nach einem Tipp fragt, wenn er sich nicht schlüssig ist.“ und „Es geht hin und her. Wir bekommen manchmal Informationen, die geben wir auch durchaus dann an die Behörde weiter. [...] [I]m letzten Jahr ist das Reglement für die technischen Genehmigungen stark geändert worden und wir bekamen das über den Fachverband schneller als die Behörden über den Bundesanzeiger. Daher haben wir dies dann natürlich weitergeleitet. Im Gegenzug bekommen wir verwaltungsinterne Informationen, bspw. zu eventuellen Baustellen, bereits vorab von unserer Behörde.“ (Interview 9)

Die befragten Intermediäre aus dem BImSchG-Bereich äußerten, dass „*die Kenntnis regionaler Befindlichkeiten*“ und eine „*gemeinsame Sprache*“ wesentliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Gestaltung von Genehmigungsverfahren sind. Die „gemeinsame Sprache“ führt nach Meinung aller Befragten nicht nur zu guten Beziehungen zwischen den Mitarbeitern auf der Sacharbeiterebene in den Fachbehörden und den Intermediären, sondern letztlich auch zu einem „*Vertrauensverhältnis*“. Ein nicht zu vernachlässigender Aspekt ist, dass die informellen Kontakte sich im Wesentlichen auf die Arbeitsebene, also die *Street-Level Bureaucrats*, beschränken. Diese informellen Beziehungen sowie die Kenntnisse um die regionalen Besonderheiten versetzen die Intermediäre in die Lage, den Antrag den ortsüblichen Besonderheiten anzupassen und so in gewisser Weise die Arbeit der Verwaltung zu erleichtert. Denn die Behörden müssen in der Folge seltener Einwände verfassen oder Nachforderungen stellen. Einer der befragten Intermediäre aus dem Bereich BImSchG beschreibt sogar, dass er von sich aus die Koordinierung der Fachbehörden übernimmt, da die zuständige Genehmigungsbehörde dieser Rolle (aus Sicht der Anlagenbetreiber) nicht in ausreichend effizienter Weise gerecht wird und eine ungewöhnlich lange Verfahrensdauer zu beklagen ist. Daher findet derzeit faktisch eine Doppelarbeit statt, da sowohl die Genehmigungsbehörde als auch der Intermediär die Fachbehörden koordinieren und die Verwaltungsmitarbeiter der Fachbehörden beide Akteure informieren. Da die Koordination „*im Rücken*“ der federführenden Behörde stattfindet, ist diese Doppelarbeit derzeit auch nicht aufzulösen.

Insgesamt betonen alle befragten Verwaltungsmitarbeiter, dass ein Intermediär nicht zwangsläufig den Verwaltungsaufwand reduziert oder „gern gesehen ist“. So gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Intermediären, die kein hohes Qualitätsbewusstsein haben, schwierig, da diese häufiger versuchen, Einfluss auf den Genehmigungsprozess zu nehmen („*vor allem mit Betteleien*“):

„So mancher so genannter Berufsspezialist ist ein Blindfisch, der von nichts Ahnung hat und auch nur Stress macht.“ (Interview 7)

Die Referatsleiter schätzen an Intermediären vor allem

„das Know-how bei den Profis, denn dann ist der Antrag gut vorbereitet und detaillierte Streckenprotokolle angefertigt worden. Umso detaillierter man so was vorbereitet, haben wir natürlich Vertrauen, weil wir wissen, wir können nicht rausgehen und gucken. Ein Serviceunternehmen mit BF3-Fahrer hat uns als Behörde die Streckenkenntnisse voraus. Wir sind Schreibtischtäter. Wir können nicht nachmessen, ob er um den Kreisverkehr kommt und wenn er der Meinung ist, er kommt da rum, wenn er rechts den Pfeiler vor der Tanne zieht, dann würden wir ihm das vielleicht mit den entsprechenden Auflagen genehmigen. Ist uns lieber, als wenn er einfach sagt, dass alles passt!“ (Interview 7)

Die mangelnde Ortskenntnis der Sachbearbeiter in den EGB ist nicht unproblematisch. Einerseits könnten so die Auflagen nicht beurteilt und in der Folge einfach übernommen oder rausgestrichen werden, andererseits könnten, aufgrund des Vertrauens in bestimmten Unternehmen, Anträge nicht mehr in der Tiefe fachlich geprüft werden. Dies verdeutlichen auch Aussagen eines Intermediärs:

„Uns haben die Behörden schon mehrfach bestätigt, dass sie unser Protokoll fast blind anerkennen, weil es immer stimmt, so detailliert ist und es in 20 Jahren im Nachgang noch nie Probleme mit einem unserer genehmigten Anträge gab.“ (Interview 11)

Für die befragten Intermediäre stellt dieser Umstand einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten dar und ist auch wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Gestaltung von Genehmigungsverfahren bei GST:

„Kenntnis sowie gute und aktuelle Dokumentation der regionalen Strecken – und zwar bundesweit – ist neben der Kenntnis der Regelungen und einem freundlichen Umgang und Vertrauen entscheidend in unserem Geschäftsfeld. Vertrauen müssen sie sich allerdings erst erarbeiten.“ (Interview 9)

Obwohl Probleme und Herausforderungen wie Kostendruck, Ressourcen- und Fachkräftemangel bereits heute zu spüren sind, sehen sich Intermediäre nicht in der Lage, aktiv Druck auf Verwaltungshandeln auszuüben. So bleibt die Behörde aus ihrer Sicht stets „*Herrin des Verfahrens*“ und achtet auf Prüf- und Genehmigungsverfahren, deren Unabhängigkeit nicht angezweifelt werden kann und somit juristisch Bestand hat. Ein Rückzug der Verwaltung allein, weil der Intermediär Aufgaben informell erledigt, sei ausgeschlossen. Alle Befragten betonen also, dass es im Rahmen von Genehmigungsverfahren keinerlei Möglichkeiten gibt, aktiv Druck auf die Verwaltung auszuüben und das Verfahren bewusst in eine bestimmte Richtung zu lenken. Allerdings handelt es sich bei Genehmigungsverfahren bei GST häufig um Ermessensentscheidungen, u.a., da aufgrund der kumulativen Zusammenstellung der Prüfergebnisse der angehörten Verwaltungen häufig bis zu 100 Seiten lange Bescheide entstehen, weshalb die EGB angehalten sind, sämtliche Auflagen so zusammenzustellen, dass der Bescheid für den Antragsteller und für die Polizei nachvollziehbar ist. So kann die EGB entscheiden, welche Auflagen in den Bescheid aufgenommen werden, wenn die Anhörung inkonsistente oder sich widersprechende Auflagen ergeben hat. Daher könnten die bereits beschriebenen Vorgespräche, informellen Kontakte und Vertrauen in das Know-how eines Unternehmens ausreichend sein, um indirekt Einfluss auf das Genehmigungsverfahren auszuüben. Dies verdeutlichen folgende Aussagen der Intermediäre:

„Es hängt bei fast allen am Sachbearbeiter, was dabei rauskommt. [...] [E]s gibt manche, wenn man da anruft und sagt, dass es dringend ist oder dass der Kunde etwas vergessen hat, dann machen die das auch und dann gibt es welche, die sagen, dass es stur danach geht, wann die Anträge gekommen sind und dann können sie in drei Wochen mal wieder nachfragen.“ (Interview 10)

oder

„Es sind überall Menschen. Die Kunst der Zusammenarbeit ist, wie man in die Behörde ruft und seine Dringlichkeit, ich sag mal augenscheinlich und sinnvoll kommuniziert. Wenn einer ständig nur an der Röhre ist und drängelt, wird er sich selber aus dem Geschäft ziehen.“ (Interview 11)

beziehungsweise

„Bei Erstkunden bitten wir unsere Behörde den und den Sachbearbeiter einzusetzen, weil der ist schneller und besser.“ (Interview 11)

Dass die Ermessungsspielräume häufig ungünstig für Antragsteller ausfallen, beschreiben die Referatsleiter wie folgt:

„Na ja, es gibt Länder bzw. Behörden, die fangen bei 80 Tonnen überhaupt erst zu rechnen an. Wir bei 41,8 Tonnen. Die sagen, hier ist schon mal ein 150 Tonnen-Transport lang gefahren, der hatte zwei Auflagen, die zwei Auflagen geben wir jetzt immer, obwohl sie vielleicht gar nicht notwendig sind.“ (Interview 6)

Die befragten Intermediäre im BImSchG-Bereich gehen davon aus, dass die Fachbehörden die von ihnen gestellten Anträge nicht mehr in der Tiefe fachlich prüfen, da diese in Bezug auf den Intermediär nach Aussage der Verwaltungsmitarbeiter häufig fragen:

„Was sollen wir da noch prüfen? Die wissen doch, was gemacht werden muss.“ (Interview 3)

In diesem Zusammenhang bezweifeln die Intermediäre sogar, dass die Verwaltung überhaupt noch prüft, sondern stattdessen die Prüfergebnisse nur noch zusammenfasst und nach Aussage der Intermediäre, *„dabei manchmal noch nicht mal wisse, was [der Sachbearbeiter] da schreibt“*. Als Grund hierfür sehen die Intermediäre vor allem, dass die öffentliche Verwaltung *„permanent unterbesetzt erscheint.“* Dennoch weisen die Intermediäre die Annahme zurück, dass sie tatsächlich nicht nur Entscheidungen vorbereiten, sondern diese auch treffen. Inwiefern dies als eine sozial erwünschte Aussage einzuordnen ist, ist schwer zu beurteilen, aber möglich.

Insgesamt scheint es so, dass die SLB aufgrund fehlender Expertise offensichtlich in hohem Maße auf die Arbeit der Intermediäre angewiesen sind – auch wenn sie gleichzeitig die Unabhängigkeit ihrer Entscheidung betonen – und somit ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis zwischen Intermediär und Verwaltung besteht. Diese Abhängigkeit wird aufgrund eines hohen Vertrauensverhältnisses zu etablierten Intermediären jedoch kaum kritisch reflektiert. In der Folge sind die Behörden offenbar nicht immer „Herrin des Verfahrens“.

Theoretische Einordnung der Fallanalyse

Die Ergebnisse der Fallstudien sollen im folgenden Abschnitt theoretisch eingeordnet werden, um einen analytischen Rahmen für die Interpretation der Wirkung von Intermediären auf die Interaktion mit Verwaltungen zu konzeptionalisieren.

Aus transaktionskostentheoretischer Perspektive (Williamson 1981) sind Arrangements mit Intermediären für SLB aus verschiedenen Gründen vorteilhaft:

1. Durch die Spezialisierung der Intermediäre für die jeweiligen Antragsverfahren sinken die Informations- und Suchkosten. Intermediäre verfügen normalerweise über die notwendige Expertise, um Fachinformationen für die Anträge zu beschaffen und sogar in Vorleistung zu gehen, um somit der prüfenden Behörde den Prüfungsvorgang zu erleichtern. Intermediäre sind darüber hinaus auch in der Lage, die fachspezifische Sprache der Antragsbehörden zu sprechen. Gerade weniger professionalisierten Privaten fällt dies häufig schwer, was für beide Seiten zu erhöhten Transaktionskosten führen kann.
2. Ihre Aggregationsfunktion führt dazu, dass Verhandlungs- und Vertragskosten reduziert werden, da mehrere Anträge unterschiedlicher Privater durch den Intermediär gebündelt werden. Informationen zur Korrektur von Anträgen, zu beachtende Regelungen, erforderliche Unterlagen etc. müssen dadurch im besten Fall nur einmalig kommuniziert werden und werden für alle anderen Anträge des Intermediärs berücksichtigt. Dies führt auch zu potenziell sinkenden Konflikt- und Durchsetzungskosten.

Diese Rationalität zeigt sich in den Fallstudien nicht zuletzt darin, dass Verwaltungen privaten Antragstellern mitunter explizit Intermediäre empfehlen, um die Abwicklung

effizienter zu gestalten. Sie loben das Expertenwissen, die Ersparnis bei Nachfragen gerade zu regionalen Besonderheiten sowie die Professionalität bei der Vorbereitung und Abwicklung von Anträgen. Dies gilt umso mehr für etablierte Intermediäre, aber auch bei den „schwarzen Schafen“ der Branche gelingt es den Verwaltungen noch, einen Mehrwert zu erlangen.

Nichtsdestotrotz ist den SLB bewusst, dass Intermediäre in der Rolle des Dienstleisters eines Privaten agieren, wodurch opportunes Handeln vorausgesetzt werden muss. Um diese Unsicherheit zu kontrollieren, müsste also trotz der Vorteile intermediärer Arrangements ein Maß an bürokratischer Kontrolle beibehalten werden. Gerade in sehr fach- und lokalspezifischen Bereichen kann dies jedoch zu erheblichen Überwachungskosten führen. Diese Überprüfung bleibt in den meisten beschriebenen Fällen jedoch sehr begrenzt. Ein Grund hierfür sind mangelnde Ressourcen. So verfügen die meisten EGB über unzureichende personelle Ressourcen bezogen auf Zeit und Fachwissen. In diese transaktionsspezifischen Kompetenzen zu investieren, ist jedoch äußerst kostspielig, weswegen in den beschriebenen Fällen quasi eine „*make-or-rely*“-Entscheidung getroffen wird. Das institutionelle Arrangement erhält hierdurch die Charakteristika einer hybriden Organisationsform, in der die Dienstleistung durch die Behörde in Kooperation mit marktwirtschaftlichen Akteuren erstellt wird. Diese Konstruktion scheint sich jedoch eher emergent entwickelt zu haben.

Im Gegensatz zu den klassischen *make-or-buy*-Entscheidungen spielt hierbei jedoch Vertrauen eine zentrale Rolle, da aus transaktionskostentheoretischer Sicht eine Detailüberwachung ineffizient wäre. Daher können sowohl SLB als auch Intermediäre bemüht sein, die Beziehung durch Vertrauen zu stabilisieren (Jensen/Meckling 1976). Egoistisches Verhalten der Intermediäre wird hierdurch als unwahrscheinlicher wahrgenommen, wodurch Überwachungskosten eingespart werden (van Puyvelde u.a. 2012). Expertise kann die Vertrauensbildung zwar erleichtern (Snizek/van Swol 2001), jedoch nicht ersetzen. Maßgeblich für die Bildung von Vertrauen ist ein Lernprozess über mehrere erfolgreiche Interaktionen hinweg (Lewicki/Tomlinson/Gillespie 2006).

Diese Facetten spiegeln sich auch in den Fallstudien wider. Dass Sachbearbeiter bzw. SLB explizit auf die Vorzüge von Intermediären verweisen, zeigt deren Vorteilhaftigkeit bezüglich niedrigerer Transaktionskosten für die *Street-Level Bureaucrats*. Wenn ein Vertrauensverhältnis erreicht wurde, werden diese Verfahren schneller und effizienter abgeschlossen, da diese auch weniger intensiv geprüft werden. In vielen Fällen vertrauen die SLB ausdrücklich auf die Expertise der Intermediäre, da eigene Ressourcen (Zeit und Wissen) begrenzt sind. Mitunter sind sie sogar davon abhängig. Die besondere Rolle des Vertrauens wird klar in den Interviews reflektiert. Sachbearbeiter und Verwaltungen unterscheiden sehr eindrücklich zwischen Intermediären, mit denen gute Erfahrungen gemacht wurden und deren Expertise und Kooperationsbereitschaft mehrfach unter Beweis gestellt wurde sowie den „schwarzen Schafen“. Expertise allein ist hierbei keine hinreichende Bedingung für Vertrauen und erst recht kein Surrogat. Die Interaktion zwischen beiden Akteuren ist auch in den untersuchten Beispielen stark von zwischenmenschlicher Kommunikation geprägt.

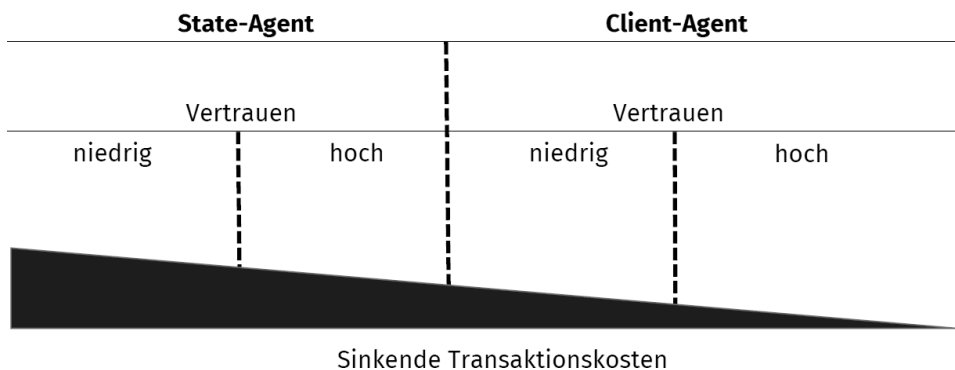
Hinzu kommt, dass die SLB ihr Verhältnis zu den Antragstellern und Intermediären unterschiedlich interpretieren. In den Fallstudien konnten Hinweise auf die widersprüchlichen Selbstbilder des *state-agent* sowie des *citizen-agent* (Maynard-Moody/Musheno 2000) identifiziert werden. Manche Sachbearbeiter sind vor allem auf die Einhaltung der gesetzten Regeln und eine möglichst ordnungsgemäße Fallbearbeitung

bedacht, fokussieren sich auf die stringente Regelüberprüfung und ignorieren jegliche Eingaben der Intermediäre. Hierbei ist jedoch davon auszugehen, dass die Transaktionskosten höher ausfallen, da Prüfungsvorgänge sorgfältiger, aber auch Auflagen an die Klienten der Intermediäre umfassender sein können.

Andere EGB zeigen sich dagegen sehr viel aufgeschlossener gegenüber den Belangen der Antragsteller und inkorporieren diese stärker in ihre Arbeit. Einige EGB scheinen, ähnlich wie in vorhergehenden Studien im sozialpolitischen Bereich gezeigt (bspw. *Maynard-Moody/Musheno* 2012, *Tummers/Rocco* 2015), zur Einnahme einer *citizen-agent narrative* zu neigen. Prüfungsvorgänge fallen dadurch weniger intensiv aus. Dies wird umso stärker befördert, je mehr die SLB reflektieren, dass an Genehmigungsverfahren dieser Art häufig Wirtschaftsinteressen gekoppelt sind. Dies kann dazu führen, dass Anträge eher genehmigt werden, gerade wenn regionalspezifische wirtschaftspolitische Interessen in den Abwägungsprozess einfließen.

Abbildung 2 skizziert, wie die aufgeführten Faktoren Selbstbild und Vertrauen zu einer Senkung der Transaktionskosten aus Sicht der SLB führen können. Der betriebene Prüf- und Kommunikationsaufwand reduziert sich bei einer Identifikation mit den Antragstellern bzw. Intermediären. Entwickelt sich aufgrund von guten Erfahrungen der letzten Transaktionen ein Vertrauensverhältnis zwischen beiden Parteien, so senkt dies die Überwachungskosten zusätzlich. Unklar bleibt in den vorliegenden Fallstudien jedoch, ob die Tendenz zur Vertrauensbildung und Identifikation mit den Antragstellern mit der Ressourcenknappheit der jeweiligen EGB korreliert.

Abbildung 2: Effekt von Rollenbild und Vertrauen auf Transaktionskosten des SLB



Quelle: Eigene Darstellung

Inwiefern lassen sich die beobachteten Phänomene durch andere theoretische Rahmen der Verwaltungsforschung abbilden? Das Leitbild der kooperativen Verwaltung (*Benz* 1992) bietet einen weiteren Zugang zur Erklärung des Verhältnisses zwischen Behörden und Intermediären. Im Rahmen dieses Ansatzes rücken Verhandlungen zwischen Verwaltung und Adressaten in den Vordergrund. Gerade zur Überbrückung von konfliktären Interessenslagen (bspw. umweltpolitisch vs. arbeitsmarktpolitisch) können Verhandlungen das „sanfte“ Erreichen der Einhaltung von Regeln ermöglichen. Im Vergleich zu den beschriebenen Fällen kann festgestellt werden, dass die Interaktionen tatsächlich häufig den Charakter einer Verhandlung haben, gerade wenn Auflagen für

Genehmigungen festgelegt werden müssen. Allerdings wird hierbei das mitunter erhebliche Abhängigkeitsverhältnis der EGB vernachlässigt. Die Beschreibung des Machtverhältnisses ist in den beschriebenen Beispielen durchaus diffus. Formell besitzen die EGB die Macht, Anträge abzulehnen. Die Intermediäre besitzen in diesem Sinne auch keine besondere politische Macht, um Druck ausüben zu können. Die fachliche Grundlage für die Entscheidungen ist für EGB aber nur schwer zu entwickeln, weswegen sie häufig auf die Intermediäre angewiesen sind.

Des Weiteren kann die Interaktion zwischen EGB und Intermediären als Koproduktion verstanden werden (*Parks* 1982). Durch die Integration der „Konsumenten“ in den Erstellungsprozess soll die Qualität der Leistungen gesteigert und die Zufriedenheit der Kunden erhöht werden (*Bovaird* 2007). Aufgrund der Regelungen des § 47 StVO entsteht ein Pseudomarkt bei den Verfahren zum GST, in dem sich die Intermediäre der Fallstudien explizit Behörden suchen, die sich offener für Koproduktion zeigen. Die höhere Zufriedenheit der Intermediäre mit den entsprechenden EGB sowie die schnellere Abwicklung der Verfahren wären Indizien für diesen Zusammenhang. Die vorgestellten Fallstudien zeigen hierbei auf, dass Koproduktion entsprechend nicht nur Vertrauen in Verwaltung stärken kann (*Fledderus/Brandesen/Honingh* 2013), sondern wiederum das Vertrauen der Behörde in die Koproduzenten das Auftreten und Ausmaß der Koproduktion beeinflusst.

Abschließend lässt sich festhalten, dass aufgrund der Fallauswahl und der methodischen Ausgestaltungen verschiedene Limitationen, die bei der Bewertung und Interpretation der Ergebnisse zu beachten sind, bestehen. Zunächst ergeben sich einige Einschränkungen durch die Abgrenzung und den Umfang der Fallstudien. Die Anzahl der geführten Interviews ist für die Abdeckung der genannten Fallstudien hinreichend gewesen, aber dennoch gering. Die Datengewinnung durch Interviews mit Intermediären und Verwaltungsvertretern ohne die Berücksichtigung der Kunden blendet einen wichtigen Aspekt des multiplen Prinzipal-Agenten-Problems aus.

Fazit

Der vorliegende Artikel untersuchte die Interaktion zwischen Verwaltungen und Intermediären. Dabei wurde das Verhältnis aus transaktionskostentheoretischer Perspektive beschrieben. Darüber hinaus wurden jedoch das Rollenverständnis des SLB sowie das Vertrauen in den Intermediär als maßgebliche Faktoren herausgearbeitet, die das Entscheidungsverhalten von SLB beeinflussen. Diese Erkenntnisse wurden anhand zweier Fallstudien näher untersucht und bestätigt. Damit bietet der Artikel einen Beitrag zum näheren Verständnis der Interaktion zwischen SLB und ihren Klienten, gerade wenn diese Interaktionen nicht nur Einzelfälle sind, sondern episodisch bzw. über einen längeren Zeitraum häufiger auftreten. Intermediäre bieten somit aufgrund ihrer Aggregationsfunktion ein interessantes und vielversprechendes Forschungsfeld. Des Weiteren bietet der Artikel einen Einblick in ein weitestgehend unerforschtes Feld der öffentlichen Leistungserbringung in Kooperation mit Unternehmen.

Die Fallstudien verdeutlichen, dass Unternehmen Intermediäre beauftragen, da dies aus transaktionskostentheoretischer und Kompetenzsicht das effizientere institutionelle Arrangement darstellt als eine eigene Antragstellung. Zudem ist ein Verfahren mit Unterstützung durch einen Intermediär oftmals schneller und steigert die Chance auf einen po-

sitiven Bescheid. Intermediäre übernehmen dabei nicht nur die Antragstellung, sondern auch zunehmend Aufgaben der Genehmigungsbehörden, ohne explizit von diesen dazu beauftragt worden zu sein. Sie übernehmen dabei solche Aufgaben, bei denen sie effizienter arbeiten als die Verwaltung und somit den Genehmigungsprozess beschleunigen. Dies können prüfungsbegleitende, vorbereitende und koordinierende Tätigkeiten sein. Die Übernahme beschleunigt nicht nur die Prozesse, sondern entlastet gleichzeitig die unter Ressourcendruck geratende Verwaltung. Ein gesteigertes Vertrauen in einzelne Intermediäre führte in den Fallbeispielen zu abnehmendem Prüfungsaufwand und damit sinkenden Transaktionskosten. Bei Identifikation mit den Antragstellern und Vertrauen in diese reduzierten sich die Prüfungs- und Überwachungstätigkeiten auf ein Minimum. Die Abhängigkeit vom Fachwissen der Intermediäre spielt hierbei ebenfalls eine zentrale Rolle.

Zukünftige Forschung sollte die Erkenntnisse dieser Studie weitergehend untersuchen. Gerade die Kommunikation zwischen SLB und Intermediären verdient tiefergehende Aufmerksamkeit. Inwiefern sind unterschiedliche Kommunikationsstrategien erfolgreicher für die Intermediäre als andere? Inwiefern antizipiert die Behörde unterschiedliche Auftraggeber hinter den Intermediären? Eine vergleichende Untersuchung mit anderen Intermediärskonstellationen (bspw. Steuerberater) könnte außerdem die gewonnenen Erkenntnisse weiter festigen. Der Mehrwert und Beitrag dieses Artikels ist in diesem Sinne vor allem als „Türöffner“ und erste systematische Analyse zu dem Verhältnis Intermediär-Verwaltung zu sehen.

Anmerkung

- 1 In diesem Beitrag wird aufgrund der besseren Lesbarkeit nur die männliche Form verwendet. Selbstverständlich sind jedoch stets alle Geschlechter gemeint.

Literatur

- Alonso, José M. u.a., 2015: Did New Public Management Matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, in: *Public Management Review*, 17, S. 643-660.
- Andersen, Simon Calmar/Jakobsen, Morten, 2017: Policy Positions of Bureaucrats at the Front Lines. Are They Susceptible to Strategic Communication?, in: *Public Administration Review*, 77, S. 57-66.
- Bailey, Joseph P./Bakos, Yannis, 1997: An Exploratory Study of the Emerging Role of Electronic Intermediaries, in: *International Journal of Electronic Commerce*, 1, S. 7-20.
- Baviskar, Siddhartha/Winter, Søren C., 2016: Street-Level Bureaucrats as Individual Policymakers. The Relationship between Attitudes and Coping Behavior toward Vulnerable Children and Youth, in: *International Public Management Journal*, 20, S. 316-353.
- Benz, Arthur, 1992: *Kooperative Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.
- Bovaird, Tony, 2007: Beyond Engagement and Participation. User and Community Coproduction of Public Services, in: *Public Administration Review*, 67, S. 846-860.
- Brodikin, Evelyn Z., 2012: Reflections on Street-Level Bureaucracy. Past, Present, and Future, in: *Public Administration Review*, 940-949.
- Brüggemeier, Martin, 2004: Public Management - Modernisierung des öffentlichen Sektors, in: *Das Wirtschaftsstudium : wisu : Zeitschrift für Ausbildung, Prüfung, Berufseinstieg und Fortbildung*, 33, S. 333-337.
- Brunzel, M., 2011: Intermediäre Geschäftsmodelle an den Schnittstellen zur öffentlichen Verwaltung. Idee und konzeptionelle Grundlagen einer elektronischen Verwaltungsagentur, in: *Brüggemeier*,

- Martin/Lenk, Klaus* (Hrsg.), Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 125-134.
- Burden, Barry C. u.a.*, 2012: The Effect of Administrative Burden on Bureaucratic Perception of Policies. Evidence from Election Administration, in: *Public Administration Review*, 72, S. 741-751.
- Dent, M. u.a.*, 2007: Symposium on changing modes of Governance in Public Sector Organizations. Action and Rhetoric, in: *Public Administration*, 85, S. 1-8.
- Dubois, Vincent*, 2014: The State, Legal Rigor, and the Poor. The Daily Practice of Welfare Control, in: *Social Analysis*, 58, S. 38-55.
- Dunleavy, Patrick/Hood, Christopher*, 1994: From old public administration to new public management, in: *Public Money & Management*, 14, S. 9-16.
- Esman, Milton J.*, 1978: Development Administration and Constituency Organization, in: *Public Administration Review*, 38, S. 166-172.
- Evans, Tony*, 2010: Professional discretion in welfare services. Beyond street-level bureaucracy, Farnham: Ashgate.
- Evans, Tony*, 2015: Professionals and discretion in street-level bureaucracy, in: *Hupe, Peter/Hill, Michael/Bufat, Aurélien* (Hrsg.), *Understanding street-level bureaucracy: Policy Press*, S. 279-294.
- Fledderus, Joost u.a.*, 2013: Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services. A theoretical elaboration, in: *Public Management Review*, 16, S. 424-443.
- Giaglis, George M. u.a.*, 2002: The role of intermediaries in electronic marketplaces. Developing a contingency model, in: *Information Systems Journal*, 12, S. 231-246.
- Girth, Amanda M. u.a.*, 2012: Outsourcing Public Service Delivery. Management Responses in Non-competitive Markets, in: *Public Administration Review*, 72, S. 887-900.
- Harrits, Gitte Sommer/Møller, Marie Østergaard*, 2013: Prevention at the Front Line. How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts, in: *Public Management Review*, 16, S. 447-480.
- Howells, Jeremy*, 2006: Intermediation and the role of intermediaries in innovation, in: *Research Policy*, 35, S. 715-728.
- Jakobsen, Morten u.a.*, 2016: JPART Virtual Issue on Citizen-State Interactions in Public Administration Research, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, muw031.
- Janssen, Marijn/Sol, Henk G.*, 2000: Evaluating the role of intermediaries in the electronic value chain, in: *Internet Research*, 10, S. 406-417.
- Jensen, Michael C./Meckling, William H.*, 1976: Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs and ownership structure, in: *Journal of Financial Economics*, 3, S. 305-360.
- Klievink, Bram u.a.*, 2012: Blurring Public-private Boundaries. Governance of Information Sharing in Global Trade Networks, in: *Proceedings of the 13th Annual International Conference on Digital Government Research*, New York, NY, USA: ACM, S. 183-191.
- Lascombes, P./Le Gales, P.*, 2007: Introduction. Understanding Public Policy through Its Instruments? From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, in: *Governance*, 20, S. 1-21.
- Lewicki, Roy J. u.a.*, 2006: Models of Interpersonal Trust Development. Theoretical Approaches, Empirical Evidence, and Future Directions, in: *Journal of Management*, 32, S. 991-1022.
- Lipsky, Michael*, 2010: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*, New York: Russell Sage Foundation.
- Löbel, Stephan u.a.*, 2016: Intermediaries in the public sector and the role of information technology, in: *Information Polity*, 21, S. 335-346.
- Malone, Thomas W. u.a.*, 1987: Electronic Markets and Electronic Hierarchies, in: *Communications of the ACM*, 30, S. 484-497.
- Maynard-Moody, S./Musheno, M.*, 2000: State Agent or Citizen Agent. Two Narratives of Discretion, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10, S. 329-358.
- Maynard-Moody, Steven/Musheno, Michael*, 2012: Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists, in: *Public Administration Review*, 72, S16-S23.

- Milward, H. Brinton/Provan, Keith*, 2003: Managing the hollow state Collaboration and contracting, in: *Public Management Review*, 5, S. 1-18.
- Moynihan, D. u.a.*, 2014: Administrative Burden. Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, S. 43-69.
- Parks, R. B.*, 1982: Coproduction of Public Services, in: *Rich, Richard C.* (Hrsg.), *Analyzing urban-service distributions*, Lexington, Mass.: Heath, S. 185-198.
- Raaphorst, Nadine*, 2017: How to prove, how to interpret and what to do? Uncertainty experiences of street-level tax officials, in: *Public Management Review*, 42, S. 1-18.
- Raaphorst, Nadine/Loyens, Kim*, 2018: From Poker Games to Kitchen Tables. How Social Dynamics Affect Frontline Decision Making, in: *Administration & Society*, in press.
- Raaphorst, Nadine/van de Walle, Steven*, 2017: A signaling perspective on bureaucratic encounters. How public officials interpret signals and cues, in: *Social Policy & Administration*, 43, S. 1-12.
- Sarangi, Srikant/Slembrouck, Stefaan*, 1996: *Language, bureaucracy, and social control*, London, New York: Longman.
- Sarkar, Mitra Barun u.a.*, 1995: Intermediaries and Cybermediaries. Sarkar, Butler and Steinfield, in: *Journal of Computer-Mediated Communication*, 1, S. 1-14.
- Schott, Carina u.a.*, 2016: Confused professionals? Capacities to cope with pressures on professional work, in: *Public Management Review*, 18, S. 583-610.
- Selsky, John W./Parker, Barbara*, 2005: Cross-Sector Partnerships to Address Social Issues. Challenges to Theory and Practice, in: *Journal of Management*, 31, S. 849-873.
- Sniezek, Janet A./van Swol, Lyn M.*, 2001: Trust, Confidence, and Expertise in a Judge-Advisor System, in: *Organizational behavior and human decision processes*, 84, S. 288-307.
- Tummers, Lars u.a.*, 2012: Public Professionals and Policy implementation. Conceptualizing and measuring three types of role conflicts, in: *Public Management Review*, 14, S. 1041-1059.
- Tummers, Lars/Rocco, Philip*, 2015: Serving Clients When the Server Crashes. How Frontline Workers Cope with E-Government Challenges, in: *Public Administration Review*, 75, S. 817-827.
- van der Heijden, J. G. M.*, 1996: The changing value of travel agents in tourism networks. Towards a network design perspective, in: *Klein, Stefan/Schmid, Beat/Tjoa, A. Min/Werthner, Hannes* (Hrsg.), *Information and Communication Technologies in Tourism*, Vienna: Springer Vienna, S. 151-159.
- van Puyvelde, Stijn u.a.*, 2012: The Governance of Nonprofit Organizations, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 41, S. 431-451.
- Williamson, Oliver E.*, 1981: The Economics of Organization. The Transaction Cost Approach, in: *American Journal of Sociology*, 87, S. 548-577.
- Yin, R. K.*, 2011: *Applications of Case Study Research*: SAGE Publications.

Anschriften der Autoren:

Matthias Döring, Universität Potsdam – Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
<https://orcid.org/0000-0002-5510-2579>
 E-Mail: matthias.doering@uni-potsdam.de

Stephan Löbel, SHI Stein-Hardenberg Institut, Rosenthaler Straße 13, 10119, Berlin
 E-Mail: loebel@shi-institut.de

Ulrike Zeigermann

Akteure in Sekretariaten internationaler Organisationen. Das OECD-Sekretariat im Kontext der *Policy Coherence for Development*-Debatte

Zusammenfassung

Mit dem zunehmend transnationalen Charakter komplexer politischer Probleme rücken Akteure internationaler Verwaltungen immer stärker in den Fokus. Dieser Beitrag untersucht die Interaktionen von Akteuren am Beispiel der *Policy Coherence for Development*-Abteilung der OECD und fragt, ob es sich dabei um einen *Entrepreneur* in der internationalen Kohärenzdebatte handelte. Das Hauptaugenmerk liegt somit auf dem OECD-Sekretariat, wo die Kohärenzidee bereits seit 1990 verankert ist. 2015 wurde *Policy Coherence for Development* zuletzt im Rahmen der globalen Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung von Staats- und Regierungschefs bestätigt. Die Untersuchung zeigt, dass die Kohärenzabteilung im Generalsekretariat der OECD in vielschichtigen internationalen Entscheidungsprozessen zu Kohärenzfragen sowohl organisationsintern als auch -extern zunehmend autonom agierte und dabei wechselnde Rollen als *Entrepreneur* und *Broker* einnahm. Dadurch soll schließlich zu einem besseren Verständnis dynamischer Interaktionsformen von Akteuren der internationalen Verwaltung beigetragen werden.

Schlagworte: Internationale Verwaltung, OECD, Interaktionen, Broker, Entrepreneur

Abstract

Actors in Secretariats of International Organizations. The OECD Secretariat in the context of the debate on Policy Coherence for Development

Due to the increasingly transnational nature of complex political problems recent research focuses on international administrations as actors. This paper seeks to contribute to studying interactions of actors in international bureaucracy in the context of the *Policy Coherence for Development* (PCD) debate. The PCD approach was confirmed by the Heads of State and Government in the 2030 Agenda for Sustainable Development in 2015. The paper explores the OECD Secretariat where the concept was applied since 1990, assessing whether the PCD Unit can be characterized as an entrepreneur. The analysis shows that the PCD Unit interacted increasingly autonomously in multi-level processes within the organization and externally, changing between its roles as an entrepreneur and a broker. Thus, the paper seeks to contribute to a better understanding of hybrid interactions of actors in international bureaucracy.

Keywords: International administrations, OECD, interactions, broker, entrepreneur

1 Einleitung

Entscheidungsprozesse in transnationalen Governance-Strukturen zur Bewältigung von komplexen und globalen Herausforderungen, wie beispielsweise nachhaltige Entwick-

lung, sind heute oftmals schwer nachvollziehbar. Eine zentrale Frage ist deshalb, welche Akteure in welcher Form bei der Entwicklung von internationalen Standards und Strategien beteiligt sind.

Internationale Organisationen werden in diesem Zusammenhang in der Literatur traditionell als Plattformen verstanden, auf denen Interessen der Mitgliedstaaten verhandelt und durch die Informationen international ausgetauscht und verbreitet werden (vgl. *Abbott/Snidal* 1998, 2000). Neuere Studien hingegen unterstreichen die aktive Rolle von internationalen öffentlichen Verwaltungen¹ in politischen Entscheidungen (vgl. *Knill/Bauer* 2016; *Knill/Eckhard/Bauer* 2017). Sie gehen davon aus, dass Sekretariate internationaler Organisationen nicht nur die Interessen ihrer Mitgliedstaaten verfolgen, sondern über eine gewisse Autonomie verfügen. Bereits *Barnett und Finnemore* (1999) stellten fest, dass viele internationale Organisationen Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen haben und entsprechend Einfluss ausüben können, anders als bei ihrer Entwicklung vorgesehen (*Barnett/Finnemore* 1999, S. 699). Das bedeutet, dass sie im Rahmen struktureller und politischer Gegebenheiten unabhängig Präferenzen entwickeln (*autonomy of will*) und handeln (*autonomy of action*) können (*Bauer/Ege* 2016). Internationale Verwaltungen können demnach als komplexe Akteure verstanden werden, die sich durch bestimmte Präferenzen, Verhaltensweisen und Entscheidungen auszeichnen. Auf dieser Annahme beruht auch der vorliegende Beitrag.

Während sich aktuelle Beiträge aus der Forschung zu internationalen Bürokratien mit administrativen Stilen bei der Politikinitiiierung, -formulierung und -implementierung (vgl. *Knill/Eckhard/Grohs* 2016), Verwaltungsbeziehungen (*Benz/Corcaci/Doser* 2016; *Benz* 2017), Verhaltenslogiken (vgl. *Trondal/Marcussen/Larsson* 2010; *Trondal* 2013) oder dem Einfluss auf Entscheidungen (vgl. *Biermann/Siebenhüner/Schreyögg* 2009; *Biermann/Siebenhüter* 2013; *Jinnah* 2014; *Eckhard/Ege* 2016; *Jörgens/Kolleck/Saerbeck* 2016) befassen, wurde die grundlegende Frage nach dem Handeln von Akteuren internationaler Bürokratien bisher unzureichend untersucht. Handelt es sich dabei eher um die Vermittlung zwischen Interessengruppen (*Brokers*) oder aber um eine aktive Verbreitung von Ideen (*Entrepreneurs*) in transnationalen Entscheidungsprozessen?

Dieser Beitrag nähert sich der Frage der *Agency* von Abteilungen internationaler Bürokratien als Akteure in interorganisationalen Entscheidungsprozessen anhand einer empirischen Untersuchung der OECD-Administration im Kontext der *Policy Coherence for Development*-Debatte (kurz: PCD, deutsch: entwicklungspolitische Kohärenz) zwischen 2005 und 2015. Nach einer Vorstellung theoretischer Erwägungen werden die Unterschiede zwischen „*Entrepreneur*“ und „*Broker*“ für die folgende empirische Untersuchung herausgearbeitet und das methodische Vorgehen erläutert. Die Kohärenzabteilung des OECD-Sekretariats wird im ersten Teil der Analyse als zentraler Akteur identifiziert und in der Organisationsstruktur verortet. Im zweiten Teil der Analyse liegt das Hauptaugenmerk auf den Interaktionen der Kohärenzabteilung, wobei zwischen der Zusammenarbeit von Akteuren aus OECD-Mitgliedstaaten und externen Akteuren unterschieden wird. Hieraus ergeben sich schließlich Schlussfolgerungen zum Verständnis von dynamischen Interaktionsformen von Akteuren der internationalen Verwaltung mit Fokus auf der OECD.

2 Theoretische Erwägungen

Die Frage nach der *Agency* von Akteuren in internationalen Verwaltungen kann an Studien zu *Policy Entrepreneurs* (vgl. Mintrom/Norman 2009; Kingdon 2011 [1984]; Aflaki/Petridou 2016) und *Policy Brokers* (vgl. Pielke 2007; Ingold/Varone 2012; Jenkins-Smith u.a. 2014; Weible/Sabatier 2017) anknüpfen. Sie basiert auf der Annahme, dass sich politische Entscheidungen auf Interaktionen von Akteuren zurückführen lassen.

Die meisten Theorien zu politischen Entscheidungsprozessen gehen heute davon aus, dass Akteure trotz begrenzter zur Verfügung stehender Informationen zumindest teilweise rationale Entscheidungen treffen können, mit anderen Akteuren interagieren und damit Einfluss auf Entscheidungen ausüben (vgl. "bounded rationality" in: Akteurszentrierter Institutionalismus Scharpf 1997; Multiple Streams Framework Kingdon 2011 [1984]; Nikolaos Zahariadis, Nicole Herweg 2017; Punctuated Equilibrium Theorie Jones/Baumgartner 2012; Advocacy Coalition Framework Jenkins-Smith u.a. 2014). Nach ihrer inneren Verfasstheit wird generell zwischen diversen individuellen und kollektiven Akteuren differenziert. Es genügt daher oftmals nicht, Sekretariate internationaler Organisationen als einzigen komplexen kollektiven Akteur zu betrachten. Zum besseren Verständnis von Verwaltungshandeln in internationalen Entscheidungsprozessen muss stattdessen die Black Box der Sekretariate internationaler Bürokratien geöffnet und das Handeln und Zusammenwirken der einzelnen Akteure der Verwaltung – also insbesondere die Arbeit von Abteilungen und Unterabteilungen – systematisch untersucht werden.

Präferenzen, Handlungsorientierung und Interaktionsformen unterscheiden sich dabei zwischen den verschiedenen Akteuren. Deshalb wird beispielsweise bei Akteuren der internationalen Verwaltungen untersucht, ob ihre Handlungen extern in Bezug auf Mitgliedstaaten oder auf andere internationale Organisationen (interorganisational) gerichtet sind, oder aber intern in Bezug auf die eigene Organisation (intraorganisational) erfolgen (Knill/Bauer 2016, S. 950-951).

Zur Beschreibung der Rollen von Akteuren gibt es diverse Ansätze in der Literatur. Die Charakterisierung von Akteuren als *Broker* findet sich vor allem im *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier/Jenkins-Smith 1993). Darunter werden jene Akteure verstanden, die außerhalb der existierenden *Advocacy Coalitions* verortet sind (z.B. also auch Experten aus internationalen Organisationen), jedoch in politikorientierte Lernprozesse eingebunden sind und aufgrund ihrer Position durch Vermittlung sowie durch eigene Lösungsvorschläge zu einer Einigung zwischen den diversen Interessengruppen (*Advocacy Coalitions*) mit unterschiedlichen *belief systems* beitragen können (Jenkins-Smith u.a. 2014). Die Rolle des *Brokers* ist es demnach vor allem, Kompromisse auszuhandeln. Durch die Möglichkeit, Lösungsvorschläge zu entwickeln, ist die Unterscheidung von *Broker* und *Entrepreneur* in der Literatur nicht immer eindeutig.

Nach Kingdon (2011) [1984] werden im *Multiple Streams Framework* Akteure als *Entrepreneurs* charakterisiert, die gleichzeitig für bestimmte *Policies* werben und aufgrund ihrer Expertise und ihres Verhandlungsgeschicks zu Entscheidungen bei kontroversen Fragen beitragen. Der Fokus ist hierbei jedoch klar auf ihren aktiven und strategischen Interaktionen zur Verbreitung einer bestimmten politischen Idee, für die sie sich einsetzen (Kingdon 2011, S. 179). Im Rahmen dieser Tätigkeit verbreiten *Policy Entrepreneurs* nicht nur die Idee, sondern passen sie auch zielgruppenorientiert an,

formulieren sie um (strategisches *Framing* und *Labelling*, vgl. Mintrom/Norman 2009) und entwickeln sie weiter. Entsprechend der politischen Rahmenbedingungen und Möglichkeiten initiieren sie auch Aktionen (vgl. Ackrill/Kay 2011; B  land/Howlett 2016), engagieren sich in Netzwerken (vgl. Haas 1992; Dudley/Richardson 2001; Holzinger/Knill 2005) und bauen Allianzen auf, um ihre Idee zu fördern (vgl. Aflaki/Petridou 2016). Direkter Zugang und Nähe zu Entscheidungsträgern sowie Hartnäckigkeit werden oftmals als Erfolgsfaktoren von *Policy Entrepreneurs* beschrieben (vgl. Herweg 2017; Weible/Sabatier 2017). Auch Scharpf spricht in seinem Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 1997) von Akteuren als *Entrepreneurs* und identifiziert verschiedene Interaktionsformen (*modes of interaction*) (ebd., S. 45–47). Wie auch die anderen Autor*innen geht er davon aus, dass Akteure in verschiedenen Kontexten unterschiedlich handeln können.

Die Untersuchung von Autonomisierungsprozessen in internationalen Bürokratien unterstreicht den dynamischen Charakter der *Agency* von Akteuren. Zunehmende Autonomie wird beispielsweise im Fall der Europäischen Kommission mit der Entstehung von starken organisatorischen Eigeninteressen und Handlungsorientierung an supranationalen Zielen nachgewiesen (vgl. Curtin/Egeberg 2008; Ellinas/Suleiman 2012) oder aber auf zunehmende technische Expertise, Erfahrung und Reputation zurückgeführt (vgl. Carpenter 2001; Busuioc 2015; Rimkut   2018). In einer Vergleichsstudie, die auch die OECD umfasst, wurde nicht nur eine Typologie für die Autonomie internationaler öffentlicher Verwaltungen entwickelt, sondern auch argumentiert, dass der Einfluss von internationalen Bürokratien auf politische Entscheidungen im Kontext der Globalisierung in Zukunft weiter ansteigen wird (Ege 2017).

Ausgehend von diesen theoretischen Vorbetrachtungen ergeben sich die folgenden Hypothesen, die im Folgenden empirisch untersucht werden sollen:

1. Unterabteilungen in Sekretariaten internationaler Organisationen können sich als zentrale Akteure zu spezifischen Themen der internationalen Debatte herausbilden.
2. Mit zunehmender Autonomisierung handeln Akteure in internationalen Verwaltungen auch zunehmend extern als *Entrepreneurs*.
3. Die Rollen von Akteuren in internationalen Bürokratien als *Broker* und *Entrepreneur* sind dynamisch entsprechend ihrer inter- und intraorganisationalen Ausrichtung.

Die empirische Analyse dieser Hypothesen zielt darauf ab, neue Erkenntnisse über die bisher unzureichend untersuchte Frage nach der *Agency* von Unterabteilungen internationaler Sekretariate als Akteure in internationalen und interorganisationalen Entscheidungsprozessen zu gewinnen. Die Konzepte „*Entrepreneur*“ und „*Broker*“ sollen dafür als bisher kaum genutzter Zugang dienen und einen Beitrag zur Forschung über Autonomie von internationalen Bürokratien zu leisten.

3 Untersuchungsdesign und Daten

Wer als zentraler Akteur innerhalb der OECD mit Blick auf die internationale Kohärenzdebatte zu verstehen ist, wird in der folgenden Analyse ausgehend von den theoretischen Betrachtungen daran bemessen, wer aufgrund des Mandats (*de jure*) 1) in zentrale politikorientierte Lernprozesse zu Kohärenzfragen eingebunden ist, 2) mit ein-

schlägigen politischen Entscheidungsträgern zusammenarbeitet, 3) eigene („*boundedly rational*“) Entscheidungen zum Thema treffen kann und 4) durch diese Merkmale potentiell Einfluss auf Entscheidungsprozesse und –ergebnisse zu entwicklungspolitischen Kohärenzfragen hat.

Auch wenn es Überschneidungen zwischen den Konzepten *Broker* und *Entrepreneur* gibt und eine Zuschreibung der einen oder anderen Rolle von Akteuren theoretisch kontrovers ist, sollen zur Operationalisierung beide Rollen insbesondere dadurch unterschieden werden, ob eine eigene politische Agenda in der Kohärenzdebatte verfolgt wird (*Entrepreneur*) oder die Vermittlung zwischen diversen Interessen im Vordergrund steht (*Broker*). Sie werden anhand der in der folgenden Tabelle dargestellten Indikatoren den (*de facto*) Handlungen des zentralen Akteurs zugeschrieben:

Tabelle 1: Operationalisierung von Entrepreneur und Broker

Broker		Entrepreneur	
Merkmal	Indikatoren	Merkmal	Indikatoren
Keine eigene politische Agenda zu PCD	Außerhalb der Advocacy Coalition (insbes. Politikfeldinteressen, Interessen der Mitgliedstaaten) Handlungsorientierung: Kompromiss/ Konsens	Eigene politische Agenda zu PCD	Eigene Problem- und Lösungsdefinition u.a. gefördert durch zielgruppenorientierte Übersetzung, Entwicklung und Anpassung (Labelling/ Framing) Handlungsorientierung: Durchsetzen/Verbreiten der eigenen Idee
Vermittlerrolle	Ergebnisoffenheit Eigene Vorschläge primär zur Lösungsfindung/ zu politikorientiertem Lernen Anerkennung von allen politischen Lagern	Beeinflussen Entscheidungen bei kontroversen Interessen	Aktive und strategische Interaktion zur Verbreitung/Durchsetzung der eigenen Ideen u.a. durch aktive Netzwerkarbeit, Allianzen, Hartnäckigkeit/ Verhandlungsgeschick, Nähe zu Entscheidungsträgern Identifikation als/zur Interessengruppe

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fallauswahl begründet sich in der rasanten internationalen Verbreitung der Idee von *entwicklungspolitischer Kohärenz* und ihrer Verankerung in der Bürokratie der OECD. Literaturrecherche lässt darauf schließen, dass *entwicklungspolitische Kohärenz* eine politische Idee und Zielsetzung ist, die um 1990 entwickelt wurde (vgl. *Forsster/Stokke* 1999; *Ashoff* 2005). Sie zielt darauf ab, nachhaltige Entwicklung mit ihren ökologischen, sozialen und ökonomischen Dimensionen zu fördern (vgl. *EU* 2005; *Obrovsky/Schlögl* 2011; *OECD* 2013a; *Carbone/Keijzer* 2016). Die OECD entwickelte ein institutionelles Framework und einen Bewertungsmaßstab für Mitglieder des *OECD Development Assistance Committee* (DAC), welche seit 2001 in den DAC Peer Reviews angewendet werden (vgl. *OECD/DAC* 2001). Durch das Pariser Abkommen über die Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit wurde die Idee nach 2005 zu einem Schlagwort in der Debatte um nachhaltige Entwicklung (*Bartels* 2016; *Siitonen* 2016) und 2015 unter Ziel 17 (Partnerschaften zur Erreichung der Ziele) in die globale Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung aufgenommen.

Obwohl sich zahlreiche Studien mit der Arbeit der OECD beschäftigen, wurde die Arbeit von Akteuren der Organisation im Zusammenhang mit dem Kohärenzansatz bisher nicht näher untersucht (vgl. *Mahon/McBride* 2009; *Woodward* 2009; *Carroll/Kellow* 2011; *Schmelzer/Leimgruber* 2017). Studien speziell zu entwicklungspolitischer Kohärenz erwähnen zwar die Bedeutung der OECD für die Verbreitung und Formulierung des Ansatzes (vgl. *Thede* 2013; *Siitonen* 2016), haben diese bisher jedoch nicht systematisch empirisch untersucht, sondern fokussieren sich auf die Europäische Kommission oder Akteure in nationalen Kontexten (vgl. *Carbone* 2013; *Carbone/Keijzer* 2016). Die folgende Analyse schließt an diese Forschungslücken an.

Für die empirische Untersuchung wurden zunächst durch die qualitative Inhaltsanalyse offizieller öffentlicher Dokumente (Strategiepapiere, Berichte, Policy Frameworks, Evaluationsberichte, Statements, Agenden), die seit der ersten expliziten Erwähnung von entwicklungspolitischer Kohärenz in der OECD-Strategie von 1996 „Shaping the 21st Century“ bis 2015 erstellt wurden, Erkenntnisse über die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen und relevante Akteure innerhalb der OECD-Bürokratie erzeugt. Zudem konnten durch die Inhaltsanalyse von Publikationen, öffentlichen Veranstaltungen und Stellungnahmen der PCD-Abteilung selbst Informationen über Aktivitäten, Interaktionen mit politischen Entscheidungsträgern und Akteuren aus anderen Politikfeldern und ihre inhaltliche Positionierung gewonnen werden. Die Auswertung von Stellungnahmen und Publikationen externer beteiligter Akteure in internationalen Debatten über entwicklungspolitische Kohärenz – zum Beispiel aus der Europäischen Union, den Vereinten Nationen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen – erlaubten darüber hinaus Einblicke in die Außenwahrnehmung der OECD-internen Akteure. Zur Vertiefung dieser Informationen wurden im Rahmen der Forschung zu entwicklungspolitischer Kohärenz (*Zeigermann* 2016) zwischen 2013 und 2015 insgesamt 49 Expert*inneninterviews mit Personen geführt, welche die internationale Policy Coherence for Development-Debatte seit mindestens 2009 aktiv begleitet haben (nach *Bogner/Littig/Menz* 2009; *Kaiser* 2014; *Przyborski/Wohlrab-Sahr* 2014). Von diesen Interviews waren insbesondere 12 für die vorliegende Studie einschlägig (vgl. Annex 1). Informationen aus teilnehmenden Beobachtungen (nach *Sarantakos* 2012) im OECD-Generalsekretariat und bei OECD-PCD *Focal Points Meetings*, die zwischen September 2013 und April 2014 entstanden sind, dienten darüber hinaus als Informationen, um die Interaktionen zwischen den verschiedenen Akteuren und politischen Ebenen zu verstehen (vgl. Annex 2). Die gesammelten Informationen wurden anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse mit MaxQDA nach *Kuckarz* (2010) ausgewertet und für eine strukturierte Analyse von Interaktionen genutzt².

4 Das OECD-Sekretariat im Kontext der *Policy Coherence for Development* –Debatte

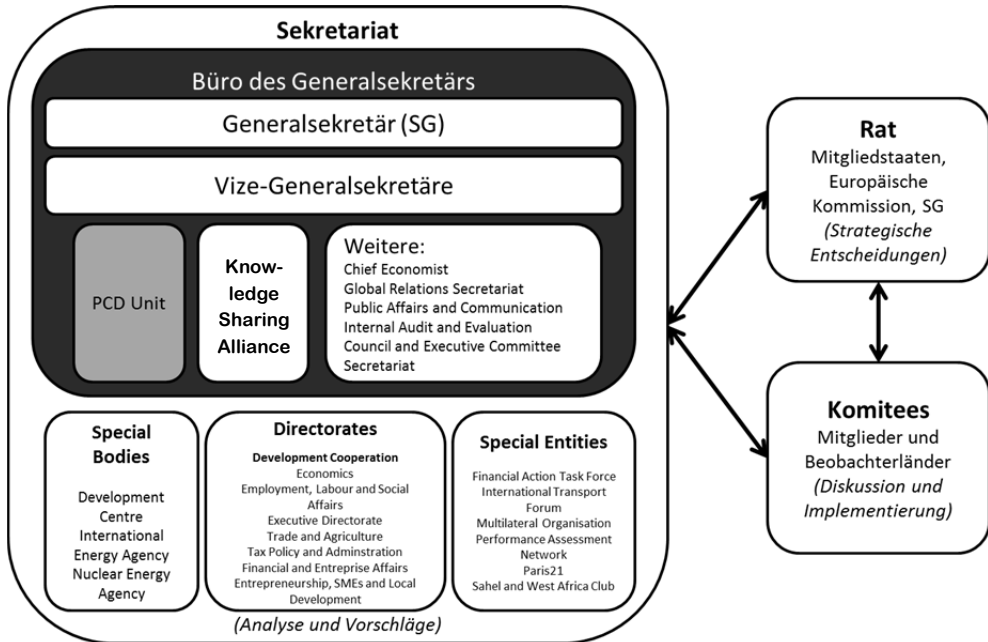
Im Folgenden wird zunächst die PCD-Abteilung als zentraler Akteur für Kohärenzfragen innerhalb des OECD-Sekretariats verortet. Anschließend werden die Prozesse bei der Entwicklung und Verbreitung von internationalen PCD-Standards und Strategien untersucht³.

4.1 Die PCD-Abteilung im Sekretariat der OECD

Bei der OECD handelt es sich um eine internationale Organisation, deren Ziel die Förderung von Politiken ist, die das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen von Menschen auf der ganzen Welt verbessern können (vgl. *OECD Convention* 1960, Article 1). Die Organisation wurde entsprechend ins Leben gerufen, um als Forum zu dienen, in dem Regierungen der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, ihre Erfahrungen teilen und Lösungen für gemeinsame Probleme suchen (ebd.). Trotz fehlender Regulierungsmacht ergibt sich der Einfluss der OECD-Verwaltung durch ihren Zugriff und die Verwendung von Informationen zur Definition von dominantem Wissen und Standards (vgl. *Jakobi/Martens* 2007; *Nay* 2014; *Schmelzer* 2016). In der Literatur wird entsprechend immer wieder darauf verwiesen, dass die Organisation durch inhaltliche und prozedurale Expertise, Nähe zu Entscheidungsträger*innen, die Entwicklung von Publikationen, Monitoring- und Evaluationsansätzen, Politikempfehlungen, Organisation von Konferenzen und Engagement in internationalen Netzwerken beeinflussen kann, wie politische Probleme international definiert und gelöst werden (*Mahon/McBride* 2009; *Woodward* 2009; *Carroll/Kellow* 2011; *Schmelzer/Leimgruber* 2017).

Das Sekretariat ist neben dem Rat und den spezialisierten Komitees eines der drei zentralen Organe der OECD. Mit ca. 2500 Mitarbeiter*innen setzt es die verschiedenen Strategien und Arbeitsschwerpunkte um, die im Rat beschlossen wurden, darunter auch entwicklungspolitische Kohärenz. Das Sekretariat der OECD mit Sitz in Paris ist wiederum in verschiedene Direktorate (*Directorates*), Spezialorgane (*Special Bodies*) und Besondere Einheiten (*Special Entities*) unterteilt, die von Generalsekretär Angel Gurría (seit 2006), seinen Stellvertreter*innen und Kabinettsmitarbeiter*innen geführt werden. Das Generalsekretariat (auch genannt: Büro des Generalsekretärs, Office of the Secretary General, OSG) nimmt damit eine besondere Rolle innerhalb des Sekretariats ein. Es verfolgt das Ziel, die Relevanz, Sichtbarkeit und den Einfluss der OECD zu verstärken und sicher zu stellen, dass die Organisation an der Schnittstelle von Analyse und Politikberatung innovative und zielorientierte Angebote macht (*SG OECD* 2015, S. 66). Als Querschnittsansatz zwischen verschiedenen Politikfeldern und politisches Problem von globaler Reichweite sind auch Kohärenzfragen im Generalsekretariat angesiedelt. Die Legitimität des OECD-Sekretariats beruht auf ihrem Mandat als Innovations- und Evaluationsinstanz und folgt aus den strategischen Entscheidungen ihrer Mitgliedstaaten (im Rat, siehe Abbildung 1). In der Literatur wird die Legitimität und Autorität der OECD allerdings immer wieder kritisch beurteilt und in Frage gestellt (vgl. *Dostal* 2004; *Lehtonen* 2009; *Schmelzer/Leimgruber* 2017).

Abbildung 1: Organigramm des OECD-Sekretariats (2012-2015)



Quelle: Eigene Darstellung. Pfeile verdeutlichen Kooperation.

Abbildung 1 verdeutlicht die komplexe Struktur des OECD-Sekretariats und auch die Vielschichtigkeit des Büros des Generalsekretärs. Innerhalb des Generalsekretariats ist die PCD-Abteilung (auch genannt: PCD Unit oder Kohärenzabteilung) auf oberster Verwaltungsebene verortet. Sie bearbeitet neben der *Knowledge Sharing Alliance* seit der *Strategy on Development* (OECD 2012) eine der zwei zentralen Säulen der OECD und berät dafür auch einen Vize-Generalsekretär in regelmäßigen informellen Treffen sowie durch die Erarbeitung von *Talking Points* und Tischvorlagen (vgl. I 1.2013,9.2013,10.2014; BP PCDU10/4.2013).

Die enge Zusammenarbeit der Kohärenzabteilung mit dem stellvertretenden Generalsekretär für Kohärenzfragen PCD als dessen *Senior Advisor* ermöglicht den direkten Zugang zum Generalsekretär und Einfluss auf die gesamtstrategische Ausrichtung der OECD (vgl. BP PCDU11/3.2013). So wurde die Abteilung beispielsweise beauftragt, die *Development Mainstreaming Matrix* (2013-2014) zur Auswertung des Erfolgs der *Entwicklungsstrategie 2012* zu entwickeln (vgl. BP IWG 10/02.2013). Dieses Framework wurde anschließend von der PCD-Abteilung (in Kooperation mit anderen Mitarbeiter*innen des Generalsekretariats und einem externen Berater) zur Evaluation aller Directorate sowie der eigenen Arbeit im Hinblick auf den Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung eingesetzt und für den *Fortschrittsbericht 2014* zur Vorlage auf der Ministerkonferenz ausgewertet (vgl. OECD 2014, BP OECD/PCD12/10-12/11.2013; BP IWG 01/3.2014). Zudem organisierte sie im Untersuchungszeitraum zwischen 2012 und 2015 die Treffen der *Informal Working Group* (IWG), einem Komitee der Mitgliedstaaten, das die Umsetzung der *Entwicklungsstrategie* überwacht (vgl. I 1.2013), und ist an der Organisation der jährlichen Treffen des Rates und an den Treffen des Exeku-

tivkomitees beteiligt – konkret beim Erstellen der Agenda, Verfassen von Hintergrundpapieren und Tischvorlagen sowie der Dokumentation und Ergebnisprotokollen (vgl. BP EC/PCD 10/06.2013; BP MCM/PCD 01/4.2014). Sie besitzt aufgrund dieser Aufgaben die Möglichkeit, eigene Schwerpunkte und Themen zu setzen sowie Einfluss auf organisationsrelevante Entscheidungen auszuüben. All das deutet darauf hin, dass die Kohärenzabteilung organisationsintern eine herausragende Position als Evaluationsinstanz über andere Akteure der OECD-Administration innehat.

Bei ihrer inhaltlichen Arbeit kann die Abteilung auf die Zuarbeit aus anderen Abteilungen – insbesondere aus dem *Development Centre* und dem *Direktorat für Entwicklungskooperation* – zurückgreifen (vgl. BP OECD/PCD12/10.2013; BP OECD/PCDU 11/5.2013; BP DAC 12/01.2013, BP PCD/EDD 11/01.2013). Dies betrifft vor allem Publikationen (u.a. sogenannte *PCD Flagship Reports*, *CODE Reports* oder *Policy Frameworks*), aber auch die Organisation von Veranstaltungen. Gemeint sind dabei insbesondere die *PCD Focal Points Meetings*, die 2007 als Multi-Stakeholder-Plattform gemeinsam vom *Direktorat für Entwicklungskooperation* und dem *Development Centre* des OECD-Sekretariats ins Leben gerufen wurden. Seit 2009 trifft sich der exklusive Kreis der *PCD Focal Points* – zusammengesetzt aus Akteuren aus Mitgliedstaaten des *Development Assistance Committees (DAC)*, externen Forschungseinrichtungen, Zivilgesellschaft, anderen internationalen Organisationen und Expert*innen aus anderen Abteilungen der OECD – auf Einladung der PCD Unit ein- bis zweimal jährlich im Hauptquartier des OECD-Sekretariats in Paris (vgl. I 1-4.2013). Mit anderen Worten kann die PCD-Abteilung weitestgehend selbst entscheiden, welche Prioritäten auf diesen Treffen besprochen werden, wer eingeladen wird und wer nicht. Damit werden nicht nur die anderen Akteure als Teilnehmer*innen der internationalen Kohärenzdebatte bestimmt, sondern auch thematische Schwerpunkte festgelegt. Die inhaltliche Arbeit unterstreicht demnach ebenfalls, dass die PCD-Abteilung bereits aufgrund ihres Mandats organisationsintern und in Bezug auf die OECD-Mitgliedstaaten eine wichtige Position hat und insbesondere im Vergleich zu anderen Abteilungen der internationalen Verwaltung der OECD, die sich mit Kohärenzfragen auseinandersetzen (besonders das *Direktorat für Entwicklungskooperation* und das *Development Centre*), über große Autonomie verfügt.

In der Ausübung dieser Tätigkeiten kann die PCD-Abteilung daher als zentraler kollektiver Akteur für Kohärenzfragen an der Schnittstelle zwischen diversen thematischen Abteilungen und externen Akteuren verstanden werden, der bedingt strategisch mit anderen zusammenarbeiten und durch diese *de jure* Autonomie (vgl. Yesilkagit/van Thiel 2008) Einfluss auf die Kohärenzdebatte und Organisationsentscheidungen nehmen kann. Das unterstreicht, dass es nicht ausreicht, das OECD-Sekretariat als Einheit zu betrachten, sondern intern zu differenzieren. Im nächsten Abschnitt soll der Fokus folglich auf die *de facto* Interaktionen der PCD-Abteilung gelegt werden.

4.2 Die Entwicklung und Verbreitung von internationalen PCD-Standards

Wie bereits angedeutet, besteht eine der zentralen Aufgaben der PCD-Abteilung in der Organisation der *PCD Focal Points Meetings*. Diese Treffen richten sich in erster Linie an die Mitglieder des DAC, die als wichtige international anerkannte sogenannte Ge-

berstaaten von Entwicklungshilfe ein Interesse an effizienten und effektiven Entwicklungspolitiken haben, gleichzeitig aber auch verschiedene politische Prioritäten (u.a. zu wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen, migrationspolitischen, innenpolitischen oder ökologischen Fragen) haben. Auf diese DAC-Staaten geht auch das Mandat der PCD-Abteilung zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Treffen über entwicklungspolitische Kohärenz zurück (vgl. I 1.2013). In dieser Funktion ist die PCD-Abteilung in politikorientierte Lernprozesse für nachhaltige Entwicklungspolitiken einbezogen, befindet sich als Teil des OECD-Generalsekretariats jedoch außerhalb existierender Interessengruppen zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen relevanten Politikfeldern. Die Treffen dienen dem Austausch der geladenen Teilnehmer*innen über Erfahrungen, *Best Practices* und mögliche Probleme sowie dem Lernen von neuen Konzepten und Lösungsansätzen. Die PCD-Abteilung kann dafür nicht nur Expert*innen einladen, sondern auch selbst Ansätze vorstellen. Die ersten *PCD-Meetings* (2009 und 2010) erfolgten in Form internationaler Konferenzen mit Fokus auf allgemeine Kohärenzfragen, in der die Idee zunächst im Kontext von Entwicklungszusammenarbeit, globalen Trends und institutionellen Praktiken verortet wurde. Bis auf die Vorstellung des *PCD-Cycle* (OECD 2009) übernahm die PCD Unit auf diesen ersten Treffen nur eine Moderationsrolle, verfasste die Protokolle und bereitete die Treffen u.a. auch durch Hintergrundgespräche vor (vgl. I 1-4.2013, 19.2013, 27.2013, 37-38.2013). Die Rolle der PCD-Abteilung kann somit zunächst als die eines *Brokers* verstanden werden.

Untersucht man die folgenden Treffen anhand ihrer Tagesordnung, Abschlussberichte und Liste an Teilnehmer*innen, stellt man fest, dass die Treffen in einer Weise organisiert waren, dass Informationen für Teilnehmer*innen bereitgestellt wurden, während der Raum für Erfahrungsaustausch eher gering war und auf Grundlage der zuvor präsentierten Informationen erfolgte. Ziel der Treffen sei es nach Aussagen der Kohärenzabteilung, den bisher oftmals unbekannten Ansatz und das OECD-Framework zu präsentieren und zu diskutieren (vgl. I 3.2013). Bei den Adressat*innen aus den DAC-Ländern handelte es sich vor allem um wechselnde Personen aus OECD-Delegationen oder um Verwaltungsangestellte aus auswärtigen oder entwicklungspolitischen Ministerien, deren Wissen durch ihre jeweilige inhaltliche Arbeit beziehungsweise durch ihre Erfahrungen mit interministerieller Kooperation und Koordination sowie mit internationaler Zusammenarbeit geprägt sind, die jedoch wenig Vorwissen zum PCD-Ansatz besitzen (vgl. BP PCD/Focal 02/4.2014, BP Focal 06/02.2013; BP Focal 12/01.2014). Beobachtungen und Interviews deuteten darauf hin, dass sie daher vorrangig an den Treffen teilnehmen, um über den Kohärenzansatz der OECD zu lernen: So sei in Deutschland zwar Kohärenz im Koalitionsvertrag integriert, aber bisher kaum in der interministeriellen Zusammenarbeit verankert. Zudem wisse man bisher wenig über „*Best Practices*“ (vgl. I 38.2013). Wissen über die Kohärenzidee sei zudem noch in den Kinderschuhen. Man sei aber bereit, von der OECD zu lernen und in Finnland eine Pilotstudie durchzuführen (vgl. I 46.2013). Auch Nachfragen während und in Vorbereitung der Sitzungen deuteten auf Unwissenheit bezüglich der Messung und Umsetzung von PCD hin. So sei unter den Teilnehmer*innen weder klar, welche potenziellen Inkohärenzen es gäbe, wie diese identifiziert werden könnten, noch wie Synergien gefördert werden sollten (vgl. I 38.2013). Dieses Wissensdefizit wurde auch von der PCD-Abteilung wahrgenommen und adressiert, indem geäußert wurde, dass vermehrt der Fokus auf einzelne Themen gelegt werden sollte, um das Konzept ver-

ständlicher und anschaulicher zu machen (vgl. BP PCD/Focal 02/4.2014). Als einzige konstante Gruppe in diesen Treffen besitzt die PCD-Abteilung somit nicht nur zunehmend Erfahrung im Umgang mit Regierungsvertreter*innen, sondern wird von den *national Focal Points* auch zunehmend als Expertin für Kohärenzfragen anerkannt: Sie beantwortet Fragen zum Konzept, fasst die Ergebnisse der Treffen zusammen, publiziert eigene Berichte, leitet die Diskussion zur Messung und Evaluierung von PCD und schlägt dafür eigene Ansätze vor (vgl. BP PCD/Focal 02/4.2014, I 1.2013). Zudem identifiziert und formuliert die PCD-Abteilung aktuelle Kohärenzthematiken in Anlehnung an aktuelle OECD-Strategien und richtet entsprechend die Tagesordnung der Treffen aus.

Entsprechend der thematischen Schwerpunkte der *Entwicklungsstrategie* (OECD 2012) – Nahrungsmittelsicherheit, Illegale Finanzströme oder Grünes Wachstum – wurden jährlich sogenannte *PCD Flagship Reports* mit Hilfe von Informationen aus anderen OECD-Direktoraten und Beispielen der *Focal Points* verfasst (OECD 2013b, 2014, 2015). Teilnehmende Beobachtungen von informellen Treffen und Interviews haben gezeigt, dass das im Detail bedeutet, dass Kontakt zu Akteuren mit potenziellem Beitrag zu diesen Berichten aufgenommen wurde, ihnen der Kohärenzansatz, wenn nötig, zielgruppenorientiert erklärt wurde und diese dann gebeten wurden, ihr inhaltliches oder methodisches Wissen entsprechend anzuwenden und einen Beitrag für den PCD-Bericht zu liefern (vgl. BP PCDU 01/03.2014; BP PCDU 12/07.2013; I 46.2014, I 37-38.2013). Diese neuen Partner*innen werden anschließend teilweise auch als Expert*innen zu den Treffen eingeladen, um ihre Erkenntnisse zu präsentieren (vgl. Agenden der Treffen 2012-2015, I 46.2014, I38.2013). Auf diese Weise wurden sowohl innerhalb der OECD als auch in DAC-Mitgliedstaaten und Forschungsinstitutionen Informationen über den Kohärenzansatz der Abteilung verbreitet und neue Allianzen gebildet. Beispielsweise wurden zu dem PCD-Treffen 2014 eine Seniorberaterin aus der *UN Development Policy and Analysis Division* (UNDESA), der Gründer des Think Tank „Gapminder“, der Direktor des OECD-Umwelt-Direktorates und der OECD-Generalsekretär eingeladen, um über das Thema „Global trends shaping emerging policy coherence challenges in a post-2015 world“ (BP PCD/Focal 02/4.2014) zu diskutieren. Dieses Beispiel illustriert nicht nur neue *high-level* Kooperationen innerhalb und außerhalb der OECD, die im Rahmen der Treffen zu Kohärenzfragen zunehmend unabhängig von den Mitgliedstaaten aufgebaut werden konnten. Das Beispiel der Podiumsdiskussion auf dem *Focal Points Meeting* 2014 zeigt auch, dass sich die PCD-Abteilung vor 2015 strategisch immer stärker auch anderen internationalen Organisationen zuwendete und eigene Schwerpunkte setzte, um die Erarbeitung der globalen Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung mitzugestalten.

Die abteilungsinternen Diskussionen über eine Umbenennung des PCD-Begriffs mit stärkerer Orientierung an den *Sustainable Development Goals*, die anschließend auch öffentlich im Rahmen eines Online-Dialoges auf der OECD/PCD-Online-Plattform (2013) und im Rahmen eines *Labs* auf den *European Development Days* mit Abstimmung über den Namen (2013) geführt wurden und schließlich in einer neuen Darstellung des Konzeptes mit Verbindung zur Entwicklungsagenda post-2015 mündeten (vgl. OECD 2013a; Gurréa 2014; OECD PCD Unit 2014), illustrieren die strategischen Handlungen in diesem Kontext (PB PCD/D 11/13.2013; BP PCD/EDD 11/01.2013): Aus „*Policy Coherence for Development*“ (PCD) wurde 2013 „*Policy Coherence for Sustainable Development*“ (PCSD) mit Betonung von *Synergien* zwischen verschiede-

nen politischen Zielen und Politikfeldern, um nachhaltige Entwicklung zu fördern. Ein neuer, weniger sperriger und einprägsamer Name sei notwendig. Man müsse sich insbesondere im Kontext der Entwicklungsdebatte post-2015 auf Nachhaltige Entwicklung beziehen (vgl. I 2.2013), auch wenn sich dabei neue Fragen zur Abkürzung, unter anderem zur Kommunikation der Aktivitäten auf Twitter ergäben (vgl. I 3.2013). Die Außendarstellung der Aktivitäten der Abteilung über soziale Medien wurde vermehrt zum Thema der internen Gespräche (I 3.2013; BP OECD/PCDU 11/4).

4.3 Die PCD-Abteilung als *Entrepreneur* im globalen Konsultationsprozess für die Agenda 2030

Geht mit dem neuen Namen auch eine inhaltliche Neuausrichtung einher? Fragen nach Wirkungszusammenhängen für Nachhaltigkeit durch Politiken wurden von der PCD-Abteilung auch weiterhin ausgeklammert (vgl. BP PCDU 01/03.2014; BP Focal 12/01.2014). Zudem wurde nach Durchführung der Pilotstudie kritisiert, man hätte nicht die nötigen Instrumente zur Hand gehabt und wisse immer noch nicht mehr über die Effekte von Kohärenzansätzen in Partnerländern (vgl. I 46.2014). Stattdessen warb die PCD-Abteilung weiterhin für ihre Ansätze, mit denen sie im Rahmen der PCD *Focal Points* bereits Erfahrungen gesammelt hatte (vgl. BP Focal 12/01.2014; BP Focal 10/1.2015). Diese sind noch immer auf interministerielle Zusammenarbeit in Ländern des globalen Nordens ausgerichtet (vgl. OECD 2016a, 2016b, 2016c, 2016d), besitzen jedoch seit 2013 einen neuen Namen. Die vermehrten Referenzen zu nachhaltiger Entwicklung können somit als strategisches *Labelling* und *Framing* verstanden werden, was eine engere Verknüpfung mit der Arbeit der Vereinten Nationen erlaubt (*Entrepreneur*).

Die PCD-Abteilung nutzte den globalen Konsultationsprozess zur Vorbereitung der Agenda 2030 (*UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda* 2012), um selbst in Kooperation mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und aus DAC-Staaten Veranstaltungen zu organisieren, auf denen sie ihr Konzept auf globaler Ebene vorstellen und verbreiten konnte, unter anderem bei *Side Events* im Rahmen von *UN General Assembly Meetings* zur Diskussion der Nachhaltigkeitsagenda post-2015 im September 2013, 2014 und 2015 in New York (Vgl. I1-4.2013). Das *Side Event* 2013 unter dem Titel „Shaping Coherent and Collective Action in a Post-2015 World: How can PCD help improve global food security?“ zielte beispielsweise darauf ab, gemeinsame Forschungs- und Handlungsbedarfe der OECD und der UN zu identifizieren, aber auch Ansätze und Expertise der PCD-Abteilung zu präsentieren und dadurch ein Programm für entwicklungspolitische Kohärenz im Rahmen der Entwicklungsagenda post-2015 unter Leitung der PCD-Abteilung der OECD anzustoßen (vgl. I 3,2013). Dafür sei von der PCD-Abteilung und von ausgewählten Expert*innen das Wissen vorgestellt und diskutiert worden, das von den *Focal Points* bereits erarbeitet worden war und es seien durch die Moderation Anknüpfungspunkte zu den UN-Debatten hergestellt worden (vgl. I 4,2013). Netzwerkarbeit und die Bildung von Kooperationsprojekten über die OECD und deren Mitgliedstaaten hinaus wurden somit schrittweise zu einem *de facto* neuen Arbeitsschwerpunkt der PCD-Abteilung, der so ursprünglich nicht vorgesehen war und weniger der Vermittlung zwischen verschiedenen Interessen als der Verbreitung der eigenen Konzeption von *Policy Coherence for Development* diene (*Entrepreneur*).

In Bezug auf externe Akteure der Kohärenzdebatte, insbesondere aus anderen internationalen Organisationen, (z.B. EU oder UN) und aus Forschungseinrichtungen (z.B. das *Center for Global Development*; das *European Centre for Development Policy Management*; das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik oder die Bertelsmann-Stiftung mit dem Transformations- und SDG-Index) agierte die PCD-Abteilung somit mit zunehmender Autonomie an der Verbreitung ihres eigenen Ansatzes. Im Vergleich zu ihren Konkurrenten bei der Definition von PCD besaß sie von 2009 an den Vorteil, als Abteilung des OECD-Generalsekretariats über wichtige personelle und finanzielle Ressourcen zu verfügen, auf Wissen der Mitgliedstaaten und anderen Abteilungen zurückgreifen zu können und die *PCD Focal Points Meetings* zu organisieren. Damit konnte sie weitestgehend autonom entscheiden, welche anderen Ansätze und Kritikpunkte im eigenen Konzept berücksichtigt wurden und welche nicht (vgl. I 1-2.2013, *Barder* 2013; *CGDEV* 2014). Beispielsweise wurde die praktische Umsetzbarkeit des Ansatzes sowie dessen normative Implikationen für Interessenpluralismus in liberalen Demokratien immer wieder beanstandet (vgl. *Eyben* 2007; *Carbone* 2008; *Clark* 2012; *Thede* 2013; *Wunderlich* 2013; *Siitonen* 2016). Auf diese Kritiken ging die PCD-Abteilung jedoch nur bedingt ein, u.a. durch Erwähnung weiterer Ansätze in den *Flagship Reports*, wie zum Beispiel dem *Commitment to Development Index* (vgl. *OECD* 2015, S. 74-77; 98-99; 131-132) oder die Erweiterung von Indikatoren im OECD-Framework (vgl. *OECD* 2016a, 2016b, 2016c, 2016d). Die grundsätzliche Idee und Ausrichtung mit Fokus auf institutionelle Arrangements wurde dabei von der PCD-Abteilung jedoch nicht geändert, sondern die Bedeutung ihres eigenen Ansatzes unterstrichen (vgl. BP OECD/PCDU 11/4; BP OECD/PCDU 11/5.2013; BP PCD/Focal 02/4.2014; BP PCD/EDD 11/01.2013).

Anhand ihrer strategischen Interaktion mit externen PCD-Expert*innen, aber auch mit OECD-internen Expert*innen konnte die Kohärenzabteilung des OECD-Sekretariats somit zunehmend als *Entrepreneur* agieren und einen externen Einfluss ausüben. Auf interorganisationaler Ebene wurde das erfolgreiche Handeln als *Entrepreneur* auch daran deutlich, dass das Kohärenzkonzept in ganz ähnlichem *Framing* in Ziel 17 der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung integriert wurde. In Ziel 17:14 heißt es entsprechend: „Enhance policy coherence for sustainable development“. Diesbezieht sich im Sinne des OECD-Frameworks auf „policy and institutional coherence“ (vgl. *OECD* 2009, 2013a; *UN* 2018).

Aufgrund ihrer von den Vereinten Nationen, der EU und den Staats- und Regierungschefs anerkannten Expertise (Reputation) wurde der PCD-Abteilung der OECD seit 2015 die Organisation der *PCSD-Multi-Stakeholder Partnership for Enhancing Policy Coherence for Sustainable Development* zur Implementierung von Ziel 17 übertragen (*UN* 2018). Damit wurde intraorganisational und interorganisational ihre Position und Autonomie weiter gestärkt.

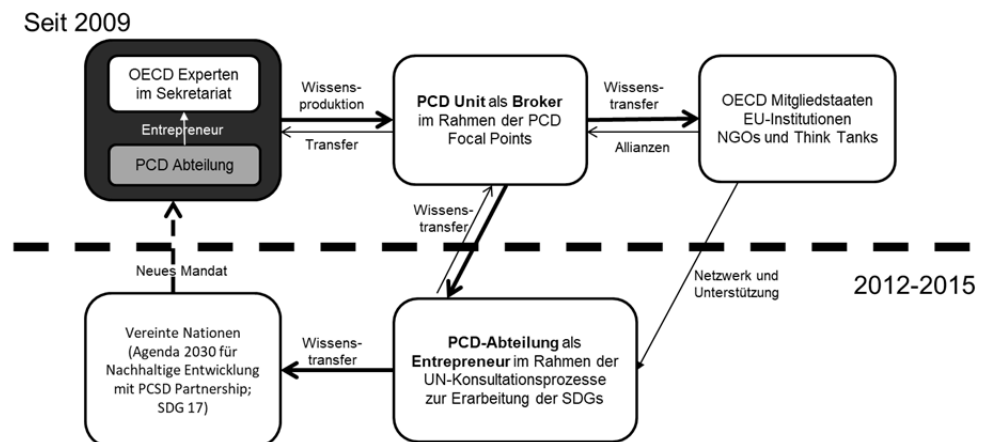
5 Fazit und Ausblick

Anhand der empirischen Untersuchung konnte gezeigt werden, dass Akteure aus internationalen Bürokratien beim Transfer von Wissen in globalen Governance-Strukturen zur Entwicklung von Lösungsansätzen für nachhaltige Entwicklung eine wichtige Rolle spielen. Es reicht bei der Analyse jedoch nicht aus, Sekretariate internationaler Or-

ganisationen als einen komplexen Akteur zu betrachten. Einzelne Abteilungen innerhalb internationaler Verwaltungsstrukturen können als Akteure nicht nur intraorganisational, sondern auch interorganisational agieren und nehmen dabei verschiedene Rollen ein. So auch die PCD-Abteilung im OECD-Generalsekretariat, die im Kontext der *Policy Coherence for Development*-Debatte als zentraler kollektiver Akteur strategische Entscheidungen zur Verbreitung ihrer Ideen traf, u.a. durch zielgruppenorientiertes *Labelling* und *Framing* ihres Konzeptes, durch geschickte Vermittlung zwischen Interessengruppen, durch die Bildung von Netzwerken und Allianzen, aber auch durch den Abschluss von Konkurrenten im Rahmen der PCD *Focal Points Meetings*. (Hypothese 1).

Die Untersuchung der Interaktionen dieser PCD-Abteilung im zweiten Teil der Analyse hat zudem demonstriert, dass dieser Akteur nicht nur zeitlich dynamisch, sondern teilweise auch komplementär mit intra- und/oder interorganisationaler Ausrichtung gegenüber bestimmten Bezugsgruppen als *Broker* und *Entrepreneur* interagiert (siehe Abbildung 2). Wenngleich die Zuordnung dieser Rollen zum Verständnis von Akteurshandeln sinnvoll erscheint, muss auch festgestellt werden, dass eine klare Unterscheidung durch den dynamischen Charakter der Wissenszirkulation zwischen verschiedenen Akteuren und politischen Ebenen teilweise nur schwer möglich ist. Wie auch in der Theorie gibt es in der Empirie Überschneidungen zwischen *Entrepreneur* und *Broker* durch ihre gestalterische Tätigkeit bei der Weiterentwicklung und Verbreitung des *Policy Coherence for Development*-Ansatzes in Kooperation mit anderen Akteuren.

Abbildung 2: Wissenstransfer zu *Policy Coherence for Development* seit Einführung der *Focal Points Meetings* (2009) mit veränderten Rollen der PCD-Abteilung im Rahmen des Konsultationsprozesses zur Entwicklung der Agenda 2030 (2012-2015)



Quelle: Eigene Darstellung. Pfeile symbolisieren Interaktionen, gestrichelte Linie markiert den Wandel am Ende des Untersuchungszeitraumes.

Abbildung 2 stellt die dynamischen Rollen der PCD-Abteilung in Bezug auf interne und externe Akteure zusammenfassend dar, die in der vorherigen Analyse untersucht wurden (Hypothese 3).

Abschließend konnte gezeigt werden, dass die Kohärenzabteilung mit zunehmender Anerkennung als internationale PCD-Expertin und damit einhergehender Autonomie ihre Handlungen zunehmend an OECD-externen Debatten ausrichtete und als *Entrepreneur* zur Verbreitung ihres Konzeptes in der Europäischen Union und den Vereinten Nationen beigetragen hat (Hypothese 2). Als Beispiel wurde hier insbesondere die Integration des Ansatzes in die Agenda 2030 der Vereinten Nationen dargestellt. Die erfolgreichen interorganisationalen Interaktionen wurden in diesem Fall durch äußere Rahmenbedingungen, also den von den UN initiierten Multi-Stakeholder-Konsultationsprozess zur Entwicklung der globalen Nachhaltigkeitsziele positiv beeinflusst. Die Kohärenzabteilung der OECD konnte diese Gelegenheit nutzen. Zudem erlaubten die institutionellen Strukturen, also ihre Verortung im OECD-Generalsekretariat mit dem Mandat, die Sichtbarkeit und Bedeutung der Organisation nach außen zu stärken, sich interorganisational als *Entrepreneur* zur Verbreitung von OECD-Konzepten und -Ansätzen einzusetzen.

Mit Blick auf die anfangs diskutierte theoretische Debatte kann somit festgestellt werden, dass die Untersuchung von Interaktionen Aufschluss über das Zustandekommen globaler Entscheidungen geben kann. Gleichzeitig sind Akteure aber durch Organisationsstrukturen und politische Rahmenbedingungen in ihren Handlungen determiniert. In welchem Verhältnis institutionelle und politische Rahmenbedingungen und strategisches Handeln der Akteure stehen, bleibt in weiteren vergleichenden Studien genauer zu untersuchen. Von der Bedeutung strategischer Interaktion bis hin zu Mandatserweiterung der PCD-Abteilung zeugt jedoch insbesondere der direkte Vergleich der PCD-Abteilung mit der *Knowledge Sharing Alliance*, welche durch die Bearbeitung der zweiten Säule der OECD nach der *Strategy on Development* (2012) und Verortung im Generalsekretariat ähnliche Voraussetzungen hat, jedoch im gleichen Zeitraum weitaus weniger stark ihren eigenen Ansatz international verbreitete und sich nur gering in den UN-Konsultationsprozess einbrachte, obwohl auch das nahegelegen hätte.

Der vorliegende Beitrag knüpft damit an Untersuchungen zu Akteuren in politischen Entscheidungsprozessen an und verbindet diese mit Theorien der internationalen Verwaltungsforschung. Der Beitrag unterstreicht zudem die Ergebnisse von Studien zu Autonomisierungsprozessen in internationalen Bürokratien. Es konnte bestätigt werden, dass mit zunehmender Autonomie Eigeninteresse und Handlungsorientierung zunehmend an supranationalen Normen ausgerichtet sind, was sich wiederum auf internationale Entscheidungsprozesse zu globalen Nachhaltigkeitsfragen auswirkt. Im Gegensatz zu aktuellen Studien wurde die zunehmende Autonomie jedoch nicht nur auf Reputation, zunehmende Erfahrung und Expertise zurückgeführt, sondern vor allem mit der aktiven und strategischen Rolle von Akteuren als *Entrepreneurs* in internationalen Netzwerken und in inter- und intraorganisationalen Beziehungen begründet. Mit Blick auf die Literatur zu entwicklungspolitischer Kohärenz wurde deutlich, dass nicht nur die Europäische Kommission ein wichtiger Akteur in diesem Zusammenhang ist, sondern die Arbeit der OECD-Abteilung in Form von Evaluationen, Monitoring, Entwicklung von Frameworks und Organisation von Netzwerktreffen, Workshops und Konferenzen zentral zur interorganisationalen Verbreitung der Idee beigetragen hat und entsprechend auch von anderen internationalen Organisationen – insbesondere der EU und den Vereinten Nationen – als internationale Expertin in diesem Feld anerkannt wurde. Bereits in anderen Studien, u.a. zur Arbeit der OECD in den Bereichen Bildung und Wirtschaft, wurde diese *Soft Power* der Organisation unterstrichen (vgl. *Bieber/Mar-*

tens 2011; Schmelzer 2016). Der Einfluss von Unterabteilungen des Büros des Generalsekretärs wurde dabei jedoch bisher nicht herausgearbeitet, sodass die Arbeit zu neuen Erkenntnissen über Strukturen und Prozesse in der OECD beiträgt.

Anmerkungen

- 1 Die Begriffe „internationale öffentliche Verwaltung“ und „internationale Bürokratien“ werden im Folgenden synonym verwendet. Der Fokus liegt dabei auf Sekretariaten internationaler Organisationen.
- 2 Aus ethischen Gründen werden im Folgenden keine direkten Zitate und Namen der Interviews und partizipativen Beobachtungen genannt.
- 3 Es handelt sich hierbei um eine komprimierte Auswertung der Prozesse und Interaktionen. Eine detaillierte Analyse ist in „Policy Coherence for Development – From a vague idea towards a global norm“ (Zeigermann 2016) zu finden.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan, 1998: Why States Act through Formal International Organizations, in: *Journal of Conflict Resolution*, 42, 1, S. 3-32.
- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan, 2000: Hard and Soft Law in International Governance, in: *International Organization*, 54, 03, S. 421-456.
- Ackrill, Robert/Kay, Adrian, 2011: Multiple streams in EU policy-making: the case of the 2005 sugar reform, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 1, S. 72-89.
- Aflaki, Inga Narbutaitė/Petridou, Evangelia, 2016: Entrepreneurship in the Polis: Understanding Political Entrepreneurship, Routledge.
- Ashoff, Guido, 2005: Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik [http://www.diegdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BMHCF/\\$FILE/Studies%2011.pdf](http://www.diegdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BMHCF/$FILE/Studies%2011.pdf), Stand: 10.10.2012.
- Barnett, Michael N./Finnemore, Martha, 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: *International Organization*, 53, 4, S. 699-732.
- Bartels, Lorand, 2016: Policy Coherence for Development Under Article 208 of the Treaty on the Functioning of the European Union – Towards a Complaints Mechanism, ID 2754079, Rochester, NY: Social Science Research Network, <http://papers.ssrn.com/abstract=2754079>, Stand: 1.6.2016.
- Bauer, Michael W./Ege, Jörn, 2016: Bureaucratic autonomy of international organizations' secretariats, in: *Journal of European Public Policy*, 23, 7, S. 1019-1037.
- Béland, Daniel/Howlett, Michael, 2016: The Role and Impact of the Multiple-Streams Approach in Comparative Policy Analysis, in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18, 3, S. 221-227.
- Benz, Arthur, 2017: Kommunikative Verwaltungsbeziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen – Zur Konstitution von Verwaltungsherrschaft jenseits des Staates, in: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10, 2.
- Benz, Arthur/Corcaci, Andreas/Doser, Jan Wolfgang, 2016: Unravelling multilevel administration. Patterns and dynamics of administrative co-ordination in European governance, in: *Journal of European Public Policy*, 23, 7, S. 999-1018.
- Bieber, Tonia/Martens, Kerstin, 2011: The OECD PISA Study as a Soft Power in Education? Lessons from Switzerland and the US.(Report), in: *European Journal of Education*, 46, S. 101.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd/Schreyögg, Anna, 2009: *International Organizations in Global Environmental Governance*, Routledge.
- Biermann, Frank/Siebenhüner, Bernd, 2013: Problem solving by international bureaucracies: the influence of international secretariats in world politics, in: *Reinalda, Bob (Hrsg.), Handbook of International Organization*, London: Routledge, S. 149-161.

- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.)*, 2009: *Interviewing Experts*, London: Palgrave Macmillan UK.
- Busuioc, Madalina*, 2015: Friend or Foe? Inter-Agency Cooperation, Organizational Reputation, and Turf, in: *Public Administration*, 94.
- Carbone, Maurizio*, 2008: Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development, in: *Journal of European Integration*, 30, 3, S. 323-342.
- Carbone, Maurizio*, 2013: International development and the European Union's external policies: changing contexts, problematic nexuses, contested partnerships, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 26, 3, S. 483-496.
- Carbone, Maurizio/Keijzer, Niels*, 2016: The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance, *European Journal of Development Research*, Vol. 28. Issue 1, S. 30-43.
- Carpenter, Daniel*, 2001: The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928,.
- Carroll, Peter/Kellow, Aynsley*, 2011: *The OECD: A Study of Organisational Adaptation*, Edward Elgar Publishing.
- Clark, Helen*, 2012: The Future of Development Co-operation: from Aid to Coherence?, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/presscenter/speeches/2012/05/08/helen-clark-the-future-of-development-co-operation-from-aid-to-coherence-/>, Stand: 27.1.2015.
- Curtin, Deirdre/Egeberg, Morten*, 2008: Tradition and innovation: Europe's accumulated executive order, in: *West European Politics*, 31, 4, S. 639-661.
- Dostal, Jörg Michael*, 2004: Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure, in: *Journal of European Public Policy*, 11, 3, S. 440-460.
- Dudley, Dr Geoffrey/Richardson, Jeremy*, 2001: *Why Does Policy Change?: Lessons from British Transport Policy 1945-99*, 1 edition. London: Routledge.
- Eckhard, Steffen/Ege, Jörn*, 2016: International bureaucracies and their influence on policy-making: a review of empirical evidence, in: *Journal of European Public Policy*, 23, 7, S. 960-978.
- Ege, Jörn*, 2017: Comparing the autonomy of international public administrations: An ideal-type approach, in: *Public Administration*, 95, 3, S. 555-570.
- Ellinas, Antonis/Suleiman, Ezra*, 2012: *The European Commission and Bureaucratic Autonomy: Europe's Custodians (2012)*, New York: Cambridge University Press.
- EU*, 2005: *The European Consensus on Development. Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the member states meeting with the Council, the European Parliament and the Commission*, Brüssel.
- Eyben, Rosalind*, 2007: Harmonisation: How Is the Orchestra Conducted?, in: *Development in Practice*, 17, 4/5, S. 640-646.
- Forster, Jacques/Stokke, Olav (Hrsg.)*, 1999: *Policy Coherence in Development Co-Operation*, London: Routledge Chapman & Hall.
- Gurréa, Angel*, 2014: Policy Coherence for Development in a Post-2015 Era – OECD, <http://www.oecd.org/pcd/policy-coherence-for-development-in-a-post-2015-era.htm>, Stand: 27.1.2015.
- Haas, Peter M.*, 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization*, 46, 1, S. 1-35.
- Herweg, Nicole*, 2017: *European Union Policy-Making: The Regulatory Shift in Natural Gas Market Policy*, Springer.
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph*, 2005: Causes and conditions of cross-national policy convergence, in: *Journal of European public policy*, 12, 5, S. 775-796.
- Ingold, Karin/Varone, Frédéric*, 2012: Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 2, S. 319-346.
- Jakobi, Anja P./Martens, Kerstin*, 2007: Diffusion durch internationale Organisationen: Die Bildungspolitik der OECD, in: *Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.)*, *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247-270.

- Jenkins-Smith, Hank/Nohrstedt, Daniel/M Weible, Christopher/A Sabatier, Paul*, 2014: Advocacy Coalition Framework: Foundations, Evolution, and Ongoing Research, in: *Weible, Christopher /Sabatier, Paul A. (Hrsg.)*, Theories of the Policy Process, Boulder: Wetsview Press, S. 183-223.
- Jinnah, Sikina*, 2014: Post-Treaty Politics: Secretariat Influence in Global Environmental Governance, Cambridge Massachusetts, London: MIT Press.
- Jones, Bryan D./Baumgartner, Frank R.*, 2012: From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing, in: *Policy Studies Journal*, 40, S. 1-20.
- Jörgens, Helge/Kolleck, Nina/Saerbeck, Barbara*, 2016: Exploring the hidden influence of international treaty secretariats: using social network analysis to analyse the Twitter debate on the 'Lima Work Programme on Gender', in: *Journal of European Public Policy*, 23, 7, S. 979-998.
- Kaiser, Robert*, 2014: Qualitative Experteninterviews – Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, Springer VS.
- Kingdon, John W.*, 2011 [1984]: Agendas, Alternatives, and Public Policies, Longman Classics in Political Science, Pearson. Second Edition.
- Knill, Christoph/Bauer, Michael W.*, 2016: Policy-making by international public administrations: concepts, causes and consequences, in: *Journal of European Public Policy*, 23, 7, S. 949-959.
- Knill, Christoph/Eckhard, Steffen/Bauer, Michael W.*, 2017: International Public Administration: Ein neuer Bürokratiety, in: *der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10, 2, S. 173-189.
- Knill, Christoph/Eckhard, Steffen/Grohs, Stephan*, 2016: Administrative styles in the European Commission and the OSCE Secretariat: striking similarities despite different organizational settings, in: *Journal of European Public Policy*, 23, 7, S. 1057-1076.
- Kuckartz, Udo*, 2010: Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten, Wiesbaden.
- Lehtonen, Markku*, 2009: OECD peer reviews and policy convergence. Diffusing policies and discourses?, in: *Biermann, Frank /Siebenhüner, Bernd /Schreyögg, Anna (Hrsg.)*, International Organizations in Global Environmental Governance, London ; New York: Routledge, S. 71-90.
- Mahon, Rianne/McBride, Stephen*, 2009: The OECD and Transnational Governance, UBC Press.
- Mintrom, Michael/Norman, Philipia*, 2009: Policy Entrepreneurship and Policy Change, *The Policy Studies Journal*, 4.
- Nay, Olivier*, 2014: International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge: how the World Bank and the oecd helped invent the Fragile State Concept, in: *Third World Quarterly*, 35, 2, S. 210-231.
- Nikolaos Zahariadis, /Nicole Herweg*, 2017: The multiple streams approach, in: *The Routledge Handbook of European Public Policy*, London ; New York: Routledge, S. 54-63.
- Obrovsky, Michael/Schlögl, Lukas*, 2011: Politikkohärenz durch Kohärenzpolitik!: Bedingungen für Policy Coherence for Development in Österreich, 1. Aufl. Südwind Wien.
- OECD*, 2009: Building Blocks for Policy Coherence for Development, Paris: OECD Publishing.
- OECD (Hrsg.)*, 2012: OECD Strategy on Development, Paris: OECD Publishing.
- OECD*, 2013a: Policy coherence for inclusive and sustainable development. OECD and Post-2015 Reflections., Paris: OECD, <http://www.oecd.org/pcd/POST-2015%20PCD.pdf>, Stand: 30.7. 2014.
- OECD*, 2013b: Better Policies for Development. In Focus: Policy Coherence for Development and Global Food Security., Paris: OECD Publishing, http://www.oecd.org/pcd/PoliCoh_PDFforWeb_270513.pdf, Stand: 7.8.2014.
- OECD (Hrsg.)*, 2014: Better Policies for Development 2014. Policy Coherence and Illicit Financial Flows., Paris: OECD Publishing.
- OECD*, 2015: Better Policies for Development 2015 Policy Coherence and Green Growth: Policy Coherence and Green Growth, Paris: OECD Publishing.
- OECD*, 2016a: The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development, SG/PCD(2016)1, Paris: OECD.
- OECD*, 2016b: The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development Thematic Module – Green Growth, SG/PCD(2016)4, Paris: OECD.

- OECD, 2016c: The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development Thematic Module – Illicit Financial Flows, SG/PCD(2016)3, Paris: OECD.
- OECD, 2016d: The Framework for Policy Coherence for Sustainable Development Thematic Module – Food Security, SG/PCD(2016)2, Paris: OECD.
- OECD PCD Unit, 2014: Policy Coherence for Development and the Sustainable Development Goals, Paris: OECD.
<http://www.oecd.org/pcd/Concept%20Note%202017-18%20Dec%202014.pdf>, Stand: 26.1.2015.
- OECD/DAC, 2001: The DAC Guidelines – Poverty Reduction, Paris: OECD Publishing.
- Pielke, Roger A., 2007: The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics, Cambridge University Press.
- Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika, 2014: Qualitative Sozialforschung: Ein Arbeitsbuch, 4. Auflage. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Rimkutė, Dovilė, 2018: Organizational reputation and risk regulation: The effect of reputational threats on agency scientific outputs, in: Public Administration, 96, 1, S. 70-83.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C., 1993: Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Westview Press.
- Sarantakos, Sotirios, 2012: Social Research, Palgrave Macmillan.
- Scharpf, Fritz W., 1997: Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism In Policy Research, Boulder, Colo: Westview Press.
- Schmelzer, Matthias, 2016: The Hegemony of Growth: The OECD and the Making of the Economic Growth Paradigm, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmelzer, Matthias/Leimgruber, Matthieu (Hrsg.), 2017: The OECD and the International Political Economy Since 1948 | Matthieu Leimgruber | Palgrave Macmillan, Palgrave Macmillan.
- SG OECD, 2015: Secretary-Generals Report to Ministers, Paris: OECD,
<https://www.oecd.org/about/secretary-general/SG-Annual-Report-to-Ministers-2015.pdf>, Stand: 24.8.2016.
- Siitonen, Lauri, 2016: Theorising Politics Behind Policy Coherence for Development (PCD), in: The European Journal of Development Research, 28, 1, S. 1-12.
- Thede, Nancy, 2013: Policy Coherence for Development and Securitisation: competing paradigms or stabilising North-South hierarchies?, Third World Quarterly, Vol. 34, No. 5, S. 784-799.
- Trondal, Jarle, 2013: International bureaucracies: organizational structure and behavioural implications, in: Reinalda, Bob (Hrsg.), Routledge Handbook of International Organization, London: Routledge, S. 162-175.
- Trondal, Jarle/Marcussen, Martin/Larsson, Torbjörn, 2010: Unpacking International Organisations: The Dynamics of Compound Bureaucracies, Manchester University Press.
- UN, 2018: – United Nations Partnerships for SDGs platform, in: PCSD Partnership – A multi-stakeholder Partnership for Enhancing Policy Coherence for Sustainable Development
<https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/?p=12066>, Stand: 31.8.2018.
- UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda, 2012: Realizing the Future We Want for All. Report to the Secretary-General, New York: United Nations,
http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf, Stand: 30.7.2014.
- Weible, Christopher M./Sabatier, Paul A., 2017: Theories of the Policy Process, Hachette UK.
- Woodward, Richard, 2009: The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Routledge.
- Wunderlich, Daniel, 2013: Towards Coherence of EU External Migration Policy? Implementing a Complex Policy, in: International Migration, 51, 6, S. 26-40.
- Yesilkagit, Kutsal/van Thiel, Sandra, 2008: Political Influence and Bureaucratic Autonomy, in: Public Organization Review, 8, 2, S. 137-153.
- Zeigermann, Ulrike, 2016: The Proliferation of Policy Coherence for Development (PCD) – from a Vague Idea Towards a Global Norm? Münster.

Anhang 1 Interviews

(Namen und detaillierte institutionelle Zugehörigkeiten werden aufgrund ethischer Erwägungen nicht genannt)

Zuordnung Interviewpartner*innen	Relevante Interviews
Expert*innen aus Sekretariaten internationaler Organisationen (OECD, EU, UN)	1.-4.2013 OECD/PCD Unit 9.2013 und 10.2014 OECD/Knowledge Sharing Alliance
NGO PCD Stakeholder	19.2013 Deutsches Forschungsinstitut
Staatliche OECD/PCD Focal Points	37-38.2013 Deutsche PCD/Focal Points 27.2013 Französische PCD/Focal Points 46.2014 Finnische PCD/Focal Points
Staatliche PCD Akteure	36.2014 BMZ/Germany

Anhang 2 Beobachtungen

(Namen und detaillierte institutionelle Zugehörigkeiten werden aufgrund ethischer Erwägungen nicht genannt)

Beobachtungen	Art der Beobachtung	Relevante Beobachtungsprotokolle (BP)
Arbeit der OECD PCD Abteilung Büro des Generalsekretärs, Chateau, Paris, 29. Sept. 2013- 31.03.2014. Rolle als beobachtende Doktorandin und externe Beraterin	Kontinuierliche, offene und partizipative Beobachtung	BP PCDU10/4.2013: Protokoll Hintergrundgespräch mit der PCD Unit über Entwicklung und Bedeutung von PCD in der OECD. Reden des SG. BP PCDU11/3.2013: Protokoll Beobachtung und Nachfrage zur Zusammenarbeit mit dem Vize-Generalsekretär und OECD Generalsekretär im Kontext internationaler Konferenzen und Besuchen von Staats- und Regierungschefs. BP OECD/PCDU 11/4: Protokoll Erarbeitung Twitter Strategie. Name. Online Dialog Vorbereitung. BP OECD/PCDU 11/5.2013: Protokoll Planungstreffen 2014 PCD Flagship Report. Prioritäten. Direktorate. Aufgabenverteilung.
OECD Development Assistance Committee (DAC) 29. Sept. 2013- 31.03.2014 Rolle als beobachtende Doktorandin	Kontinuierliche, punktuelle partizipative Beobachtung zum Anlass von DAC-Treffen, einschließlich Vor- und Nachbereitungstreffen	BP DAC 12/01.2013: Protokoll zum ‚Pre-Filling‘ der Development Mainstreaming Matrix von der PCD Unit und Kommunikation mit Direktorate. Bedeutung E-Mail-Signatur.
Treffen der informellen Arbeitsgruppe zur Entwicklungsstrategie (IWG) Conference Centre Paris Rolle als beobachtende Doktorandin und externe Beraterin	Regelmäßige (Alle 6 Wochen, 5 mal in der Zeit zwischen Sept. 2013 -März 2014), offene, partizipative Beobachtung, einschließlich Vor- und Nachbereitung der Treffen	BP IWG 10/02.2013: Protokoll zu Monitoring und Evaluierung der Implementierung der OECD Entwicklungsstrategie. BP IWG 01/3.2014: Präsentation des Fortschrittsberichts. Budget Kommentare.

Beobachtung	Art der Beobachtung	Relevante Beobachtungsprotokolle (BP)
OECD Focal Points Treffen OECD Conference Centre Paris Rolle als beobachtende Doktorandin und externe Beraterin (6.-9. Focal Points Treffen)	Regelmäßige (Zweimal jährlich), jwls. Partizipativ, offen (4-5. März 2014) und passive Beobachtung (OECD Events Life Stream, 17-12-13 Juni 2013; 18 Dezember 2014; 21 Oktober 2015), einschließlich Vorbereitung, Arbeitstreffen und Nachbesprechungstreffen	Protokoll des PCD Focal Points Treffen in Paris 2014. Agenda. Debatte. Planung. Schwerpunkte. BP Focal 06/02.2013: Agenda. Diskussion. Präsentation. Tischvorlagen. BP Focal 12/01.2014: Agenda. Diskussion. Präsentation. Tischvorlagen. BP Focal 10/1.2015: Agenda. Diskussion. Präsentation. Tischvorlagen.
OECD PCD Online Dialog 2.-4. April 2013; 18-22 Nov. 2013, OECD Paris Rolle als beobachtende Doktorandin und externe Beraterin	Punktuelle Beobachtung, zunächst passiv, dann partizipativ, offen einschließlich Vor- und Nachbereitungstreffen	PB PCD/D 11/13.2013: Vorbereitung der EDD Diskussion und Herausforderungen einer neuen PCD Definition/Name
Treffen des OECD Exekutivkomitees 31. Okt. 2013 Chateau, OECD Paris Rolle als beobachtende Doktorandin und externe Beraterin	Punktuelle Beobachtungen passiv und partizipativ/offen	BP EC/PCD 10/06.2013: Gesamtausrichtung Overall management, Progress Strategy on Development
Telefonkonferenz mit der deutschen PCD Abteilung 5. Dez. 2013 Chateau, OECD Paris Rolle als beobachtende Doktorandin	Punktuelle Beobachtungen passiv und partizipativ/offen	BP PCDU 12/07.2013: Operationalisierung und Evaluation von PCD auf staatlicher Ebene
Treffen mit britischer Delegation zu PCD 21. Jan. 2014 Conference Center OECD Paris Rolle als beobachtende Doktorandin	Punktuelle Beobachtungen passiv und partizipativ/offen einschließlich Vorbereitungs- und Nachbereitungssitzung	BP PCDU 01/03.2014: Protokoll zur Präsentation des Progress Reports beim Treffen der Informal Working Group. Budget Kommentar.
Treffen der internen Arbeitsgruppe zur Monitoring Development Mainstreaming Framework 29. Sept. 2013- 31.03.2014 Chateau, OECD Paris Rolle als beobachtende Doktorandin und externe Beraterin	Punktuelle Beobachtungen partizipativ/offen	BP OECD/PCD 12/11.2013: Protokoll zur Auswertung der Informationen aus den Direktoraten zum Development Mainstreaming Matrix und Entwurf des Fortschrittsberichts 2014.
OECD Treffen des Rates 20.-21. Jan 2014 OECD Conference Centre Paris Rolle als beobachtende Doktorandin	Punktuelle partizipative Beobachtungen als aktive Teilnehmerin	BP MCM/PCD 01/4.2014: Team Meeting. Vorbereitung des Ministerrates.
European Development Days 26.-27. Nov. 2013; 3.-4. Juni 2015 EDD Messegelände Brüssel Rolle als beobachtende Doktorandin und externe Beraterin	Punktuelle Beobachtungen passiv und partizipativ/offen einschließlich Vorbereitungs- und Nachbereitungssitzung zum OECD/PCD Lab	BP PCD/EDD 11/01.2013 Vorbereitung der Agenda. Diskussionen und Präsentationen.

Anschrift der Autorin:

Dr. Ulrike Zeigermann, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Zschokkestraße 32, D-39104 Magdeburg

E-Mail: ulrike.zeigermann@ovgu.de

Falk Ebinger, Nicolas Lux, Christoph Kintzinger und Benjamin Garske

Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II

Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien

Zusammenfassung

Dieser Beitrag präsentiert die Befunde der Elite-studie *Politisch-Administrative Elite* 2013 (PAE 2013) über Zusammensetzung und Politisierung der bundesdeutschen Verwaltungseliten. Diese vierte nationale Replikation der Comparative Elite Studies zum Ende der 17. Legislaturperiode bringt überraschende Entwicklungen ans Licht: Hinsichtlich der Zusammensetzung des Personals schreitet zwar die Feminisierung auch auf den Leitungsebenen fort und eine Berufsvererbung kann nicht mehr festgestellt werden, allerdings erlebt die Juristen-dominanz mit erstmals seit Jahrzehnten steigenden Werten ein Wiedererstarken. Der Grad an formaler Politisierung überrascht: Trotz des Verbleibs der CDU/CSU an der Macht findet ein umfassender Personalaustausch statt. Diese teils im Widerspruch zu etablierten Trends und Theorien stehenden Entwicklungen zeigen, dass das Feld der administrativen Elitenforschung auch zukünftig besondere Aufmerksamkeit verdient.

Schlagworte: Deutsche Ministerialverwaltung, politische Beamte, Parteipolitisierung, Politisierung, Ämterpatronage

Abstract

The German Administrative Elite from the Brandt to the Merkel II Government.

Background, Composition and Politicization of Executives in the Federal Ministries.

This article presents new empirical data on the German federal executive top officials gathered by the *Political-Administrative Elite* 2013 Study (PAE 2013). By replicating the classic Comparative Elite Studies, knowledge on personal background, role perception and politicisation in the German public administration is updated: Feminisation continues and self-reproduction of elites vanished, but the once overcome dominance of law students is back again. The development of formal politicisation is surprising: Despite the CDU/CSU remaining the major force in government, the rate of deselected executives continues to be high. These partly counter-intuitive observations emphasise the need for intensified research efforts in the field.

Key words: Ministerial Bureaucracy, Administrative Elites, Politicization, Party Patronage, German Core Executive

1 Einleitung¹

Die Verwaltungsforschung interessierte sich schon früh nicht nur für die Strukturen und Abläufe öffentlicher Bürokratien, sondern auch für die Menschen innerhalb der Apparate, die „Bürokraten“ (s. Weber 1956 [1922], S. 1054ff.). Die Grundfragen blieben dabei über fast ein Jahrhundert dieselben: Wer wird auf welchem Weg Mitarbeiter² der öffentlichen Verwaltung? Wer macht Karriere und aus welchen Gründen? Was bestimmt das Handeln der einzelnen Personen auf bestimmten Positionen? Und schließ-

lich: Inwiefern lässt sich eine Verbindung zwischen den genannten Aspekten herstellen, um das Handeln in der Verwaltung zu erklären und beherrschbar zu machen?

Warum diese Fragen nicht nur von akademischem Interesse sind, sondern alle in einem bürokratisch organisierten Staat lebenden Menschen unmittelbar tangieren, hat Robert D. Putnam schon 1976 (S. 23) – prägnant überspitzt – auf den Punkt gebracht:

„Bestehen überhaupt noch Zweifel darüber, wer eigentlich unsere modernen, hochkomplexen Gesellschaften regiert? [...] Die Entscheidungsgewalt ist nicht nur für den Einzelfall, sondern auch bei der inhaltlichen Gestaltung der Gesetze weitgehend der Legislative entglitten und auf die Exekutive übergegangen.“

Putnams Einschätzung zur Macht der ‚Bürokratie‘ stammt aus der Hochzeit der ‚alten‘ Nationalstaaten und wirkt heute in ihrer allumfassenden Machtzuweisung anachronistisch (s. z.B. Jann 2003). Dennoch sind entwickelte Staaten nicht ohne ihre öffentlichen Verwaltungen denkbar, womit administrativen Eliten wie gehabt eine Schlüsselrolle zukommt. Sie dominieren *policy-making* (Baruth/Schnapp 2015, Behnke 2016) und Vollzug durch die Ansammlung fachlicher Expertise, *agenda setting* und aktive Politikformulierung sowie die Implementation der Gesetze (Schnapp 2004).

In der politischen und öffentlichen Debatte wird die Verwaltung häufig als monolithischer Block diskutiert. Ein Blick in die nationale wie internationale Forschung lässt keinen Zweifel daran, dass die Ministerialbürokratie und deren Leitungsebenen als Zentrum der Macht gesehen werden. Der ganz überwiegende Teil der Forschungsarbeiten legt den Fokus auf die *Positionselite*³ in den Ministerialverwaltungen. Die thematisierten Forschungsfragen sind hierbei vielfältig und allesamt auf empirische Daten aus dem Untersuchungsfeld angewiesen. Befragungsdaten spielen dabei eine zentrale Rolle, da nur so mit vertretbarem Aufwand wiederholt große Stichproben oder Vollerhebungen gewonnen und belastbare Aussagen über Zusammenhänge und Trends gemacht werden können. Die Befriedigung dieses Datenbedarfs hat dabei den Charakter einer *Sisyphos*-Arbeit: Mit jeder neuen Legislaturperiode findet eine Neuausrichtung der politischen Zielstellungen und oft auch eine Neubesetzung der Ministerinnenposten statt; gleichzeitig werden in großem Umfang Personen aus Leitungsebenen entfernt und neue Akteure auf diese Positionen berufen oder befördert.

Der vorliegende Beitrag konzentriert sich für den bundesdeutschen Fall auf diesen staatstragenden Mikrokosmos und nimmt eine Charakterisierung für die Zeit der 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags von 2009 bis 2013 vor. Die Zielstellung ist überwiegend deskriptiv, schließt unmittelbar an die einschlägigen Charakterisierungen der deutschen Verwaltungselite an und schreibt diese fort (Putnam 1975, 1976; Aberbach et al. 1981; Mayntz/Derlien 1989; Derlien 2003; Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009). Untersucht wird, wie sich die Verwaltungselite der 17. Legislaturperiode unter der schwarz-gelben Regierungskoalition (Merkel II) hinsichtlich Zusammensetzung, Selbstbild und Politisierung in den historischen Kontext seit der Regierung Brandt einordnet.

2 (Umfrage-)Forschung zu Verwaltungseliten

Verwaltungssysteme und sog. *Verwaltungseliten*, also Führungskräfte in der öffentlichen Verwaltung, stehen seit langem im Zentrum internationaler politik- und verwaltungswissenschaftlicher Forschung. In den vergangenen Jahren ist ein Wiedererstarken

des wissenschaftlichen Interesses an diesem Themenfeld, eine deutliche Ausdifferenzierung in den untersuchten Gegenständen und ein Wiederaufgreifen des ländervergleichenden Ansatzes zu beobachten. Hierbei spielen Fallstudiendesigns, welche Verwaltungssysteme, *Public Service Systems* und die Beziehung von Politik und Verwaltung vergleichend skizzieren, traditionell eine große Rolle (in jüngerer Zeit z.B. Meyer-Sahling/Veen 2012; Van der Meer et al. 2015; Gottschall et al. 2015).

Umfragebasierte Studien informieren und komplementieren diese eher systemischen Betrachtungen durch belastbare empirische Daten. Allgemein wird als Initialzündung des ländervergleichenden, auf Befragungsdaten aufbauenden Forschungsstrangs die *Comparative Elite Study* (CES) von Aberbach, Putnam und Rockman (1981) angeführt. Diese wurde erstmals in den 1970er Jahren durchgeführt und erhob in sieben⁴ westlichen Staaten systematisch die Einstellungs- und Rollenmuster, Handlungsrationalitäten und biografischen Hintergründe von Spitzenbeamten und Politikern. Dieses Werk wird bis heute als *Meilenstein* der verwaltungswissenschaftlichen Forschung angesehen, das seitdem vielfach auf nationaler Ebene repliziert wurde und die Forschung zu politisch-administrativen Beziehungen maßgeblich prägte (Lee/Raad-schelders 2008, S. 425). Dieser Forschungsstrang adressiert primär Herkunft, Tätigkeitsprofile, Einstellungen und Politisierung nationaler Verwaltungseliten. Jüngere ländervergleichende Analysen decken einerseits weitere Verwaltungsebenen (s. Bauer/Trondal 2015 für EU-Bürokraten, Bauer/Becker 2015 für regionale und Mouritzen/Svara 2002 u.a. für lokale Verwaltungseliten) und andererseits auch spezifischere Themenfelder wie beispielsweise verselbständigte Verwaltungseinheiten in Europa (*COBRA-Network*; Verhoest et al. 2016), die Transformation der Verwaltungssysteme in Europa (*COCOPS-Survey*; Hammerschmid et al. 2013; 2016) oder Korruption in Osteuropa (Meyer-Sahling/Mikkelsen 2016) ab.

Viele der genannten Studien umfassen auch den deutschen Untersuchungsfall und ergänzen so Untersuchungen oder Auswertungen – teils survey-, teils interviewbasiert – mit einem expliziten Fokus auf Verwaltungseliten in Deutschland. Für die Bundesebene sind hier neben einigen vor der Jahrtausendwende durchgeführten Studien⁵ insbesondere die Replikationen der CES im Rahmen der *Politisch-Administrative Elite* (PAE) Studien zu nennen. Zudem liegen verschiedene Forschungsarbeiten zu den Verwaltungseliten der Länder vor (Schröter 1992; Damskis/Möller 1997; Auf dem Hövel 2003; Bauer/Tatham 2014; Vedder/Veit 2017; Scholz/Vedder 2018). Dieser kursorische Blick auf empirische Studien zeigt, dass die wissenschaftliche Vermessung der deutschen Verwaltungsspitzen bereits seit gut 60 Jahren erfolgt. Allerdings dominieren *One-shot*-Designs, so dass die Studien aufgrund unterschiedlicher Zielstellungen, Fragen und Methodiken nur Schlaglichter auf ihre jeweilige Zeit darstellen.

3 Methodik der PAE-Studie 2013

Die PAE-Studien wurden als Replikation der CES erstmals im Jahr 2005 (Schwanke/Ebinger 2006) und seitdem zum Ende jeder Legislaturperiode durchgeführt. Während die CES auf leitfadenbasierten Interviews beruhten, wurden im Zuge von PAE die Daten der (zahlenmäßig deutlich erweiterten) Zielgruppen anhand geschlossener Fragen erfasst, die mittels zielgerichteter Online-Erhebungen zugestellt wurden. Lediglich bei Staatssekretären und Abteilungsleitern wurde bei Nicht-Beantwortung mit postali-

schen Fragebögen nachgefasst. Methodische Kritikpunkte (Aberbach/Rockman 2002, S. 675; Schwanke/Ebinger 2006, FN 5; Lee/Raadschelders 2008) wurden soweit als möglich berücksichtigt, wobei im Zweifelsfall dem Erhalt des Längsschnittvergleichs der Vorzug gegeben wurde.

Der hier vorgestellte Kern der Untersuchung ist die Befragung der Führungskräfte in den Bundesministerien.⁶ Adressiert wurden in der Befragung 2013 mittels eines Positionsansatzes in einer Vollerhebung die Inhaber der folgenden Leitungspositionen⁷: Beamtete Staatssekretäre (BStS), Abteilungsleiter (AL), Unterabteilungsleiter (UAL) und erstmals auch Referatsleiter (RL).

Die Beteiligungsquote in dieser Zielgruppe kann für PAE 2013 mit 46% sowohl im Hinblick auf andere Elite-Studien sowie auf die PAE-Studien von 2005 und 2009 als sehr zufriedenstellend bezeichnet werden (s. Tabelle 1).⁸

Tabelle 1: Beteiligung der administrativen Führungskräfte im Vergleich der Kohorten

Studie	BStS	AL	UAL	RL	Summe
CES I*	–	39	45	41	125
CES II*	13	53	45	32	143
PAE 2005,	8	64	60		132
Rückläufe in%	35%	62%	28%	–	39%
PAE 2009,	7	47	67		121
Rückläufe in%	30%	51%	36%	–	40%
PAE 2013, n	9	51	104	608	772
Rückläufe in%	41%	53%	47%	46%	46%

Quelle: CES I & II: Derlien 2002 S. 243; Tabelle zu Parteimitgliedschaften (abweichende Angaben in Derlien/Mayntz: 1988, Derlien 2003); 2005, 2009, 2013: PAE-Studien. *Daten zur Grundgesamtheit liegen nicht vor; es können keine Aussagen zur anteiligen Abdeckung der Grundgesamtheit gemacht werden.

Während die Beteiligung auf AL-Ebene fast identisch zu 2009 war, nahmen mit 47% deutlich mehr UAL als in der Vergangenheit teil. Bei den RL wurde aus dem Stand eine sehr gute Beteiligung von 46% aller besetzten Positionen erreicht.⁹ Angesichts der hohen Arbeitsbelastung und unter Berücksichtigung der üblichen urlaubs-, krankheits- oder dienstbedingten Verhinderungsgründe ist dies ein außerordentliches Ergebnis. Trotz inflationär steigender Zahl von (wissenschaftlichen) Online-Befragungen musste entgegen anderer Erfahrungen (Egeberg/Trondal 2009, S. 677) kein Einbruch der Teilnahmebereitschaft konstatiert werden. Auch hinsichtlich der Qualität der erhobenen Daten gibt es keine Zweifel: Es gibt augenscheinlich nur einen sehr geringen (und vermutlich teilweise auf Methodeneffekte zurückzuführenden) Hierarchieeffekt auf die Teilnahmebereitschaft. Selbst die am schwersten zu erreichenden und zu mobilisierenden BStS liegen nur 5% unter dem Gesamtrücklauf. Weiterhin zeigt eine geschlechtsspezifische Auswertung des Rücklaufs, dass die Antwortenden zu exakt 50% weiblich und 49% männlich waren. Die hieraus resultierenden Verzerrungen sind zu vernachlässigen und es gibt entsprechend keine Hinweise auf einen *Unit non-response bias* durch systematische Nicht-Beantwortung des Fragebogens durch bestimmte Gruppen in der Grundgesamtheit.

4 Erste Annäherung: Wer war die administrative Elite der 17. Legislaturperiode?

a Geschlechterverhältnis

Zum Ende der Legislaturperiode belief sich der Anteil von Frauen an allen Führungspositionen in den erfassten Bundesministerien im September 2013 auf 28,9%. Frauen waren entsprechend in der 17. Legislaturperiode deutlich unterrepräsentiert.¹⁰ Dabei ist eine hierarchische Abstufung festzustellen (vgl. *König* 2008, S. 490ff.): Je höher die Hierarchiestufe, desto geringer der Frauenanteil. Beträgt er auf RL-Ebene noch 31,3%, ist auf den höheren Hierarchieebenen nur jede fünfte Position (19,9%) mit einer Frau besetzt. Im Vergleich zu den knapp 13% Frauenanteil im Jahr 2009 bedeutet dieser Wert dennoch eine deutliche Steigerung. Vergleicht man diese Zahlen für 2013 mit jenen im *Gleichstellungsindex 2017* des Statistischen Bundesamtes, zeigt sich eine sich beschleunigende Trendentwicklung: Zum Stichtag 30. Juni 2017 waren über alle 23 Obersten Bundesbehörden¹¹ hinweg bereits 35,3% der Führungskräfte weiblich; nur in drei der 23 Obersten Bundesbehörden waren Frauen im Gesamtpersonal unterrepräsentiert (*Destatis* 2018, S. 6, 13).

Im *höheren Dienst*, aus dem sich das Leitungspersonal rekrutiert, stellen Frauen 2017 im Durchschnitt 46% der Mitarbeitenden, so dass bei Fortsetzung des Trends hier der Geschlechterproporz bald erreicht wäre. Allerdings üben die Geschlechter zu einem sehr unterschiedlichen Grad Teilzeitbeschäftigung aus: 32% der Frauen, aber nur 7% der Männer im höheren Dienst arbeiten in Teilzeit, was als ein Grund für die niedrigen Frauenquoten bei Leitungsfunktionen angeführt wird (*Destatis* 2018, S. 10). Dennoch waren Frauen (über alle Laufbahnen) an beruflichen Aufstiegen¹² mit 57,7%, also häufiger als ihrem zahlenmäßigen Anteil entsprechend, beteiligt. Nur in fünf der 23 Obersten Bundesbehörden lag der Frauenanteil bei Aufstiegen unter 50% (*Destatis* 2018, S. 13). Diese Zahlen verdeutlichen zum einen, wie die forcierte Gleichstellungspolitik die schnelle Zunahme des Frauenanteils in Führungspositionen seit der Jahrtausendwende ermöglichte. Sie zeigen zum anderen, dass der höhere Anteil an Teilzeitarbeit den Frauen *insgesamt* nicht zum Nachteil gereicht. Ob dies auch individuell der Fall ist, oder ob nur Frauen in Vollzeitbeschäftigung deutlich höhere Aufstiegschancen haben und welche Aufstiegschancen Männer in Teilzeit haben – sprich, ob mit der zahlenmäßigen Veränderung eine *tatsächliche* und *universelle* Veränderung in der Kultur der Rekrutierung, Leistungsbewertung und Führungsselektion umgesetzt wurde, wird zukünftig zu untersuchen sein.¹³

Welcher Weg im Gleichstellungsprozess in den 15 Jahren vor der vorliegenden Erhebung zurückgelegt wurde, zeigt ein Blick in die nicht allzu ferne Vergangenheit: *Derlien* (2008, S. 297) berichtet, dass in den 50 Jahren seit der Gründung der Bundesrepublik 1949 bis 1999 lediglich 1,7% der BStS und 2,2% der AL weiblich waren – und die Hälfte der hier gezählten Frauen gar erst im letzten Jahr des erfassten Zeitraums mit der ersten Regierung Schröder (ab 1998) in ihre Position kam.

b Ausbildungshintergrund

Die hier aus Platzgründen nicht präsentierte Analyse des sozialen Hintergrunds der Befragten zeigt, dass die früher von den Daten noch eher gestützte These einer relativ häufig vorkommenden *Berufsvererbung* in Beamtenfamilien seit 2013 kaum noch haltbar ist. Entsprechend stellt der Ausbildungshintergrund den letzten verbliebenen Anker zur Charakterisierung der Verwaltungseliten dar. Der Ausbildungshintergrund – hier die Frage nach dem ersten Studienabschluss¹⁴ der Teilnehmenden – wurde von *Mayntz* und *Derlien* (1989, S. 397), *Schwanke* und *Ebinger* (2006, S. 232) und *Ebinger* und *Jochheim* (2009, S. 339f.) als Indiz für eine sich öffnende Ministerialverwaltung interpretiert, in der das traditionelle „Juristenmonopol“ (*Dahrendorf* 1965, S. 276) zunehmend zurückgedrängt wird (*Derlien* 2003, S. 404). Dieser Prozess scheint jedoch im Jahr 2013 vorläufig zu einem Stillstand gekommen zu sein. Waren 1987 noch 62,6% der (westdeutschen) administrativen Führungskräfte studierte Juristen, sank auf BStS-, AL- und UAL-Ebene im Jahr 2005 dieser Anteil im Erststudium kontinuierlich auf 60,7% (mit weiteren 9,8% im Zweit-/Aufbaustudium) bzw. in 2009 auf 52,6% (mit weiteren 9,9% im Zweit-/Aufbaustudium). Im Jahr 2013 stieg dieser Wert jedoch erstmalig wieder an, auf nunmehr 53,9% (1. Hauptfach) oder gar 59,9% (einschließlich zweitem Haupt-/Nebenfach) sowie weiteren 5,2% mit juristischem Zweit-/Aufbaustudium. Insgesamt 65,8% der Befragten meldeten ein juristisches Staatsexamen.

Tabelle 2: Ausbildungshintergrund der Verwaltungseliten 2013 – Erststudium, 1. Hauptfach

	BStS %	AL %	UAL %	RL %	Gesamt %
Jura (n = 359)	71,4	56,3	51,5	49,2	50,2
VWL/BWL (n = 118)	14,3	20,9	16,5	16,1	16,5
Politikwissenschaft/Soziologie (n = 36)	0,0	8,3	3,1	5,2	5,0
Verwaltungswissenschaft (n = 10)	14,3	0,0	2,1	1,2	1,4
Öff. Verwaltung/ -swirtschaft (n = 13)	0,0	0,0	1,0	2,1	1,8
Geistes- /Kultur- /Sprachwiss. (n = 51)	0,0	4,2	7,2	7,5	7,1
Ingenieurwiss./Informatik (n = 30)	0,0	0,0	3,1	4,8	4,2
Naturwiss./Mathematik/Physik (n = 36)	0,0	2,1	8,2	4,8	5,1
Medizin/Psychologie (n = 5)	0,0	0,0	1,0	0,8	0,7
anderes Fach (n = 34)	0,0	6,3	2,1	5,1	4,7
k.A. (n = 23)	0,0	2,1	4,1	3,2	3,2
Gesamt Anzahl (100%)	7	48	97	563	715

Quelle: PAE 2013

Differenziert man für 2013 zwischen den Hierarchieebenen (vgl. *Tabelle 2*), so zeigt sich, dass unter den AL 58,3% angaben, ein juristisches Staatsexamen im Erststudium (einschließlich zweitem Haupt-/Nebenfach) erreicht zu haben. Weitere 12,5% der AL absolvierten juristische Staatsexamen im Zweit-/Aufbaustudium. Bei den UAL liegt der Anteil der Juristen bei 50,5% im Erst- und 11,3% im Zweit-/Aufbaustudium und unter den RL bei 50,4% im Erst- und weiteren 14,2% im Zweit-/Aufbaustudium. Diese Befunde deuten darauf hin, dass es keine gravierenden Unterschiede im Juristenanteil in den Leitungsebenen gibt, jedoch zumindest auf Basis unserer Daten sich eine leichte Zunahme dieses Ausbildungshintergrundes über die Hierarchieebenen hinweg erkennen lässt.

Die Analyse ausgewählter weiterer Fachrichtungen (wieder nur BStS, AL, UAL) zeigt einen abnehmenden Anteil der studierten Wirtschaftswissenschaftler: Mit nur 13,9% im Hauptfach nahm der Anteil nach 2009 erneut ab (s. *Ebinger/Jochheim*, 2009, S. 339f.) und fiel unter den Wert von 1987. Bei Berücksichtigung von zweitem Haupt- bzw. Nebenfach werden immerhin 26,3% erreicht. Der Anteil der Führungskräfte mit mathematisch-naturwissenschaftlichem Hintergrund sank ebenfalls weiter von 9,2% in 2005, auf 7,8% in 2009, auf nur noch 5,9% (1. Hauptfach) bzw. 8,5% (mit zweitem Haupt- bzw. Nebenfach) in 2013. Der Anteil der Politik- und Verwaltungswissenschaftler lag 2013 ebenfalls bei 5,9% (1. Hauptfach) bzw. 13,2% (mit zweitem Haupt- bzw. Nebenfach).

Insofern hält trotz leicht steigender Werte der Befund für die 16. Legislaturperiode, dass „nicht mehr von einem ‚Juristenmonopol‘ gesprochen werden“ könne (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 340), auch für die 17. Legislaturperiode. Allerdings gibt es keine Anzeichen für eine Auflösung, sondern eher für eine Stärkung der *Juristendominanz* in der Ministerialverwaltung. Eine aus der Beobachtung der analogen Entwicklung auf Länderebene entwickelte Hypothese ist, dass im Regierungsgeschäft unerfahrenere oder sich neutralisierende Koalitionen der Juristendominanz zuträglich sind, da (jenseits von parteipolitischen Kalkülen) keine strategische Personalentwicklung erfolgt beziehungsweise diese dem Apparat überlassen wird. Dies zeigt sich auch bereits bei der Besetzung der Einstiegsämter im höheren Dienst: Routinehafte Nachrekrutierungen (jenseits von spezifischen Qualifikationen und politisch getriebener Quereinstiege) werden zunehmend professionalisiert – und teilweise an ‚externe‘ Dienstleister wie das Bundesverwaltungsamt ausgelagert.¹⁵ Wesentliches Merkmal dieser Verfahren ist die Forderung des zweiten juristischen Staatsexamens als Grundqualifikation der Bewerbenen. Andere Qualifikationen werden von vornherein ausgeschlossen. Diese *Juristenauswahlverfahren* können als ein Versuch der Kontrolle von Selbstverständnis, kognitiver Deutungshoheit und Handlungsrationalität in der Verwaltung interpretiert werden. Sie verengen die Zugangsmöglichkeiten in den Ministerialdienst stark und wirken den leichten Pluralisierungstendenzen der letzten Jahrzehnte entgegen. Dieser offenkundige Vorzug einer uniformen juristischen Grundausbildung ist nicht nur aus einer Wirtschaftlichkeits- und Problemlösungsperspektive zu hinterfragen (vgl. *Manix/Neale* 2005). Er ist auch vor dem Hintergrund einer zu empfehlenden Repräsentation der Gesellschaft im Personal öffentlicher Verwaltungen (oder gar einer grundsätzlichen *Diversity*) sowie hinsichtlich des verfassungsrechtlich geschützten und in der meritokratischen Logik fundamentalen Prinzips des *gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern* erklärungsbedürftig (*König* 2015, S. 389f.).

c Karrierewege

Die Karrierewege von Spitzenbeamten stehen schon lange im Fokus verwaltungswissenschaftlicher Analysen. Seit kurzem liegen elaboriertere Lebenslaufanalysen (*Person* 2015; *Veit/Scholz* 2016) vor, die sehr viel präziser die Wege an die Spitze nachzeichnen, als dies im hier fortgeschriebenen Modell von *Derlien* (2008, S. 304ff.) möglich ist. Dieser differenzierte zwischen *reinen Laufbahnbeamten*, die unmittelbar nach dem Studium in die öffentliche Verwaltung eintreten und dort ihr ganzes Berufsleben bleiben, *verzögerten Laufbahnbeamten*, die nach maximal vier Jahren anderweitiger Be-

ruftätigkeit (bspw. in der Wissenschaft) in den Staatsdienst eintreten, *Mischtypen*, die längere Phasen ihrer Berufskarriere außerhalb der öffentlichen Verwaltung verbringen, und *Quereinsteigern*, die auf eine Karriere außerhalb der öffentlichen Kernverwaltung zurückblicken können.

Mit Blick auf die Verteilung von verschiedenen Laufbahntypen unter den administrativen Führungskräften zeigt sich auch hier eine gewisse Kontinuität in der Ministerialverwaltung bzgl. ihrer *Offenheit*. So ermittelte *Derlien* (2008, S. 304ff.) anhand von Lebenslaufanalysen für den Zeitraum von 1949 bis 1999 unter den Abteilungsleitern einen Anteil von 48,2% an *reinen Laufbahnbeamten*, die unmittelbar nach der Ausbildung eine Beamtenkarriere einschlugen. PAE 2009 ermittelte für diese Gruppe einen Wert von 45,7% (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 340) und die vorliegende Erhebung für die 17. Legislaturperiode einen Anteil von 52,9%. *Veit* und *Scholz* (2016, S. 526) ermittelten jedoch mittels einer Lebenslaufanalyse (Vollerhebung) für den Zeitraum 2002 bis 2013 einen deutlich geringeren Anteil reiner Laufbahnbeamter (AL 39%, BStS 17,1%). Dies würde zumindest auf Ebene der politischen Beamten für einen sinkenden Anteil dieser Gruppe sprechen. Dennoch zeigen die für die Abteilungsleitungen immer noch sehr hohen Werte, dass externe Erfahrungen keinesfalls als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Karriere in der Ministerialbürokratie erachtet werden und ein früher Einstieg, eine reine Verwaltungssozialisation und eine lange Verweildauer in den Organisationen nicht hinderlich für eine Karriere sind. Insofern bestätigt sich das von *Veit* und *Scholz* (2016, S. 529) berichtete heterogene Bild der Karrierewege.

Bei den *verzögerten Laufbahnbeamten*, die nicht unmittelbar, aber maximal vier Jahre nach Ausbildungsende eine Karriere im Staatsdienst begannen, betragen die Werte für die Jahre von 1949 bis 1999 19,4%; für 2009 27,2% und für 2013 schließlich 17,6%. Auch bei den sogenannten *Mischtypen*, die längere Phasen ihrer Berufskarriere außerhalb der öffentlichen Verwaltung verbrachten (hier nur gemessen als Berufserfahrung vor Eintritt in den Staatsdienst), zeigen die Werte über die Jahrzehnte hinweg eine hohe Stabilität und nur langsame Zunahme auf: 1949-1999: 23,9%; 2009: 25%; 2013: 29,4%.¹⁶ Auch wenn somit kein unerheblicher Teil der Abteilungsleiter in den Ministerien Quereinsteiger mit signifikanten Erfahrungen außerhalb der öffentlichen Verwaltung sind, wird die große Mehrheit der Positionen unverändert von langgedienten Karrierebeamten besetzt. Die naheliegende Annahme, dass Jahrzehnte der Verwaltungsmodernisierung sowie neue technische und gesellschaftliche Herausforderungen zu einem Anstieg des Anteils an Quereinsteigern beispielsweise aus der Privatwirtschaft oder NGOs führen würde, kann somit nur sehr bedingt bestätigt werden. Somit stellt die deutsche Ministerialbürokratie im Hinblick auf den Anteil der Karrierebeamten sowie des unverändert hohen Juristenanteils (s.o.) – auch im internationalen Vergleich – ein weiterhin relativ rigides und „geschlossenes Personalsystem“ dar (*Schnapp* 2004, S. 6; *Florack/Grunden* 2011, S. 13).

5 Die Politisierung der administrativen Elite

Die einleitend skizzierte Schlüsselrolle der Verwaltungseliten fußt auf ihrer fachlichen wie prozeduralen Expertise. Als meist auf Lebenszeit im Staatsdienst wirkende Karrierebeamten können sie der „wechselhaften Politik“ die „Kontinuität der Bürokratie“ entgegensetzen (*Böhret* 1986, S. 40ff.). Daraus entstehende Informationsasymmetrien

zugunsten der Verwaltung erschweren die politische Kontrolle und eröffnen Spielräume für ein Abweichen vom demokratisch legitimierten Willen des Gesetzgebers (*Thatcher* 2002, S. 139; *Döhler* 2005, S. 216). Verschiedene Formen der *Politisierung* als Instrument der expliziten oder impliziten Steuerung und Kontrolle der Verwaltung durch die Politik („monitoring regime“, *Horn* 1995, S. 20) werden in der Forschung intensiv erörtert (*Christensen* 1991; *Ebinger/Schmitt* 2010; *Bogumil* 2011; *Kopecky et al.* 2012; *Hustedt/Salomonsen* 2014; *Ennser-Jedenastik* 2016). Grundsätzlich wird angenommen, dass eine stärker politisierte Verwaltung weniger Eigenleben entwickelt, diese Politisierung jedoch bei folgenden Regierungswechseln immer eine Gegenpolitisierung bedingt, so dass sich die „Spirale der Politisierung“ (*Derlien* 2001, S. 47ff.; *Manow/Wettengel* 2006; *Vedder/Veit* 2017) mit zunehmender Geschwindigkeit weiterdrehen würde.

Wie bereits in den vorhergehenden PAE-Studien wurden auch 2013 die grundlegendsten Formen der *Politisierung* – formale Politisierung, Parteipolitisierung (*Rouban* 2003, S. 313ff.; *Bauer/Ege* 2012, S. 407ff.) – erfasst.¹⁷

a Formale Politisierung

Die *formale Politisierung* (oder auch *direkte* oder *professionelle Politisierung*; *Peters* 2012, S. 105) beschreibt die legitime Besetzung von höchsten Spitzenbeamtenpositionen durch politisch-loyales Personal. Diese üben qua Amt eine politische/politisierte Tätigkeit aus, da ihre Position neben fachlichen Qualifikationen nach dem geltenden Recht auch explizit die Übereinstimmung mit der politischen Agenda der Ministerin sowie ein besonderes Vertrauensverhältnis zu ihr vorsieht (vgl. *Goetz* 1999, S. 163; *Schnapp* 2004, S. 147). In Deutschland betrifft dies BStS und AL (im Rang eines Ministerialdirektors), die als *politische Beamte* eine unbedingte persönliche (aber nicht gezwungenermaßen parteipolitische) Loyalität gegenüber der politischen Führung aufweisen müssen (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 397f.). Erst durch die Sicherstellung der Loyalität der obersten fachlichen Ebenen des Beamtenapparats wird dieser nach Ansicht von Befürwortern in der Gesamtheit steuerbar und seine fachliche Expertise für die Politik nutzbar (*Ebinger/Jochheim* 2009; *Veit/Vedder* 2016). Im hier dargestellten deutschen Kontext wird die Personalfuktuation von politischen Beamten nach Regierungswechseln als Indikator für das Maß der formalen Politisierung angesehen (*Rouban* 2003, S. 316). Auch wenn die Zugehörigkeit zur selben Partei oder zumindest eine hohe ideologische Nähe fast als notwendige Bedingung für die Betrauung mit einer Spitzenfunktion angesehen werden kann (vgl. *Fleischer* 2016; *Bach/Veit* 2018), so ist Parteizugehörigkeit nicht der eigentliche Treiber hinter der formalen Politisierung. Die Personalrotation dient zur Sicherstellung der hinreichenden Bedingung für die Begleitung der entsprechenden politisch-administrativen Spitzenpositionen: Ein intaktes besonderes Vertrauensverhältnis zur Ministerin.

Der Grad der formalen Politisierung nahm im Zeitverlauf stark zu: Wurde von dem Recht einer neuen Ministerin, die obersten Ebenen des Ministeriums mit Getreuen zu besetzen, zu Zeiten der sozialliberalen Koalition (1969-1982) noch relativ selten Gebrauch gemacht (nur jede zweite BStS- und jede dritte Ministerialdirigenten-Position wurde personell ausgetauscht), stieg der Anteil danach zusehends an (*John/Poguntke* 2012). So mussten nach dem Regierungswechsel von 1998 im Laufe der 14. Legislaturperiode nahezu alle (96,2%) Staatssekretäre und mehr als jeder zweite Ministerialdi-

rektor den Platz räumen (s.u. Tabelle 3; *Schwanke/Ebinger* 2006, S. 241). Die Ergebnisse für die 16. Legislaturperiode (*Merkel I*, 2005-2009) zeigen, dass die durchgehende Regierungsbeteiligung einer Partei (in diesem Fall der SPD) keinen verminderten Effekt auf die Höhe der Fluktuation von politischen Beamten im Laufe einer Legislaturperiode hatte. Es wurde ein insgesamt exakt gleich häufiger Personalaustausch bei politischen Beamten festgestellt (63,8%) wie zuvor nach dem Wechsel von 1998 (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 340f.).¹⁸ Für die hier präsentierte Kohorte *Merkel II* kann deshalb angenommen werden, dass trotz einer seit 2005 nunmehr durchgängigen Regierungsbeteiligung von CDU/CSU das Ausmaß der Fluktuation nicht abnahm. So könnte durch Farbwechsel von Ministerien oder Ministerinnenaustausch unter der neuen Koalition in der Periode 2009 bis 2013 ein ähnlich hoher Wert an personellen Fluktuationen erreicht worden sein, wie ihn PAE 2009 gezeigt hat. Ein solcher Befund würde die von *Derlien* (2008, S. 319f.) formulierte These in Frage stellen, dass es nach Regierungswechseln *insbesondere* eine nicht mehr kompatible Parteizugehörigkeit von politischer Leitung und politischen Beamten sei, die zu hohem Personalaustausch führen würde: „Wie die Exekutivpolitiker erleidet also auch die administrative Elite aufgrund ihrer Parteibindung und nicht nur aufgrund des schlichten Regierungswechsels einen Karriereabbruch“ (*Derlien* 2008, S. 319). Andere Faktoren, nicht (nur) das falsche Parteibuch, wären demnach für die Fluktuation verantwortlich.

Tabelle 3: Die Fluktuation von politischen Beamten nach Regierungswechseln

Legislaturperioden		BStS	AL / MinDir	Gesamt
Regierungswechsel 1998; Verlauf der 14. Legislaturperiode	n	25	65	90
	Pos.	26	115	141
	%	96,2	56,5	63,8
Regierungswechsel 2005; Verlauf der 16. Legislaturperiode	n	19	71	90
	Pos.	26	115	141
	%	73	62	63,8
Regierungswechsel 2009; Verlauf der 17. Legislaturperiode	n	24	64	88
	Pos.	25	99	124
	%	96	64,7	70,7

Quelle: Otremba (1999), *Derlien* (2002), *Schwanke/Ebinger* (2006), *Ebinger/Jochheim* (2009) und eigene Recherchen anhand von Organisationsplänen. Anmerkung: Pos.= verfügbare Positionen); Angaben für 17. Legislaturperiode auf Basis aktueller Zahlen (einschließlich BMVg). Die unterschiedliche Anzahl an Positionen zwischen den Zeitpunkten erklärt sich durch neu geschaffene, aufgelöste bzw. vorübergehend nicht besetzte Positionen, die aus der Zählung ausgeschlossen wurden.

Tatsächlich bestätigen die für die 17. Legislaturperiode ermittelten Werte den 2009er Befund, wonach eine kontinuierliche Regierungsbeteiligung einer Partei (hier CDU/CSU seit 2005) keine hemmende Wirkung auf den Grad der formalen Politisierung der obersten politischen Beamtenschaft (mehr) besitzt. So stieg der Wert sogar noch deutlich im Vergleich zur vorherigen Legislaturperiode auf 70,7% an. Offenkundig bieten also weder das „richtige“ Parteibuch, die richtigen Netzwerke noch die auf diesen herausgehobenen Führungspositionen gesammelte Erfahrung einen wirksamen Schutz gegen eine Abberufung. Weit wichtiger als diese Merkmale scheint die absolute Loyalität und persönliche Bindung zur Hausspitze. Diese Bindung erhält offensichtlich nur durch die „eigenhändige“ Auswahl und Ernennung durch die Ministerin den notwendigen Rahmen. Eine zuvor bereits gegenüber einem Vorgänger (gleich welcher politischen

Couleur) erfolgte Verpflichtung scheint die Glaubwürdigkeit der persönlichen Bindung zu untergraben. Dieser Befund gilt sowohl auf der BStS- wie auch der MinDir-/AL-Ebene und hat wesentliche Auswirkungen auf unser Verständnis administrativer Karrieren.

Zumindest auf Ebene der politischen Beamten sollte angesichts dieser Ergebnisse also nicht von einer *Parteipolitisierungsspirale* gesprochen werden, da diese Form der legalen Herrschaftspatronage erstens vorrangig der Befriedigung eines *persönlichen Loyalitätsbedürfnisses* und nicht einer parteipolitischen Motivation entspringt und zweitens bereits seit mehreren Legislaturperioden ein kaum mehr zu steigerndes Niveau erreicht hat. Es kann nur gemutmaßt werden, weshalb dieses Bedürfnis im längeren Zeitverlauf anstieg. Eine naheliegende Hypothese ist, dass das gesteigerte Loyalitätsbedürfnis die weiter unten berichtete abnehmende *Loyalität* der Führungskräfte spiegelt (vgl. 4c). Definiert sich das Leitungspersonal bis in höchste Hierarchieebenen stärker über eine langfristige Ressortpolitik denn über eine weitgehend bedingungslose Responsivität gegenüber der politischen Führung, so könnte dies eine *Loyalitätslücke* erzeugen, die am einfachsten mit persönlichen Vertrauten gefüllt werden kann.

b Parteipolitik und Parteipolitisierung

Beamte sollen ihre Aufgaben neutral, unabhängig von Partikularinteressen und politisch unparteilich erledigen (BBG § 60 Abs. 1; vgl. *Schröter* 2004, S. 57). Gleichzeitig sind sie aber ihrer politischen Führung unterstellt und müssen deren (rechtmäßigen) Weisungen Folge leisten (BBG § 62 Abs. 1) und den „politischen Anforderungen der Demokratie“ entsprechen (*König* 2008, S. 503). Das aus einer Annahme einer klaren Trennlinie zwischen Politik und Verwaltung abgeleitete Spannungsverhältnis wurde in der Literatur vielfach zurückgewiesen: Nicht nur sind Parteimitgliedschaft und parteipolitisches Engagement von Spitzenbeamten in Deutschland akzeptiert (*John/Poguntke* 2012), auch wird die Unterstellung einer Dualität von Politik und Verwaltung generell als weltfremd zurückgewiesen, da diese beiden Sphären untrennbar miteinander verbunden seien (*Benz* 2003, S. 364).

Unsere Befragungsergebnisse bestätigen für die Führungskräfte in den Bundesministerien, dass die Annahme eines Konflikts aufgrund dieser doppelten Loyalitätsverpflichtung ein eher akademisches Konstrukt ist: Im Jahr 2013 führte jede zweite Führungskraft (50,6%) von der Referatsleitung bis zum Staatssekretär an, besondere Befriedigung aus dem Dienst an der Allgemeinheit zu ziehen, 62,6% sprachen ihrer Gruppe auch eine höhere Objektivität und Unparteilichkeit im Vergleich zur Politik zu und gut 90% lehnten eine Rollenzuschreibung als „Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will“ ganz oder überwiegend ab. Gleichzeitig sahen sich 84% als „Umsetzer politischer Vorgaben“ und 83,6% äußerten Gefallen an der „politischen Seite“ ihrer Arbeit (davon 40,9% ohne Einschränkungen und 42,7% mit einigen Einschränkungen). Unvereinbare Widersprüche in Aufgabe und Rollenbild sind hier nicht ersichtlich.

Allerdings sehen über 90% der Antwortenden *Ämterpatronage*, d.h. eine parteipolitisch motivierte Rekrutierungs- und Beförderungspraxis auf Ebene der Laufbahnbeamten, zumindest teilweise als Gefahr für das meritokratische Prinzip des weberianischen Laufbahnsystems (s. BBG § 9, 22 Abs. 1) an. Derart dysfunktionale Ämterpatronage (vgl. *König* 2008, S. 498; *Veit/Scholz* 2016, S. 3) wird häufig mit der *Parteipoliti-*

sierung der Apparate gleichgesetzt. Parteipolitisierung beschreibt nach *Rouban* (2003, S. 317ff.) die Rekrutierung und Auswahl von verbeamtetem Personal anhand des Parteibuchs und wird üblicherweise über die (selbst berichtete) Parteizugehörigkeit der Führungskräfte erfasst. Frühere Untersuchungen zeigten bereits, dass sich die Regierungsbeteiligung einer Partei positiv auf die Anzahl ihrer Parteigänger in Ministerien auswirkt. Die Rückkehr zu einer *kleinen*, ideologisch-kohärenteren¹⁹ CDU/CSU-FDP-Koalition in der 17. Legislaturperiode müsste entsprechend zu einer (weiteren) Zunahme von Mitgliedern der CDU/CSU insb. auf Kosten jener der SPD geführt haben.

Tatsächlich zeigt die Parteipolitisierung auf BStS-, AL- und UAL-Ebene das nach einem teilweisen Regierungswechsel erwartete Muster (s. Tab. 4; Abb. 1)²⁰: Die Anzahl der Parteimitglieder von in der Regierung vertretenen Parteien steigt (weiter) an, während jene der nicht mehr vertretenen deutlich abnimmt. Die Zahl der nicht parteilich gebundenen Führungskräfte bleibt weitgehend konstant. Insgesamt lässt sich eine relativ stabile und hohe Durchdringung der ministeriellen Beamtenschaft mit Parteimitgliedern feststellen, die im historischen Vergleich seit den 1970er Jahren zwar stark anstieg, nach einem Hoch in der Regierungszeit von *Helmut Kohl* jedoch seit 2005 bei recht ähnlichen Werten von rund 50% liegt.

Tabelle 4: Parteimitgliedschaften im Vergleich der Kohorten

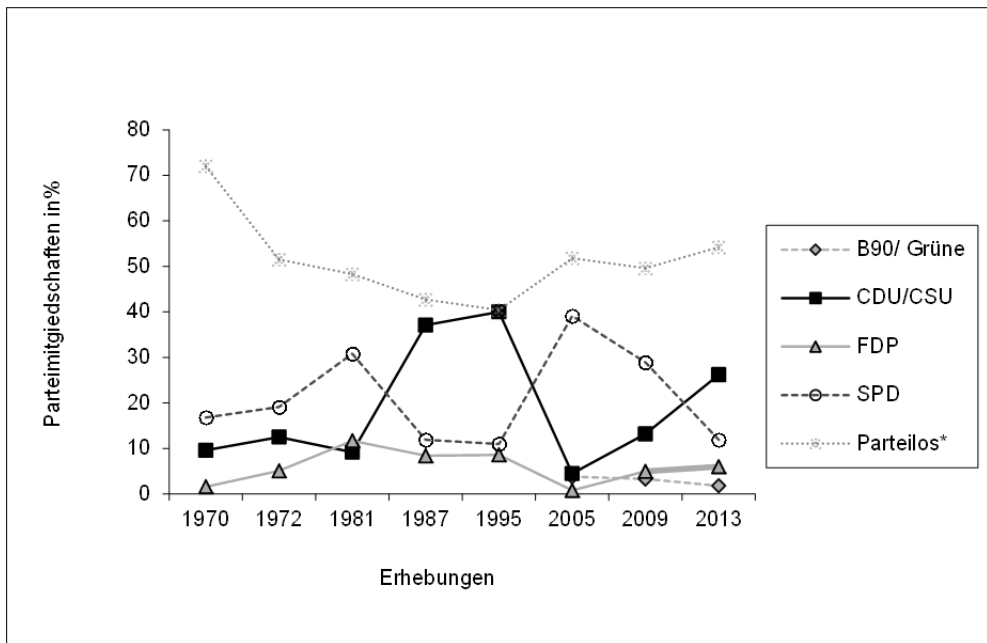
	Jahr	StS		AL		UAL		Gesamt	
		n	%	n	%	n	%	n	%
Partei- mitglied- schaft*	1970	–	–	15 (39)	38,5	11 (45)	24,4	26 (84)	31
	1972	6 (7)	85,7	18 (44)	40,9	26 (85)	30,5	50 (136)	36,8
	1981	3 (5)	60,0	27 (45)	60,0	32 (70)	45,7	62 (120)	51,7
	1987	9 (13)	69,2	34 (53)	64,2	22 (45)	48,9	65 (111)	58,6
	1995	11 (14)	78,5	56 (98)	57,1	85 (143)	59,5	152 (255)	59,6
	2005	6 (8)	75,0	38 (64)	59,4	20 (60)	33,3	64 (132)	48,1
	2009	5 (7)	71,5	27 (47)	57,4	29 (67)	43,3	61 (121)	50,4
	2013	6 (9)	66,7	25 (45)	55,6	42 (91)	46,2	77 (168)	50,3

Quelle: Fortschreibung der Tabelle von Derlien 2002, S. 243 mit Originalquellen; 2005, 2009, 2013: PAE-Studien, Schwanke/Ebinger 2006; Ebinger/Jochheim 2009; Bogumil/Ebinger/Jochheim 2012 und Vorliegende. Anmerkung: Zahlen in Klammern geben die Gesamtzahlen der Antwortenden wieder. Zwecks einer besseren Vergleichbarkeit wurden Führungskräfte unterhalb der Unterabteilungsebene aus der Analyse herausgenommen. Dies betrifft Daten aus den Jahren 1970, 1987 sowie 2013. *Den Parteiloseren wurden 2005 zwölf Personen (9%), 2009 vier Personen (3,3%) und 2013 acht Personen (4,8%) zugeschlagen, die explizit im Kommentarfeld die Beantwortung dieser Frage ablehnten oder keine gültige Antwort abgaben.

Abbildung 1 bildet die parteipolitische Zusammensetzung der Parteimitglieder im ministeriellen Beamtenapparat über die vergangenen 40 Jahre ab. Diese spiegelt, wie schon zu den anderen Messpunkten, die Machtverhältnisse scharf wider. Waren während der sozialliberalen Koalition in den 1970er und frühen 1980er Jahren (bei einem generellen Anstieg der Zahl der Parteimitglieder) Parteigänger der SPD in der Mehrzahl, kehrte sich dieses Verhältnis während der Kanzlerschaft von *Helmut Kohl* um. Nach einem neuerlichen Wechsel während der rot-grünen Regierungszeit brachte das Kabinett *Merkel* I wiederum eine Umkehr des Trends, der sich für das Kabinett *Merkel* II mit dem Ausscheiden der SPD aus der Regierungsverantwortung verstärkt fortsetzte. So gehörten Mitte 2013 25% der Beamten auf BStS-, AL- und UAL-Ebene der CDU, bzw. 1,2% der CSU an. Diese Häufung der Mitglieder der seit 2005 durchgehend als

Senior-Koalitionspartner in der Regierung vertretenen Unions-Parteien entspricht den theoretischen Erwartungen. Zur SPD bekannten sich nach vier Jahren Opposition noch 11,9% und zu den Grünen 1,8%. Parteimitglieder mit FDP-Parteibuch machten zu diesem Zeitpunkt, als die Partei immerhin fünf von insgesamt 14 Bundesministerien führte, jedoch nur 6% aus. Dies könnte auch den Versuch einzelner Ministerinnen erklären, den Anteil von Parteigängern der eigenen Partei ohne Rücksicht auf Gepflogenheiten und den der Öffentlichkeit vermittelten Eindruck zu erhöhen.²¹

Abbildung 1: Trendentwicklung der Parteimitgliedschaften (1970-2013)



Quelle und Anmerkungen: vgl. Tabelle 4

Wenn jedoch über Jahrzehnte rund jede zweite Führungskraft ein Parteibuch besitzt, so stellt sich durchaus die Frage, welche Bedeutung das *richtige* Parteibuch bei Stellenbesetzungen und Beförderungen tatsächlich hat. Oben wurde ja bereits berichtet, dass gut 90% der Antwortenden Ämterpatronage als Gefahr für das Leistungsprinzip sehen. Ein Blick auf die historischen Erhebungsdaten zeigt, dass die von den Führungskräften wahrgenommene Ämterpatronage im Zeitverlauf zurückging. Waren 1970 noch 56% und 1987 gar 86% der Antwortenden (auf BStS-, AL- und UAL-Ebene) der Ansicht, dass parteipolitisch motivierte Ämterpatronage (eher) zu beobachten sei, sank dieser Wert 2005 auf 36% und 2009 auf 45%.

Der für die 17. Legislaturperiode in 2013 ermittelte Wert ist aufgrund einer Umformulierung der Fragestellung nicht unmittelbar mit den Antworten der älteren Kohorten vergleichbar, da explizit nur noch die Ebene der Laufbahnbeamten adressiert und nach Hierarchiestufen differenziert wurde.²² Dies erlaubt eine größere analytische Schärfe hinsichtlich der Frage, welche Bedeutung parteipolitische Aspekte bei der Einstellung oder Beförderung auf bestimmte Hierarchieebenen aus Sicht der Führungs-

kräfte tatsächlich haben. Für die Ebene der UAL sehen immerhin 62,1% der antwortenden Führungskräfte auf BStS-, AL- und UAL-Ebene parteipolitische Aspekte als wichtig oder eher wichtig an. Bei Personalentscheidungen auf RL- und Referenten-Ebene fällt die Relevanz politischer Kriterien deutlich ab: Im Hinblick auf die RL-Ebene sehen 14,2% eine parteipolitische Personalpolitik als bedeutend an, auf Ebene der Referenten sind es gar nur 3,1%. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass die befragten Führungskräfte zu 33,7% (eher) eine Zunahme von Ämterpatronage auf Ebene der Laufbahnbeamten konstatieren, während 35,6% (eher) von einer Abnahme berichten und die verbliebenen 30,6% eine unentschiedene Position einnehmen. Ein einheitliches Meinungsbild ist folglich – wie schon 2005 und 2009 – auf dieser Abstraktionsebene nicht ersichtlich. Offensichtlich ist jedoch, dass die Veränderungen der letzten Jahrzehnte zu einer gewissen Heterogenisierung in der Wahrnehmung geführt haben, die auf eine tieferliegende Ausdifferenzierung in Karrierewegen, Sozialisierung und Selbstverständnis – und damit vermutlich auch im Entscheidungsverhalten – hinweisen könnte.

c Loyalität und Rollenbilder

Ein weiterer traditionell im Zentrum der Analyse stehender Aspekt sind Rollenbilder und Loyalität der administrativen Führungskräfte. Die zur Erfassung des Rollenbildes verwendeten Items dienen als weitere Indikatoren dafür, inwieweit sich Spitzenbeamte als loyale und neutrale Rechtsvollzieher im *Weber'schen* Sinne verstehen oder als aktive Politikgestalter oder gar Interessenvertreter (*Aberbach* et al. 1981, S. 84ff.; vgl. *Christensen* 1991; *de Graaf* 2011). Wie schon in der Vergangenheit zeigte sich auch 2013, dass es kaum zu Veränderungen kam (*Schwanke/Ebinger* 2006; *Ebinger/Jochheim* 2009).

Spannender ist der Blick auf die Loyalität der Beamtenschaft gegenüber ihrem politischen Prinzipal. Der Blick in die historischen Untersuchungen zeigt einen klaren Trend: 1987 stimmten lediglich 2% der Befragten vorbehaltlos zu, dass Ministeriale nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik *entgegen* dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfen. 80% hielten hingegen eine solche *Illoyalität* für völlig inakzeptabel. PAE-2005 brachte einen tiefgreifenden Wandel im bürokratischen Selbstverständnis ans Licht (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 346): Bereits 23% hielten ein solches Handeln als voll und weitere 24% als zumindest bedingt akzeptabel – nur noch 16% wiesen sie gänzlich zurück. 2009 stiegen die Werte weiter auf 30% völlige beziehungsweise 24% bedingte Akzeptanz; nur noch 9% lehnten ein solches Verhalten gänzlich ab. Die Ergebnisse für 2013 schreiben den beobachteten Trend fort (vgl. Tab. 4): Unter den BStS, AL und UAL standen 33,1% bzw. 23,1% eher zu dieser Aussage. Nur noch 7,5% lehnten sie rundweg ab.

Tabelle 5: Loyalität der Verwaltungseliten

		Nicht				voll	Keine	Summe	
		akzeptabel 1	2	3	4	akzeptabel 5	Angabe		
StS	n	0	2	1	2	4		9	
	%	0,0	22,2	11,1	22,2	44,4		100	
AL	n	4	7	11	14	13	1	50	
	%	8	14	22	28	26	2	100	
UAL	n	8	23	12	21	36	1	101	
	%	7,9	22,8	11,9	20,8	35,6	1	100	
RL	n	51	89	140	147	155	13	585	
	%	8,7	15,2	23,9	24,4	25,5	2,2	100	
Gesamt (ohne RL)		n	12	32	24	37	53	2	160
		%	7,5	20	15	23,1	33,1	1,3	100
Gesamt (mit RL)		n	63	121	164	180	202	15	745
		%	8.5	16.2	22	24.2	27.1	2	100

Quelle: PAE 2013

Diese Ergebnisse zeigen, dass der konstatierte, grundsätzliche Wandel des Loyalitätsverständnisses unter den Spitzenbeamten ein dauerhaftes, sich über alle Ebenen erstreckendes Phänomen ist. Erklärt werden könnte dieses Phänomen aus den deutlich häufigeren zumindest teilweisen Regierungswechseln der jüngeren Vergangenheit. Diese könnten zwar die *Politisierung* von Personalentscheidungen (s.o.) vorangetrieben haben, aufgrund der aus einer sehr viel langfristigeren administrativen Perspektive geringen strategischen Konsistenz und Unstetigkeit der dabei verfolgten inhaltlichen Programmatik könnte aber die Bedeutung sachlicher, die Amtszeit einer Ministerin überdauernder Leitlinien gewachsen sein. Wie die Ergebnisse zur Parteipolitisierung und Parteiensympathie (s.u.) zeigen, verschwindet die Bindung an die Parteien hierdurch jedoch nicht, die politische und die Sachebene scheinen vielmehr zunehmend entkoppelt zu werden und sich auf unterschiedlichen Dimensionen abzuspielen. Diese Trennung scheint weitgehend konfliktfrei zu verlaufen, was – jenseits von Symbolpolitik – auch auf die zunehmende Austauschbarkeit der inhaltlichen Programmatik der etablierten Parteien zurückgeführt werden könnte.

d Parteiensympathie

Die Parteiensympathie der administrativen Führungskräfte erfasst die persönliche Einstellung („Wie denken Sie über die großen Parteien?“) der Befragten gegenüber jeder im Bundestag vertretenen Partei auf einer Sympathieskala. Hiermit soll eine aktuelle und von einer etwaigen Parteimitgliedschaft entkoppelte Bewertung des Parteienspektrums durch die Führungskräfte erhoben werden.

Die Sympathiewerte, die BStS-, AL- und UAL-Ebene den im Bundestag vertretenen Parteien entgegenbrachten, spiegeln durchweg die jeweilige aktuelle Machtteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wider – auch wenn die Rangfolge der Parteien nicht unmittelbar die Zugehörigkeit einer Partei zur Regierung respektive Opposition ausdrückt (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6 : Durchschnittliche Parteiensympathie im Vergleich der Kohorten

Partei	Beamte 1987	Beamte 2005	Beamte 2009	Beamte 2013
CDU	2,6	0,7	1,4	2,5
SPD	0,8	3,0	2,3	1,3
CSU	1,4	-0,4	0,1	1,1
FDP	1,8	-0,8	-0,7	0,6
B'90/Grüne	-2,6	1,5	1,2	1,0
Die Linke	-	-2,8	-3,8	-2,7

Quelle: Daten der CES II (Mayntz/Derlien 1989; Derlien/Mayntz 1991); PAE 2005, PAE 2009; PAE 2013.

So lagen 1987 die drei Regierungsparteien CDU, CSU und FDP mit Werten zwischen 1,4 bis 2,6 auf der elfstufigen Skala von -5 bis +5 in der Gunst der Beamtenschaft vorne, während die SPD mit einem Wert von 0,8 und den Grünen gar mit -2,6 wenig Zuneigung entgegengebracht wurde. Der Wert der Grünen spiegelt die zu der Zeit noch starke Außenseiterposition der damals noch neuen Partei/Gruppierung im damaligen westdeutschen Parteiensystem wider (Rudzio 2011, S. 136ff.). Ganz anders das Bild 2005 zum Ende der Regierung *Schröder II*: SPD und Bündnis'90/Grüne hatten sich eine sehr positive Wahrnehmung durch die administrativen Führungskräfte erarbeitet. Seitdem ist über die große Koalition bis 2009 (*Merkel I*) und die schwarz-gelbe Regierungszeit bis 2013 (*Merkel II*) ein klarer Trend zu erkennen: CDU, CSU und FDP gewinnen zunehmend an Sympathien, wenn auch letztere sehr viel verhaltener und auf keinem vergleichbaren Niveau wie der größere Partner in der Koalition, während SPD und Grüne schleichend Sympathien verlieren. Die Linke – zum Zeitpunkt der Messung 2005 wurde noch zwischen PDS/Linke und WASG unterschieden, die Werte im Nachhinein aber gemittelt – trat neu in die Bewertung ein und erreichte 2005 wie auch 2009 und 2013 sehr niedrige Werte, womit diese Partei die Außenseiterrolle der Grünen augenscheinlich übernommen hat.

Differenziert man die Sympathiewerte nach Hierarchieebenen aus – zur Wahrung der Übersichtlichkeit wurde sich auf die aktuellsten Werte von PAE 2013 konzentriert –, treten in der weiteren Analyse erneut große Unterschiede zwischen den Führungsebenen zutage. Fasst man die Ergebnisse der Bewertungsskala von +5 bis -5 zu den drei Sympathiekategorien „(eher) positiv“, „teils/teils“ und „(eher) negativ“ zusammen²³, zeigt sich eindeutig, dass die Sympathie der Spitzenbeamten für die „schwarz-gelben“ Regierungsparteien mit jeder Hierarchiestufe abwärts abnimmt.

So erreicht die CDU bei Abteilungsleitern einen Spitzenwert von 90,7% Zustimmung, während auch die Werte von CSU und FDP mit je rund zwei Dritteln zwar niedriger ausfallen, aber noch über denen der Oppositionsparteien liegen. Auf Ebene der Unterabteilungsleiter liegen CDU und SPD fast gleichauf bei einer Zustimmung von 62% bzw. 63%. CSU und FDP fallen unter die 50-Prozent-Zustimmungsmarke, wobei die grundsätzliche Ablehnung der FDP schon ihre grundsätzliche Zustimmung übersteigt (45 zu 41%). Auf Ebene der Referatsleiter verstärkt sich die Ablehnung der Regierungspartei FDP noch weiter und umfasst jeden zweiten Teilnehmenden, wohingegen nur noch ungefähr jeder Dritte die liberale Partei positiv bewertet. Während sich bei der Regierungspartei CSU Zustimmung und Ablehnung mit je 40% die Waage halten, werden CDU (als größte Regierungspartei) aber auch wiederum SPD und B'90/Grüne aus dem Oppositionslager ungefähr gleich bewertet – mit leichtem Vorsprung für die Christdemokraten (66%) vor den anderen beiden Parteien (je rund 62%). Die

Linke (wie schon oben angesprochen) wird auf allen Hierarchieebenen deutlich abgelehnt mit je über 80% – auch wenn das Maß der Ablehnung mit jeder Hierarchiestufe nach unten leicht zurückgeht.

Dass insbesondere auf Ebene der *politischen Beamten* (hier bei den AL) die Sympathie für das Regierungslager mit Abstand am größten ist, überrascht nicht. Dass auf den unteren Karriereebenen die oppositionellen Sozialdemokraten und Grünen jedoch teilweise deutlich häufiger positiv bewertet werden als die CSU und insbesondere die FDP dürfte einerseits die damalige (Stimmungs-)Lage in Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit kurz vor den Bundestagswahlen 2013 widerspiegeln. Andererseits dürfte die Stimmung gegenüber SPD und Grünen noch in einem relevanten Maße durch die rot-grünen bzw. schwarz-roten Jahre 1998-2009 geprägt gewesen sein. Keinesfalls bestätigen diese Ergebnisse jedoch die landläufig und nicht nur für den deutschen Fall geäußerte Annahme eines eher konservativ geprägten Beamtenapparates.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Der hier vorliegende Überblick liefert einen Ausschnitt der Befunde der *Fünften Erhebung der politisch-administrativen Eliten des Bundes und der Länder* 2013. Als Fortschreibung der CES- und früheren PAE-Studien können so für die Bundesministerien über 40 Jahre hinweg die Zusammensetzung, die Politisierung und die Handlungsmuster des höheren und höchsten administrativen Leitungspersonals nachgezeichnet werden. Die dargestellten Befunde für die Verwaltung der Regierung *Merkel II* zeigen in vielen Punkten die Fortsetzung von sich bereits seit längerem abzeichnenden Trends, aber auch überraschende Entwicklungen.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Verwaltungseliten kann für die beschriebene Kohorte eine Normalisierung konstatiert werden. Nachdem die von *Derlien* (2002, S. 237ff.) prognostizierte „Feminisierung“ hinsichtlich der Gesamtzahl der Mitarbeitenden im gesamten öffentlichen Dienst wie in den Bundesministerien seit langem vollzogen ist, ist 2013 zum ersten Mal auch auf den Leitungsebenen ein zahlenmäßiger Durchbruch zu berichten: Die Gleichstellungsbemühungen des letzten Jahrzehnts führten zu einer Verdoppelung des Frauenanteils innerhalb nur einer Legislaturperiode, so dass 2013 fast ein Drittel der Führungskräfte weiblich ist. Mit Blick auf die berichtete Fortsetzung dieses Trends erscheint die Angleichung der Geschlechterverhältnisse im höheren Dienst und über alle Leitungsebenen absehbar. Diese Öffnung setzt sich jedoch nicht beim *Ausbildungshintergrund* der Führungskräfte fort: Der Anteil der juristisch ausgebildeten Führungskräfte ist zum Ende der 17. Legislaturperiode auf Kosten von Wirtschafts-, Natur- und Verwaltungswissenschaft wieder auf dem Vormarsch, so dass weiterhin von einer Juristen-Dominanz gesprochen werden kann. Auch bei den Karrierewegen gibt es zwar erneut Verschiebungen zwischen den Laufbahntypen – der Anteil der *reinen* Laufbahnen erscheint mit jetzt wieder über 50% weiter dominant, aber auch die „Mischkarrieren“ mit späterem Einstieg nahmen zu, zulasten der *verzögerten* Laufbahnen innerhalb der ersten vier Jahre nach Studienabschluss. Insgesamt unterstreichen diese Veränderungen weiterhin die Heterogenität an der Spitze der bundesdeutschen Ministerialverwaltung, zeigen jedoch auch sehr deutlich deren enge Grenzen.

Hinsichtlich der *Politisierung* sind die Befunde für die Regierungszeit *Merkel II* auf den verschiedenen Dimensionen äußerst bemerkenswert. So stieg die *formale Poli-*

tisierung, d.h. der Austausch der politischen Beamten im Vergleich zur vorhergehenden großen Koalition, noch einmal deutlich an – von knapp 64% auf nun knapp 71% der Positionen. Der Verbleib der CDU/CSU als großer Koalitionspartner in der Regierung entwickelte entgegen theoretisch formulierter Erwartungen keine bremsende Wirkung. Hingegen zeigt die *Parteipolitisierung* auf BStS-, AL- und UAL-Ebene das nach einem teilweisen Regierungswechsel erwartete Muster: Die Zahl der Parteigänger der Regierungsparteien wächst zulasten der Oppositionsparteien. Insgesamt blieb der Anteil der Parteimitglieder mit 50% jedoch auf demselben Niveau wie in der vorhergehenden Kohorte. Eine Politisierungsspirale ist nicht zu konstatieren. Auch hinsichtlich der *Sympathie gegenüber den im Bundestag vertretenen Parteien* setzen sich die bekannten Trends fort: Eine Regierungsbeteiligung bringt über die Zeit zunehmende Sympathiepunkte, während Oppositionsarbeit die Zuneigung der Verwaltungseliten sukzessive schmälert. Hier spiegelt sich offensichtlich nicht nur der Anteil der Parteimitglieder, sondern es scheint auch einen über diese Bindung hinausgehenden Effekt der täglichen Arbeit mit einer Regierung zu geben. Weiterhin setzte sich der erstmals 2005 erfasste, grundsätzliche Wandel des *Loyalitätsverständnisses* unter den Spitzenbeamten fort: Mit gut 56% erachtete wiederum ein leicht höherer Anteil der Antwortenden es als legitim, wenn Ministeriale nach einem Regierungswechsel im Konfliktfall die bisherige Ressortpolitik entgegen einem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen.

Zusammenfassend zeigen diese Ergebnisse, dass auch eine durch starke externe Schocks (Eskalation der Finanz- und Eurokrise; Atomunglück in Fukushima) und innere Krisen (bspw. doppelter Richtungswechsel in der Energiepolitik; Skandale um die Amtsführung einzelner Ministerinnen) geprägte Legislaturperiode wie jene der schwarz-gelben Regierung *Merkel II* den Kern des administrativen Apparats kaum tangiert. Hinter dieser Feststellung verbergen sich zwei gute Nachrichten: Erstens kann festgehalten werden, dass hoher äußerer Druck auf Regierung und Verwaltung zumindest im Selbstverständnis und Verhalten der Verwaltungseliten keine besonderen Spuren hinterließ. Diese Dickhäutigkeit könnte der wesentliche Faktor sein, der die bundesdeutsche Verwaltung zu einem „Ort der Stabilität“ (*König* 2015, S. 416) macht. Diese Resilienz ist eine beruhigende Beobachtung angesichts der zunehmenden Zahl und Intensität äußerer Krisen wie auch der hitziger werdenden gesellschaftlichen Diskurse. Des Weiteren zeigen die Ergebnisse, dass sich die Population an der Spitze der bundesdeutschen Verwaltung – insbesondere im internationalen Vergleich – noch immer sehr heterogen darstellt, und zwar nicht nur hinsichtlich Hintergrund, Vorbildung und parteilicher Bindung, sondern auch hinsichtlich der durch verwaltungsinterne Sozialisierung gewonnenen Handlungsmuster. Herauszufinden, wie diese Unterschiede gerade auf der letztgenannten Dimension zustande kommen und welche Einflüsse und Prozesse hier wirken, stellt eines der großen verwaltungswissenschaftlichen Forschungsdesiderata dar. Neue Herangehensweisen, welche auf die existierenden qualitativen und quantitativen Ansätze aufbauen und diese durch ethnologische und experimentelle Methoden ergänzen (*Veit et al.* 2018), könnten unser Verständnis für die Funktionsweise nicht nur der bundesdeutschen Ministerialverwaltung sicherlich wesentlich vertiefen.

Anmerkungen

- 1 Diese Studie wurde durch die großzügige Unterstützung der *Fritz Thyssen Stiftung* ermöglicht.
- 2 Zugunsten der Lesbarkeit wurde als Entscheidung der Herausgebenden auf die Nennung beider Geschlechter verzichtet, die weibliche Form ist selbstverständlich eingeschlossen. Im Gegenzug wurde auf Ebene der Politischen Prinzipalinnen ausschließlich die weibliche Form verwandt. Die männliche Form ist selbstverständlich eingeschlossen.
- 3 Nicht wertend, sondern positionsbeschreibend.
- 4 USA, UK, FRA, BRD, SWE, ITA, NDL.
- 5 Für Studien zur deutschen Verwaltungseliten *Schwanke/Ebinger* 2006: 230; für allgemeine Elitestudien *Hartmann* 2004, *Best et al.* 2012.
- 6 Neben den Führungskräften in den Bundesministerien wurden ab PAE 2005 auch die Leitungen von Bundesoberbehörden (s. *Ebinger/Schmitt* 2010) und ab PAE 2013 darüber hinaus administrative Führungskräfte in den Ressortforschungseinrichtungen des Bundes sowie in den Ministerien der Länder (ohne Stadtstaaten) in die Untersuchung mit aufgenommen.
- 7 In allen PAE-Studien wurde das Verteidigungsministerium nicht erfasst.
- 8 Als Teilnahme wurde gewertet, wenn die Befragten mindestens die ersten zehn Frageblöcke des Bogens konsistent beantworteten. Die Einordnung in die Hierarchiestufen beruht auf Selbstzuordnung.
- 9 Um den Vergleich mit den früheren Kohorten zu ermöglichen, wurden bei den Detailanalysen nur die Ebenen BStS, AL und UAL durchgängig berücksichtigt und ggf. die RL-Ebene getrennt ausgewiesen.
- 10 Die Geschlechterverhältnisse wurden direkt den Organisationsplänen der Ministerien entnommen.
- 11 Ohne Bundesbank.
- 12 Beförderungen, Höhergruppierungen, Höherreihungen oder die Übertragung höher bewerteter Dienstposten und Arbeitsplätze im Jahr vor dem Stichtag.
- 13 Gegen eine Kulturveränderung spricht das im gesamten öffentlichen Sektor zu beobachtende Fehlen einer Gesamtstrategie zur Sicherung eines Geschlechterproporzes über alle Hierarchieebenen und Funktionsbereiche. Auf Basis der beobachtbaren Trends muss von einem weiteren Anwachsen der partiellen Missverhältnisse in einzelnen Behörden, Aufgabenbereichen und Hierarchieebenen ausgegangen werden (vgl. Destatis 2018, S. 6). Dies widerspricht der Zielstellung einer diversen, repräsentativen und weder nach innen noch nach außen diskriminierenden Verwaltung. Ein nachahmenswertes Gegenbeispiel stellt das *Hamburgische Gleichstellungsgesetz* (HmbGleiG) von 2014 dar, vgl. § 3 Abs. 1 und 3; § 5 Abs. 1; § 7 HmbGleiG.
- 14 Kohorte studierte vor dem Bologna-Prozess.
- 15 Dies stellt eine Abweichung von der früheren, dezentralen Praxis dar, welche als Garant eines pluralistischen öffentlichen Dienstes gesehen wurde (*Goetz* 1999: 160). Wie unerwartet anfällig für Einflussnahme derart vordefinierte und standardisierte Verfahren sind, zeigte der im Mai 2013 ruchbar gewordene Skandal im Rahmen des größten *Juristenauswahlverfahrens* des Bundesministeriums des Innern seit der Wende: Unterstellt wird eine Neu-Reihung der Bewerbungen nach weltanschaulichen Kriterien (*Die Welt* 2013; *Die Zeit* 2013; *Deutscher Bundestag* 2013).
- 16 Gesamtwerte für BStS, AL, UAL, RL: Reine Laufbahnbeamte 44,3%; verzögerte Laufbahnbeamte 29,9%; Mischtypen 25,7%.
- 17 Der zentrale Aspekt der *funktionalen Politisierung* wird aus Platzgründen hier nicht dargestellt.
- 18 Hier werden jeweils sämtliche Personalwechsel, gleich aus welchem Grund, erfasst. Es wird angenommen, dass der Anteil an „natürlicher“ Fluktuation über die Kohorten gleich verteilt ist.
- 19 Die Aussage, dass CDU/CSU und FDP sich ideologisch näherstehen als CDU/CSU und SPD stützt sich auf Umfragedaten von 2006, bei denen Wahlberechtigte gebeten wurden, die Bundestagsparteien auf einer Rechts-Links-Skala einzuordnen (s. für Ergebnisse: *Rudzio* 2011, S. 129). Nach *Rudzio* stufen die Wähler „die Parteien dabei so ein, wie dies auch bei politikwissenschaftlicher Reflexion nahe-läge“.
- 20 Erratum: Dieser Abschnitt korrigiert die Ergebnisse zur Parteimitgliedschaft in der 16. Legislaturperiode (*Ebinger/Jochheim* 2009, S. 342ff.). In der damaligen Analyse waren fälschlicherweise nur jene Parteimitglieder in die Analyse einbezogen worden, die sich als „politisch aktiv“ definierten. Hierdurch wurde bei einzelnen Indikatoren um bis zu 40% zu niedrige Werte berichtet.
- 21 Prominentestes Beispiel dieser Strategie war die Personalpolitik von Bundesminister *Dirk-Ekkehard Niebel* (FDP) im BMZ.

- 22 Die ursprüngliche Fragestellung lautete (CES I bis PAE 2009): „Seit den 1970er Jahren wird von einer Parteipolitisierung des Beamtentums in Deutschland gesprochen. Meinen Sie, dass diese Behauptung zutrifft?“, 5-stufige Antwortskala von „trifft voll zu“ zu „trifft nicht zu“. Bei PAE 2013: „Seit den 1970er Jahren wird von einer Parteipolitisierung des Beamtentums in Deutschland gesprochen. Welche Bedeutung haben parteipolitische Kriterien bei der Rekrutierung und Beförderung auf verschiedenen Hierarchieebenen?“
- 23 Zu „(eher) positiv“ werden Werte von 5 bis 1, zu „teils/teils“ der Wert 0 und zu „(eher) negativ“ die Werte -1 bis -5 gezählt. Aufgrund des Fokus der Analyse auf die 2013er Werte wurden einerseits die Referatsleiter miteinbezogen, andererseits die Staatssekretäre wegen der niedrigen Fallzahl aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes herausgenommen.

Literatur

- Aberbach, Joel/Rockman, Bert, 2002: Conducting and Coding Elite Interviews, in: *Political Science and Politics* 35, S. 673-76.
- Aberbach, Joel/Putnam, Robert/Rockman, Bert, 1981: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, London: Harvard University Press.
- Auf dem Hövel, Jörg, 2003: Politisierung der öffentlichen Verwaltung. Opladen: Leske+Budrich.
- Bach, Tobias/Veit, Sylvia, 2018: The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(2), S. 254-269.
- Baruth, Stephanie/Schnapp, Kai-Uwe, 2015: Ministerialbürokratien als Lobbyingadressaten, in: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.), *Lobby-Work*, Wiesbaden: VS, S. 245-260.
- Bauer, Michael/Becker, Stefan, 2015: Subnational Administrations in the EU Multilevel System, in: Bauer, Michael/Trondal, Jarle (Eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Bauer, Michael/Ege, Jörn, 2012: Politicization within the European Commission's Bureaucracy, in: *International Review of Administrative Sciences* 78, S. 403-424.
- Bauer, Michael/Trondal, Jarle (Eds.), 2015: *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Houndmills: Palgrave.
- Bauer, Michael/Tatham, Michaël, 2014: German Regional Administrative Elites, in: *Revue française d'administration publique* 151-152, S. 783-804.
- Behnke, Nathalie, 2016: Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die bundesdeutsche Ministerialbürokratie, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23, S. 179-194.
- Benz, Arthur, 2003: Status und Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung, in: *Die Verwaltung* 36(3), S. 361-388.
- Best, Heinrich/Lengyel, György/Verzichelli, Luca (Eds.), 2012: *The Europe of Elites*. Oxford: OUP.
- Bogumil, Jörg, 2011: Die politische Führung öffentlicher Dienste, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter/Lorig, Wolfgang (Hrsg.), *New Public Service*. Wiesbaden: Gabler, S. 37-48.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2012: Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen. In: Dieter Schimanke/Sylvia Veit/Hans-Peter Bull (Hrsg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Baden-Baden: Nomos. S. 151-174.
- Böhret, Carl, 1986: Politik und Verwaltung, in: Hans-Georg Wehling (Red.), *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 36-53.
- Christensen, Tom, 1991: Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy, in: *Scandinavian Political Studies* 14(4), S. 303-320.
- Dahrendorf, Ralf, 1965: *Gesellschaft und Demokratie*. München: Piper.
- Damskis, Horst/Möller, Bärbel, 1997: *Verwaltungskultur in den neuen Bundesländern*, Frankfurt/M.: Lang.
- de Graaf, Gjalt, 2011: The Loyalties of Top Public Administrators. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(2): 285-306.
- Derlien, Hans-Ulrich, 2001: Personalpolitik nach Regierungswechseln, in: Derlien, Hans-Ulrich/Murswieck, Axel (Hrsg.), *Regieren nach Wahlen*, Opladen: Leske+Budrich, S. 39-57.

- Derlien, Hans-Ulrich*, 2002: Öffentlicher Dienst im Wandel., in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos, S. 229-253.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2003: Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond, in: *Governance* 16, S. 401-428.
- 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, S. 291-328.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate*, 1988: Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes 1987, in: *Verwaltungswissenschaftliche Beiträge Universität Bamberg*, 25.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate*, 1991: Bundeselite 1970-1987: Rollenverständnis und Werthaltungen im Wandel. Bamberg: Universitätsverlag.
- DESTATIS*, 2018: Gleichstellungsindex 2017.
- Deutscher Bundestag*, 2013: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD – Drucksache 17/13593 – Juristenauswahlverfahren im Bundesministerium des Innern; BT-Drs. 17/13781.
- Die Welt*, 2013: Haarsträubende Personalpolitik im Innenministerium. Von *Ulrich Clauß*. 06.05.2013. Abgerufen am 07.07.2013 unter <https://www.welt.de/politik/deutschland/article115912607/haarstraeubende-Personalpolitik-im-Innenministerium.html>
- Die Zeit*, 2013: Glauben Sie? Das Bundesinnenministerium bevorzugt christliche Bewerber. Von *Peter Dausend*. 23.05.2013. Abgerufen am 07.07.2017 unter <http://www.zeit.de/2013/22/bundesinnenministerium-kulturwandel>.
- Döhler, Marian*, 2005: Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung, in: *Ganghof, Steffen/Manow, Philip* (Hrsg.), *Mechanismen der Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, S. 215-243.
- Ebinger, Falk/Jochheim Linda*, 2009: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte, in: *der moderne staat* 2(2), S. 335-353.
- Ebinger, Falk/Schmitt, Carina*, 2010: Alles eine Frage des Managements? Wie Autonomierechte die Handlungsfreiheit des administrativen Führungspersonals beeinflussen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51(3), S. 69-93.
- Egeberg, Morton/Trondal, Jarle*, 2009: National Agencies in the European Administration in the European Administrative Space, in: *Public Administration* 87(4), S. 779-790.
DOI: 10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x
- Ennser-Jedenastik, Laurenz*, 2016: The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence, in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3), S. 507-518. DOI:10.1093/jopart/muv022.
- 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.
- Florack, Martin/Grunden, Timo*, 2011: Regierungszentralen im Kontext des formalen und informalen Regierens. In: *Martin Florack/Timo Grunden* (Hrsg.), *Regierungszentralen*. Wiesbaden: VS, S. 7-34.
- Goetz, Klaus*, 1999: Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. In: *Edward Page/Vincent Wright* (Eds.), *Bureaucratic Elites in Western European States*. Oxford: OUP, S. 147-177.
- Gottschall, Karin/Kittel, Bernhard/Briken, Kendra/Heuer, Jan-Ocko/Hils, Sylvia/Streb, Sebastian/Tepe, Markus*, 2015: *Public Sector Employment Regimes*. Houndmills: Palgrave.
- Hammerschmid, Gerhard/Van de Walle, Steven/Andrews, Rhys/Bezes, Philippe/Görnitz, Anja/Oprisor, Anca/Stimac, Vid*, 2013: *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*. Cross-national Report, COCOPS Research Project.
- Hammerschmid, Gerhard/Van de Walle, Steven/Rhys, Andrews/Bezes, Philipp*, 2016: *Public Administration Reforms in Europe*. Cheltenham: Elgar.
- Hartmann, Michael*, 2004: *Elitesoziologie*. Frankfurt: Campus.
- Horn, Murray*, 1995: *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: CUP.

- Hustedt, Thurid/Salomonsen, Heidi Houlberg*, 2014: Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, in: *International Review of Administrative Sciences* 80(4), S. 746-765.
- Jann, Werner*, 2003, State, administration and governance in Germany: competing traditions and dominant narratives, in: *Public Administration* 81(1), S. 95-118.
- John, Stefanie/Poguntke, Thomas*, 2012: Party patronage in Germany: The strategic use of appointments, in: *Petr Kopecký/Peter Mair/Maria Spirova* (eds), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: OUP, S. 121-143.
- König, Klaus*, 2008: *Moderne öffentliche Verwaltung: Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- König, Klaus*, 2015: *Operative Regierung*. Tübingen: Mohr.
- Kopecký Petr/Mair Peter/Spirova Maria* (Eds.), 2012: *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: OUP.
- Lee, Kwang-Hoon/Raadschelders, Jos*, 2008: Political-Administrative Relations: Impact of and Puzzles in *Aberbach, Putnam, and Rockman*, 1981, in: *Governance* 21(3), S. 419-438.
- Manow, Philipp/Wettengel, Philipp*, 2006: Ämterpatronage in der leitenden Ministerialbürokratie der Länder, in: *Die Verwaltung* 39(4), S. 553-570.
- Mannix, Elizabeth/Neale Margaret*, 2005: What Differences Make a Difference? *Psychological Science in the Public Interest* 6(2), S. 31-55.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich*, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970 – 1987 – Toward Hybridization? in: *Governance* 2(4), S. 384-404.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik/Veen, Tim*, 2012: Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe, in: *East European Politics* 28(1), S. 1-19.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik/Mikkelsen, Kim Sass*, 2016: Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries, in: *Public Administration* 94(4), S. 1105-1123.
- Mouritzen, Poul Erik/Svara, James*, 2002: *Leadership at the Apex*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Otremba, Walther*, 1999: Der Personalaustausch bei den politischen Beamten nach dem Regierungswechsel im Oktober 1998 – eine Analyse, in: *Der Öffentliche Dienst* 52, S. 265-290.
- Person, Christian*, 2015: Ende der Karriere oder zweiter Frühling im Berufsleben? Eine Analyse der Karriereverläufe von Staatssekretären nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt, in: *der moderne staat* 8(1), S. 201-220.
- Peters, B. Guy*, 2012: The Contemporary Public Service: Politicians, Bureaucrats or Hybrids?, in: *Sylvia Veit/Hans Peter Bull/Dieter Schimanke* (Hrsg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*. Wiesbaden: Nomos.
- Putnam, Robert*, 1976: Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa, in: *Politische Vierteljahresschrift* 17, S. 23-67.
- Putnam, Robert*, 1975: The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany, and Italy, in: *Mattei Dogan* (Eds.), *The Mandarins of Western Europe*. New York: Sage, S. 87-127.
- Rudzio, Wolfgang*, 2011: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Rouban, Luc*, 2003: Politicization of the Civil Service, in: *Peters, B. Guy/Pierre, Jon* (Hrsg.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, S. 310-320.
- Schnapp, Kai-Uwe*, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*. Opladen: Leske + Budrich.
- Scholz, Simon/Vedder, Sabine*, 2018: Hybrid Elites – Career Patterns of Politicians and Top Civil Servants on Federal and Regional Levels, in: *Historical Social Research* (forthcoming).
- Schröter, Eckhard*, 1992: *Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West*. Berlin: FHVR.
- Schröter, Eckhard*, 2004: The politicization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the federal ministerial bureaucracy. In: *B. Guy Peters, Jon Pierre* (eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London: Routledge. S. 55-80.

- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk*, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: Politische Vierteljahresschrift, SH 37: Politik und Verwaltung, S. 228-249.
- Thatcher, Mark*, 2002: Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: West European Politics 25(1), S. 125-147.
- Van der Meer, Frits/Raadschelders, Jos/Toonen, Theo* (Eds.), 2015: Comparative Civil Service Systems in the 21st Century, Houndmills: Palgrave.
- Vedder, Stefanie/Veit, Sylvia*, 2017: Politische Kultur und Parteipolitisierung von Verwaltungseliten in den alten und neuen Bundesländern, in: der moderne Staat 10(1), S. 153-168.
- Veit, Sylvia/Fromm, Nadin/Ebinger, Falk*, 2018: Politicization of Bureaucracy: Findings from an Interview Study on Loyalty Conceptions of German Senior Civil Servants. Paper presented at 25th World Congress of Political Science (IPSA), July 21-25, Brisbane, Australia.
- Veit, Sylvia/Scholz, Simon*, 2016: Linking administrative career patterns and politicization: signaling effects in the careers of top civil servants in Germany, in: International Review of Administrative Sciences 82(3): 516-535.
- Verhoest, Koen/Van Thiel, Sandra/Bouckaert, Geert/Laegreid, Per*, 2016: Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries. Houndmills: Palgrave.
- Weber, Max*, 1956 [1922]: Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe, 2.HB., Köln: Kiepenheuer & Witsch.

Anschriften der Autoren:

Dr. Falk Ebinger, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management & Governance, Welthandelsplatz 1, A-1020 Wien
E-Mail: falk.ebinger@wu.ac.at

Nicolas Lux (M.A. Politik- und Verwaltungswissenschaft), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Büro Brüssel
E-Mail: nicolas.lux@swp-berlin.org

Christoph Kintzinger (M.A. Sozialwissenschaft), Deutsche Forschungsgemeinschaft
E-Mail: christoph.kintzinger@dfg.de

Benjamin Garske (M.A. Sozialwissenschaft), Fernuniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft IV: Politik und Verwaltung
E-Mail: Benjamin.Garske@fernuni-hagen.de

Sylvia Veit, Nadin Fromm, Falk Ebinger

„NEIN“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten

Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland

Zusammenfassung

Die Politisierung der Verwaltung ist ein populäres, aber unscharfes Konzept der Verwaltungsforschung. Der Beitrag setzt sich mit diesen begrifflichen Unschärfen auseinander und zeigt auf, dass sich Politisierung auf (1) strukturelle, (2) personalpolitische und (3) ergebnisbezogene Merkmale des administrativen Systems beziehen kann. Um ergebnisbezogene Merkmale konzeptionell zu erfassen, wird zwischen zwei, einander ergänzenden Formen der Loyalität von Beamt*innen unterschieden – einer (die/den Minister*in politisch) unterstützenden Loyalität (*partisan support*) und einer kritischen Loyalität (*responsibility*). Im empirischen Teil greift der Beitrag die oft geäußerte Annahme auf, dass es einen klaren Zusammenhang zwischen der zweiten und der dritten Merkmalsdimension des Politisierungsbegriffes gäbe. Auf Basis von Interviews mit ehemaligen leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland wird diskutiert, ob und inwiefern politisierte Beamt*innen tatsächlich ein anderes Entscheidungsverhalten zeigen als wenig oder nicht politisierte Beamt*innen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die *unterstützende Loyalität* in beiden Gruppen weit verbreitet ist, während die *kritische Loyalität* – entgegen der landläufigen Erwartung – für die politisierten Beamt*innen besonders stark ausgeprägt ist. Methodisch innovativ ist die Verwendung von Vignetten zur Abbildung des Entscheidungsverhaltens im Rahmen eines qualitativen Untersuchungsdesigns.

Schlagwörter: Funktionale Politisierung, Loyalität, politische Beamte/politische Beamtinnen, Ministerialverwaltung, Vignettentechnik, politische Responsivität der Verwaltung

Abstract

*“To say ‘NO’ is one of our noblest duties.”
Politicization, Role Perceptions and Decision-Making Behavior of Senior Public Servants in Germany*

The politicization of bureaucracy is a popular, but rather blurred concept in public administration research. In this article, this lack of conceptual clarity is addressed by highlighting three different dimensions of politicization: (1) structure (2) human resource policy, and (3) decision-making behavior of public servants. In order to explain the latter, two constructs are distinguished: partisan support and responsibility. Whether and to what extent high politicization on the second dimension (i.e. a high relevance of political criteria for the selection and deselection of public servants) leads to high politicization on the third dimension (i.e. a highly politicized decision-making behavior of public servants) is explored in the empirical part of the paper. It is shown that there is no effect on partisan support (which is equally high for both strongly and weakly or non-politicized public servants), but a clear effect on responsibility (according to which strongly politicized public servants show a higher responsibility than others). This finding disproves common assumptions from the literature. The study is based on 40 interviews with former senior public servants from ministerial departments at federal and state level in Germany. Vignette technique is applied to measure decision-making behavior of public servants.

Keywords: functional politicization, partisan support, responsibility, political civil servants, ministerial bureaucracy in Germany, vignette technique

1 Einleitung¹

Vor dem Hintergrund der Diagnose einer Politisierung zentralstaatlicher Verwaltungen in vielen westlichen Demokratien in den vergangenen Jahrzehnten hat sich die verwaltungswissenschaftliche Forschung zuletzt intensiv darum bemüht, diese Entwicklung konzeptionell zu erfassen und zu analysieren. Das Erkenntnisinteresse richtet sich vor allem auf Formen der Politisierung (*Hustedt/Salomonsen* 2014, *Peters/Pierre* 2004a), deren Messung (*Veit/Scholz* 2016) sowie die Rolle (partei-)politischer Kriterien bei der Aus- und Abwahl des Personals (*Fleischer* 2016). In diesem Sinne definieren *Peters* und *Pierre* Politisierung als „the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards, and disciplining of the public service“ (*Peters/Pierre* 2004b, S. 2). Dieses Begriffsverständnis lässt jedoch zwei wichtige Aspekte außer Acht. Erstens spiegelt die Annahme, dass im Zuge einer *Politisierung* politische Kriterien die leistungsbezogenen Kriterien *ersetzen* würden, die realen Auswahlmechanismen für leitende Ministerialbeamt*innen – welche als politische Beamt*innen qua Position politisiert sind – nicht angemessen wider. Denn für die Besetzung dieser Positionen werden politische Merkmale *zusätzlich* zu leistungsbezogenen Kriterien herangezogen (*Bach/Veit* 2018). Zweitens wird vernachlässigt, dass sich Politisierung nicht nur auf Personalentscheidungen bezieht, sondern auch das *Entscheidungsverhalten* von administrativen Akteuren in *inhaltlichen* Fragen umfassen kann. In der Vollzugs- bzw. Normalverwaltung wäre eine derartige Politisierung beispielsweise dann zu konstatieren, wenn Verwaltungsentscheidungen aufgrund politischer Motive so getroffen werden, dass sie gegen das Gebot der Einheitlichkeit oder gar der Rechtsförmigkeit des Vollzugs verstoßen. Politisierung in Bezug auf das Entscheidungsverhalten von Beamt*innen ist aber auch auf Ebene der politischen Verwaltung – in Ministerien – relevant, wo die Politikentwicklung und -darstellung eine zentrale Aufgabe ist.

Schon seit den ersten Befassungen mit Herrschaftspatronage wird angenommen, dass ein Zusammenhang zwischen Politisierung (des Personals) und dem Entscheidungsverhalten der betreffenden Akteure in der Verwaltung besteht, dass Politisierung also einen negativen Effekt hat (*Eschenburg* 1961, S. 33ff.). Der landläufig skizzierte Mechanismus hinter dieser Funktion ist simpel und grob überspitzt: Mit zunehmender (partei-)politischer Bindung der Akteure leitet sich die handlungsleitende Rationalität weniger aus einer Gemeinwohl- und Regelorientierung ab, sondern aus der Befriedigung der Partialinteressen der sie patronierenden Partei (*Eschenburg* 1961, S. 70) und/oder aus einer sehr weitreichend verstandenen Loyalität gegenüber dem politischen Prinzipal. Nicht ohne Grund werden politisierte Beamt*innen insbesondere in der englischsprachigen Literatur häufig als „Loyalisten“ (*loyalists*) bezeichnet (z.B. *Rhodes* 1994). Empirische Forschungsarbeiten, welche diese Zusammenhänge belastbar belegen, liegen aber unserer Kenntnis nach nicht vor. Wir wissen nicht, ob Beamt*innen mit einem stark parteipolitisch geprägten Hintergrund auch tatsächlich anders entscheiden als jene mit nur loser oder gar nicht vorhandener parteipolitischer Bindung. Wir wissen ebenso wenig, ob und inwiefern Politisierung tatsächlich eine „Verschlechterung“ des Entscheidungsverhaltens mit sich bringt, d.h. auf welchen Dimensionen das Verhalten verändert wird und ob es *trade-offs* gibt, also durch bestimmte Politisierungsformen auch Vorteile erlangt werden.

Dies ist Ausgangspunkt für die vorliegende Analyse, die den Umgang leitender Ministerialbeamt*innen mit dem manchmal schwierigen Spannungsverhältnis zwi-

schen Loyalität gegenüber der politischen Führung auf der einen Seite und der Verpflichtung zu einer gesellschaftlich verantwortungsvollen Erfüllung ihrer Aufgabe auf der anderen Seite in den Blick nimmt. Untersucht wird, inwiefern sich das Entscheidungsverhalten von politisierten und nicht-politisierten Beamt*innen unterscheidet. Insbesondere ist hier die Frage relevant, wie mit Normenkonflikten umgegangen wird. Was passiert, wenn Rechtmäßigkeit oder fachliche Einschätzungen mit der Anforderung, sich gegenüber dem/der Minister*in loyal zu verhalten, in Konflikt geraten? Sind weniger stark parteipolitisch gebundene Beamt*innen dann diejenigen, die unabhängiger – und damit stärker im Sinne des öffentlichen Interesses und Gemeinwohls – agieren? Die Beantwortung dieser Fragen steht im Zentrum des vorliegenden Beitrags. Die empirische Basis der Studie bilden 40 Interviews mit ehemaligen leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland. Zur Rekonstruktion des Entscheidungsverhaltens wurden den Interviewpartner*innen Vignetten vorgelegt. Diese beschreiben Dilemmasituationen, die eine Entscheidung/Positionierung notwendig machen.

2 Konzeptionelle Grundlagen

Leitende Ministerialbeamt*innen – beamtete Staatssekretär*innen und auf Bundesebene zusätzlich die Abteilungsleiter*innen (im Range eines Ministerialdirektors/ einer Ministerialdirektorin – sind in Deutschland politische Beamt*innen, die ohne Angabe von Gründen (jederzeit) in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können. Sie sind häufig Parteimitglieder und werden nach Wahlen oder Wechseln in der politischen Leitung des Ministeriums regelmäßig ausgetauscht (Ebinger et al. 2018, Fleischer 2016). Gleichzeitig stammen sie überwiegend aus der Verwaltung und sind bürokratisch sozialisiert. Die sich hierin widerspiegelnde Zugehörigkeit zu zwei Welten – zur Welt der Politik und zur Welt der Verwaltung – und die sich daraus ableitenden Erwartungen sind der Position immanent (Alford et al. 2017).

In der Forschung zur Politisierung zentraler Verwaltungsapparate in parlamentarischen Demokratien lassen sich im Wesentlichen drei Stränge unterscheiden. Diese entsprechen drei unterschiedlichen Dimensionen der Politisierung: (1) Die strukturelle Politisierung bezieht sich auf die Existenz und die Ausgestaltung von formal politisierten Organisationseinheiten und/oder Positionen im Verwaltungsapparat. (2) Personalpolitische Politisierung bezieht sich auf die (partei-)politische Einflussnahme auf Personalentscheidungen (Patronage). (3) Verhaltensbezogene Politisierung bezieht sich auf die (partei-)politische Beeinflussung des Entscheidungsverhaltens administrativer Akteure.

(Ad 1) Das Erkenntnisinteresse der auf strukturelle Politisierung fokussierenden Forschungsarbeiten zu parlamentarischen Demokratien² richtet sich vor allem auf das Phänomen, dass in vielen Staaten in jüngerer Zeit Akteure im Regierungsapparat etabliert worden sind oder an Bedeutung gewonnen haben, die nicht der klassischen Ministerialverwaltung zuzuordnen sind, etwa ministerielle Berater*innen (Eichbaum/Shaw 2007, Shaw/Eichbaum 2015, Hustedt/Kolltveit/Salomonsen 2017) oder mit politisch ernanntem Personal (*sog. political appointees*) besetzte Kabinette (z.B. Treib 2012). Diskutiert wird, welche Auswirkungen dies für die Rolle der traditionellen Bürokratie in der Politikentwicklung hat und wie sich etablierte *public service bargains* (Hood/Lodge 2006) dadurch verändern (Visscher/Houlberg Salomonsen 2013). Eine verglei-

chende Studie zu Dänemark und Schweden weist darauf hin, dass eine höhere Anzahl an *political appointees* (Schweden) eine geringere funktionale Politisierung der klassischen Ministerialbürokratie mit sich bringt, wobei *funktionale Politisierung* die Fähigkeit bezeichnet, in einem hochpolitisierten Umfeld vorausschauend und kenntnisreich Entscheidungen im Sinne des politischen Prinzipals zu treffen oder vorzubereiten. Umgekehrt ist eine geringe Anzahl an *political appointees* (Dänemark) mit einer höheren funktionalen Politisierung verbunden. Ministerialbeamt*innen sind hier stärker damit betraut, Minister*innen auch in politisch-taktischen Fragen zu beraten. Gleichzeitig ist die Bereitschaft, dem/der Minister*in im Sinne eines ‚*free and frank advice*‘ kritisch Rat zu erteilen, geringer ausgeprägt (Christiansen/Niklasson/Öhberg 2016, S. 1233). Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass Tätigkeitsprofil, Loyalitätsverständnis und Entscheidungsverhalten von Ministerialbeamt*innen von strukturellen Charakteristika beeinflusst werden.

(Ad 2) Ein zweiter Forschungsstrang beschäftigt sich mit Aspekten der personalpolitischen Politisierung. In verwaltungswissenschaftlichen Arbeiten geht es dabei vor allem um die Frage, welche Kriterien für Personalentscheidungen in der Verwaltung ausschlaggebend sind, wobei meist nur die obersten Hierarchieebenen in den Blick genommen werden. Empirische Arbeiten zu Deutschland zeigen, dass leistungsbezogene Kriterien notwendig, aber nicht hinreichend für die Beförderung in Spitzenpositionen sind. Zusätzlich ist – statistisch gesehen – eine parteipolitische Nähe zum/zur Minister*in wesentlich für den Karriereerfolg in der Ministerialverwaltung (Bach/Veit 2018, Ebinger et al. 2018). In Medien und Wissenschaft wird häufig von einer sukzessiven Zunahme der Zahl parteipolitisch gebundener Ministerialbeamt*innen (und damit auch von der Zunahme einer nicht weiter definierten *Politisierung*) in der jüngeren Vergangenheit ausgegangen, wenngleich die empirischen Ergebnisse gemischt sind (Hustedt/Salomonsen 2014, Bach/Veit 2018). In Deutschland schwankt der Anteil der Parteimitglieder unter dem Leitungspersonal zwar leicht, es ist aber bereits seit Längerem kein steigender Trend mehr erkennbar (Ebinger/Jochheim 2009, Ebinger et al. 2018). Gleichzeitig zeigt eine Studie von Veit und Scholz, die Parteipolitisierung nicht über die Parteimitgliedschaft, sondern über Karrieremerkmale misst, einen im Zeitverlauf zunehmenden karrierebeschleunigenden Effekt der Parteipolitisierung (Veit/Scholz 2016).

(Ad 3) Verhaltensbezogene Politisierung wird in der Forschung zu Spitzenbeamt*innen traditionell vor allem über deren Rollenverständnis erfasst (Aberbach/Rockman 2000). Der erste systematische Versuch einer Annäherung an die Welt der Spitzenbeamt*innen erfolgte in den 1970er Jahren durch die „*Comparative Elite Study*“ (Aberbach/Rockman/Putnam 1981, im Folgenden kurz: CES I, repliziert 1987 als CES II, siehe Mayntz/Derlien 1989). Diese Studie verdeutlichte, dass das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung und insbesondere deren Spitzen in der Realität komplexer ist, als es das gelegentlich gezeichnete Bild einer primär dienenden und fachlich orientierten Bürokratie ohne eigenständige Rolle in originär politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen vermittelt: In den untersuchten europäischen Staaten dominierte unter den leitenden Ministerialbeamt*innen ein Rollenbild, das davon ausgeht, dass Politikformulierung und Interessenvermittlung durch Politiker*innen und Bürokrat*innen gemeinsam erfolgen. Leitende Ministerialbeamt*innen wirken einerseits nach innen, sind Behörden- oder Abteilungschef*innen, tragen Personalverantwortung und nehmen

eine Vielzahl von Koordinations- und Managementaufgaben wahr. Andererseits arbeiten sie eng mit der politischen Leitung – dem/der Minister*in oder dem/der Regierungschef*in – zusammen, haben ein besonderes Loyalitäts- und Vertrauensverhältnis zu diesen und sind in hohem Maße in politische Entscheidungsprozesse eingebunden. Dabei repräsentieren sie jedoch auch die Fachebene, haben also die Aufgabe, politische und fachliche Rationalität in der Entscheidungsfindung ggf. zu versöhnen bzw. entsprechend zu übersetzen. *Mayntz* und *Derlien* (1989) beschreiben leitende Ministerialbeam*tinnen in Deutschland als in hohem Maße funktional politisiert.

Der durch die Nachfolgestudien von CES, die Politisch-Administrative-Elite-Studien (kurz PAE I-IV, siehe *Ebinger et al.* 2018), möglich gewordene Längsschnittvergleich über rund 40 Jahre verdeutlicht einerseits eine hohe Kontinuität in Bezug auf die Identifikation der leitenden Ministerialbeam*tinnen mit idealtypischen Rollenbildern, zeigt aber auch Entwicklungen auf, die eine Neuordnung des Verhältnisses von Spitzenbeam*tinnen und ihren politischen Prinzipalen dokumentieren: So galt die (teilweise) Überlappung der Rollen von Politiker*innen und Beam*tinnen – die 1970 und 1987 noch von mehr als einem Viertel der Spitzenbeam*tinnen abgelehnt wurde – im Rahmen von PAE I (2005) als nahezu selbstverständlich (*Schwanke/Ebinger* 2006, S. 242). Und auch das Verständnis der Loyalitätspflicht, der Spitzenbeam*tinnen unterliegen, veränderte sich drastisch: Die Frage danach, ob ein/e Beam*tin nach einem Regierungswechsel die bisherige Ressortpolitik entgegen dem neuen Regierungsprogramm weiter unterstützen dürfe, wurde 1987 von 80% der Beam*tinnen strikt abgelehnt, während 2005 nur 16% der Spitzenbürokrat*innen diese Auffassung vertraten (ebd., S. 244f.). Dieser Trend setzte sich 2009 und 2013 fort: Die Akzeptanz einer Priorisierung der „Ressortpolitik“ gegenüber einem kritisch gesehenen politischen Willen war mit jeder Legislaturperiode stärker ausgeprägt (*Ebinger et al.* 2018).

An dieser Stelle wäre es einfach, das Heranwachsen einer *per se* illoyalen Verwaltung zu konstatieren. Diese Feststellung würde jedoch der Realität nicht gerecht. Zahlreiche Arbeiten betonen die Notwendigkeit politisch sensibler, funktional politisierter Führungskräfte in Ministerien (*Mayntz/Derlien* 1989, *Bogumil/Ebinger/Jochheim* 2012, *Goetz* 1997). Es wird von leitenden Ministerialbeam*tinnen erwartet, dass sie politische Fragen im Prozess der Politikformulierung berücksichtigen und antizipieren (*Mayntz/Scharpf* 1975, *Christensen* 1991). Diese Form der politisch umsichtigen Selbststeuerung ist die Grundvoraussetzung dafür, dass Verwaltungen für ihren politischen Prinzipal überhaupt erst berechenbar und steuerbar werden. Die empirischen Befunde aus den PAE-Studien bekräftigen diese Annahme einer grundsätzlichen Bereitschaft zur Antizipation politischer Fragen: Durchgängig bestätigten vor dem Hintergrund der skizzierten Entscheidungssituation rund 90% der befragten Unterabteilungsleiter*innen, Abteilungsleiter*innen und Staatssekretär*innen, dass sie selbständig politisch gewünschte Handlungsoptionen antizipieren und ihnen *gänzlich, eher* oder *teilweise* entsprechen würden (*Ebinger et al.* 2018). Von *per se* illoyalen Ministerialbeam*tinnen kann also keine Rede sein, vielmehr zeigen die Daten, dass gleichzeitig zur stark nachlassenden bedingungslosen Loyalität die Bereitschaft zur Unterstützung der politischen Führung in den bundesdeutschen Ministerien durchgängig sehr hoch ist. Relevant ist hier insbesondere der zwischen 61% und 78% liegende, sehr hohe Anteil der *eher* und *teilweise* den politischen Wünschen folgenden Beam*tinnen. Hier wird offensichtlich, dass die Beziehung zwischen Minister*in und Verwaltungsspitzen deutlich komple-

xer als die vielfach angenommene „*ideology versus evidence*“-Beziehung (Lewis 2012, S. 44) ist, bei der Entscheider*innen politische Responsivität³ gegenüber dem/der Minister*in nur auf Kosten von Fachlichkeit (und vice versa) optimieren können.

Einen konzeptionellen Zugang zu dieser Komplexität bietet *Mulgan* (2008: S. 346f.), der herausarbeitet, dass ein „*frank and fearless advice*“ – eine ebenso in politischen wie auch in Sach- oder Rechtsfragen offene und ggf. kritische Beratung – keinesfalls im Widerspruch zur Responsivität und Loyalität des Verwaltungsapparates steht. Ganz im Gegenteil – *Mulgan* macht deutlich, dass diese beiden Elemente untrennbar zum Rollenverständnis leitender Ministerialbeamt*innen gehören. Neben *responsivem und unterstützendem Handeln* gegenüber dem politischen Prinzipal ist auch *verantwortungsvolles Handeln* (Hustedt/Salomonsen 2014, S. 750) notwendig: Statt willfährigem Claqueurismus ist ein Entscheidungsverhalten gefragt, welches *zusätzlich* zu politischen Elementen rechtliche, fachliche und ethische Kriterien zu integrieren weiß. Diese Dualität kommt dem für die Westminster-Systeme formulierten Ideal einer „*constrained partisanship*“ (*Mulgan* 2008, S. 348) sehr nahe und könnte die oben berichteten Befunde für den deutschen Fall erklären: Die abnehmende bedingungslose Loyalität der Beamt*innen spiegelt eher eine Warnung vor politisch opportunistischem Handeln; die gegebenenfalls kritische Positionierung schützt den/die Minister*in vor seiner/ihrer eigenen Courage. Es geht also nicht darum, das politische Primat grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern darum, rechtliche, fachliche und ethische Standards zu wahren und damit die „*public integrity*“ (*Mulgan* 2008, S. 350) des/der Minister*in und der Verwaltung als Ganzes zu schützen.

Aus dieser Perspektive können leitende Beamt*innen ihrer Aufgabe nur gerecht werden, wenn sie ihre Rolle responsiv (gegenüber dem/der Minister*in und der Regierung), aber auch kompetent und notfalls kritisch wahrnehmen und ggf. auch eine andere Position als der/die Minister*in vertreten. Ein solches Verhalten entspricht nicht einer Remonstration im formalen Sinne, also dem rechtlich verankerten Prinzip, dass Beamt*innen bei drohender Rechtsverletzung der Weisung ihres/r Vorgesetzten nicht Folge zu leisten haben. Vielmehr bezieht sich ein solches Verhalten auf die Möglichkeit, dem/der Minister*in die Konsequenzen des Handelns deutlich vor Augen zu führen und ihn/sie ggf. darin zu unterstützen, alternative Handlungsstrategien zu entwickeln. Wir übernehmen nachfolgend die auf *Mulgan* (2008) zurückgehende Binnendifferenzierung des Loyalitätsbegriffs, um das Entscheidungshandeln von Spitzenbeamt*innen besser zu verstehen und argumentieren, dass neben einer unterstützenden Loyalität (*partisan support*) gleichzeitig eine kritische Loyalität (*responsibility*) gefordert ist. Diese beiden Aspekte sind nicht Pole auf einem Kontinuum, sondern können zu einem gewissen Grad unabhängig voneinander optimiert werden.

3 Methodik und Daten

Die vorausgehenden konzeptionellen Erörterungen verdeutlichen, dass konventionelle quantitative Zugänge das Rollenverständnis und die Handlungsrationitäten der administrativen Entscheidungsträger*innen nicht erschöpfend zu durchdringen vermögen. Mittels qualitativer Befragungsstudien können im Sinne eines theorieentwickelnden Ansatzes entsprechende Zusammenhänge besser aufgedeckt werden.

Insgesamt wurden für die vorliegende Studie zwischen März 2017 und Mai 2018 40 persönliche Interviews von max. 90 Minuten Dauer mit ehemaligen Ministerialbeamt*innen primär der obersten beiden Hierarchieebenen auf Bundes- sowie Landesebene in Deutschland geführt. Bei der Auswahl der Interviewpartner*innen wurde im Sinne eines *theoretical sampling* darauf geachtet, eine möglichst hohe Heterogenität in Bezug auf die Parteipolitisation (sowohl in Bezug auf die Partei als auch hinsichtlich der Rolle der Parteinähe in der Karriere), aber auch mit Blick auf andere potentiell einflussreiche Faktoren (Geschlecht, Karrieretyp, Studium, Verwaltungsebene, Ressort) zu erhalten.⁴

Die Interviews gliederten sich im Sinne der sequentiellen Vorgehensweise eines „mixed-method“-Forschungsdesigns (*Tashakkori/Teddlie* 2006) in zwei Teile. Im ersten Teil wurde über Studium, Karriereverlauf, Parteizugehörigkeit/-engagement und das Rollenverständnis gesprochen. Die Interviews starteten mit einer Erzählaufforderung, wie es in biographischen Interviews üblich ist und wurden dann leitfadengestützt in teilstrukturierter Form fortgesetzt. Im zweiten Teil wurden den Befragten Vignetten vorgelegt.

Bei der Vignettentechnik (*Rossi* 1979) werden die Befragten mit Beschreibungen von Situationen oder Personen konfrontiert. Den Befragten werden sodann Antwortmöglichkeiten vorgelegt, an denen sich das Entscheidungsverhalten bemisst. Wenn Vignetten in quantitativen Designs eingesetzt werden, ist es durch die Variation potentieller Erklärungsfaktoren und deren Ausprägungen möglich, Hypothesen in einem experimentellen Design zu testen (*Auspurg/Hinz/Liebig* 2009, S. 62). In der Verwaltungsforschung wurde die Vignettentechnik bereits erfolgreich genutzt (u.a. *Christensen/Opstrup* 2018; *Grohs/Adam/Knill* 2015). Für die vorliegende Untersuchung ist insbesondere die Survey-Studie zur dänischen Ministerialverwaltung von *Christensen* und *Opstrup* (2018) relevant. Die Autoren legten den Befragten Situationen vor, die sich auf Dilemmas im Prozess der Politikformulierung bezogen. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden auf der Basis der Forschungsprämissen diese Vignetten neu gegliedert⁵ und um zwei zusätzliche Vignetten ergänzt (siehe Tab. 1, Legende). Abweichend von *Christensen* und *Opstrup* nutzen wir die Vignetten nicht, um Zusammenhänge statistisch zu testen, sondern im Rahmen eines primär qualitativ ausgerichteten Untersuchungsdesigns. Die Interviews wurden so konzipiert, dass Wechselwirkungen zwischen Sozialisation, Politisation, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten verständlich werden. Deshalb wurde den Interviewten die Gelegenheit gegeben, ihre Antwort zu den Vignetten zu begründen. Das führte dazu, dass einige der Interviewten keine der vier vorgegebenen Antwortoptionen wählten.⁶ Folgende Antwortoptionen wurden vorgegeben: (a) Ja, ohne Bedenken. (b) Ja, aber ich werde dem Minister meine Bedenken mitteilen. (c) Nur nach direkter Aufforderung, und ich werde den Minister ausdrücklich warnen. (d) Ich werde eine Unterstützung ausdrücklich ablehnen.

Wir unterscheiden zwei Gruppen von Vignetten (siehe Tab. 1): Die erste Gruppe beschreibt Situationen, in denen der/die Minister*in eine *unterstützende Loyalität* einfordert. Das bezieht sich beispielsweise auf eine erwartete Unterstützung in politisch-taktischen Fragen oder bei der Außendarstellung. Rechtmäßigkeit und Fachlichkeit als grundlegende Standards des Verwaltungshandelns werden in den beschriebenen Dilemmasituationen nicht ernsthaft in Frage gestellt. Die zweite Gruppe der Vignetten beschreibt Situationen, in denen eine *kritische Loyalität* gefragt ist, weil die politischen Vorstellungen des/der Minister*in gegen grundlegende professionelle Standards (fachliche Korrektheit, Rechtmäßigkeit) verstoßen.

Tabelle 1: Übersicht der Vignetten für unterstützende und kritische Loyalität

Unterstützende Loyalität	
V2	Der Minister hat in einem komplizierten Fall zu entscheiden, in dem er die Wahl zwischen zwei Optionen (A und B) hat. Aus fachlicher Sicht sind Sie der Meinung, dass beide Optionen vertretbar sind, wobei sowohl A als auch B Kritik der involvierten Verbände hervorrufen werden. Ihr Vorgesetzter bittet Sie, einen Vermerk mit einer Entscheidungsempfehlung zu verfassen. Er ergänzt, dass der Minister eine Präferenz für Option A hat. Er bittet Sie, Ihren Vermerk auf Option A hin auszurichten. Werden Sie der vorgeschlagenen Richtung Ihres Vorgesetzten folgen?
V4	Ihre Abteilung ist für das Verfassen eines Berichts zuständig, welchen der Minister dem Rechnungshof kurzfristig vorzulegen hat. Ihrer Meinung nach beinhaltet der vorliegende Berichtsentwurf die wesentlichen Informationen, gleichzeitig sind Sie der Ansicht, dass der Entwurf etwas einseitig die positiven Effekte des Engagements des Ministers unterstreicht, dabei aber die Informationen, welche negativ interpretiert werden könnten, herunterspielt. Werden Sie den Entwurf in seiner jetzigen Form unterstützen?
V8	Der Minister steht in den Augen seiner Partei und der Wähler für eine bestimmte Richtung bezüglich einer wohlfahrtsstaatlichen Maßnahme. Aufgrund des Regierungsprogramms und Gesprächen im Kabinett wird deutlich, dass ein Gesetz auf den Weg gebracht werden muss, der in Widerspruch mit der politischen Einstellung des Ministers steht und bei den Wählern und der Partei kritisch gesehen wird. Aufgrund des Kollegialprinzips ist der Minister dazu verpflichtet, die Entscheidung des Kabinetts vollständig zu unterstützen. Der Minister entscheidet sich, eine Initiative im Rat der EU einzubringen, in der Gewissheit, dass EU-Maßnahmen übergeordnet sind und umgesetzt werden müssen. Damit käme diese Änderung vonseiten der EU, nicht direkt von der Regierung. Der Minister kann die Verantwortung für die unpopuläre Maßnahme von sich weisen, obwohl sie auf ihn zurückgeht. Werden Sie dem Vorgehen folgen?
V9	Nach einem Regierungswechsel zeichnet sich ein Konflikt zwischen dem neuen Regierungsprogramm und der bisherigen Ressortpolitik ab. Der neu ernannte Minister deutet in seiner ersten Erklärung an, dass er einen Richtungswechsel für ein bestimmtes Thema Ihres Tätigkeitsbereichs/Ihrer Abteilung plant. Das Thema haben Sie über einen längeren Zeitraum und mit viel Aufwand bearbeitet. Im schlimmsten Fall bedeutet dieser Politikwechsel, dass das Thema nicht weiterverfolgt wird. Der Minister bittet Sie um einen Vermerk, der Gründe zusammenfasst, die einen Politikwechsel potentiell befürworten. Werden Sie einen solchen Vermerk verfassen?
Kritische Loyalität	
V1	Der Minister ist dazu aufgefordert, den Bundestag mit statistischen Kennziffern bezüglich einer wohlfahrtsstaatlichen Maßnahme zu versorgen. Letzte Woche hatte der Minister zum gleichen Thema eine Anhörung in einem Ausschuss, der sich mit diesen Fragen beschäftigt, und gab dort an, dass ein Rückgang zu erwarten sei, der aus politischer Sicht positiv zu bewerten ist. Nun zeigen jedoch neueste Daten, dass – basierend auf Berechnungen der letzten drei Monate – steigende Zahlen zu erwarten sind. Der Minister geht davon aus, dass diese neuesten Zahlen unsicher sind und man auf die weiteren Analysen der zuständigen Abteilung warten solle, bevor die Zahlen veröffentlicht werden. Demnach soll auch der Bundestag mit Zahlen versorgt werden, die sich auf jene des Quartals zuvor beziehen. Würden Sie dem Minister in dieser Sache folgen?
V3	Der Minister möchte sehr schnell einige Regeländerungen in ihrem fachlichen Zuständigkeitsbereich durchsetzen. Er vertritt die Auffassung, dass dies durch eine Rechtsverordnung erreicht werden kann. Ihre Abteilung wiederum findet, dass hierfür eine Gesetzesänderung erforderlich sei, da die Rechtsgrundlage für eine Rechtsverordnung nicht klar gegeben sei. Der Minister insistiert auf seine Vorgehensweise und ist der Meinung, dass diese Angelegenheit zu unbedeutend sei, um den Bundestag damit zu behelligen. Werden Sie ihn in seiner Vorgehensweise unterstützen?
V5	Sie bearbeiten einen spezifischen Sachvorgang und werden darüber informiert, dass der Minister es gern sehen würde, wenn Ihr Urteil zugunsten der Umsetzung der Sache ausfiele. Die Aufmerksamkeit der Medien ist groß und es ist offensichtlich, dass sich die Mehrheit der Bevölkerung für eine Bewilligung ausspricht. Zudem ist damit zu rechnen, dass bei Ablehnung der Minister mit Kritik und Gegenwind zu rechnen hat. Aus Ihrer Sicht gibt es für ein solches Vorgehen weder eine rechtliche Grundlage noch ist es etablierte Praxis. Werden Sie eine positive Entscheidung unterstützend mit vorbereiten?
V6	Der Minister möchte eine Regulierung verschärfen und plant hierfür einen Gesetzentwurf. Ihrer Meinung nach besteht die Gefahr, dass der Europäische Gerichtshof aufgrund der geplanten Gesetzesänderungen europäisches Recht verletzt sehen wird. Der Minister ist darüber informiert, besteht jedoch darauf, die Gesetzesvorlage in den Bundestag einzubringen. Er plant, in der Gesetzesbegründung darzulegen, warum das Gesetz aus seiner Sicht im Einklang mit EU-Recht sei. Werden Sie dem Vorgehen folgen?
V7	Sie arbeiten an dem Entwurf einer neuen Regierungsinitiative. Unter Experten herrscht Einigkeit darüber, dass insbesondere drei Kernmaßnahmen wesentlich für eine positive Entwicklung in dem betroffenen Politikfeld sind. Der Minister geht jedoch davon aus, dass es unmöglich ist, politische Unterstützung für diese drei Kernmaßnahmen zu erhalten. Aus diesem Grund möchte er sich auf zwei andere Maßnahmen stützen, die aber aus Ihrer Sicht weniger effektiv sind. Werden Sie den Entwurf in dieser Form weiter unterstützen?

Quelle: Die Vignetten 1-7 stammen von Christensen und Ostrup (2017) und wurden nur leicht für den deutschen Fall angepasst und übersetzt. Die Vignetten 8 und 9 wurden von den Autor*innen auf Basis der Literatur (Mayntz/Derlien 1989, Scharpf 1997) entwickelt.

Bei der Auswertung des Antwortverhaltens auf die Vignetten wurde – ergänzend zur qualitativen Analyse der Begründungen – in einer einfachen deskriptiven Analyse untersucht, ob sich Muster im Antwortverhalten abhängig von der personalpolitischen Politisierung erkennen lassen. Die personalpolitische Dimension der Politisierung kann über verschiedene Parameter erfasst werden – bspw. über die Parteimitgliedschaft, die Berufung auf eine Position als politische/r Beamt*in oder eine parteinahe Karriere mit Stationen auf Parteipositionen. Das befragte Sample variierte auf den ersten beiden Indikatoren nur wenig – ab der entsprechenden Hierarchiestufe *ist* man politische/r Beamt*in und sehr wahrscheinlich auch Parteimitglied (jeweils 34 von 40). Spannender ist entsprechend die Unterscheidung zwischen Personen mit einer parteinahen Karriere und jenen mit parteiferner Karriere. Wir operationalisieren die personalpolitische Dimension der Politisierung hier dementsprechend als den Grad, zu dem die Karriere einer Person durch die Nähe zum politischen Sektor (und damit im deutschen Fall in der Regel auch zu einer politischen Partei) geprägt wurde (siehe auch *Bach/Veit* 2018, *Veit/Scholz* 2016, *Vedder/Veit* 2017). Es erfolgte eine Unterteilung des Samples der Befragten in zwei Gruppen: Gruppe a inkludiert all jene Personen, welche im Laufe ihres beruflichen Werdegangs entweder ein hauptberufliches politisches Mandat innehatten (Landtag, Bundestag, Europäisches Parlament), hauptberuflich für eine Partei oder für eine Fraktion im Parlament tätig waren und/oder als (persönliche/r) Referent*in für eine/n Minister*in oder als Leiter*in des Ministerbüros eingesetzt waren (ähnlich *Bach/Veit* 2018; *Veit/Scholz* 2016). Gruppe b sind Personen ohne die genannten beruflichen Positionen. In der Ergebnisdarstellung wird Gruppe a vereinfacht als „parteipolitisiert“ und Gruppe b als „nicht parteipolitisiert“ bezeichnet.

Bei der Interpretation der nachfolgend präsentierten Befunde müssen methodenbedingte Spezifika beachtet werden. Das in Interviews Gesagte enthält (ex post) Rationalisierungen der Befragten; mit zeitlichem Abstand wird das eigene Erleben ein Stück weit einer individuellen Idealvorstellung der eigenen Rolle angepasst. Positiv steht dem gegenüber, dass ehemalige leitende Ministerialbeamt*innen Abstand von den (normativen) Zwängen des Tagesgeschäfts im Ministerium haben.⁷ Diese Distanz verleiht Freiräume, um offen zu sprechen (*Askim/Karlson/Kolltveit* 2017) und zu reflektieren. Den Einschränkungen steht weiterhin der Vorteil von Interviews gegenüber, dass die Befragten komplexe Zusammenhänge darlegen können und sich – in der Elitenforschung gilt dies als besonders wichtig (*Aberbach/Rockman* 2000) – intellektuell und persönlich in angemessener Form angesprochen fühlen.

4 Ergebnisse

4.1 Rollenverständnis

Die folgende Darstellung resümiert das Rollen- und Funktionsverständnis leitender Ministerialbeamt*innen aus Sicht der Interviewpartner*innen. Eine erste, durch alle Interviews gestützte Erkenntnis ist, dass die politische Seite der Arbeit von dieser Personengruppe besonders wertgeschätzt wird. Dieser Befund bestätigt erneut die CES- und PAE-Studien, welche das sehr hohe Interesse der Verwaltungselite an der (Mit-)Gestaltung von Politikinhalten ans Licht brachten. Vielfach wird sogar eine ausgeprägte Eu-

phorie für die Tätigkeit an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung kolportiert. Diese Euphorie mag auch dem Umstand geschuldet sein, dass es sich bei den Befragten um *ehemalige* Spitzenbeamt*innen handelt, welche aus der Retrospektive ihre Tätigkeit bewerten. Diese gehört für die Befragten zu den Höhepunkten ihres beruflichen Werdegangs, da eine Spitzenposition im Ministerium nicht nur mit Einflussmöglichkeiten, sondern auch mit einem hohen Ansehen und einem hohen Status verbunden ist. Die Interviewpartner*innen äußerten fast einhellig, dass die Gestaltungsspielräume in der Ministerialverwaltung und die Möglichkeit, etwas zu bewegen, eine wesentliche Motivation für ihre Tätigkeit darstellten. Zum Teil äußerten die Interviewpartner*innen sogar die Ansicht, dass es in der Verwaltung mehr individuelle (inhaltliche) Gestaltungsspielräume und weniger (äußere) Zwänge gäbe als in der Politik. Besonders stark wurde der Gestaltungswille als Motivationsfaktor von denjenigen Interviewten betont, die auch auf berufliche Erfahrungen außerhalb der Verwaltung zurückblicken können. Alle treibt in erster Line der Wunsch an, Politik – und damit die Gesellschaft – zu *gestalten*. Exemplarisch für viele steht dabei Interviewpartner*in 5, der/die sagte, dass es ihn/sie besonders gereizt hätte, „Politik neu zu gestalten“ und „auszuprobieren, was man bewegen kann“. Dabei wurde oft vor allem der Reiz der inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten betont. Teils wurde ergänzend dazu die Gemeinwohlorientierung explizit hervorgehoben, wie z.B. von Interviewpartner*in 24: „Wenn ich in der Verwaltung tätig bin, dann muss ich brennen irgendwie – ich sag’s mal pathetisch – für das Wohlergehen der Bürger.“

Folgerichtig beschrieben sich alle Interviewten als politisch (aber nicht zwingend parteipolitisch) denkende und interessierte Personen, wobei die Mehrheit eine eigene Kandidatur oder „einen Gang in die Politik“ ausschloss. Als Ursache hierfür wurden vielfach die hohe Frequenz an Öffentlichkeit, Kommunikation und Aushandlung genannt, die als Begrenzung des eigenen Gestaltungswillens gesehen und als zusätzliche Herausforderung empfunden werden. Insbesondere die Notwendigkeit, politische und damit auch inhaltliche Kompromisse zu schließen, ggf. auch gegen eigene Überzeugungen, wird stark mit dem politischen Bereich verknüpft, während die leitende Verwaltungstätigkeit als vergleichsweise „frei“ erlebt wird. Die nachfolgenden drei Interviewauszüge illustrieren dies und verdeutlichen die subjektiv empfundene Gestaltungsfreiheit – die teils mit einem starken persönlichen politischen Gestaltungswillen (Int. 19), teils mit einer (trotz der Selbstbeschreibung als politisch denkende Personen) Politikdistanz und Betonung des Fachlichen (Int. 16) verknüpft ist. Dass die Möglichkeit, sich ggf. auch kritisch zum/zur Minister*in zu positionieren (jedoch in der Regel nicht in der Öffentlichkeit), empirisch relevant ist, deutet sich hier bereits an (Int. 20):

„Es war ja damals ein Regierungswechsel in (Bundesland) und die Möglichkeit, in der Administration politische Themen voranzubringen, die man selbst für richtig hält [Herv. der Verf.], das war natürlich eine attraktive Option. Die Alternative wäre ein Mandat gewesen. Das hat mich nie besonders gereizt.“ (Interview 19)

„(F)ür mich wäre das einfach zu anstrengend, sage ich mal, mich ständig (nach) Meinungsumschwüngen (...), solchen politischen Prioritäten zu richten, die manchmal sachlich nicht begründet oder wenig begründet sind. (Man hätte) bessere fachliche Alternativen, die man aber nicht weiterverfolgen darf, weil das (politisch) nicht gewünscht ist. Das schafft Situationen, die schwierig sind und als Staatssekretär kann man das gerade noch so ausbalancieren. Man ist noch mit einem Bein im fachlichen (...) und mit dem anderen Bein im politischen Bereich.“ (Interview 16)

„Ich bin immer (...) relativ weit oben eingestiegen, immer sehr politiknah. Ich glaube, es war bei mir eine Ader, eine Lust auf Politik vorhanden, (...) aber ich habe nie Lust verspürt in der ersten Reihe zu stehen, im Schaufenster zu stehen und mich dermaßen zu verbiegen [Herv. der Verf.], wie Politik es in der ersten Reihe oft muss. (...) Deswegen habe ich für mich immer gedacht, ‚Du bist in der zweiten Reihe gut untergebracht, du kriegst alles mit, du hast einen großen Gestaltungsraum‘.“ (Interview 20)

Mit Rückblick auf den eigenen Werdegang beschrieben die Interviewpartner*innen, dass es sie häufig frühzeitig ins politische Feld gezogen hat, wo sie – ausgehend von einem Grundinteresse – Erfahrung sammelten. Auch war es eben dieser Hintergrund, der sich später vielfach in dem Eintritt in eine Partei und in einem (partei-)politischen Engagement manifestierte. Letzteres fand teils in den Jugendorganisationen der Parteien, teils in den Hochschulgruppen (z.B. Ring Christlich-Demokratischer Studenten) statt. Sehr deutlich geht aus den Interviews hervor, dass für diejenigen, welche in der Jugendzeit, während des Studiums und/oder in der Phase des Berufseinstiegs politisch engagiert waren, sich in dieser Zeit auch wichtige persönliche Beziehungen und Netzwerke herausbildeten, die im späteren Berufsleben eine Rolle für den Karriereweg spielten.

Um das Gespür für politische Inhalte (weiter) zu entwickeln, die Antennen für politische Themen und Mehrheiten auszurichten und sich innerhalb des Ministeriums durchsetzen zu können, braucht es aus Sicht der Befragten vor allem Erfahrung. Häufig wurde in den Interviews von „learning by doing“ in Bezug auf den Erwerb notwendiger Kompetenzen für die Leitungsfunktion in einem Ministerium gesprochen, was Erkenntnisse aus der Literatur bestätigt (Jann/Veit 2015, Goetz 1997). Einige Interviewte berichteten von einer sehr intensiven Einbindung leitender Ministerialbeamten*innen in originär politische Prozesse, etwa im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Koalitionsfraktionen im Parlament, wie dieses Zitat veranschaulicht:

„(...) als Staatssekretär sind Sie zunächst mal dem Allgemeinwohl verpflichtet und haben eine Behörde zu leiten. Da steht das Parteibuch weder im Vordergrund, noch hat es irgendeine entscheidende Rolle. Klar, (...) wenn Sie der zweite Mann eines Ministeriums sind, sind Sie nicht in politisch luftleerem Raum, sondern Sie müssen vor allem mit der Mehrheitsfraktion zusammenarbeiten. Dort auch – das war auch meine klar umrissene Funktion und Tätigkeit – dort in den Gesprächen intern auch für Mehrheiten, für bestimmte Themen, die man sich als Behördenleitung eben gesetzt hat, zu werben und zu sorgen. Da sind Sie immer auch politisch tätig, ob Sie das wollen oder nicht.“ (Interview 30)

Wie gestaltet sich das Zusammenspiel von Verwaltung und Politik aus Sicht der Befragten und wie wird die eigene Rolle an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik verstanden? In den Interviews beschrieben die Befragten die Zusammenarbeit mit dem/der Minister*in als vertrauensvoll. Im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit betonten sie oft ihre Rolle als „Übersetzer*in“ oder Vermittler*in zwischen Arbeitsebene und politischer Leitung. Teils verstehen sie sich auch als „Speerspitze“ der Fachlichkeit, was das Bewusstsein über die Notwendigkeit einer *kritischen Loyalität* unterstreicht:

„Die Übersetzungsfunktion sehe ich als die bedeutsamste (an). Sie besteht darin, sowohl das Fachwissen nach oben zu spülen, (...) an den Minister oder die Ministerin heranzutragen und umgekehrt die politischen Absichten ins Ministerium so zu tragen, dass man versucht, das in ein sinnvolles Programm (...) oder in sinnvolle Initiativen umzusetzen.“ (Interview 3)

„Sie haben eine Scharnierstellung als Staatssekretär, aber die Gestaltungsfreiheit ist da. (...) Sie sind letztlich die Speerspitze der Fachlichkeit, Sie haben auch die Verantwortung, die letzte fach-

liche Verantwortung. Mit Ihrer Unterschrift haben Sie sie alle entlastet. Sie tragen das mit und müssen jetzt gucken, wie Sie dieses Votum in die Politik kriegen. Sie kennen andererseits natürlich auch politische Wünsche, Sie kommunizieren auch die politischen Erwartungen und Wünsche in die Fachebene.“ (Interview 17)

„Eine (Ministerin) muss nicht das Haus leiten, sondern das Haus leitet der Staats[ekretär]. (...) Sie (die Ministerin) macht die politischen Ansagen und sie wird auch beraten in Bezug auf die politischen Ansagen, aber sie ist nicht in der operativen Umsetzung tätig. Das muss das Haus hinkriegen und dafür, dass das Haus das hinkriegt, haben wir leitende Beamte (...). So also ist der Ablauf organisatorisch zu verstehen: ‚Wir dürfen uns da nicht ins Gehege kommen, du (bezogen auf die Ministerin) machst die politischen Ansagen, ich will kein Nebenpolitiker sein. Ich berate dich. Ich sage dir auch, wenn ich was falsch finde. Aber das sage ich dir, bevor ich was aufschreibe‘.“ (Interview 20)

In den Interviews wurde immer wieder betont, dass sich für leitende Ministerialbeamt*innen in ihrer Position an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung im Zusammenspiel mit der Arbeitsebene – den Fachreferaten – zahlreiche Mitgestaltungsmöglichkeiten von Politikinhalten ergeben. Wie diese genau ausgestaltet sind, hängt nicht nur vom Leitungsstil und der Fachkompetenz des/der Minister*in sowie vom Verhältnis zur Arbeitsebene und der eigenen Fachexpertise ab, sondern auch von der Art der *policy*: Für komplexe und stark regulierte *policies* wurde beispielsweise ein besonders großer Einfluss der Ministerialverwaltung berichtet. Die Mitgestaltungsmöglichkeiten variieren zudem abhängig von der politischen Relevanz der *policy*. Bei hoher politischer Relevanz eines Themas wird der Einfluss der Ministerialverwaltung als gering(er) wahrgenommen.

„Die Fachebene in Ministerien ist schon eine wichtige Ebene. Mal abgesehen von den fünf Prozent an politisch wichtigen Gesetzen, die dem Minister selbst wichtig sind, wird ansonsten sehr viel einfach von der Fachebene gestaltet und bestimmt.“ (Interview 40)

„(Der Staatssekretär) leitet die Verwaltung (...), er ist der oberste Fachwirt, das oberste fachliche Gremium, die oberste Fachkompetenz möglicherweise auch. (...) Damit hat er die Möglichkeit, im Rahmen der Dienstaufsicht zu agieren. Dort hat er jede Menge Gestaltungsmöglichkeiten. Er trifft Personalentscheidungen. Er entscheidet über dienstliche Beurteilungen. Also die Dienstaufsicht, auch die Rechtsaufsicht erfüllt er, die Fachaufsicht kann er erfüllen. Aber alles, was ein Stück weit, was politische Vorlagen sind, bei Vorlagen, die politische Relevanz haben, glaube ich, ist seine Gestaltungsmöglichkeit eingeschränkter als manch einer meint.“ (Interview 17)

Wenn von Einflussmöglichkeiten auf *policies* die Rede ist, dann stellt sich die Frage, wie die Beamt*innen diese Gestaltungsspielräume nutzen: Verfolgen sie eine eigene Agenda? Oder versuchen sie primär, die politisch vorgegebenen Ziele möglichst gut umzusetzen? Und welches Loyalitätsverständnis offenbart sich in diesem Zusammenhang? In den Interviews zeigte sich, dass die Blockade politischer Initiativen durch Laufbahnbeamt*innen der mittleren Leitungsebene ein bekanntes Phänomen ist (z.B. Int. 21), was auf das (gelegentliche) Vorhandensein einer eigenen Agenda hindeutet (siehe auch das Zitat aus Int. 19 weiter oben). Gleichzeitig lehnten die Interviewpartner*innen diese Selbstbeschreibung aber durchweg ab. Stattdessen betonten sie, dass die vorhandenen Gestaltungsspielräume insbesondere auf der höchsten Hierarchieebene der Verwaltung aufgrund des „absoluten Vertrauensverhältnisses“ zum/zur Minister*in politisch responsiv (gegenüber dem/der Minister*in) und antizipativ im Sinne einer funktionalen Politisierung (Int. 14) und unterstützenden Loyalität genutzt werden. Die politischen Ziele des/der Minister*in geben den finalen Rahmen vor, wobei im Entschei-

dungsprozess aber durchaus auch Deliberation über diesen Rahmen stattfinden kann. Wichtig war dabei für die meisten (aber nicht alle, siehe Int. 39) Interviewten darauf hinzuweisen, dass Offenheit, Kritik und Verhandlung über Ziele und Wege zur Zielerreichung im Sinne einer kritischen Loyalität in der internen Zusammenarbeit bedeutsam sind, nach außen aber in der Regel Geschlossenheit demonstriert werden muss (Int. 30):

„Wenn ich eine andere Meinung habe, bringe ich die auch vor mit Argumenten. Wenn die Entscheidung nachher anders ausgeht, und auch das ist Loyalität, dann akzeptiere ich das aber auch.“ (Interview 29)

„Ich habe niemals versucht eine XXX-Politik [redet von sich in der dritten Person] zu machen, sondern eine Politik des jeweiligen Ministers (...) im Sinne, dass ich seine Politik durchziehe: „Wie hätte wohl der Minister – mit meiner Kenntnis – über diesen Fall entschieden.“ Leider gibt es dafür nicht immer eindeutige „Antworten“. Häufig sind alternative Entscheidungen denkbar. Dann überlegst du, welche ist jetzt die beste, welche würde wohl der Minister wählen. Letztlich aber trifft man dann eine eigenständige und eigenverantwortliche Entscheidung, von der man hofft, dass sie so gut wie möglich der Politik des Ministers entspricht.“ (Interview 14)

„Insofern, zur Loyalität gehört auch eine Beratungsleistung, um seinen Chef nicht ins offene Messer laufen zu lassen, sondern zu sagen: Das würde ich mir gut überlegen! Zur Wahrheit gehört aber natürlich auch dazu, dass es Entscheidungen gibt, wo der Chef auch anders entscheidet und (...) dann müssen Sie es umsetzen, auch wenn Sie es eigentlich inhaltlich für falsch halten. Das gehört zur Loyalität auch dazu. Und dann nicht (nachträglich) zu sagen: Das halte ich übrigens für falsch, aber der hat es entschieden, sondern das dann auch mit den Argumenten, die dafürsprechen, nach außen zu vertreten.“ (Interview 30)

Die Ansicht, dass öffentlich oder halböffentlich geäußerte Kritik an dem/der Minister*in ein Tabu ist, teilten nicht alle Interviewten:

„Wissen Sie, bei Loyalität dem Minister gegenüber, das ist ja so eine Sache. Wenn Sie der hundertprozentig loyale Beamte sind, halten Sie alle für einen Volltrottel. Das können Sie nicht sein. Sie müssen auch kritisch sein und Sie müssen auch sagen können: ‚Der Minister macht das schlecht.‘ Den Mut müssen Sie haben. Wenn Sie das nicht machen, werden Sie in der Fraktion nicht ernstgenommen, und bei den Medien werden Sie auch nicht ernstgenommen.“ (Interview 39)

Einigkeit bestand aber dennoch darin, dass es eine Grenze der „kritischen Loyalität“ gibt, die angesichts des kalibrierten, vertrauensvollen Verhältnisses zwischen Spitzenbeamt*innen und Minister*innen nicht überschritten werden darf:

„Dann stand in irgendwelchen Zeitungen: XXX (redet von sich in der dritten Person) fühlt sich als der bessere Minister usw. Und das war natürlich dann für mich tödlich, weil aus seiner Sicht (des Ministers) ich nicht für ihn gearbeitet habe, sondern nur für mich. Ich habe aber – und das sage ich wirklich in voller Ehrlichkeit – ich habe diese Lücke füllen wollen und der Verantwortung, die das Ministerium hat, gerecht werden wollen. Dadurch kam es dann auch, dass ich halt auch sichtbar gewesen bin, weil ich Gespräche geführt habe, im Bundestag gewesen bin und mir einen halbwegs guten Ruf erarbeitet habe. Das war damit zwangsläufig verbunden, aber das war nicht, weil ich mich irgendwie mit dem (Minister) messen wollte oder ihn in den Schatten stellen wollte oder aus Illoyalität, sondern weil ich halt dieses Amt richtig ausfüllen wollte. Das war aber dann auch der Keim sozusagen des Zerwürfnisses, was zu meiner Entlassung geführt hat.“ (Interview 38)

Die Abgrenzung zwischen Politik und Verwaltung wurde in den Interviews immer wieder als Frage der vorherrschenden Handlungsrationalität beschrieben: Während leitende Ministerialbeamt*innen zwar in hohem Maße funktional politisiert und politisch

responsiv sind, betonten die Interviewten meist auch die hohe Relevanz fachlich kompetenten Handelns für diese Position. Politiker*innen hingegen wurden von den Befragten als stärker an einer politischen Handlungsrationaltät orientiert beschrieben. Fachlichkeit als Bezugsrahmen für leitende Ministerialbeamte*innen wurde dabei von den Interviewten nicht nur als rechtsanwendende, sondern auch als rechtsgestaltende Tätigkeit beschrieben. Die Interviewten verstanden sich vielfach als „Hüter*in“ des Fachlichen; sie leiteten daraus auch ihre Legitimation ab, „erster Berater des Ministers“ (Int. 21) zu sein:

„Es war ein großes Geschenk, weit über das Fachliche hinaus gestalten zu dürfen. (...) Als ich gemerkt habe, dass es eben nicht nur um Rechtsanwendung, sondern auch um Rechtsgestaltung geht. (...) (D)as geht ja ganz schnell, wenn Sie in einem Ministerium sind. Das fängt ja vor der Staatssekretärstätigkeit eigentlich schon an, dass man merkt, man kann rechtsgestaltend tätig sein (...). Da fängt (...) dieser politische Prozess an und (...) man merkt, was für Chancen sind. Dann, glaube ich, lässt man das auch nicht mehr los.“ (Interview 27)

„Für jedes Verwaltungshandeln brauchst du eine Rechtsgrundlage. Wenn du die Rechtsgrundlagen kennst und das fachliche Verständnis hast, kann man wahnsinnig viel gestalten. Wenn man die Gesetze so auslegt, wie sie nach eigenem fachlichen Verständnis ausgelegt werden könnten oder sollten, dann kann man auch sehr viel bewirken. Und da ich in dem Bereich ja gearbeitet habe, (...) konnte man das, was man durch Rechtsauslegung erarbeitet hat, erkennen, indem man mit dem Auto durch die Gegend fährt und sagt, ‚Oh da hast du mitgewirkt (...)‘.“ (Interview 23)

All dies verdeutlicht ein hohes Bewusstsein über die Schnittstellenposition politischer Beamte*innen, zu der ein primär auf hierarchische Unterordnung abzielendes, bedingungsloses Loyalitätsverständnis nicht passen würde. Loyalität gegenüber dem/der Minister*in beinhaltete für die interviewten leitenden Beamte*innen auch, einerseits auf die Einhaltung der Grenzen des rechtlich Möglichen zu drängen (*kritische Loyalität*) und andererseits kreativ und ggf. in Eigenregie nach Wegen zu suchen, wie politische Ziele rechtskonform erreicht werden können (als ein Aspekt der *unterstützenden Loyalität*). Dabei wurde die Entscheidung darüber, welche Ziele (aus rechtlicher Sicht) unterstützt werden können und welche nicht, auch als eine Frage des „Wollens“ beschrieben:

„Es ist nicht alles Gold, was glänzt. Es gibt natürlich auch eine Reihe von Dingen, wo möglicherweise politisch – ich formuliere es mal vorsichtig – auch Erwartungen an einen herangetragen werden, von denen man meint, die sind nun so irgendwie nicht zu erfüllen und da ist natürlich auch der Spagat, zu sagen, das ist unsere Aufgabe als Verwaltung, das ist möglich als Verwaltung und das geht eben nicht. Oder wenn wir politisch eine bestimmte Idee mitunterstützen *wollen* [Herv. der Verf.], muss der Weg aber so gestaltet werden, dass er eben auch rechtlich sauber ist.“ (Interview 27)

Zusammenfassend zeigt die qualitative Auswertung des Interviewmaterials erstens, dass leitende Ministerialbeamte*innen an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik in einem Bereich agieren, wo unterschiedliche Handlungsorientierungen und -erwartungen wirksam sind. Als reine Umsetzer*innen politischer Vorgaben sehen sich die Beamte*innen durchweg nicht, stattdessen betonen sie die weitreichenden Gestaltungsspielräume – die mit zunehmender politischer Relevanz eines Themas aber abnehmen – und die Notwendigkeit des Agierens im politischen Feld zum Zwecke der Sicherstellung der politischen Durchsetzbarkeit inhaltlicher Entwürfe des Ministeriums. Auch wird immer wieder hervorgehoben, dass Spitzenbeamte*innen den Kontakt zur Fachebene in den Ministerien brauchen, um nicht nur Agent*in des/der Minister*in

zu sein, sondern auch als „Speerspitze der Fachlichkeit“ wirken zu können.⁸ Loyalität wird nicht primär als hierarchische Unterordnung verstanden, sondern eher im Sinne einer „Wachhundfunktion“ für die/den Minister*in, wobei Kritik im Binnenverhältnis und Geschlossenheit nach außen meist als grundlegende Voraussetzungen für eine zielführende und vertrauensvolle Zusammenarbeit verstanden werden. Dies entspricht dem von uns verwendeten Konzept der *kritischen Loyalität*. *Unterstützende Loyalität* wird in den Interviews kaum problematisiert, sondern als logische Konsequenz der Position und Teil des Aufgabenprofils verstanden.

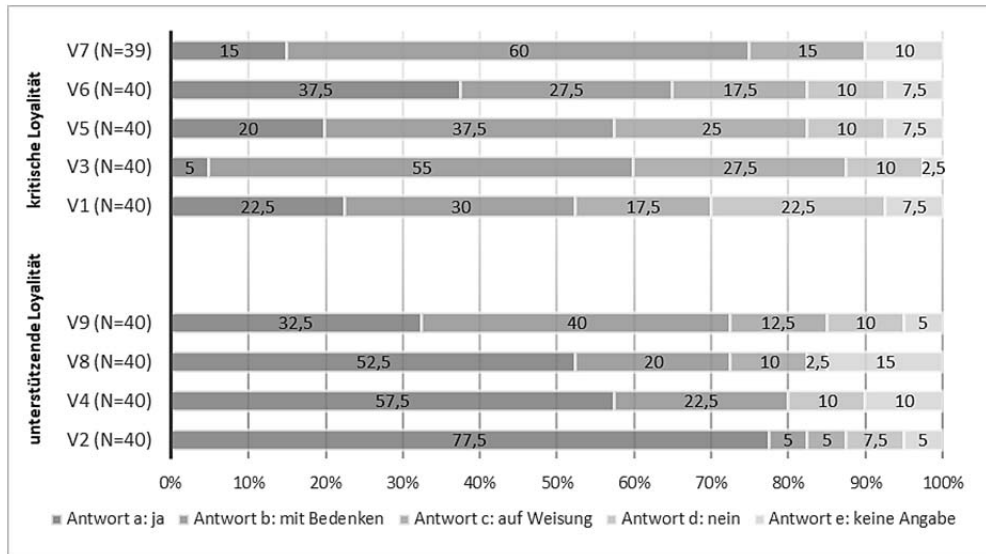
4.2 Entscheidungsverhalten

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt eine Annäherung an das Rollenverständnis von Spitzenbeamten*innen und ihre Selbstverortung an der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung erfolgte, wird hier untersucht, ob sich (1) tatsächlich Hinweise auf zwei sich ergänzende Loyalitäten (unterstützende und kritische) finden lassen, und welche Ausprägungen diese Loyalitäten im deutschen Fall annehmen. Zudem wird analysiert, ob es (2) Unterschiede in der Ausprägung dieser Loyalitäten abhängig vom Karriereweg gibt, d.h. ob Beamten*innen mit parteinahen Karrieren tatsächlich bedingungsloser im Sinne des/der Minister*in handeln als andere.

4.2.1. Unterstützende Loyalität

Wie sich bereits in der qualitativen Auswertung angedeutet hat, ist die *unterstützende Loyalität* weit verbreitet (Abb. 1): Über alle Vignetten würden rund 80% der befragten leitenden Beamten*innen den Willen des/der Minister*in auch bei eigenen Vorbehalten mittragen. Die vorbehaltlose Unterstützung (Antwortoption a: ohne Bedenken) variiert jedoch deutlich zwischen den vorgelegten Situationen: Während die allermeisten Befragten kein Problem damit haben, bei gleichwertigen Optionen einer politischen Präferenz zu folgen (V2), nimmt diese Bereitschaft schon bei einer eher harmlosen „Beschönigung“ eines öffentlichen Berichts deutlich ab (V4) – zwar tragen fast gleich viele Befragte das Vorgehen letztlich mit, allerdings ein knappes Viertel nur nach Vorbringen ihrer Bedenken. Mit nur noch gut 50% bedenkenloser und rund 20% bedingter Unterstützung wird das „Mehrebenenspiel“ der Schuldablenkung für eine unliebsame Maßnahme auf die EU-Ebene (V8) noch einmal leicht kritischer gesehen. Die schließlich in V9 vorgelegte Vignette, eine bisherige, und von den Befragten selbst vorangebrachte „Hauspolitik“ zu desavouieren, wird schon von rund 40% – und damit der größten Gruppe der Antwortenden – nur nach Vorbringen ihrer Bedenken gegenüber der Hausleitung unterstützt. Nur gut 30% der Antwortenden hätten hier keine Bedenken. Gleichzeitig ist die konsequente Zurückweisung der Unterstützung schwach ausgeprägt – nur 10% der Befragten würden in den in V4 und V9 beschriebenen Fällen keinesfalls kooperieren, bei den Vignetten V2 und V8 sind es mit 7,5% und 2,5% noch weniger.

Abbildung 1: Unterstützende Loyalität vs. kritische Loyalität



Quelle: Eigene Darstellung

4.2.2 Kritische Loyalität

In Bezug auf die *kritische Loyalität* zeigen die von den Befragten gewählten Antworten eine gänzlich andere Struktur als bei den Vignetten zu *unterstützender Loyalität* (Abb. 1): Der Anteil der bedingten Unterstützer*innen (Antwort b) ist kleiner als jener der vorbehaltlosen Unterstützer*innen (Antwort a), die vorbehaltlose Unterstützung (Antwort a) befindet sich zudem insgesamt auf niedrigerem Niveau. Hiervon gibt es jedoch eine Ausnahme (V6). Gleichzeitig erreicht erstmals die Gruppe derer, die sich deutlich oder vollständig gegen eine Unterstützung aussprechen, eine nennenswerte Größe: Nur nach expliziter Weisung würden 15% bis 27,5% den beschriebenen Auftrag ausführen, weitere 10% würden eine Regeländerung bei unklarer Rechtsgrundlage oder wahrscheinlicher Rechtswidrigkeit gänzlich ablehnen (V3, V5, V6). Die Aufforderung zur unvollständigen Information des Parlaments (V1) lehnten gar 23% der Antwortenden explizit ab. Einen Sonderfall stellt V7 dar, in der die Hausspitze aus opportunistischen Gründen weniger effektive Maßnahmen verfolgen möchte: Zwar würde sie von dem im Vergleich größten Anteil an Befragten nur unter Vorbehalt unterstützt – rund 60% der Spitzenbeamten würden ihre Vorbehalte vorbringen. Rundweg zurückweisen würde jedoch eine solche Vorgehensweise keine/r der Antwortenden. Offensichtlich wird der Politik die Entscheidung für fachlich fragwürdige bzw. ineffiziente Maßnahmen generell zugestanden, für potentiell die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns kompromittierende Entscheidungen jedoch nicht. Entsprechende Aussagen finden sich auch in mehreren Interviews.

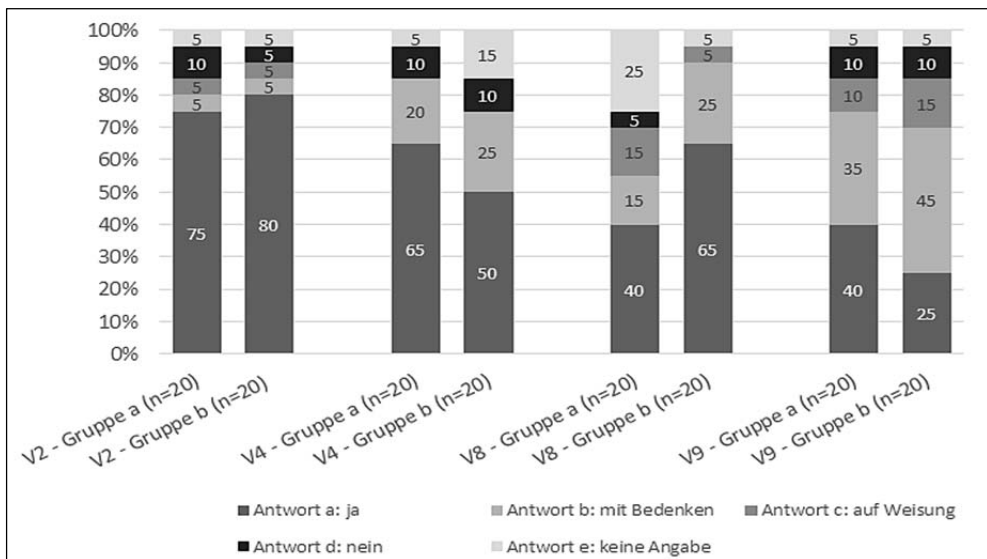
Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass die von *Mulgan* geforderte differenzierte Betrachtung der politischen Responsivität empirische Bestätigung findet. Tatsächlich lässt sich eine *constrained partisanship* der leitenden Ministerialbeamten nachweisen: So bekennt sich ein großer Teil der Befragten zu einer unterstützenden Loyalität. Gleichzeitig wird jedoch auch eine kritische Loyalität bekundet, die dem politischen Prinzipal Konsequenzen seiner Handlungen aufzeigt und notfalls auch die Gefolgschaft

verweigert, um – wenn schon nicht jene von Minister*in und Ministerium – so doch wenigstens die eigene Integrität zu wahren.

4.2.3 Der Einfluss der Parteipolitisierung

Im folgenden Abschnitt soll nun hinterfragt werden, ob die Parteinähe der Beamt*innen tatsächlich einen Effekt auf die Ausprägung der beiden Loyalitäten hat. Wie in Teil 2 formuliert, ist eine nachvollziehbare Annahme, dass parteipolitisierte Verwaltungseliten eine deutlich stärkere Bindung an ihren politischen Prinzipal aufweisen. Entsprechend kann erwartet werden, dass hierdurch die *unterstützende Loyalität* gestärkt würde. Dies erhöht zwar die Steuerungskapazität des/der Minister*in, das Prinzip der *constrained partisanship* könnte jedoch bei zu großer Nähe verletzt werden. Eine durch hohe ideologische Kongruenz zwischen politischer Führung und Verwaltungsspitzen hervorgerufene „blinde“ Gefolgschaft könnte sich entsprechend negativ auf die Entscheidungsqualität der politischen Leitung auswirken, wenn die *kritische Loyalität* nur schwach ausgebildet ist. Mittels der eingeführten Vignetten wird untersucht, inwiefern karrierebezogene Politisierung das Entscheidungsverhalten der Spitzenbeamt*innen beeinflusst.

Abbildung 2: Parteipolitisierung und unterstützende Loyalität
(Gruppe a: parteipolitisiert / Gruppe b: nicht-parteeipolitisiert)

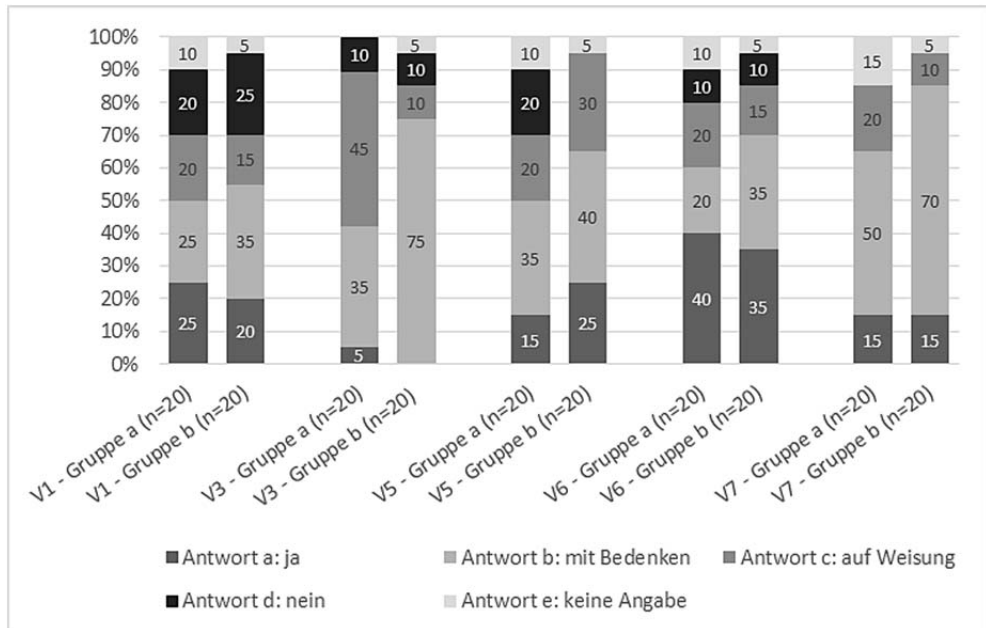


Quelle: Eigene Darstellung

In Bezug auf das Konstrukt der unterstützenden Loyalität zeigt sich kein klares Muster (Abb. 2): Bei zwei der vier Vignetten (V4, V9) zeigen Akteure mit einer karrierebezogenen Politisierung eine etwas höhere Bereitschaft zur unbedingten oder zumindest bedingten Unterstützung, bei den beiden weiteren Vignetten (V2, V8) liegt das gegenteilige Verhältnis vor. Insgesamt ist der Unterschied zwischen den beiden Gruppen sehr klein. Eine Ausnahme ist V8, hier besteht ein größerer Abstand zwischen den beiden Gruppen. Kurioser Weise zeigt diese Vignette, dass eine größere Zahl an nicht parteipolitisierten Beamt*innen die Bereitschaft bekundet, eine ungeliebte politische Entscheidung über die

Bande der EU zu „spielen“ und so blame shifting zu betreiben. Insgesamt ist hervorzuheben, dass parteipolitisierten Ministerialbeamt*innen in diesen das Image des politischen Prinzipals betreffenden Entscheidungen keineswegs eine ungleich höhere, und damit ggf. sogar als *unconditional* zu bezeichnende, *unterstützende Loyalität* nachgesagt werden kann.

Abbildung 3: Parteipolitisierung und kritische Loyalität
(Gruppe a: parteipolitisiert / Gruppe b: nicht-parteipolitisiert)



Quelle: Eigene Darstellung

Hinsichtlich des Konstruktes der *kritischen Loyalität*, über welches das Verhalten bei rechtlich oder fachlich kritischen Entscheidungen erfasst wurde, zeigen sich abhängig von der karrierebezogenen Politisierung deutlichere Unterschiede (Abb. 3). Zwar variiert wiederum über die fünf Vignetten hinweg der Anteil der bedingungslos die Präferenz des politischen Prinzipals unterstützenden Beamt*innen zwischen den beiden Gruppen. Betrachtet man jedoch die Antwortoptionen a und b (unbedingte und bedingte Unterstützung), so zeigt sich, dass diese Gruppe auf Seiten der nicht parteipolitisierten Beamt*innen durchgängig größer ist als auf Seiten der parteipolitisierten Beamt*innen. Dieser Befund überrascht, widerspricht er doch fundamental dem Stereotyp der in politischen Kategorien (der Hausspitze) denkenden und entsprechend willfähigen Parteisoldat*innen. Im Gegenteil: Offensichtlich fühlt sich gerade diese Gruppe bemüßigt, den Ansinnen ihrer Vorgesetzten im Zweifelsfall kritisch entgegen zu treten. Dies könnte über zwei Argumentationslinien erklärt werden: Erstens könnte unterstellt werden, dass die größere politische Erfahrung diese Akteure besonders sensibel für potentielle Gefahren macht, sie also bei der Risikoabwägung eher vor potentiell die Integrität des/der Minister*in gefährdenden Schritten warnen. Und/oder diese Akteure genießen aufgrund ihrer politisch geprägten Karriere ein über jeden Zweifel erhabenes

Vertrauen ihrer Vorgesetzten, das sie deutlich stärker als ihre meist aus dem „Apparat“ stammenden, weniger parteipolitisierten Kolleg*innen in die Lage versetzt, kritische Positionen überhaupt erst mit einer entsprechenden Vehemenz vertreten zu können, ohne sich dem Vorwurf der Illoyalität auszusetzen. Dies würde bedeuten, dass man sich das Recht zu „*free and frank advice*“ erst einmal verdienen muss, und Spitzenbeam*tinnen mit einer parteinahen Karriere hier schlicht einen deutlichen Vorsprung vor ihren Kolleg*innen haben.

5 Diskussion und Fazit

Die in diesem Beitrag dargestellten Befunde präzisieren unser Wissen über das Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeam*tinnen in Deutschland. Die Untersuchung bestätigt einerseits Ergebnisse aus der Literatur, andererseits konnten auch neue Erkenntnisse gewonnen werden.

Bestätigt wird, dass Ministerien eine zentrale Rolle im Prozess der Politikformulierung haben und über erhebliches Einflusspotential verfügen (Schnapp 2004). Die Gestaltungsspielräume der Ministerialbeam*tinnen variieren abhängig von verschiedenen Faktoren: Bei *policies* von hoher politischer Relevanz und öffentlicher Aufmerksamkeit sind sie bspw. vergleichsweise gering. Für alle anderen *policies* – und dies entspricht dem Großteil der in den Ministerien bearbeiteten Themen – bestehen große Einflussmöglichkeiten der Ministerialverwaltung. Smeddinck und Tils haben hierfür den Begriff der „administrativen Gesetzgebung“ geprägt, welche sie von „politischer Gesetzgebung“ abgrenzen (Smeddinck/Tils 2002). Gestaltungsspielräume bestehen im Prozess der Gesetzesvorbereitung nicht nur für die Verwaltungsspitze, sondern auch für Ministerialbeam*tinnen auf der Arbeitsebene und in mittleren Leitungspositionen.

Mit Blick auf das Rollenverständnis sind ausgehend von der Wahrnehmung großer Gestaltungsräume insbesondere drei Befunde aus den Interviews hervorzuheben. Erstens verstehen sich die leitenden Ministerialbeam*tinnen als politik- und rechtsgestaltend tätige Personen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie die ministerielle Stellung und Verantwortung in Frage stellen, sondern die Gestaltungsspielräume und deren Grenzen ergeben sich im Zusammenspiel mit dem/der Minister*in. Ohne Zweifel sind leitende Ministerialbeam*tinnen in politische Aushandlungsprozesse involviert, also (auch) politisch tätig. Zweitens betonen die Beam*tinnen ein Selbstverständnis als (oberste) Berater*innen der Politik und gleichzeitig als Speerspitze der Fachlichkeit. Sie beziehen die Legitimation für ihre herausgehobene und einflussreiche Stellung also einerseits aus ihrer Verankerung im ministeriellen Apparat und der Bezugnahme auf die dort vorgehaltene (und ggf. auch ihre eigene) hohe Fachkompetenz. Andererseits distanzieren sie sich durch die Betonung der Beratungsfunktion von der politischen Verantwortung (die bei dem/der Minister*in liegt) und ziehen damit eine Grenze zwischen ihrer eigenen Stellung und „der Politik“. Drittens zeigt sich in vielen Interviews, dass Fachlichkeit im deutschen Ministerialkontext häufig vor allem als Rechtsgestaltung und Sicherstellung der Rechtskonformität verstanden wird, während die fachliche Optimierung, Effektivität und Effizienz in den Interviews deutlich weniger prominent erscheinen. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Vignettenauswertung zur kritischen Loyalität, wonach der Politik die Entscheidung zur Durchsetzung fachlich (aber nicht rechtlich) fragwürdiger Maßnahmen generell zugestanden wird. Die legalistisch orien-

tierte Verwaltungskultur ist in der Literatur vielfach beschrieben worden, auch ist bekannt, dass in der Ministerialverwaltung Jurist*innen dominieren (wenngleich das frühere Juristenmonopol heute überholt ist (siehe z.B. Ebinger et al. 2018, Reichard 2014)).

Insgesamt bestätigt die vorliegende Studie die hohe funktionale Politisierung von Ministerialbeamt*innen in Deutschland. Sowohl parteipolitisierte als auch nicht-parteeipolitisierte Beamt*innen – hier operationalisiert als Beamt*innen mit oder ohne parteinahe Karriere – weisen eine gleichermaßen hohe *unterstützende Loyalität* (*partisan support*) in politisch-taktischen Fragen und Fragen der Außendarstellung auf. Damit einhergehend wird das Verhältnis zum/zur Minister*in als absolutes Vertrauensverhältnis beschrieben, Geschlossenheit nach außen ist dabei für die meisten Interviewten von zentraler Bedeutung: „Man sieht sich (...) ziemlich stark als Tandem im Regelfall.“ (Interview 25).

Eine neue Erkenntnis, welche die landläufige Meinung über parteinahe Spitzenbeamt*innen auf den Kopf stellt, zeigt sich hingegen in Bezug auf *kritische Loyalität* bzw. *responsibility*: Mit Parteipolitisierung wird gemeinhin eine „blinde politische Loyalität“ und eine Priorisierung parteipolitischer Ziele im Handeln verbunden. Angenommen wird, dass andere Ziele dem untergeordnet werden. Die Antworten auf die Vignetten zur *kritischen Loyalität* legen aber genau das Gegenteil nahe: Parteipolitisierte Beamt*innen zeigen sich besonders sensibel in Bezug auf die der Verwaltung zugeschriebenen handlungsleitenden Normen der Fachlichkeit und Rechtmäßigkeit und sind auch eher bereit, sich kritisch zu positionieren und/oder dem/der Minister*in die Unterstützung ganz zu verweigern, wenn sie diese Normen verletzt sehen. Sie kommen damit zumindest in der Selbstbeschreibung dem im englischen Begriff des *public servant* ausgedrückten Verständnis von Beamt*innen als „Diener*innen der Allgemeinheit“ und nicht primär als „Diener*innen der Politik“ näher als ihre weniger stark politisierten Kolleg*innen.

Könnte dies das Ergebnis eines höheren Bewusstseins parteipolitisch geprägter Akteure über die sozialen Rollenerwartungen an eine leitende Verwaltungsposition sein? Wir gehen aus den folgenden Gründen davon aus, dass dies nicht der Fall ist. Erstens waren sich die Befragten nicht darüber bewusst, dass wir uns für Unterschiede zwischen parteipolitisierten und nicht parteipolitisierten Beamt*innen interessieren. Zweitens fanden die Gespräche allesamt an einem vom Interviewten selbst gewählten Ort statt, welches vertrauliche Gespräche ermöglichte. Durch die narrativen Elemente, die sehr offene Interviewführung und die glaubhafte Zusicherung der Anonymität konnte zudem in den Interviews im Gesprächsverlauf ein Zustand erreicht werden, wo offen und auch (selbst-) kritisch gesprochen wurde. Drittens wird durch die Unterschiedlichkeit der beschriebenen Situationen und Erfahrungen in dem sehr reichhaltigen Interviewmaterial ohne Zweifel deutlich, dass die Befragten nicht unreflektiert „schönfärben“. Auch die Varianz in den Antworten jeder einzelnen Person und die ergänzenden Begründungen zu den Vignetten verdeutlichen die differenzierte Sicht der Interviewten. Starke Verzerrungseffekte aus Gründen der sozialen Erwünschtheit sind deshalb unwahrscheinlich.

Für zukünftige Forschungsarbeiten macht dieser Beitrag zum einen ein Systematisierungsangebot zu den oft wenig präzise verwendeten Begriffen der (politischen) Responsivität, Politisierung und Loyalität, indem Responsivität als Oberbegriff eingeführt und verschiedene Formen der Politisierung und der Loyalität voneinander abge-

grenzt und definiert werden. Zum anderen ergeben sich weiterführende empirische Fragen. So könnten die Vignetten beispielsweise in einem quantitativen Design verwendet werden, um die hier beobachteten Zusammenhänge statistisch zu testen. Ebenfalls im Rahmen eines größeren Samples prüfbar wäre die Frage, ob es doch einen statistischen Zusammenhang zwischen den beiden hier beschriebenen Loyalitäten gibt, bspw. ob bei Beamt*innen mit besonders hoher unterstützender Loyalität die kritische Loyalität durchschnittlich niedriger ausgeprägt ist (und umgekehrt).

Abschließend soll betont werden, dass wir mit diesem Beitrag nicht einem unkritischen Verständnis von Politisierung und Politisierungsrisiken (Seibel 2018) das Wort reden wollen. Die im allgemeinen Verständnis gängige Vermutung eines *simplen Zusammenhangs* zwischen parteipolitisiertem Personal und einer weniger fachkompetenten, blind loyalen und gesellschaftlich unverantwortlichen Aufgabenerfüllung greift aber zu kurz. Gerade diejenigen Ministerialbeamt*innen, die in ihrer Karriere politiknah gearbeitet haben, zeigen ein hohes Bewusstsein für die gesellschaftliche Verantwortung, die mit ihrer Position verbunden ist. Ein solches Normenbewusstsein ist aufgrund der erheblichen Gestaltungsspielräume in dieser Position von hohem Wert. Mit anderen Worten: Ministerialbeamt*innen erfüllen ihre Aufgabe im demokratischen System dann besonders gut, wenn beide hier beschriebenen Loyalitäten – eine den Minister unterstützende Loyalität (*partisan support*) und eine kritische, auf die gesellschaftliche Verantwortung bezogene Loyalität (*responsibility*) – in hohem Maße vorhanden sind.

Anmerkungen

- 1 Unser Dank gilt den Interviewpartner*innen, die uns mit ihren Aussagen einen Einblick in die Ministerialverwaltung gewährten. Außerdem möchten wir uns für die Transkription der Interviews bei Narcisa Alijagic, Andreas Fischer, Daniele Giagnorio, Daniel Haines, Max Ladendorf, Karina Schaab sowie Daniel Stellmann bedanken.
- 2 Auch zu präsidentiellen Systemen gibt es eine umfangreiche Debatte zur Politisierung, etwa zur präsidentiellen Politisierung in den USA. Aufgrund der Systemunterschiede ist hier eine Vergleichbarkeit kaum gegeben. Anders ist dies aus unserer Sicht für die Unterschiede zwischen Westminster-Systemen und parlamentarischen Demokratien kontinentaleuropäischer Prägung zu bewerten. Hier sind eine Anschlussfähigkeit der Debatten und das Potential zur Konzeptübertragung durchaus gegeben, was die Möglichkeit vergleichender Forschungsarbeiten einschließt.
- 3 *Responsivität* bezeichnet die Bereitschaft und Fähigkeit der öffentlichen Verwaltung, Anliegen und Bedürfnisse verschiedener Akteure wahrzunehmen und zu verarbeiten. *Politische Responsivität* ist die Erwartung an die Verwaltung (insb. in Ministerien), den Anliegen des demokratisch legitimierten politischen Prinzipals bestmöglich zu entsprechen und ihn in der Erreichung seiner Ziele wie auch in seiner Außendarstellung zu unterstützen.
- 4 Varianzanalysen (robuste Testverfahren zur Prüfung auf Gleichheit der Mittelwerte nach Welch und Brown-Forsythe) zeigen, dass im untersuchten Sample keine signifikanten Unterschiede zwischen jenen Akteuren mit einer Letztposition auf Bundes- und jenen mit einer auf Landesebene vorliegen.
- 5 Christensen und Opstrup strukturierten die in den Vignetten abgebildeten Dilemmas anhand vier analytischer Dimensionen: (a) Rechtmäßigkeit; (b) Aufrichtigkeit; (c) professionelle Standards sowie (d) Rechtmäßigkeit und Aufrichtigkeit.
- 6 Dass einige Interviewte keine Angabe machten, hatte zweierlei Ursachen. Entweder enthielten sich die Befragten, weil die Vignette nicht ihrer Erfahrung als leitende/r Ministerialbeamt*in entsprach. Oder aber sie verweigerten die Aussage, da sie sich nicht auf das Dilemma einlassen bzw. zu der genannten Situation positionieren wollten.
- 7 Die Interviewten begegneten den Fragen mit Interesse sowie Aufmerksamkeit und waren bereit, offen (aber mit gebotenem Datenschutz) über ihre Tätigkeit an der Schnittstelle von Politik und Ver-

waltung Auskunft zu geben. Darüber hinaus zeichneten sich die Personen durchaus durch eine abwägende, prüfende Haltung dem theoretischen (Forschungs-)Projekt gegenüber aus und hinterfragten kritisch, ob die im Interview gestellten Fragen der Spezifik der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung gerecht würden. In Bezug auf die Vignetten lässt sich eine sehr positive Bilanz ziehen: Die Vignetten wurden von den allermeisten Interviewten als typische Dilemmasituationen bestätigt und durch die teilweise ausführlichen Antworten konnte zudem sichergestellt werden, dass die Inhalte der Vignetten für die Befragten verständlich waren (siehe auch FN 5).

- 8 Dass diese Funktion nicht aus der Position erwächst, sondern ein durch erwiesene Loyalität erarbeitetes Vorrecht zu sein scheint, legt die weitere Analyse nahe. Weniger profilierten Akteuren und insb. Laufbahnbeamt*innen würde ein solches Verhalten vermutlich als Illoyalität ausgelegt werden.

Literatur

- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A., 2000: In the Web of Politics. Three Decades of the U.S. Federal Executive, Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Aberbach, Joel D./Rockman, Bert A./Putnam, Robert D., 1981: Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Alford, John/Hartley, Jean/Yates, Sophie/Hughes, Owen, 2017: Into the Purple Zone. Deconstructing the Politics/Administration Distinction, in: The American Review of Public Administration, 47, S. 752-763.
- Askim, Jostein/Karlson, Rune/Kolltveit, Kristoffer, 2017: Political appointees in executive government. Exploring and explaining roles using a large-N survey in Norway, in: Public Administration, 95, S. 342-358.
- Auspurg, Katrin/Hinz, Thomas/Liebig, Stefan, 2009: Komplexität von Vignetten, Lerneffekte und Plausibilität im Faktoriellen Survey, in: Methoden, Daten, Analysen (mda), 3, S. 59-96.
- Bach, Tobias/Veit, Sylvia, 2018: The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?, in: Journal of Administrative Research and Theory, 28, S. 254-269.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2012: 4. Spitzenbeamte und ihr Verhalten bei politisch relevanten Entscheidungen, in: Bull, Hans Peter/Schimanke, Dieter/Veit, Sylvia (Hrsg.), Bürokratie im Irrgarten der Politik: Nomos, S. 151-175.
- Christensen, Jørgen Gronnegaard/Opstrup, Niels, 2018: Bureaucratic dilemmas: Civil servants between political responsiveness and normative constraints, in: Governance, 31, S. 481-498.
- Christensen, Tom, 1991: Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy, in: Scandinavian Political Studies, 14, S. 303-320.
- Christiansen, Peter Munk/Niklasson, Birgitta/Öhberg, Patrik, 2016: Does politics crowd out professional competence? The organisation of ministerial advice in Denmark and Sweden, in: West European Politics, 39, S. 1230-1250.
- Ebinger, Falk/Jochheim, Linda, 2009: Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die Ministerialbürokratie veränderte, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2, S. 335-353.
- Ebinger, Falk/Lux, Nicolas/Kintzinger, Christoph/Garske, Benjamin, 2018: Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien, in: der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 11, S. 1-23. Online verfügbar unter: <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.01>.
- Eichbaum, Chris/Shaw, Richard, 2007: Ministerial advisers and the politics of policy-making: Bureaucratic permanence and popular control, in: Australian Journal of Public Administration, 66, S. 453-467.
- Eschenburg, Theodor, 1961: Ämterpatronage, Stuttgart: Schwab.
- Fleischer, Julia, 2016: Partisan and professional control: Predictors of bureaucratic tenure in Germany, in: Acta Politica, 51, S. 433-450.

- Goetz, Klaus H., 1997: Acquiring Political Craft. Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive, in: *Public Administration*, 75, S. 753-775.
- Grohs, Stephan/Adam, Christian/Knill, Christoph, 2015: Are Some Citizens More Equal than Others? Evidence from a Field Experiment, in: *Public Administration Review*, 76, S. 155-164.
- Hood, Christopher/Lodge, Martin, 2006: *The Politics of Public Service Bargains. Reward, Competency, Loyalty – and Blame*, Oxford: Oxford University Press.
- Hustedt, Thuriid/Kolltveit, Kristoffer/Salomonsen, Heidi. H., 2017: Ministerial advisers in executive government: Out from the dark and into the limelight, in: *Public Administration*, 95, S. 299-311.
- Hustedt, Thuriid/Salomonsen, Heidi. H., 2014: Ensuring political responsiveness: politicization mechanisms in ministerial bureaucracies, in: *International Review of Administrative Sciences*, 80, S. 746-765.
- Jann, Werner/Veit, Sylvia, 2015: Germany, in: *Van Wart, Montgomery/Hondeghem, Annie/Schwella, Erwin/Suino, Paul* (Hrsg.), *Leadership and Culture. Comparative Models of Top Civil Servant Training*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 183-198.
- 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.
- Mayntz, Renate/Derlien, Hans-Ulrich, 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 – Toward Hybridization?, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2, S. 384-404.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1975: *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Amsterdam: Elsevier.
- Mulgan, Richard, 2008: How much responsiveness is too much or too little? *Australian Journal of Public Administration*, in: *Australian Journal of Public Administration*, 67, S. 345-356.
- 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.
- Reichard, Christoph, 2014: Das Personal der legalistischen Verwaltung, in: *König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine/Reichard, Christoph/Sommermann, Karl-Peter/Ziekow, Jan* (Hrsg.), *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos, S. 47-66.
- Rhodes, Rod A. W., 1994: The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain, in: *The Political Quarterly*, 65, S. 138-151.
- Rossi, Peter H., 1979: Vignette Analysis: Uncovering the Normative Structure of Complex Judgements, in: *Merton, Robert K./Coleman, James S./Rossi, Peter H.* (Hrsg.), *Qualitative and Quantitative Social Research*, New York: The Free Press, S. 176-186.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in policy research.*, Boulder: Westview Press.
- Schnapp, Kai-Uwe, 2004: *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk, 2006: Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, S. 228-249.
- Seibel, Wolfgang, 2018: Politisierungsrisiken der Normalverwaltung, in: *Bauer, Michael W./Grande, Edgar* (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos, S. 101-120.
- Shaw, Richard/Eichbaum, Chris, 2015: Follow the Yellow Brick Road: Theorizing the Third Element in Executive Government, in: *International Journal of Public Administration*, 38, S. 66-74.
- Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf, 2002: Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung: Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.

- Tashakkori, Abbas/Teddlie, Charles A.*, 2006: General Typology of Research Designs Featuring Mixed Methods, in: *Research in the Schools*, 13, S. 12-28.
- 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: Oxford University Press, S. 31-51.
- Vedder, Stefanie/Veit, Sylvia*, 2017: Politische Kultur und Parteipolisierung von Staatssekretären in den alten und neuen Bundesländern, in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10, S. 153-168.
- 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.
- Visscher, Christian de/Houlberg Salomonsen, Heidi*, 2013: Explaining differences in ministerial ménages à trois: multiple bargains in Belgium and Denmark, in: *International Review of Administrative Sciences*, 79, S. 71-90.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel

E-mail: sveit@uni-kassel.de

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel

E-mail: nfromm@uni-kassel.de

Dr. Falk Ebinger, Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management & Governance, Welthandelsplatz 1, A-1020 Wien

E-mail: falk.ebinger@wu.ac.at

Torben Fischer, Malte Pennekamp

Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung: Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung 2017

Zusammenfassung

Im Zuge der Bund-Länder-Finanzreform 2017 wurde auch die Bundesfernstraßenverwaltung neu organisiert. Zukünftig liegt die Kompetenz für die Verwaltung der Bundesautobahnen direkt beim Bund, während für die Bundesstraßen die Bundesauftragsverwaltung weiterhin Bestand hat. Damit wandelt sich die Struktur der Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Bundesfernstraßen von einer hierarchischen Politikverflechtung zu einem System differenzierter Verwaltungszentralisierung. Die neue Verflechtungsstruktur ist durch straßenklassenbezogene Unterschiede hinsichtlich der Wahrnehmungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern gekennzeichnet, ohne jedoch zu einer umfassenden Verfahrens- und Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern zu führen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Auswirkungen der Reform auf die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung differenziert zu bewerten, da das in Politik und Wissenschaft bisher dominierende Argument der Leistungssteigerung durch Verwaltungszentralisierung nur auf einen Teilbereich bzw. Teilaufgaben der reformierten Bundesfernstraßenverwaltung zutrifft und durch die differenzierte Zentralisierung potentiell neue Konfliktstrukturen, Effizienzhemmnisse und politische Legitimationsprobleme entstehen.

Abstract

From Hierarchical Political Interweaving to Differentiated Centralisation: The Reform of Germany's Federal Trunk Road Administration of 2017

As part of the federal-Länder financial reform in 2017, Germany's Federal Trunk Road Administration has been restructured. From 2021 onwards, the federal government will be in full authority of the administration of the federal motorways ("Bundesautobahnen"). For the administration of the federal highways ("Bundesstraßen"), however, the system of the "Bundesauftragsverwaltung" (federal executive administration) will persist. In consequence, the structure of the federal-Länder cooperation is changing from a hierarchical political interweaving ("hierarchische Politikverflechtung") to a system of differentiated centralisation. This new administrative structure is characterized by differences along road classes with regard to the federal's own administrative powers and its competences to influence and control the "Länder". However, the reform does not lead to a clear separation of competences between the federal government and the "Länder". Against this backdrop, the effects on the performance of the new system of Federal Trunk Road Administration must be scrutinized. While the argument of 'performance enhancement through administrative centralization' has predominated the political and scientific discourse, it applies only to a subarea and to certain subtasks of the reformed Federal Trunk Road Administration. Yet, the road class-related differentiation will likely create new conflicts of interest, efficiency barriers and legitimacy problems.

Schlagworte: Bund-Länder-Finanzreform, Bundesfernstraßenverwaltung, Politikverflechtung, Bundesauftragsverwaltung, Infrastrukturgesellschaft

Keywords: Federal Trunk Road Administration, Infrastructure Society, Federal Motorways, Federal Highways, Federal-Länder Financial Relations

1 Einleitung¹

Im Juni 2017 haben Bundestag und Bundesrat eine grundlegende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf den Weg gebracht.² Die Reform sieht als zentrale Neuerungen die Erhöhung des Finanzierungsbeitrages des Bundes auf jährlich ca. 9,7 Milliarden Euro sowie die Abschaffung des Umsatzsteuervorgewegausgleiches und des horizontalen Länderfinanzausgleiches vor (vgl. *BMF* 2017, S. 8).³ Damit ist der Bund den wesentlichen Forderungen der Länder nachgekommen. Im Gegenzug setzte er durch, dass die Reform als Paketlösung realisiert wurde, in welcher über den finanzverfassungsrechtlichen Kern hinaus eine Reihe weiterer Bund-Länder-Kompetenzen neu geregelt wurden, die die Zuständigkeiten und Kontrollrechte des Bundes gegenüber den Ländern erweitern (vgl. u.a. *Benz* 2017, S. 66; *Renzsch* 2017, S. 772; *Seiler* 2017, S. 58). In der bisher zum Thema vorliegenden Forschungsliteratur wurde dieses Koppelgeschäft als „bereitwillige Abgabe von Verantwortung [...] im Tausch gegen mehr Geld“ (*Eilfort/König* 2017, S. 81) oder als „[e]rkaufte Bundeseinfluss“ (*Seiler* 2017, S. 58) bezeichnet und mit Verweis auf den anhaltenden Trend der kompetenzrechtlichen Unitarisierung des bundesdeutschen Föderalismus überwiegend kritisch beurteilt.

Ein zentraler Baustein der Paketlösung ist die Reform der straßenbaulichen Aufgaben im Bereich des Bundes: Bis zum Jahr 2021 werden die Bundesautobahnen aus dem System der Bundesauftragsverwaltung herausgelöst und in die bundeseigene Verwaltung geführt. Mit dieser Zentralisierung der Verantwortung für „die Planung, den Bau, den Betrieb, die Erhaltung, die Finanzierung und die vermögensmäßige Verwaltung von Bundesautobahnen“ (§ 1 Abs. 1 *InfrGG*) ist das Ziel verbunden, „die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu entflechten und durch eine Synchronisierung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die Bundesautobahnen [...] die Effektivität der Verwaltung dieser Straßen zu verbessern“ (BR-Drucksache 814/16, S. 51).

Es war vor allem die Kontroverse um eine mögliche Privatisierung der Bundesfernstraßen, die die politische und öffentliche Debatte zur Reform der Bundesauftragsverwaltung dominierte (vgl. *Spiegel Online* 2016; *FAZ.Net* 2017). In der politikwissenschaftlichen Diskussion erweckte die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung bisher kein herausgehobenes Interesse und wurde in den Abhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen allenfalls als ‚Paketlösung‘ mitbehandelt (vgl. etwa *EZFF* 2017). Zusammenfassend liest sich das bisherige Urteil zur Reform wie folgt: Zwar füge sich die Überführung der Bundesautobahnen in die bundeseigene Verwaltung in das Bild der „Umstrukturierung des deutschen Bundesstaates von einem eher horizontal hin zu einem vertikal orientierten“ (*Renzsch* 2017, S. 764) ein. Erstens sei der Reform für den Bestand des bundesdeutschen Föderalismus jedoch keine übermäßige Bedeutung beizumessen (vgl. *Benz* 2017, S. 70; *Gamper* 2017, S. 120) und zweitens sei die Verwaltungszentralisierung im Fall der Bundesautobahnen aus Effizienzgründen (vgl. *Eilfort/König* 2017, S. 82) und „[i]m Sinne einer rechtsstaatlich wünschenswerten Verantwortungsklarheit“ (*Seiler* 2017, S. 62) durchaus positiv zu bewerten. Im Gegensatz zu den mehrheitlich kritischen Einschätzungen hinsichtlich der Neu-

ordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wird die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung somit eher wohlwollend beurteilt.

Die aus föderalismustheoretischer Perspektive bisher prononcierteste Kritik an der Reform stammt von *Arthur Benz* (vgl. 2017, S. 70ff.), der das Argument der ‚Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch Zentralisierung‘ mit Blick auf die Funktionen des Föderalismus als demokratietheoretisch bedenklich und im Fall der Bundesfernstraßenverwaltung als unterkomplex kritisierte. An diese Perspektive anknüpfend soll in diesem Artikel die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung einer weiterführenden Betrachtung unterzogen werden. Hierbei stehen zwei Fragestellungen im Zentrum der Untersuchung: Einerseits soll analysiert werden, inwieweit durch die Reform eine Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung erzielt werden kann, andererseits soll mit Blick auf die spezifische Problembearbeitungsstruktur der Bundesfernstraßenverwaltung untersucht werden, welche Vorteile für die Problemlösungseffektivität und -effizienz von der Verwaltungszentralisierung zu erwarten sind und welche möglichen ökonomischen und politischen Folgekosten diesen gegenüberstehen.

Den theoretischen Rahmen der Untersuchung bildet die auf *Fritz W. Scharpf* (vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976; *Scharpf* 1978) zurückgehende Differenzierung unterschiedlicher Varianten der Politikverflechtung im bundesdeutschen Föderalismus. Darauf aufbauend werden zunächst die Verflechtungsstrukturen im bisherigen und im neuen System der Bundesfernstraßenverwaltung miteinander verglichen. Anschließend werden die Schwächen der bisherigen Bund-Länder-Kooperation bei der Verwaltung der Bundesfernstraßen dargestellt und die zu erwartenden Folgewirkungen der Reform analysiert. Der Artikel endet mit einer Einordnung der Untersuchungsergebnisse in die aktuelle Debatte um die Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus.

2 Theoretischer Zugang: Varianten der Politikverflechtung im bundesdeutschen Föderalismus

Die Politikverflechtungstheorie wurde von *Scharpf/Reissert/Schnabel* (vgl. 1976) zunächst für die Untersuchung der Entscheidungsprozesse und Interaktionsstrukturen im Bereich der durch die Grundgesetzreform von 1969 neu geschaffenen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen entwickelt (vgl. u.a. *Garlichs* 1980, S. 18f.; *Kaiser* 2012, S. 170f.). Die Gemeinschaftsaufgaben sind als „ursprüngliche Aufgabenbereiche der Länder, deren Erfüllung für die Gesamtheit bedeutsam und bei denen die Mitwirkung des Bundes zur Erfüllung erforderlich ist“ (*Kaiser* 2012, S. 170f.), durch eine spezifische Kompetenz- und Verhandlungsstruktur gekennzeichnet (gemeinsame Rahmenplanung, Kofinanzierungsprinzip) (vgl. auch *Rudzio* 2015, S. 340). Entgegen der damals zunächst vorherrschenden These, dass die Grundgesetzreform zu einem Zentralisierungsschub des kooperativen Föderalismus geführt habe, kommen *Scharpf/Reissert/Schnabel* (vgl. 1976) zu dem Ergebnis, dass durch die Reform ein multilaterales Verhandlungs- und Entscheidungssystem zwischen Bund und Ländern mit hohem Konsensbedarf und ‚Einigungszwang‘ entstanden sei (vgl. *Garlichs* 1980, S. 19).

Die Politikverflechtungstheorie und das daraus entwickelte Konzept der Politikverflechtungsfälle setzen im engeren Sinne also an einer spezifischen Variante der Politikverflechtung an, die dadurch gekennzeichnet ist, dass das Verhandlungssystem multila-

teral angelegt ist und Entscheidungen, die den Status quo ändern, nur getroffen werden können, wenn alle Akteure, in diesem Fall Bund und Länder, diesen zustimmen (vgl. u.a. *Kaiser* 2012, S. 171; *Benz* 2016, S. 45). *Scharpf* (vgl. 1978, S. 26) bezeichnet diese Variante der Politikverflechtung als Verbundsystem. Davon zu unterscheiden sind die Formen der horizontalen und der hierarchischen Politikverflechtung. Die horizontale Politikverflechtung betrifft im bundesdeutschen Föderalismus die Selbstkoordination der Länder ohne Beteiligung des Bundes. Es handelt sich somit um die „Kooperation von Einheiten der gleichen Ebene“ (*Zintl* 1992, S. 97). Bei der hierarchischen Politikverflechtung besitzt der Bund „formal die Entscheidungs- und Durchsetzungsmacht“ (*Benz* 2016, S. 46), kann also theoretisch seine Interessen auch gegen den Willen der Länder durchsetzen. Im Unterschied zu einer vollständigen Zentralisierung der Kompetenzen, verbleiben den Ländern jedoch bei der Umsetzung der Bundesvorgaben eigene Entscheidungsspielräume (vgl. *Wachendorfer-Schmidt* 2003, S. 22).

Tabelle 1: Übersicht zu den Varianten der Politikverflechtung

Verflechtungsart	Informations-gewinnung	Informations-verarbeitung	Interessen-berücksichtigung	Konsensbedarf
Horizontal	Basiseinheiten	Begrenzt	Teilweise (nur Basiseinheiten)	Abhängig von der Anzahl der Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungsalternativen
Hierarchisch	Gesamtsystem	Begrenzt	Teilweise (nur Gesamtsystem)	Abhängig von der Anzahl der Entscheidungsalternativen
Verbundsystem	Basiseinheiten und Gesamtsystem	Begrenzt	Umfassend	Abhängig von der Anzahl der Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungsalternativen

Quelle: Eigene Darstellung nach *Wachendorfer-Schmidt* 2003, S. 23

Mit den drei Verflechtungsformen wird eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Problembearbeitung im föderalen System verbunden (vgl. Tabelle 1). Allen Verflechtungsformen gemein ist die begrenzte Kapazität zur Informationsverarbeitung, hinsichtlich der Informationsgewinnung, der Interessenberücksichtigung und des Konsensbedarfs unterscheiden sie sich jedoch (vgl. *Wachendorfer-Schmidt* 2003, S. 23). Demnach ist das Verbundsystem am besten in der Lage, alle relevanten Informationen für die Verhandlung und Entscheidung von kollektiven Problemen zu gewinnen und die Interessen von Bund und Ländern gleichermaßen zu berücksichtigen. Demgegenüber konzentriert sich die horizontale Verflechtung allein auf die Informations- und Interessenkonstellation der Länder, während die hierarchische Politikverflechtung ihrerseits einseitig auf die Gesamtebene, respektive den Bund, ausgerichtet ist. Hinsichtlich des Konsensbedarfes weist die hierarchische Politikverflechtung deutliche Vorteile gegenüber den anderen beiden Varianten auf, da lediglich die Anzahl möglicher Lösungen restriktiv auf die Entscheidungsfindung einwirkt, während bei den anderen beiden Verflechtungsformen darüber hinaus die steigende Anzahl der Entscheidungsbeteiligten die Konsensbildung weiter erschwert.

Im Vergleich der Verflechtungsformen kann das Verbundsystem für das föderale System immer dann die besten Politikergebnisse erzielen, wenn ein von allen Akteuren

gemeinsam getragener Konsens zustande kommt, während bei der hierarchischen Verflechtung zwar „geringere Konsensbildungsschwierigkeiten“, aber auch „von vornherein reduzierte Antworten auf Probleme“ zu erwarten sind (ebd.).

Als Regierungssystem wird die Bundesrepublik dem Typ des Verbundföderalismus zugerechnet (vgl. *Rudzio* 2015, S. 51), Untersuchungen zu den Verflechtungsstrukturen in einzelnen Politikfeldern haben jedoch gezeigt, „dass Politikverflechtung [...] unterschiedlich ausgestaltet ist, von diversen Kontexten beeinflusst wird und verschiedene Probleme der Koordination betrifft“ (*Benz* 2016, S. 38). Für den Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung arbeitete *Dietrich Garlichs* (vgl. 1980) diese Dynamik heraus. In seiner bis heute einschlägigen Untersuchung kommt der Autor zu dem Ergebnis, „daß [sic!] selbst in einem formal eindeutig hierarchisch organisierten Handlungssystem die Planungs- und Entscheidungsmöglichkeiten für den Bund ausgesprochen begrenzt sind“ (*Garlichs* 1980, S. 123). Damit widersprach er zeitgenössischen Analysen, die die Verflechtungsstruktur der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen als zentralisiert und die Steuerungsfähigkeit des Bundes als weitreichend charakterisierten (vgl. *Schwedes/Ruhrort* 2016, S. 212).

3 Verflechtungsstruktur: Von der hierarchischen Politikverflechtung zur differenzierten Verwaltungszentralisierung

3.1 Das bisherige System der Bundesfernstraßenverwaltung

Der Bund ist Eigentümer der Bundesfernstraßen.⁴ Aufgrund seiner Eigentümerfunktion und Gesetzgebungszuständigkeit obliegt ihm die Verantwortung für die Verwaltung und Finanzierung der Bundesfernstraßen. Bisher erfolgt der Gesetzesvollzug im Bereich der Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes durch die Länder (vgl. Artikel 90 Abs. 2 GG a.F.; Artikel 85 GG). Im System der Bundesauftragsverwaltung fallen Ausgabenverantwortung und Aufgabenwahrnehmung auseinander, da der Bund die Kosten für Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung sowie alle damit in Verbindung stehenden Ausgaben trägt, während die Länderstraßenbauverwaltungen für die Ausführung der Bundesgesetze zu Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen und ihrer Bestandteile zuständig sind (vgl. *Garlichs* 1980, S. 25; *Wissenschaftlicher Beirat BMVBS* 2006, S. 86; *Heuser/Reh* 2016, S. 239).

Die Finanzierung der Bundesfernstraßeninfrastruktur erfolgt über zweckgebundene Lkw-Mauteinnahmen und allgemeine Haushaltsmittel (vgl. *Eisenkopf* 2015, S. 16).⁵ Für die Bewirtschaftung der Finanzmittel im Zusammenhang mit Planung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Bundesfernstraßen ist die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zuständig. Die zentrale Grundlage für die Bereitstellungsentscheidungen des Bundes ist das Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) mit dem Bedarfsplan, welches die gesetzliche Grundlage für die Umsetzung von Straßenbauprojekten bildet (vgl. *BMVI* 2016, S. 7f.; *Heuser/Reh* 2016, S. 240). Die Konkretisierung der Bedarfsplanvorhaben hinsichtlich der Finanzplanung erfolgt durch die jährliche Aufstellung der Straßenbaupläne nach Artikel 3 Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) als Anlage zum Bundeshaushaltsplan.

Das Fernstraßenausbaugesetz ist das Ergebnis des Bundesverkehrswegeplans (BVWP), der als verkehrsträgerübergreifendes Planungsinstrument von Bund und Ländern dazu dient, den langfristigen Rahmen (circa 10 bis 15 Jahre) für die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (Straße, Schiene, Wasser) abzustecken (vgl. *Heuser/Reh* 2016, S. 239ff.). Er wird vom BMVI mit gutachterlicher Unterstützung auf Basis der durch die Vorhabenträger übermittelten Projektvorschläge erarbeitet und bedarf des Beschlusses der Bundesregierung (vgl. *BMVI* 2016, S. 7). Für die Wahrnehmung des Straßenbetriebsdienstes (u.a. Sofortmaßnahmen am Straßenkörper, Straßenreinigung, Beseitigung von Unfallschäden, Winterdienst) werden den Ländern hingegen feste Verfügungsrahmen bereitgestellt. Die Verteilung der Mittel erfolgt „anhand eines insbesondere die Streckenlänge und -eigenschaften in den einzelnen Ländern berücksichtigenden Schlüssels“ (*Beckers u.a.* 2016, S. 15).

Die Ausgaben aus der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen tragen Bund und Länder nach den in Artikel 104a GG und § 6 Abs. 3 BABG getroffenen Regelungen. Bund und Länder tragen jeweils die Verwaltungsausgaben ihrer Behörden, also alle Ausgaben, die für den Betrieb und Erhalt des administrativen Apparats notwendig sind. Der Bund gewährt den Ländern eine Zweckausgabenpauschale in Höhe von 2 Prozent der Baukosten für die Kosten der Entwurfsbearbeitung und in Höhe von 1 Prozent der Baukosten für die Kosten der Bauaufsicht.⁶

Die Bundesauftragsverwaltung ist im Vergleich zur Erledigung der Gesetzesdurchführung als eigene Angelegenheit der Länder „durch ausgesprochen hierarchische Weisungs- und Kontrollbefugnisse des Bundes gegenüber den Ländern gekennzeichnet“ (*Garlichs* 1980, S. 25). Formal entspricht die Verflechtungsstruktur somit dem Muster der hierarchischen Politikverflechtung (vgl. *Scharpf* 1978, S. 26). Dem Bund stehen sowohl die Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit als auch über die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandeln (Rechts- und Fachaufsicht) zu (vgl. *Garlichs* 1980, S. 25f.; Artikel 85 Abs. 4 GG). Zudem können die obersten Bundesbehörden den obersten Landesbehörden im Rahmen der Auftragsverwaltung direkte Weisungen erteilen und Akteneinsicht sowie Berichtsvorlagen anfordern (vgl. Artikel 85 Abs. 3 u. 4 GG). Darüber hinaus besitzt die Bundesregierung die Befugnis, Allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Gesetzesausführung zu erlassen (vgl. Artikel 85 Abs. 2 GG). Hierbei ist sie allerdings auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen.⁷ Schließlich kann der Bund Regelungen zur einheitlichen Ausbildung festlegen, bei der Bestellung der Leitung der Mittelbehörden in den Ländern mitwirken und Beauftragte in alle Behörden entsenden.

Die Länder besitzen im System der Bundesauftragsverwaltung die Wahrnehmungskompetenz, d.h. erstens das „Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, gegenüber Dritten“ und zweitens die Kompetenz, Sachverhalte zunächst eigenständig entscheiden und beurteilen zu können (vgl. *Heitsch* 2001, S. 249).⁸ Auch die Organisationsgewalt für die ausführende Verwaltung liegt grundsätzlich bei den Ländern (vgl. Artikel 85 Abs. 1 GG). Von dieser Organisationsgewalt haben die Länder in der Vergangenheit in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht: Neben Landesbetrieben bedienen sich die Bundesländer ihrer Mittelbehörden oder Landesoberbehörden zur Aufgabenerfüllung. Teilweise nehmen auch untere Verwaltungsbehörden auf kommunaler Ebene Aufgaben der Straßenbauverwaltung wahr, so z.B. in Baden-Württemberg.⁹

3.2 Verflechtungswandel

Um den Wandel der Verflechtungsstruktur und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Verwaltung der Bundesfernstraßen besser nachvollziehen zu können, ist es zunächst sinnvoll sich die wesentlichen Grundzüge der Reform zu vergegenwärtigen:

- Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und Bundesstraßen. Die Unveräußerlichkeit der Bundesfernstraßen ist nun ausdrücklich im Grundgesetz festgeschrieben (vgl. Artikel 90 Abs. 1 GG n.F.). Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) sind ausgeschlossen, wenn diese „wesentliche Teile“ (Artikel 90 Abs. 2 GG n.F.) des Streckennetzes der Bundesfernstraßen umfassen.¹⁰
- Die Bundesautobahnen werden bis zum 01.01.2021 in die bundeseigene Verwaltung überführt. Verantwortlich für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen ist zukünftig die privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft für Bundesautobahnen und andere Bundesfernstraßen (IGA). Eine direkte oder stille Beteiligung Dritter an der IGA bzw. ihren Tochtergesellschaften ist nach Artikel 90 Abs. 2 GG n.F. ausgeschlossen. Zudem ist die Gesellschaft selbst nicht kreditfähig und Schulden des Bundes sind nicht auf sie übertragbar (vgl. § 1 Abs. 2 bzw. 7 Abs. 1 InfrGG). Derzeit wird für die IGA von einem Personalumfang von rund 15.000 Beschäftigten ausgegangen.¹¹ Das Standortkonzept sieht neben dem Hauptsitz in Berlin zehn Niederlassungen im Bundesgebiet mit 41 Außenstellen (davon 11 temporäre Außenstellen) sowie 185 Betriebsdienst-Standorten vor (vgl. *BMVI* 2018b).
- Vorwiegend hoheitliche Aufgaben (Widmung, Umstufung, Einziehung) werden zukünftig von dem ebenfalls neu zu errichtenden Fernstraßen-Bundesamt (FBA) wahrgenommen (vgl. § 2 FStrBAG). Das FBA fungiert als zuständige Behörde für die Bestimmung der Planung und Linienführung von Bundesfernstraßen und als Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde für die Bundesautobahnen. Es besteht für die Länder jedoch die Option, dass auf Antrag eines Landes, die jeweiligen Landesplanungsbehörden weiterhin Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörden für die Bundesautobahnen im Landesgebiet bleiben können (vgl. § 3 Abs. 3 FStrBAG).¹² Für das FBA wird Medienberichten zufolge von rund 1.300 Beschäftigten ausgegangen (vgl. *Stern Online* 2017). Neben dem Hauptsitz in Leipzig sind bis zu vier weitere Standorte vorgesehen (vgl. *BMVI* 2018b).
- Die sonstigen Bundesstraßen verbleiben im System der Bundesauftragsverwaltung (vgl. Artikel 90 Abs. 3 GG n.F.), sofern die Länder nicht von der Möglichkeit Gebrauch machen, auch diese in die Bundesverwaltung zu übergeben (vgl. Artikel 90 Abs. 4 GG n.F.). Diese Möglichkeit wird den Ländern bis zum 31.12.2018 als einseitige und für den Bund verpflichtende Option eingeräumt (vgl. Artikel 143 Abs. 2 GG).
- Die VIFG, die bisher für die Bewirtschaftung der Finanzmittel des Bundes zuständig war, wird zum 01.01.2019 in die IGA integriert (vgl. § 2 Abs. 2 InfrGG).¹³

Die Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung führt zu einem Wandel der Verflechtungsstruktur zwischen Bund und Ländern (vgl. Tabelle 2). Der Verflechtungswandel lässt sich als Übergang von einer hierarchischen Politikverflechtung zu einem System differenzierter Verwaltungszentralisierung charakterisieren.¹⁴ Die neue Verflechtungsstruktur der Bundesfernstraßenverwaltung ist einerseits sektoral differenziert, weil die Bundesautobahnen zukünftig in die bundeseigene Verwaltung übergehen, während die

Bundesstraßen grundsätzlich weiterhin in der Bundesauftragsverwaltung verbleiben. Daraus ergibt sich ein „Nebeneinander von zwei Systemen“ (*Wissenschaftlicher Beirat BMVI* 2017, S. 264), das durch straßenklassenbezogene Unterschiede hinsichtlich der eigenen Wahrnehmungs- und Verwaltungskompetenzen des Bundes und der Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern gekennzeichnet ist. Andererseits können die Länderoptionsklauseln (Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung der Bundesstraßen, ländereigene Durchführung der Planfeststellungsverfahren bei Bundesautobahnen) zu einer territorialen Differenzierung des Zentralisationsgrades und somit zu einer Variation der jeweiligen Handlungsautonomie der Länder gegenüber dem Bund führen, sollten sich die Länder unterschiedlich zu diesen positionieren.¹⁵

Im Bereich der Bundesautobahnen erweitern sich durch die Verwaltungszentralisierung die formalen Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes. Die Verwaltungsorganisation der neuen Bundesinstitutionen IGA und FBA obliegt alleinverantwortlich dem Bund, der völlig eigenständig Entscheidungen zu Verwaltungsstandorten, zur Aufbauorganisation der Institutionen und zu personalwirtschaftlichen Fragen treffen kann. Zudem besitzt der Bund in beiden Fällen umfassende Aufsichtsrechte und Weisungsbefugnisse. Für den Bereich der Bundesautobahnen liegen die Ausgabenverantwortung und die Aufgabenwahrnehmung zukünftig in der Hand des Bundes. Der Bund trägt somit alle anfallenden Kosten, d.h. Zweckausgaben und Verwaltungskosten.

Tabelle 2: Übersicht zum Struktur- und Verflechtungswandel der Bundesfernstraßenverwaltung

Kriterium	Bisheriges System	Neues System	
	BAB/BStr	BAB	BStr
Eigentümfunktion	Bund (unveräußerliches Eigentum)		
Verflechtungsstruktur	Bundesauftragsverwaltung (hierarchische Verflechtung)	Bundeseigene Verwaltung (Zentralisierung)	Bundesauftragsverwaltung (hierarchische Verflechtung)
Grundlage für die Gesetzesdurchführung	Fernstraßenausbaugesetz mit Bedarfsplan (Einspruchsgesetz) BVWP als Grundlage		
Bundesaufsicht und Weisungsrecht	Bundesaufsicht bzgl. Gesetz- und Zweckmäßigkeit Weisungsrecht im Allgemeinen an die obersten Straßenbaubehörden des Landes	Bundeseigene Aufgabenwahrnehmung durch IGA und FBA Umfassende Weisungsrechte	Vgl. „Bisheriges System“
Einfluss Verwaltungsorganisation	Verwaltungsorganisation liegt in der Verantwortung der Länder Bund kann mit Zustimmung des Bundesrats allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen	Verwaltungsorganisation liegt alleinverantwortlich beim Bund	Vgl. „Bisheriges System“
Zweck- und Verwaltungskosten	Bund trägt die Zweckkosten und gewährt den Ländern eine Zweckausgabenpauschale Länder tragen die Verwaltungskosten	Bund trägt sämtliche Kosten	Vgl. „Bisheriges System“
Finanzierung	Finanzierung erfolgt über zweckgebundene Mauteinnahmen und allgemeine Haushaltsmittel		

Quelle: Eigene Darstellung

Die privatrechtlich organisierte IGA ist bei der Planung und Umsetzung von Neu-, Ausbau- und Erhaltungsvorhaben der Bundesautobahnen an das FStrAbG und den Bedarfsplan gebunden (vgl. § 5 Absatz 3 InfrGG). Für die Verwirklichung des Bedarfsplans stellt bisher das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einen Fünfjahresplan (Investitionsrahmenplan) für alle Bundesfernstraßen auf. Zukünftig wird die IGA für den Bereich der Bundesautobahnen eigenständig einen fünfjährigen Finanzierungs- und Realisierungsplan entwickeln (vgl. § 8 Abs. 1 InfrGG). Dieser bedarf der Zustimmung der für Haushalt und Verkehr zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages.

Auch im neuen System der Bundesfernstraßenverwaltung werden die Mauteinnahmen als zweckgebundenes Gebührenaufkommen zur Aufgabenwahrnehmung und Projektfinanzierung anteilig an der Zuständigkeit für das zu betreuende Straßennetz über den Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt (vgl. *BMF* 2017, S. 20).¹⁶ Ergänzend kann der Bund weitere Finanzmittel aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung stellen. Dieses Finanzierungsmodell sichert die parlamentarische Kontrolle durch den Bundestag und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof (vgl. § 7 Abs. 4 InfrGG; *BMF* 2017, S. 20).

In der Gesamtschau hat der Verflechtungswandel einen ambivalenten Charakter: Zwar trifft die Argumentation der ‚Aufgabenentflechtung durch Verwaltungszentralisierung‘ (vgl. Kapitel 1) im Grundsatz für die Bundesautobahnen zu, im Hinblick auf die gesamte Bundesfernstraßeninfrastruktur entspricht der Verflechtungswandel jedoch eher dem Bild einer „Unitarisierung durch intransparente Verflechtung“ (*Seiler* 2017, S. 61). Die Reform der Bundesfernstraßenverwaltung führt somit nicht zu einer umfassenden Verfahrens- und Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Ländern. Im Gegenteil wird die Bundesfernstraßenverwaltung durch die unterschiedlichen Länderoptionsklauseln und Kompetenzübertragungen an die neuen Bundesinstitutionen (z.B. I-GA: Finanzmanagement, FBA: Unterstützung des BMVI bei der Fach- und Rechtsaufsicht über die Länder) neu verflochten und die Komplexität der Verflechtungsstruktur potentiell sogar erhöht.

4 Leistungsfähigkeit: Asymmetrische Effizienzgewinne, neue Interessenkonflikte

4.1 Kritik am bisherigen System

Dem Typ der hierarchischen Verflechtungsstruktur entsprechend müsste im bisherigen System der Bundesfernstraßenverwaltung die Informationsgewinnung auf den Bund ausgerichtet sein und der im Vergleich der Verflechtungsstrukturen geringere Konsensbedarf diesem ermöglichen, dass sich das Verwaltungshandeln primär an seinen Interessen orientiert (vgl. Tabelle 1). Empirische Untersuchungen zeigten jedoch, dass die realen Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten des Bundes hinsichtlich der strategischen Programmentwicklung und der operativen Kontrolle der Gesetzesdurchführung weitaus geringer ausfielen, als es die formale Verflechtungsstruktur erwarten ließ (vgl. u.a. *Garlichs* 1980; *Reh* 1988; *Schwedes/Ruhrort* 2016, S. 210ff.). Diese Untersuchungsergebnisse deckten sich mit der Kritik des *Bundesbeauftragten für Wirtschaft-*

lichkeit in der Verwaltung (BWV) (vgl. u.a. 2004; 2014) am System der Bundesauftragsverwaltung, der dieses als reformbedürftig charakterisierte.

Garlichs (vgl. 1980, S. 108ff.) identifizierte drei wesentliche Ursachen für die geringen Möglichkeiten der Einflussnahme und Interessendurchsetzung des Bundes bei der Planung und dem Bau der Bundesfernstraßen: (1) die institutionelle Trennung zwischen der Programmplanung (Politikformulierung) in Verantwortung des Bundes und der Implementation (Vollzug) durch die Länder, (2) die unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern, sowie (3) die Komplexität der Problembearbeitung und die fragmentierten Problemlösungsprozesse.

Aus der institutionellen Trennung zwischen Programmplanung und Umsetzung ergeben sich zwei Folgen für die Steuerungsfähigkeit des Bundes (vgl. *ebd.* 1980, S. 108). Erstens erschweren die fehlenden Zugriffsrechte auf die Organisation und das Personal der Auftragsverwaltungen der Länder die Einflussnahme des Bundes auf die Leistungsfähigkeit der Straßenbauverwaltungen, da es den Ländern obliegt zu entscheiden, wie sie sich aufbau- und ablauforganisatorisch sowie personell aufstellen. Der Bund ist bei der Realisierung von Projekten somit abhängig von den Ressourcen der Länderverwaltungen (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 16f.). Vor allem die leistungsfähigen Auftragsverwaltungen der Länder waren in der Vergangenheit besser in der Lage, ihre Projektvorschläge einzubringen und diesen zur Realisierung zu verhelfen. Durch Vorfinanzierungsermächtigungen (sogenannte „Swing“-Mittel) konnten einzelne Länder (z.B. Bayern, Baden-Württemberg) regelmäßig zusätzliche Bundesmittel verbauen, die eigentlich für andere Länder zur Verfügung gestellt worden waren, von diesen aber nicht ‚umgesetzt‘ werden konnten. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass die Verteilung der Finanzmittel faktisch nicht entsprechend den übergeordneten Zielen des Bundes, sondern nach den personellen Kapazitäten der Länder erfolgte. Zweitens fehlen dem Bund Kompetenzen, um Einfluss auf die Belohnungsstruktur und Karrieremuster der Mitarbeiter/-innen in den Straßenbauverwaltungen der Länder zu nehmen. Diese richten ihr Handeln und ihre Loyalität dadurch in erster Linie an der Interessenlage ‚ihres‘ Landes und nicht an den Interessen des Bundes aus.

Die divergente Interessenlage zwischen Bund und Ländern wurde erstmals im Zuge der Aufstellung des zweiten Fernstraßenausbauplans von 1971 und dem Versuch des Bundes, die Steuerungsintensität gegenüber den Ländern strategisch und finanziell zu erhöhen, offensichtlich (vgl. *Garlichs* 1980, S. 106f.).¹⁷ Die wesentliche Konfliktkonstellation zwischen Bund und Ländern besteht erstens hinsichtlich der bedarfsge rechteren Verteilung der Bundesmittel auf die Länder, zweitens hinsichtlich der inhaltlichen Priorisierung von Bauprojekten und drittens bezüglich der Wirtschaftlichkeit der Bauprojekte. Der Bund ist grundsätzlich bestrebt, „die Mittel aufgrund inhaltlicher Kriterien und flexibel nach jeweiligen Prioritätszielen auf einzelne Projekte zu verteilen“ (*ebd.*, S. 110). Für die Länder, respektive die Landesregierungen, ist hingegen die ausgewogene Verteilung der Finanzmittel von politischer Bedeutung, da die eigene Quote an den Finanzmitteln eine Art Erfolgsindikator für die Arbeit der Landesregierung darstellt. Um eine stabile Verteilung der Mittel sicherzustellen, bildete sich in den multilateralen Gremien eine „grundsätzliche Solidarisierung der Länder hinsichtlich der Finanzverteilung“ (*ebd.*, S. 135) gegenüber dem Bund heraus.

Die Länder werden daher unter Bezugnahme auf den Prinzipal-Agent-Ansatz wiederholt als „nicht perfekte Agenten der Interessen des Prinzipals Bund“ charakterisiert, die zuvorderst bestrebt seien, „ihre eigenen Prioritäten durch[zu]setzen, so dass erheb-

liche gesamtwirtschaftliche Ineffizienzen die Folge sein können“ (*Eisenkopf* 2015, S. 16; ähnlich *BWV* 2004, S. 22f.). Durch das Auseinanderfallen von Ausgabenverantwortung und Aufgabenwahrnehmung bestehe bei den Ländern die Tendenz, „politisch gewünschte Straßenbauprojekte finanzieren zu lassen“ (*Eisenkopf* 2015, S. 17), selbst wenn diese eher eine regionale denn eine bundesweite Bedeutung aufweisen und auch als Straßen niedrigerer Ordnung hätten gebaut werden können (vgl. *Garlichs* 1980, S. 116f.). Darüber hinaus ermögliche die eigenständige Verwaltungszuständigkeit den Ländern, die Investitions- und Priorisierungsentscheidungen des Bundes bewusst zu unterlaufen, indem sie „durch strategische Planungsverzögerungen und -beschleunigungen bei den einzelnen Projekten Mittelflüsse gemäß ihren Interessen steuern“ (*Beckers u.a.* 2016, S. 16; vgl. auch *Heuser/Reh* 2016, S. 260).

Mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen kommt eine Studie des *BWV* (vgl. 2014, S. 4ff.) zu dem Ergebnis, dass die Auftragsverwaltungen der Länder den Kostenrahmen bei der Bedarfsanmeldung für den BVWP teilweise strategisch berechneten, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Maßnahmen zu verbessern. Die Kostenermittlung der Länder sei zudem durch fehlende Datengrundlagen, mangelnde Kostentransparenz und Nachvollziehbarkeit der Kostenentwicklung gekennzeichnet. Aus baufachlicher Perspektive werden weiterhin die unzureichende Bauvorbereitung, lange Projektlaufzeiten, der hohe Anteil der Vergabe von Planungsleistungen an private Architektur- und Ingenieurbüros sowie eine überdimensionierte Planung als unwirtschaftliche Praktiken der Länder beanstandet.

Dass die Länder im bisherigen System der Bundesauftragsverwaltung ihre Interessen erfolgreich durchsetzen konnten, zeigt sich zum einen daran, dass bis heute weitgehend stabile Länderquoten existieren, nach denen die Finanzmittel des Bundes verteilt werden (vgl. *Garlichs* 1980, S. 124f.; *Beckers u.a.* 2016, S. 14). Eine Priorisierung von Bauprojekten erfolgt durch den Bund somit nur im Rahmen der jeweiligen Länderquoten, jedoch nicht übergreifend für das gesamte Bundesgebiet. Zum anderen setzt der Bund, [„t]rotz des immensen wissenschaftlichen und technischen Aufwandes“ (*Heuser/Reh* 2016, S. 259) bei der Aufstellung des BVWP weiterhin auf politische Aushandlungsprozesse und eine konfliktminimierende Trennung von Finanz- und Sachplanung (vgl. *Bandelow/Lindloff/Sikatzki* 2016, S. 174; *Schwedes/Ruhrort* 2016, S. 211), übt sich also in Priorisierungs- und Steuerungsverzicht.

Als zentralen Grund für den Steuerungs- und Eingriffsverzicht des Bundes führt bereits *Garlichs* (vgl. 1980, S. 111ff.) die spezifische und hochkomplexe Problembearbeitungsstruktur im Bereich der Bundesfernstraßen an, die durch eine Vielzahl von Projekten, Informationen und Daten, eine langwierige und zunehmend komplexe Objektplanung und gesellschaftliche Widerstände vor Ort gegen Straßenbauprojekte gekennzeichnet ist.

Diese spezifische Problembearbeitungsstruktur führt dazu, dass der Bund bereits bei der Programmentwicklung sehr abhängig von den Informationen der Länder ist, da diese die Projektvorschläge anmelden und die relevanten verkehrsplanerischen, technischen und finanziellen Daten zur Verfügung stellen, die die Grundlage für die Bewertung des Bundes bilden (vgl. u.a. *BWV* 2014; *Beckers u.a.* 2016, S. 16). Bei der Implementierung von Straßenbauprojekten verhält sich die Problemlage ähnlich. Zwar kann der Bund durch Berichtsanforderungen seine Fachaufsicht wahrnehmen und bei der Genehmigung der Planung und der Freigabe der Finanzmittel steuernd eingreifen, dies ist aber mit vielfachen Kontroll- und Prüfungsschleifen verbunden, bindet also sehr

viel Zeit und Ressourcen. Der Bund weist daher als „Auftraggeber und Finanzier“ gegenüber den Ländern „ein Informationsdefizit auf, das bei komplexen Aufgaben eine Effizienzkontrolle der Arbeit der Auftragsverwaltung erschwert“ (*Eisenkopf* 2015, S. 16).

Die Erhöhung der Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung durch bessere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes und eine klarere Aufgaben- und Kompetenzstruktur zwischen Bund und Ländern wurden im Gesetzesentwurf daher als wesentliche Argumente für die Reform der Bundesauftragsverwaltung herausgestellt. Das derzeitige System ermögliche nur eine „geringe Nutzung von länderübergreifenden Synergieeffekten“ und erschwere die „Durchsetzung von Bundesinteressen“ aufgrund der begrenzten Einflussmöglichkeiten „auf die Priorisierung von Planungsprozessen der Länder“ und der „Heterogenität der Leistungsfähigkeit der Auftragsverwaltungen“ (BR-Drucksache 814/16, S. 3). Mit der Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen sollen diese Defizite behoben werden.

4.2 Folgenabschätzung

Um die möglichen Konsequenzen von Gesetzesentwürfen transparent zu machen, ist seit dem Jahr 2000 in der Begründung zu jedem Gesetzesentwurf eine Abschätzung der Gesetzesfolgen vorzunehmen (vgl. § 43, 44 GGO). *Silvia Veit* (vgl. 2010, S. 180ff.) hat herausgearbeitet, dass die Anforderungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) an die Folgenabschätzung in formaler Hinsicht bei der Abfassung neuer Gesetzesinitiativen zwar weitgehend erfüllt werden, „eine fundierte inhaltliche Prüfung bestimmter Kriterien“ (*ebd.*, S. 147) vielfach jedoch nicht vorgenommen wird. Die von ihr beobachtete Tendenz zur „floskelhaften Beantwortung der Frage nach Alternativen“ (*ebd.*, S. 182) lässt sich auch bei der Folgenabschätzung zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung feststellen. Die Übertragung der Verwaltung der Bundesautobahnen an den Bund wurde im Gesetzesentwurf als alternativlos dargestellt.¹⁸

Doch inwieweit können die in Kapitel 4.1 herausgearbeiteten Schwächen des bisherigen Systems durch die Reform behoben werden? Aufgrund des Verflechtungswandels hin zu einem System differenzierter Zentralisierung ergeben sich aus der Reform straßenklassenspezifische Unterschiede. Da die Bundesstraßen weiterhin in der Bundesauftragsverwaltung verbleiben, ist in diesem Bereich zunächst von keinem grundsätzlichen Wandel der Leistungsfähigkeit gegenüber dem bisherigen System auszugehen. Die institutionelle Trennung zwischen Planung und Implementation, der Interessenkonflikt zwischen Bund und Ländern sowie die komplexe und fragmentierte Problembearbeitungsstruktur und die damit verbundenen Konsequenzen haben weiterhin Bestand (vgl. Tabelle 3). Jedoch sind Folgewirkungen aus den Veränderungen im Bereich der Bundesautobahnen zu erwarten, die auf die gesamte Bund-Länder-Kooperation ausstrahlen (siehe weiter unten).

Die Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen hat weitreichende Auswirkungen für die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes. Durch die Überführung in die bundeseigene Verwaltung besitzt der Bund nun direkte Eingriffsmöglichkeiten in die Personalausstattung und Verwaltungsorganisation der IGA. Damit kann der Bund eigenverantwortlich eine einheitliche Leistungsfähigkeit der Straßenbauverwaltung si-

herstellen und diese an den eigenen verkehrspolitischen Prioritäten ausrichten. Da die Beschäftigten vom Land auf den Bund übergehen, entsteht eine neue Loyalitätsstruktur, die dazu führt, dass das Verwaltungshandeln zukünftig im Bereich der Bundesautobahnen an den genuinen Interessen des Bundes ausgerichtet sein wird.

Mit der Zusammenführung der Aufgabenwahrnehmung und Ausgabenverantwortung im Bereich der Bundesautobahnen verändert sich die Konfliktstruktur zwischen Bund und Ländern. Zukünftig ist die IGA für die Programmplanung und Implementation zuständig, sodass die von den Ländern praktizierte Überhangstrategie und der Austausch zwischen Dringlichkeitsstufen (vgl. *Heuser/Reh* 2016, S. 260) nicht mehr möglich ist.¹⁹ Theoretisch kann der Bund durch die IGA zukünftig unabhängig von den Länderinteressen oder der Leistungsfähigkeit der Straßenbauverwaltungen der Länder agieren und Bundesautobahnen „[...] verstärkt unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten (Nutzen-Kosten-Verhältnis) ohne Berücksichtigung stringenter Länderquoten bauen und betreiben“ (*BWV* 2004, S. 45).

Hinsichtlich der strategischen Netzentwicklung ist jedoch davon auszugehen, dass die Länder in den Verhandlungen zum BVWP auch im Bereich der Bundesautobahnen weiterhin auf eine quotenorientierte Verteilung der Mittel drängen werden und der Bund diesem Drängen im Grundsatz auch nachkommen wird. Bei der Aufstellung des BVWP sind die Länder über die Auftragsverwaltung der Bundesstraßen auch zukünftig aktiv in die Projektanmeldung eingebunden. Durch die differenzierte Verflechtungsstruktur bleibt das multilaterale Verhandlungssystem im Bereich der Bundesfernstraßen weiterhin bestehen, sodass es dem Bund schwerfallen dürfte, wirkliche Verhandlungsvorteile zu erzielen.

Tabelle 3: Übersicht zu den Folgen der Reform für die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung

Ursache	Folge	Bisheriges System	Neues System	
		BAB/BStr	BAB	BStr
Institutionelle Trennung von Planung und Implementation	Direkter Einfluss des Bundes auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung	Nein	Ja	Nein
	Loyalität der Beschäftigten gegenüber dem Bund	Nein	Ja	Nein
Interessenkonflikt zwischen Bund und Ländern	Auseinanderfallen von Ausgabenverantwortung/Aufgabenwahrnehmung	Ja	Nein	Ja
	Multilaterales Verhandlungssystem und Quotenorientierung der Länder	Ja		
	Unterlaufen von Entscheidungen des Bundes durch Baumanagement	Ja	Nein	Ja
Komplexität der Problembearbeitung und fragmentierte Problemlösung	Informationsasymmetrie zwischen Bund und Ländern	Ja	Nein	Ja
	Integrierte Netzbetrachtung und -bearbeitung	Teilweise (vertikal)	Teilweise (horizontal)	Teilweise (vertikal)
	Interessenausgleich in der Landesverwaltung bei der Baurechtschaffung	Ja	Nein	Ja
	Transparente Verantwortlichkeitsstrukturen	Nein		

Quelle: Eigene Darstellung

Aus Sicht der Länder dürfte die Befürchtung bestehen, dass der Bund die Finanzmittelplanung zugunsten der ihm direkt unterstehenden Bundesautobahnen ausrichtet und Bau- und Erhaltungsmaßnahmen auf Bundesstraßen nachrangig würdigt (vgl. *Beckers/Hermes/Weiß 2017*, S. 7). Um eine solche Entwicklung zu verhindern, werden die Verkehrsminister/-innen der Länder über das Gremium der Verkehrsministerkonferenz (VMK) gegenüber dem Bund weiterhin die Strategie einer „Solidarisierung mit dem Ziel einer relativ stabilen Verteilungsstruktur“ (*Garlichs 1980*, S. 135) fahren. Bedenkt man zudem, dass der BVWP auch die Infrastrukturplanung für die Verkehrsträger Schiene und Wasserwege beinhaltet, und es sich beim Schienenausbaugesetz um ein zustimmungspflichtiges Gesetz handelt (vgl. *Bandelow/Lindloff/Sikatzki 2016*, S. 175), dann wird deutlich, dass eine völlige Abkehr des Bundes von der bisherigen Konfliktvermeidungsstrategie nicht zu erwarten ist.

Trotz der im Grundsatz zu erwartenden Orientierung an den bisherigen Länderquoten sollten die Potentiale für eine effektivere und effizientere Aufgabenwahrnehmung nicht unterschätzt werden. Denn innerhalb des Quotenrahmens kann die Planung und Realisierung von Maßnahmen zukünftig deutlich stärker nach Bundesinteressen organisiert werden. Im Vergleich zum bisherigen System können die mit der Planung und Durchführung betrauten Einheiten besser gesteuert und kontrolliert werden. Die privatrechtliche Organisationsstruktur der IGA eröffnet „Vorteile [...] hinsichtlich Handlungsfähigkeit, Effektivität und ökonomischer Effizienz“ (vgl. *Wissenschaftlicher Beirat BMVI 2017*, S. 262f.). Bei der Prüfung und Genehmigung der Planung und Bau durchführung ist keine mehrstufige Abstimmung mit den obersten Landesstraßenbaubehörden und Landesstraßenbauverwaltungen mehr notwendig. Die direkte Weisungsbefugnis erlaubt grundsätzlich eine engere Fachaufsicht und eine wirksamere Kostenkontrolle und -steuerung. Zudem dürfte sich der Informationsstand deutlich verbessern, da für Informationsanforderungen und die Übermittlung von Auskünften nicht der Dienstweg über die Auftragsverwaltungen der Länder erfolgen muss und diese zukünftig auf einheitlichen Informations-, Dokumentations- und Controlling-Systemen beruhen. Zusammengefasst dürften diese Gründe dazu führen, dass sich die Möglichkeit für eine (betriebs-)wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung bei der Planung und dem Bau von Bundesautobahnen erhöht.

Dem Potential eines optimierten Kosten- und Qualitätsmanagements bei der Planung und dem Bau von Bundesautobahnen stehen effizienzhemmend die fragmentierte Wahrnehmungskompetenz zwischen den Straßenklassen und die damit verbundenen Koordinationserfordernisse entgegen (vgl. *ebd.*, S. 264). Den Ländern ermöglichte die straßenklassenübergreifende Aufgabenwahrnehmung aus einer Hand bisher eine ganzheitliche, vertikale Netzbetrachtung für das überregionale Straßennetz sowie eine Synchronisation mit den landesverkehrsplanerischen Prioritäten. Dieses straßenklassenübergreifende Bau-, Erhaltungs-, Betriebs- und Verkehrsmanagement wird durch die Herauslösung der Bundesautobahnen aus der Bundesauftragsverwaltung erschwert. Insbesondere für Querschnitts- und Spezialaufgaben (z.B. Brückenerneuerung) und den Betriebsdienst besteht infolge von zu erwartenden Personalkapazitätsproblemen die Gefahr einer fragmentierten und unwirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung.²⁰

Bisher wurden vor allem die Folgen der Reform für die wirtschaftliche Effizienz der Bundesfernstraßenverwaltung betrachtet. Doch aus der Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen ergeben sich auch politische Konsequenzen. *Benz (2017, S. 71)* verweist dabei auf die komplexe Problembearbeitungsstruktur im Bereich der Infra-

strukturpolitik, wobei er konstatiert, „dass eine föderale Ordnung eine breite Vermittlung von relevanten Interessen erlaubt und verschiedene Arenen etabliert, in denen Konflikte erkannt und bearbeitet werden können“. Dies ist im Bereich der Infrastrukturpolitik von besonderer Bedeutung, da ökonomische, verkehrsplanerische oder ökologische Belange gerade in diesem staatlichen Handlungsfeld starke politische und gesellschaftliche Widerstände erzeugen können. Wie bereits erörtert, hatte auch *Garlichs* (vgl. 1980, S. 112) die Komplexität der Problembearbeitung als zentralen Grund für die relativen Steuerungsschwierigkeiten des Bundes identifiziert, da bei der Bundesfernstraßenplanung „nicht nur komplizierte technische und verkehrsplanerische Probleme zu lösen, sondern ebenso [...] juristische und politische Abstimmungsprozesse mit einer Vielzahl Beteiligter und Betroffener durchzuführen“ seien.

Durch die Reform obliegt die Abstimmung mit anderen Behörden, Trägern öffentlicher Belange, den Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Planungsträgern im Rahmen der Planung von Bundesautobahnen zukünftig grundsätzlich dem FBA (vgl. § 2 Abs. 1 FStrBAG). Mit dieser Zuständigkeitsübertragung der Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde von den Ländern auf das FBA verbinden sich zwei Konsequenzen. Einerseits besteht für den Bund die Möglichkeit einer direkteren Einflussnahme auf das Ergebnis von Planfeststellungsverfahren.²¹ Da das FBA direkt dem BMVI untersteht, könnte der Bund im Rahmen von Planfeststellungsverfahren unter der Wahrung bestimmter Voraussetzungen von seinem Weisungsrecht gegenüber dem FBA Gebrauch machen, sogar dahingehend, dass ein bestimmtes Ergebnis der Planabwägung angewiesen würde.²² Diese Weisung würde unter vollständiger Berücksichtigung der Ergebnisse des Anhörungsverfahrens keinen Verstoß gegen das Abwägungsgebot darstellen. Sollte ein Abwägungsfehler festgestellt werden, sind die Mängel jedoch nur erheblich, „wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind“ (§ 75 Abs. 1a BVwVfG) und führen nur dann zu einer Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, „wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können“ (ebd.).

Andererseits entfällt die konfliktausgleichende Rolle der Landesplanungsbehörden im Rahmen der Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren. Vor allem der Abstimmungs- und Koordinationsaufwand mit den Behörden, anderen Planungsträgern bzw. Trägern öffentlicher Belange ‚vor Ort‘ dürfte sich dadurch aller Voraussicht nach deutlich erhöhen, da IGA und FBA den Landesbehörden als externe Akteure gegenüber treten.²³ Damit entsteht eine neuartige Strukturierung des Interessenkonflikts zwischen Bund und Ländern. Bisher bestand für die Behörden der Länder die Motivation, Konflikte innerhalb der Landesverwaltung im Sinne der Landesinteressen einvernehmlich zu lösen. Zukünftig dürfte sich die Loyalitätsstruktur bei Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren für die in eigener Kompetenz verbleibenden Bereiche (z.B. Umweltschutz) stärker an den Landesinteressen orientieren. Dies könnte vor allem bei Neubau-, Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen zu einem Anstieg der Koordinationsprobleme und des Konfliktniveaus zwischen dem Bund als Vorhabenträger und den Behörden in den Ländern und Kommunen führen.

Eine wesentliche Einflussgröße für die Schwierigkeiten der Plandurchsetzung ist verwaltungsexterner Natur und ergibt sich aus gesellschaftspolitischen Widerständen gegen große Infrastrukturprojekte (vgl. u.a. *Garlichs* 1980, S. 112-113; *Heuser/Reh* 2016, S. 261). In der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur wurde fest-

gestellt, dass die politische Legitimation des Verwaltungshandelns Wandlungsprozessen unterliegt, die eine zunehmende Relevanz deliberativer und partizipativer Legitimationsquellen anzeigen (vgl. *Bogumil/Kuhlmann* 2015). Ob ein Infrastrukturprojekt auf Bundes- oder Landesebene geplant wird, dürfte für die Bürger-/innen nicht mehr so entscheidend sein. Maßgeblicher ist, wie die Betroffenen in den Prozess zur Maßnahmenentstehung und -ausgestaltung eingebunden werden. Angesichts der regionalen Ausrichtung des Standortkonzepts für die neuen Bundesinstitutionen und die weiterhin bestehende Verflochtenheit der Bund-Länder-Kooperation, etwa bei den Verhandlungen für den nächsten BWVP oder der Planfeststellung, bleibt zu beobachten, ob die Akzeptanz der Bevölkerung und die Legitimität des Verwaltungshandelns bei den örtlichen Anspruchsgruppen durch die Verwaltungszentralisierung wirklich abnehmen. Klar ist jedenfalls, dass das neuartige System differenzierter Zentralisierung die Transparenz der politischen Teilhabemöglichkeiten und die Zuordenbarkeit politischer und operativer Verantwortlichkeit für die Bevölkerung gegenüber der bereits vorher sehr komplexen Konstellation zusätzlich erschwert.

In der Zusammenschau ist festzuhalten, dass die strukturellen Defizite des bisherigen Systems der Bundesauftragsverwaltung durch die Reform im operativen Bereich der Planung und Implementation konkreter Bundesautobahnprojekte weitgehend behoben werden können. Weniger eindeutig sind die Reformfolgen für die strategische Programmentwicklung im Rahmen des BVWP. Hier dürfte der Einfluss der Länder auf den Bund aufgrund der differenzierten Zentralisierung und der Pfadabhängigkeit der Bund-Länder-Kooperation weiterhin hoch sein. Den Effektivitäts- und Effizienzgewinnen bei der Verwaltung der Bundesautobahnen stehen neue konfliktanfällige Verflechtungsstrukturen im Bereich der Planfeststellung und -genehmigung gegenüber. Es wird spannend zu beobachten sein, welche Strategie die Länder hier verfolgen, da über dieses Verwaltungsverfahren genuine Länderinteressen in den Planungsprozess eingespeist werden können. Die Effektivitäts- und Effizienzgewinne im Bereich der Bundesautobahnen könnten zu einem gewissen Grad zulasten der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Bundesstraßen gehen. Es ist anzunehmen, dass der Bund einerseits die Mittelverteilung zukünftig stärker zugunsten der Bundesautobahnen ausrichtet und es andererseits den Ländern aufgrund der strikt straßenklassenbezogenen Aufgabenwahrnehmung und der zukünftigen Konkurrenzsituation um qualifizierte Beschäftigte (vgl. *Beckers* u.a. 2016, S. 27f.) schwerfallen dürfte, eine leistungsfähige und effiziente Verwaltungsstruktur sicherzustellen.

5 Fazit

Die Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung gehört zu den größeren Verwaltungsreformen in der Geschichte der Bundesrepublik. Sie wurde von einem intensiven politischen und öffentlichen Diskurs um potentielle Privatisierungsvarianten und -schränken der Bundesfernstraßeninfrastruktur (‘Privatisierung der Autobahnen’) begleitet. Demgegenüber rückten die Folgewirkungen der Reform für die Bund-Länder-Zusammenarbeit und die Leistungsfähigkeit der Bundesfernstraßenverwaltung in den Hintergrund. In der wissenschaftlichen Diskussion wurde das aus der Politik stammende Argument der ‘Effektivitäts- und Effizienzsteigerung durch Verwaltungszentralisierung’ weitgehend unkritisch und ohne ausreichende Berücksichtigung der Verflechtungsstruktur der

Bundesauftragsverwaltung übernommen. Einzelne Stimmen (vgl. *Eilfort/König* 2017, S. 82) kamen so sogar zu dem Schluss, dass die Verwaltung der Bundesfernstraßen zukünftig grundsätzlich auf Ebene des Bundes organisiert sei.

Mit diesem Artikel wurde daher die Zielstellung verbunden, zu untersuchen, ob die Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen zu einer wirklichen Kompetenzverflechtung der Bundesfernstraßenverwaltung führen kann und inwieweit die neue Verflechtungsstruktur in der Lage ist, die Defizite des bisherigen Systems der Bundesauftragsverwaltung zu beheben. Es wurde herausgearbeitet, dass die Reform einen Wandel von einer hierarchischen zu einer neuartigen Verflechtungsstruktur in Gang gesetzt hat, die als System differenzierter Zentralisierung charakterisiert wurde. Im Ergebnis entsteht durch die Verwaltungszentralisierung der Bundesautobahnen bei gleichzeitigem Bestand der Bundesauftragsverwaltung für die Bundesstraßen ein Nebeneinander von zwei miteinander neu verflochtenen Systemsträngen, die durch unterschiedliche Kompetenz-, Verantwortungs- und Kooperationsstrukturen zwischen Bund und Ländern gekennzeichnet sind. Somit besteht für die Bundesfernstraßeninfrastruktur auch weiterhin keine Aufgabenwahrnehmung ‚aus einer Hand‘.

Dementsprechend differenziert sind auch die Reformfolgen zu bewerten. Zwar können zentrale Schwächen des bisherigen Systems durch die Reform für den Bereich der Bundesautobahnen behoben werden, jedoch besteht Grund zur Annahme, dass die primär an wirtschaftlichen Effizienzgewinnen ausgerichtete Kompetenzneuordnung politische Folgekosten im Sinne neuer Konfliktstrukturen zwischen Bund und Ländern bei der straßenklassenbezogenen Finanzmittelverteilung (Bundesautobahnen vs. Bundesstraßen) und den Verfahren der Planfeststellung/-genehmigung hervorruft. Zu Legitimitätsproblemen in der Bevölkerung könnten darüber hinaus die intransparente Verantwortungsstruktur und die dadurch erschwerte Möglichkeit politischer Teilhabe führen. Die Möglichkeit, dass dadurch die Reformgewinne zu einem gewissen Teil wieder aufgebraucht werden könnten, sollte in dem an sich bereits hochkonfliktiven Feld der Infrastrukturpolitik nicht unterschätzt werden.

Da die Bundesstraßen auch zukünftig grundsätzlich in der Auftragsverwaltung durch die Länder verbleiben, ist für diesen Bereich im Vergleich zum Status quo mit keinen übermäßigen Effektivitäts- und Effizienzgewinnen zu rechnen. Diese Feststellung ist zwar nicht überraschend, sollte jedoch richtig eingeordnet werden. Das Bundesfernstraßennetz umfasst derzeit 51.064 Kilometer. Der Anteil der Bundesstraßen am Gesamtnetz beträgt mit 38.068 Kilometer rund 74,5 Prozent. Von den im Bundeshaushalt 2018 vorgesehenen 10,08 Mrd. Euro für Bau, Erhalt und Betrieb von Straßen (inkl. Gemeinde- und Landesstraßen) entfallen mit 2,77 Mrd. Euro rund 27,5 Prozent auf die Bundesstraßen, während der Anteil der Bundesautobahnen mit 5,82 Mrd. Euro rund 57,7 Prozent ausmacht. Die finanzielle, verkehrsplanerische und auch die politische Bedeutung der Bundesauftragsverwaltung ist somit weiterhin beachtlich.

Wie sind diese Ergebnisse im Lichte der aktuellen Debatte um die Entwicklung des bundesdeutschen Föderalismus einzuordnen? Hier bietet die Untersuchung drei Anschlussmöglichkeiten für die weitere Forschung. Die erste Anschlussmöglichkeit ist politikfeldspezifischer Natur. Die noch heute einschlägigen Studien zur Bund-Länder-Kooperation im Bereich der Bundesfernstraßenverwaltung stammen aus den 1980er-Jahren. In den kommenden Jahren besteht über den vorliegenden Beitrag hinaus ein neuer Bedarf an empirischer Forschung, um die Auswirkungen der Verwaltungsreformen – auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Europäisierung der Verkehrspolitik

(vgl. *Bandelow/Lindloff/Sikatzki* 2016, S. 170ff.) – ausführlich zu erfassen und zu bewerten.²⁴

Lohnenswert ist als zweite Anschlussmöglichkeit eine Analyse des Entstehungs- und des Gesetzgebungsprozesses der Reform der Bundesfernstraßenverwaltung als Teil der Paketlösung zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. In der Forschungsliteratur wird zwar wiederholt darauf Bezug genommen, jedoch wird das Koppelgeschäft jeweils ausgehend von der Finanzverfassungsreform betrachtet (vgl. *EZFF* 2017). Im Fall der Bundesfernstraßenverwaltung können jedoch auch nichtintendierte Nebenfolgen des Koppelgeschäfts in den Blick genommen werden. Die vom damaligen Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble (CDU) und Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt (CSU) angestrebte weitreichende Privatisierung der Bundesfernstraßeninfrastruktur wurde zunächst im Vorfeld des Kabinettsbeschlusses vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) und später im Gesetzgebungsverfahren auf Druck der SPD-Bundestagsfraktion deutlich entschärft. Ob diese weitreichenden Änderungen am ursprünglichen Gesetzesentwurf in der Regierungskoalition von CDU/CSU und SPD gleichermaßen verhandelbar gewesen wären, wenn es sich um eine eigenständige Reform und nicht um eine komplexe Paketlösung, die kurz vor der Bundestagswahl 2017 nicht nochmals aufgeschnürt werden sollte (vgl. *Renzsch* 2017, S. 767), gehandelt hätte, ist zumindest zu hinterfragen.

Die dritte Anschlussmöglichkeit verortet die Untersuchungsergebnisse im Kontext der allgemeinen Entwicklungen des bundesdeutschen Föderalismus. Besonders vielversprechend könnten in diesem Fall vergleichende Fallstudien zur Entwicklung in anderen Politikfeldern mit (vormals) hierarchischer Politikverflechtung sein, um politikfeldspezifische Muster des Verflechtungswandels herauszuarbeiten und die gewonnenen Einsichten für die Theorieentwicklung nutzbar zu machen (vgl. *Benz* 2016, S. 48). Um solche Wandlungs- und Wirkungsbeziehungen im bundesdeutschen Föderalismus analysieren und theoretisieren zu können, bedarf es zunächst jedoch einer sorgfältigen Deskription der zu vergleichenden Untersuchungsgegenstände.

Anmerkungen

- 1 Die Autoren waren im Jahr 2015 als Mitarbeiter eines Beratungsunternehmens für das damalige Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, unter anderem auch zur Reform der Bundesfernstraßenverwaltung, tätig. Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Sichtweise der Autoren wieder. Alle in diesem Beitrag verwendeten Informationen stammen aus öffentlich zugänglichen Quellen. Für hilfreiche Hinweise danken wir Reinhold Lock und den anonymen Gutachtern/-innen.
- 2 Dies wurde nötig, da das Finanzausgleichsgesetz Ende Dezember 2019 außer Kraft tritt und somit „ein verfassungswidriger Zustand eingetreten [wäre]“ (*Benz* 2017, S. 64).
- 3 Für eine ausführliche Diskussion der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen siehe die entsprechenden Beiträge in *EZFF* 2017.
- 4 In der neuen Fassung von Artikel 90 Abs. 1 GG heißt es: „Der Bund bleibt Eigentümer der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs“. Die alte Fassung des Artikels 90 Abs. 1 GG wies den Bund als „Eigentümer der bisherigen Reichsautobahnen und Reichsstraßen“ aus.
- 5 Die Einführung der Lkw-Maut erfolgte im Jahr 2005 mit dem Ziel, den Bundesfernstraßenbau nutzerfinanziert zu realisieren. Zunächst waren nur die Bundesautobahnen mautpflichtig. Seither wurde die Lkw-Maut in mehreren Stufen ausgedehnt. Seit dem 01.07.2018 sind alle Bundesfernstraßen für Lkws ab 7,5 Tonnen Gesamtgewicht mautpflichtig. Durch die Ausdehnung der Mautpflicht und die Anpassung der Mautsätze rechnet das BMVI im Zeitraum von 2018 bis 2022 mit jährlich rund 7,20 Mrd. Euro an Mauteinnahmen (vgl. *BMVI* 2018a).

- 6 In einigen Fällen, z.B. im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit, übernimmt der Bund anteilig auch die Verwaltungsausgaben. In der Praxis gestaltet sich die Abgrenzung zwischen Verwaltungs- und Zweckausgaben schwierig.
- 7 Von seinen Befugnissen zur Festlegung Allgemeiner Verwaltungsvorschriften hat der Bund im Bereich der Straßenbauverwaltung nur geringen Gebrauch gemacht. In zwei Fällen hat die Bundesregierung gemeinsam mit dem Bundesrat Allgemeine Verwaltungsvorschriften (AVV) verabschiedet. Die erste und zweite AVV Fernstraßen wurden aber zuletzt in den 1950er Jahren modifiziert (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 17).
- 8 Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben können sich die Länder auch der Projektmanagementgesellschaft Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES), die sich im Besitz von zwölf Ländern und des Bundes befindet, bedienen (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 10f.). Die zukünftige Rolle der DEGES war nicht Regelungsgegenstand des Gesetzespakets.
- 9 Für eine ältere Übersicht über die unterschiedlichen Organisationsstrukturen der Straßenbauverwaltungen in den Ländern siehe *BWV* 2004.
- 10 Die Teilnetz-ÖPP dürfen sich nach der einfachgesetzlichen Regelung nur auf einzelne Vorhaben mit einem Gesamtumfang von bis zu 100 Kilometern erstrecken (vgl. § 5 Abs. 2 InfGrGG).
- 11 Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Personalübergangs von den Straßenbauverwaltungen der Länder auf die IGA bzw. das FBA sind im Fernstraßen-Überleitungsgesetz (FernstrÜG) geregelt.
- 12 *Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier* hat diese einfachgesetzliche Rückübertragungsmöglichkeit kritisiert und Zweifel geäußert, ob diese „mit der in Artikel 90 Abs. 2 GG angeordneten bundeseigenen Verwaltung der Bundesautobahnen vereinbar ist“ (*Bundespräsident* 2017). Bund und Länder streben derzeit (Stand September 2018) eine grundgesetzliche Absicherung an (vgl. BR-Drucksache 165/18).
- 13 Die IGA wird auch für das Finanzmanagement der Bundesstraßen zuständig sein (§ 5 Abs. 3 InfGrGG).
- 14 In der Literatur zur europäischen Integration wird der Begriff ‚differenzierte Integration‘ verwendet, um Formen uneinheitlicher Kompetenzübertragung, sei es sektoraler oder territorialer Art, von der dezentralen Ebene (Nationalstaaten) auf die zentrale Ebene (Europäische Union) zu charakterisieren (vgl. *Schimmelfennig/Leuffen/Rittberger* 2015). Anstelle des Begriffs ‚Integration‘ wird in diesem Beitrag auf den in der deutschen Föderalismusforschung üblichen Begriff der ‚Zentralisierung‘ zurückgegriffen.
- 15 So ist davon auszugehen, dass Länder, die sich für die Bundesauftragsverwaltung der Bundesstraßen sowie die landeseigene Kompetenz bei der Durchführung der Planfeststellung und -genehmigung entscheiden, ein höheres Maß an Handlungsautonomie gegenüber dem Bund besitzen als Länder, die beide Kompetenzen an den Bund abtreten (siehe Kapitel 4). Nach bisherigem Kenntnisstand (Stand September 2018) ist davon auszugehen, dass zumindest kein Flächenland von der Option Gebrauch machen wird, die Bundesstraßen in die bundeseigene Verwaltung zu übergeben.
- 16 Zu den Mauteinnahmen zählt auch die Infrastrukturabgabe („Pkw-Maut“), die noch in der aktuellen Wahlperiode des Deutschen Bundestages, d.h. bis spätestens 2021, eingeführt werden soll (vgl. *Spiegel Online* 2018).
- 17 Der zweite Fernstraßenausbauplan „war nicht von objektiven Zielen und Verfahren, sondern von einer Strategie der Maximierung des Budgets und der Projekte im Straßenbau geprägt“ (*Heuser/Reh* 2016, S. 244) und wurde aufgrund der globalen Rezession infolge der ersten Ölkrise 1973/1974 nicht realisiert. Mit dem revidierten Fernstraßenbedarfsplan von 1976 intensivierte der Bund seine Steuerungsansprüche gegenüber den Ländern (vgl. ebd., S. 245-246). Durch das Instrument der Kostenwirksamkeitsanalyse (KWA) sollte die Bedarfsplanung der Finanzplanung angepasst und eine kriteriengeleitete Priorisierung der durch die Länder angemeldeten Projekte erfolgen. Zudem wurde der Projektrahmen deutlich verringert und es wurden inhaltliche Prioritäten für die Entwicklung der Bundesfernstraßeninfrastruktur (u.a. Substanzerhalt des vorhandenen Netzes, Erschließung strukturschwacher Gebiete) definiert.
- 18 Die etwa von der *Bodewig-II-Kommission* (vgl. 2016, S. 82ff.) vorgeschlagene Optimierung und Weiterentwicklung des bestehenden Systems der Bundesauftragsverwaltung zu einem System der Bundesauftragsverantwortung wird mit Verweis auf die fehlende Möglichkeit der „Synchronisierung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand“ (BR-Drucksache 814/16, S. 6) – ohne tiefergehende Betrachtung – als nicht zielführend verworfen. Andere Alternativen, wie etwa in den Gutachten des *BWV* (vgl. 2004, S. 43 ff; 2017, S. 21ff.) dargestellt, werden nicht gewürdigt.
- 19 So dürfte die Bedarfsanmeldung zum BVWP für die Bundesautobahnen zukünftig durch die IGA erfolgen und dadurch bedarfsgerechter und an den Prioritäten des Bundes ausgerichtet sein. Zudem ent-

- fällt die Problematik, dass durch strategisches Baumanagement der Länderverwaltungen Maßnahmen durch Planungsbeschleunigung/-verlangsamung nach Eigeninteresse der Länder anstatt nach Priorisierung des Bundes realisiert werden.
- 20 Während bei der IGA durch die länderübergreifende Organisation Querschnitts- und Spezialaufgaben gebündelt werden können, werden kurz- und mittelfristige Kapazitätsausgleiche für die Straßenbauverwaltungen der Länder zukünftig deutlich erschwert. Dies dürfte dazu führen, dass die Länder aufgrund der Intensivierung bereits bestehender Personalengpässe (vgl. *Beckers u.a.* 2016, S. 18) weitere Planungsleistungen an private Architektur- und Ingenieurbüros vergeben. Diese Praxis einer hohen Fremdvergabequote führte in der Vergangenheit vielfach dazu, dass die Leistungen von den Bauverwaltungen, teils aufgrund des fehlenden Know-hows, teils aufgrund fehlender personeller Kapazitäten, nicht ausreichend kontrolliert und bei Schlechtleistungen keine Schadenersatzansprüche geltend gemacht wurden (vgl. *BWV* 2014, S. 6). Im Bereich des Betriebsdienstes existiert bereits heute in allen Ländern im Grundsatz eine aufbauorganisatorische Trennung zwischen Autobahnmeistereien und den sonstigen Straßenmeistereien, jedoch werden aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten einzelne Abschnitte straßenklassenübergreifend betreut. Vereinzelt existieren auch Master- und Mischmeistereien, die für alle Straßenklassen zuständig sind. Diese straßenklassenübergreifenden Synergien dürften aufgrund der zukünftig strikt geteilten Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nicht mehr zu realisieren sein.
 - 21 Durch die Einheit von Anhörungs-, Planfeststellungs- und Plangenehmigungsbehörde beim FBA entfallen zudem die Notwendigkeit einer gesonderten Stellungnahme der Anhörungsbehörde und deren Vorlage an die Planfeststellungsbehörde. Dies könnte zu kürzeren Verfahrenszeiten und zu Effizienzgewinnen führen, da beide Funktionen in den Ländern unterschiedlich organisiert sind und teilweise von verschiedenen Behörden wahrgenommen werden (vgl. *Beauftragter für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung* 2012, S. 76ff.).
 - 22 Diese Einschätzung beruht auf einer Ausarbeitung der *Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages* aus dem Jahr 2008 mit dem Titel „Weisungsbefugnisse des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt“. Dort heißt es: „Im Rahmen des eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahrens kann der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durch Weisungen auf die vom Eisenbahn-Bundesamt zu treffende Planabwägungsentscheidung Einfluss nehmen. Grundsätzlich zulässig wäre auch eine Weisung, mit der das Eisenbahn-Bundesamt angewiesen würde, zu einem bestimmten Abwägungsergebnis zu kommen“ (*Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* 2008, S. 2). Es ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse der Ausarbeitung grundsätzlich auch für das FBA Geltung beanspruchen können.
 - 23 In einem Gutachten des *Beauftragten für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung* (vgl. 2012, S. 35) wird der Aufwand für Abstimmungen mit anderen Behörden auf bis zu 20 Prozent des Gesamtaufwandes für die Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten am Verkehrsträger Straße beziffert.
 - 24 Dabei sollte auch beleuchtet werden, weshalb andere Ansätze, wie beispielsweise die vollständige Aufgabe der Bundesauftragsverwaltung durch Abstufung der Bundesstraßen zu Landesstraßen (vgl. *BWV* 2004, S. 43ff.; *Wissenschaftlicher Beirat BMVBS* 2006, S. 102ff.), nicht realisiert worden sind.

Literatur

- Bandelow, Nils C./ Lindloff, Kirstin/Sikatzki, Sven*, 2016: Governance im Politikfeld Verkehr: Steuerungsmuster und Handlungsmodi in der Verkehrspolitik, in: Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hrsg.), *Handbuch Verkehrspolitik*. 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 165-187, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4_8.
- Beauftragter für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*, 2012: Erfüllungsaufwand im Bereich... Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben. Projektreihe Bestimmung des bürokratischen Aufwands und Ansätze zur Entlastung, Berlin. Online verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Download/PlanungsBaurechtInfrastruktur.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 18.09.2018.
- Beckers, Thorsten/Hermes, Georg/Ryndin, Andrej/Weiß, Holger/Becker, Tim/Reuße, Bastian*, 2016: Reformmodelle für die Verwaltungsorganisation sowie die Bereitstellung und Finanzierung bei den Bundesfernstraßen. Eine institutionenökonomische Analyse unter Berücksichtigung (verfassungs-)rechtlicher Aspekte. Gutachten im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs

- e.V. (ADAC). Online verfügbar unter:
https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2016/studie_reformmodelle-bundesfernstrassen_verwaltungsorganisation-bereitstellung-finanzen-v900.pdf,
Stand: 18.09.2018.
- Beckers, Thorsten/Hermes, Georg/Weiß, Holger*, 2017: Die zukünftige Verwaltung der Bundesstraßen nach der Abschaffung der Auftragsverwaltung bei den Bundesautobahnen. Bewertung der Gesetzesvorschläge der Bundesregierung vom 14.12.2016, Ableitung von Änderungsbedarf und Unterbreitung entsprechender Gesetzesvorschläge. Kurzgutachten im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs e.V. (ADAC). Online verfügbar unter:
https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2017/2017_Februar-Gutachten_3-Verwaltung_der_Bundesstrassen-v60.pdf, Stand: 18.09.2018.
- Benz, Arthur*, 2016: Politikverflechtung und Dynamik des Föderalismus, in: Benz, Arthur/Detemple, Jessica/Heinz, Dominic, Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 19-72, DOI: 10.5771/9783845272108-19.
- Benz, Arthur*, 2017: Ein Verteilungskampf, in dem alle gewonnen haben?: Oder ein Tauschgeschäft zum Nachteil von Föderalismus und Demokratie?, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 63-75, DOI: 10.5771/9783845288253-63.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine*, 2015: Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten, in: der moderne staat, 2/2015, S. 237-251, DOI: <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21189>.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, 2004: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, 2014: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über das Kostenmanagement im Bundesfernstraßenbau.
- Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*, 2017: Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Organisationsformen und Finanzierungsvarianten für die Bundesfernstraßen, Stuttgart: Kohlhammer.
- Bundesministerium für Finanzen*, 2017: Monatsbericht des BMF August 2017. Online verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/08/Downloads/monatsbericht-2017-08-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Stand: 18.09.2018.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2016: Bundesverkehrswegeplan 2030. Online verfügbar unter:
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/bundesverkehrswegeplan-2030-gesamtplan.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 18.09.2018.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2018a: Lkw-Maut. Online verfügbar unter: <https://www.bmvi.de/goto?id=237090>, Stand: 18.09.2018.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2018b: Reform der Auftragsverwaltung: Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen. Online verfügbar unter: <https://www.bmvi.de/goto?id=384436>, Stand: 18.09.2018.
- Bundespräsident*, 2017: Bundespräsident Steinmeier unterzeichnet Gesetzespaket zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Pressemitteilung vom 14.08.2017. Online verfügbar unter: <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/08/170814-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html>, Stand: 18.09.2018.
- Eilfort, Michael/König, Jörg*, 2017: Verpasste Chancen der Länderfinanzausgleichsreform, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 76-88, DOI: 10.5771/9783845288253-76.
- Eisenkopf, Alexander*, 2015: Reformmodelle für die Verkehrsinfrastrukturpolitik. Von den öffentlich-privaten Partnerschaften zur Bundesfernstraßengesellschaft. Kurzstudie im Auftrag des ACE Au-

- to Club Europa e.V., Berlin. Online verfügbar unter: https://www.ace.de/fileadmin/user_uploads/Der_Club/Presse-Archiv/Grafiken/OEPP_Studie.pdf, Stand: 18.09.2018.
- Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), 2017: Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, DOI: 10.5771/9783845288253.
- FAZ.NET*, 2017: Keine Autobahn-Privatisierung durch die Hintertür, Artikel vom 22.04.2017. Online verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bundesrechnungshof-keine-autobahn-privatisierung-durch-die-hintertuer-14982755.html>, Stand: 18.09.2018.
- Gamper, Anna*, 2017: Tausch und Reform: Die Änderung des Grundgesetzes 2017, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 114-124, DOI: 10.5771/9783845288253-114.
- Garlichs, Dietrich*, 1980: Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung (Politikverflechtung IV), Königstein: Verlag Anton Hain.
- Heitsch, Christian*, 2001: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Heuser, Tilmann/Reh, Werner*, 2016: Die Bundesverkehrswegeplanung: Anforderungen an die zukünftige Verkehrsinfrastrukturpolitik des Bundes, in: Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hrsg.), Handbuch Verkehrspolitik. 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 237-264, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4_13.
- Kaiser, André*, 2012: Politiktheoretische Zugänge zum Föderalismus, in: Härtel, Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Bd. I, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 165-178, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-642-01573-1_8.
- Kommission „Bau und Unterhaltung des Verkehrsnetzes“*, 2016: Abschlussbericht [Bodewig-II-Kommission], i.d.F. vom 23.02.2016. Online verfügbar unter: https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-02-23-sonder-vmk_kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/16-02-23-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Stand: 18.09.2018.
- Reh, Werner*, 1988: Politikverflechtung im Fernstraßenbau der Bundesrepublik Deutschland und im Nationalstraßenbau der Schweiz. Frankfurt M./Bern/New York/Paris: Lang.
- Renzsch, Wolfgang*, 2017: Vom „brüderlichen“ zum „väterlichen“ Föderalismus: Zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 4/2017, S. 764-772, DOI: 10.5771/0340-1758-2017-4-764.
- Rudzio, Wolfgang*, 2015: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 9., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden: Springer VS, DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-06231-6>.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bern/Schnabel, Fritz*, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg i.Ts.: Scriptor Verlag.
- Scharpf, Fritz W.*, 1978: Die Theorie der Politikverflechtung: Ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Joachim-Jens Hesse (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 21-31.
- Schimmelfennig, Frank/Leuffen, Dirk/Rittberger, Berthold*, 2015: The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation, in: Journal of European Public Policy, 22:6, S. 764-782, DOI: 10.1080/13501763.2015.1020835.
- Schwedes, Oliver/Ruhrort, Lisa*, 2016: Länderverkehrspolitik, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.), Die Politik der Bundesländer. Wiesbaden: Springer VS, S. 209-232, DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-658-08303-8_10.
- Seiler, Christian*, 2017: Flucht in die Intransparenz: Zur Neuordnung der Finanzaufteilung zwischen Bund und Ländern, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 52-62, DOI: 10.5771/9783845288253-52.

- Spiegel Online*, 2016: Autobahnen könnten doch privatisiert werden, Artikel vom 07.12.2016. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/privatisierung-von-autobahnen-gutachten-sieht-chancen-fuer-regierungsplaene-a-1124742.html>, Stand: 18.09.2018.
- Spiegel Online*, 2018: Pkw-Maut kommt in dieser Legislaturperiode, Artikel vom 18.04.2018. Online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/pkw-maut-wird-in-dieser-legislaturperiode-eingefuehrt-a-1203596.html>, Stand: 18.09.2018.
- Stern Online*, 2017: Dobrindt darf über Standort von neuer Superbehörde entscheiden, 04.01.2017. Online verfügbar unter: <https://www.stern.de/politik/deutschland/alexander-dobrindt-darf-ueberstandort-von-superbehoerde-entscheiden-7265688.html>, Stand: 18.09.2018.
- Veit, Silvia*, 2010: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, DOI: 10.1007/978-3-531-92191-4.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute*, 2003: Politikverflechtung im vereinigten Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, DOI: 10.1007/978-3-322-97107-4.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, 2006: Neuorganisation der Zuständigkeiten im Bereich der Bundesfernstraßen. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom September 2006, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 77, Heft 2, S. 81-104.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur*, 2017: Infrastrukturgesellschaft Verkehr – Gestaltungs- und Privatisierungsoptionen, in: Wirtschaftsdienst, 4/2017, S. 261-165.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, 2008: Weisungsbefugnisse des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung gegenüber dem Eisenbahn-Bundesamt. Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 313/08. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/417678/9f53aff9294ad284ebe292f012573efc/wd-3-313-08-pdf-data.pdf>, Stand: 18.09.2018.
- Zintl, Reinhard*, 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, S. 97-146.

Anschriften der Autoren dieses Beitrags:

Torben Fischer, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrbereich Systemanalyse und Vergleichende Politikwissenschaft, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Politikwissenschaft und Japanologie, Emil-Abderhalden-Str. 26/27, 06108 Halle (Saale)

E-Mail: torben.fischer@politik.uni-halle.de

Dipl.-Pol. Malte Pennekamp, Senior-Berater und Projektleiter, BSL Managementberatung GmbH, Am Winterhafen 2, 55131 Mainz

E-Mail: office@bsl-mb.com

Weert Canzler

Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende

Zusammenfassung

Die Energiewende umfasst neben dem Ausstieg aus der Kernkraft eine weitgehende Dekarbonisierung aller Energiesektoren, einen Anteil von Erneuerbaren Energien (EE) von mindestens 60 Prozent am Gesamtenergieverbrauch sowie eine dramatische Steigerung der Energieeffizienz bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts. Sie bedeutet einen Paradigmenwechsel von einem anbieterzentrierten fossilen Energiesystem mit wenigen Großkraftwerken hin zu einem verteilten und nur bedingt steuerbaren Energiesystem auf der Grundlage fluktuierend einspeisender Photovoltaik- und Windenergieanlagen. Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende folgt diesem neuen Paradigma. Eine entscheidende Herausforderung besteht darin, die dauerhafte und breite gesellschaftliche Akzeptanz der Energiewende sicherzustellen. Denn die künftige Energieversorgung wird „sichtbarer“, der benötigte Flächenbedarf für EE-Anlagen wird steigen. Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende ist vor diesem Hintergrund keine exklusive Aufgabe von Netzexperten und Energietechnikern, sondern sie bedarf einer Berücksichtigung der Interessen und des Engagements möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger. Hierfür bietet ein dezentrales Infrastrukturmodell wie der „zelluläre Ansatz“ eine viel versprechende Perspektive. Allerdings sind die Voraussetzungen für eine breite materielle Partizipation und eine flexible Governance erst noch zu schaffen.

Schlagerwörter: Dekarbonisierung, Akzeptanz, zellulärer Ansatz, Prosuming, flexible Governance

Abstract

The implementation of the energy transition from an infrastructural perspective

The German “Energiewende” aims at phasing out nuclear energy, decarbonizing all energy sectors, increasing the share of renewables to at least 60 percent of total energy use and dramatically increasing energy efficiency by the mid-21st century. This means a paradigm shift from a provider-centric energy system based on fossil fuels and driven by a few large power plants to a decentralized energy system based on solar and wind energy plants which are difficult to control. The implementation of the Energiewende follows this new paradigm. The important question is whether and to what extent acceptance of the energy transition across a broad range of societal groups can be ensured in the long run. The future energy supply will be more “visible” and the land use requirements for renewable energy systems will increase. Against this backdrop, the implementation is no longer restricted to experts and grid managers, but requires to consider the interests of as well as to engage with a broad range of citizens. A decentralized infrastructure model like the so called “cellular approach” offers promising future prospects. However, conditions are required for participating substantively and governing the transformation process flexibly.

Keywords: Decarbonisation, social acceptance, cellular approach, prosuming, flexible governance

1. Energieinfrastruktur im Wandel: Die postfossile Herausforderung

Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts – vor allem seit den weltweit verstärkten Bemühungen, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur infolge des menschengemachten Klimawandels zu begrenzen – hat der Umbau des Energiesystems und eine Abkehr von fossilen Energieträgern begonnen. Mit dem Umbau des Energiesystems ist ein umfassender Paradigmenwechsel verbunden. Künftig sollen vor allem postfossile Energieträger genutzt werden. Die Wind- und die Solarenergie haben große Potenziale und werden nach Lage der Dinge – vor allem nach einem drastischen Kostenverfall (siehe jüngst *Fraunhofer ISE* 2018) – zukünftig die wichtigsten Quellen der Energieerzeugung sein; die Biomasse hat sich nach einer anfänglichen Boomphase ihren Grenzen angenähert. Statt zentral positionierter Großkraftwerke sollen kleinere und damit dezentral verteilte Energieerzeugungsanlagen für die künftige Energiebereitstellung sorgen (vgl. *Elsner et al.* 2015). Die Sektoren Wärme und Verkehr werden sukzessive elektrifiziert, wobei ab einem EE-Stromanteil von 60-70 Prozent erhebliche Synergieeffekte auf dem Weg der so genannten Sektorkopplung erreicht werden sollen (vgl. *Ausfelder et al.* 2017). Schließlich soll die zur Verfügung stehende Energie auch noch wesentlich effizienter eingesetzt werden. Diese Ziele bedeuten technisch und nicht zuletzt auch infrastrukturell, dass zum einen der Trend von zentralen hin zu dezentralen Erzeugungsanlagen und Lagereinheiten verstärkt wird und zum anderen aus einer bisher einzig und allein unidirektionalen Distribution – vom Erzeuger hin zum Verbraucher¹ – eine bi- oder sogar multidirektionale Verteilung wird

Die anstehende Transformation ist also fundamental, sie betrifft nicht nur einzelne Bevölkerungsgruppen oder Branchen. Im Folgenden soll daher die Frage behandelt werden, wie eine breite Akzeptanz dieser umfassenden Energiewende auf Dauer gesichert werden kann. Dafür werden die bisherigen energiepolitischen Partizipations- und Förderstrategien vertieft betrachtet und insbesondere die Chancen und potenziell kontraproduktiven Effekte des Prosumings analysiert. Hintergrund einer solchen Partizipationsanalyse ist die absehbar zunehmende Wirksamkeit energieinfrastruktureller Eingriffe in die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger. Der Umbau des Energiesystems mit seinen raumgreifenden und das bisherige Landschafts- und Stadtbild erheblich verändernden Erzeugungsanlagen einerseits und einem Um- und Ausbau der Übertragungs- und Verteilnetze sowie neuer Speicher andererseits tangiert weit mehr Bürgerinnen und Bürger als früher. Auch ändert sich die Finanzierungslogik grundlegend, wenn hohen kurz- und mittelfristigen Installationskosten nur noch geringe langfristige Betriebskosten gegenüberstehen. Vollkommen zurecht spricht einer der beiden Vorsitzenden der von Kanzlerin Merkel 2011 nach der Mehrfachkernschmelze von Fukushima eingesetzten „Ethikkommission“, Klaus Töpfer, auch von einer „Gemeinschaftsaufgabe“, die die Energiewende darstellt. Es ist darüber hinaus auch eine Langzeitaufgabe, denn eine Umwälzung des Energiesystems ist mit Investitionen, aber auch mit Abschreibungen verbunden, die nach Jahrzehnten zählen (*Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung* 2011).

Die Herausforderung einer Transformation des Energiesystems in eine postfossil gespeiste und in einem hohen Maße dezentral strukturierte zukünftige „Energiewirtschaft“ irritiert die traditionelle Energiewirtschaft nachdrücklich. Verstärkt wird diese Transformation durch eine gerade erst begonnene Digitalisierung, die – etwa über den

Einsatz dezentraler Datenbanken via Blockchain – die Transaktionskosten für kleinvolumige und kurzzeitige Energiekontrakte zwischen Erzeugern und Verbrauchern drastisch senkt und dabei auf das Testat einer „dritten Instanz“ verzichten kann. Die Branche befindet sich inmitten eines tiefgreifenden Umbruchs, die Stromwirtschaft ist von einigen schmerzhaften Friktionen bereits voll erfasst (vgl. *Prätorius* 2017, S. 119ff.).

Die technisch induzierten Veränderungen des Energiesystems und seine klimapolitisch intendierte Dekarbonisierung machen die Energiewende zu einem konfliktreichen und beschäftigungs-, aber auch regionalpolitisch ambivalenten Projekt. Dequalifizierungen und Arbeitsplatzverluste stehen neuen Innovationschancen und Potenzialen einer vertieften regionalen Wertschöpfung gegenüber. Die Anpassung der bisher auf die Sicherung einer zentralistisch-fossilen Energieversorgung ausgelegten Rahmenbedingungen – von der Netzentgeltsystematik über eine Internalisierung der klimaschädlichen externen Effekte bis zur Regulierung von Eigenverbrauch und Mieterstrommodellen – entscheidet über den Erfolg oder Misserfolg der Energiewende. Je stärker der Ausbau der EE-Anlagen sowie der Netzinfrastuktur und der Speichereinheiten, desto „sichtbarer“ wird das Energiesystem für viele Bürgerinnen und Bürger. Ein auf Windenergie- und Solaranlagen beruhendes Energiesystem braucht viel Platz und dringt sukzessive in mehr und mehr natürliche und gebaute Landschaften ein. Eine dauerhafte soziale Akzeptanz einer dezentral-postfossilen Energiewende dürfte davon abhängen, ob die Bürgerinnen und Bürger nicht nur die Kosten und Belastungen der Transformation zu tragen haben, sondern von den Chancen und langfristigen Entlastungen profitieren. Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende ist vor diesem Hintergrund keine exklusive Aufgabe von Netzexperten und Energietechnikern. Sie bedarf einer Berücksichtigung der Interessen und des Engagements möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger und einer sektorübergreifenden und innovationsfördernden Regulierung, die sich von ihrem überkommenen technokratischen Versorgungsauftrag zugunsten einer flexiblen Governance löst.

Die Forderung nach mehr Beteiligungschancen der Bürgerinnen und Bürger an der Ausgestaltung der Energiewende und ebenso die Forderung nach einer fairen Lasten- und vor allem Kostenverteilung des Umbaus des Energiesystems haben auch eine normative Dimension. Sie berühren jedoch darüber hinaus die legitimatorischen Grundlagen und die energie- bzw. volkswirtschaftliche Rationalität des gesamten Transformationsprozesses. Entsprechend umstritten und interessenbesetzt waren und sind die energiepolitischen Auseinandersetzungen um die gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Neben der Versorgungssicherheit sind die Bezahlbarkeit und die Wettbewerbsfähigkeit sowie Wachstum und Beschäftigung zentrale Ziele der Energiepolitik der Bundesregierung (vgl. *BMWi* 2018, S. 11). Diese Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis sowohl zu einer weiteren Zunahme von dezentralen EE-Anlagen in privater Hand als auch zu Sektorkopplungsinnovationen, die in einem frühen Stadium unvermeidlich einen experimentellen Charakter haben. Beide gelten als nicht kostenoptimal und als potenzielle Risiken für die Versorgungssicherheit (vgl. *Sinn* 2017). Außerdem werden höhere Selbstversorgungsanteile als doppelt problematisch gesehen, weil sie meistens zulasten der Grundversorger, oftmals der Stadtwerke vor Ort, gehen und zudem einen teilweisen Ausstieg aus der Umlagefinanzierung der Netzinfrastuktur bedeuten. Sich selbst versorgende Bürger gelten in dieser energiepolitischen Perspektive als Unsicherheitsfaktoren, zumal das Vergütungssystem nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) keine Anreize für ein netzdienliches Einspeiseverhalten setzt (z. B. *IW/EWI* 2014, S. 68f).

2. Die Energiewende in Deutschland – Anspruch, Stand und Defizite

Die Energiewende in Deutschland wird oft auf den Ausstieg aus der Kernenergie verkürzt. Sie ist jedoch viel weitgehender. Neben dem Plan, das letzte Kernkraftwerk im Jahr 2022 zu schließen, gehören zur Energiewende ebenso eine fast vollständige Dekarbonisierung aller Energiesektoren, ein EE-Anteil von mindestens 60 Prozent am Gesamtenergieverbrauch sowie eine Steigerung der Energieeffizienz um 50 Prozent bis spätestens 2050. Das wurde im Klimaschutzplan der Bundesregierung vom Herbst 2016 erneut bestätigt (vgl. *Bundesregierung* 2016). Es geht um einen kompletten Umbau des Energiesystems einer Industriegesellschaft, die jahrzehntelang auf den Einsatz von fossilen und nuklearen Energieträgern sowohl bei der Stromerzeugung als auch im Verkehr und in der Wärmeversorgung von Gebäuden gesetzt hat.

Die lange zeitliche Perspektive der Energiewende charakterisiert das Politikfeld. Das ist noch kein Alleinstellungsmerkmal, auch andere infrastrukturbezogene Politikfelder wie die Verkehrspolitik und auch der Wohnungs- und Städtebau sind langfristig ausgelegt und die damit verbundenen Kosten-Nutzen-Rechnungen sind ebenfalls auf mehrere Jahrzehnte kalkuliert. Die mit der Industrialisierung aufgebauten großtechnischen Systeme bedurften generell umfassender und langfristiger Planung (*Hughes* 1983). Oft unterlagen sie daher entweder direkter staatlicher Interventionen oder einer strengen Regulierung. In der Stromwirtschaft waren garantierte Gebietsmonopole oft das Mittel der Wahl. Die zentrale fossile Stromwelt hat zu starken Pfadabhängigkeiten geführt (*Fouquet* 2016). Diese wirken in der begonnenen Transformationsphase hemmend und sind die Ursache für heftige Konflikte zwischen „Incumbents“ und „Challengern“ (*Geels* 2002).

Voraus geht dem gegenwärtigen Umbruch im Übrigen eine Latenzphase der Energiewende, deren Beginn in Deutschland im zunächst lokalen Widerstand gegen den Neubau von Atomkraftwerken lag. Aus diesem Widerstand entwickelte sich eine sich politisch und wissenschaftlich professionalisierende Gegenexpertise, die ihren organisatorischen Niederschlag in Bürgerinitiativen einerseits und in Institutsgründungen wie dem Öko-Institut Freiburg andererseits fanden (siehe ausführlich: *Morris/Jungjohann* 2016, S. 15ff. und *Radkau* 2011, S. 209ff.). Aus dem Öko-Institut stammt auch der Begriff der „Energiewende“, er betitelte eine programmatische Schrift des Institutes aus dem Jahr 1981 (*Krause/Bossel/Müller-Reißmann* 1981). In diesem Umfeld wurden erste Forschungen und Pilotvorhaben zur Nutzung von Photovoltaik (PV)-Modulen und Windrädern initiiert. So konnte Know-how gesammelt und eine alternative energiewirtschaftliche und -politische Wissensbasis aufgebaut werden. Die Anti-Atom-Bewegung war der Humus für eine energietechnische Innovationskultur, die in Nischen von Hochschulen und Institutsneugründungen vor allem Photovoltaik- und Windenergieprojekte realisierte.

Nicht zu unterschätzen für die hohe Entwicklungsdynamik der Wind- und Solartechnik und für ihre steile Lernkurve in den letzten 25 Jahren sind förder- und energiepolitische Initiativen, die vor allem auf Bundesebene von einigen wenigen Parlamentariern vorangetrieben und z. T. mit erheblichem persönlichem Engagement in den Ministerien umgesetzt wurden (vgl. *Hirschl* 2008 und *Rosenkranz* 2014). Wichtige Impulse für die Entwicklung der EE-Techniken brachten förderpolitische Entscheidungen, die zunächst kaum beachtet wurden und nur symbolische Bedeutung zu haben schienen. Dazu gehört das 1.000-Dächer-Programm, das im Jahr 1990 vom Forschungsministerium initiiert wurde und einen Zuschuss von 70 Prozent der Installationskosten für netz-

gekoppelte private Aufdachanlagen bis zu 5 Kilowatt peak vorsah. Mit einem Jahr Abstand trat das Stromeinspeisungsgesetz in Kraft, das die Stromnetzbetreiber dazu verpflichtete, den Strom aus EE-Anlagen abzunehmen und dafür einen Mindestpreis zu vergüten. Als folgenreich erwies sich das 1999 von der rot-grünen Bundesregierung beschlossene EEG, in dem eine attraktive Einspeisevergütung für Photovoltaik-, Windenergie- sowie Biogasanlagen festgelegt wurde. Die garantierte Laufzeit von 20 Jahren für die jeweilige Einspeisevergütung gab privaten Investoren Planungssicherheit. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich eine mittelständisch geprägte neue Branche, Solarmodul- und Wechselrichterhersteller und auch Windenergieanlagenbauer wuchsen schnell und bauten Produktionskapazitäten auf, mit denen beachtliche Skaleneffekte erreicht werden konnten. Die Preise für EE-Anlagen sanken drastisch und damit auch die Gestehungskosten von EE-Strom (siehe im Überblick *Agora Energiewende* 2018).

Trotz teils heftiger Kritik an der Förderhöhe und einer verzögerten Anpassung der Vergütungssätze war und ist das EEG ein erfolgreiches Gesetz zur Einführung und Förderung der EE. Es ist kein Zufall, dass es weltweit als Vorlage für eine ganze Generation von Gesetzen zur Einführung von EE verwendet wurde. Mehr als einhundert Länder haben das EEG mehr oder weniger kopiert. Es war sicherlich ein Geburtshelfer für den Siegeszug der EE weltweit (vgl. *IEA* 2016). Nach mehreren Novellen und dem Erreichen der sogenannten *Grid parity* von Solar- und Windstrom, also einer Kostengleichheit bei den Gestehungskosten gegenüber den konventionellen Stromerzeugern, steht das EEG allerdings vor seinem Ende bzw. es verändert seinen Charakter grundlegend. Seit 2017 werden garantierte Einspeisevergütungen nur noch für kleine EE-Anlagen gewährt. Für alle größeren Anlagen gelten Ausschreibungsregeln.

Ende 2017 lag der EE-Anteil am Stromverbrauch in Deutschland bei mehr als 36 Prozent (*Agora Energiewende* 2018). Allerdings ist die Energiewende bisher lediglich eine Stromwende. Bei den anderen Sektoren ist die Dekarbonisierung in weiter Ferne, im Wärme- bzw. Kältebereich liegt der EE-Anteil bei guten 12 Prozent mit einer nur geringen Wachstumsdynamik. Im Verkehr stagniert er seit Jahren bei 5 Prozent (ebenda). Gerade der Verkehr ist aus klimapolitischer Sicht ein großes Problem, dort hat es in den letzten 25 Jahren keine Fortschritte gegeben. Die klimarelevanten CO₂-Emissionen sind so hoch wie 1990. Die Gründe dafür sind eine Zunahme beim Verkehrsaufwand sowie Reboundeffekte insbesondere beim motorisierten Individualverkehr (vgl. *Santarius* 2012). Der Druck auf die Autoindustrie, endlich die Antriebswende und einen Einstieg in effiziente Mobilitätsdienstleistungen anzugehen, steigt rapide (vgl. *Canzler/Knie* 2017, S. 153f.). Bisher sind alle Versuche einer Verkehrswende, etwa durch die seit 2008 von der Bundesregierung verfolgte Elektromobilitätsstrategie, gescheitert: „Dazu fehlen aktuell jedoch die notwendigen politischen Rahmenbedingungen, im Ergebnis wird die Entwicklung von ökonomischen Partikularinteressen bestimmt, während das Gemeinwohlinteresse einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung nachrangig behandelt wird“ (*Schwedes* 2018, S. 79). Eine aktive Verkehrspolitik, die mehr anstrebt als eine Anpassung der Infrastrukturinvestitionen an die ungebrochene Wachstumsdynamik vor allem im privaten und gewerblichen Straßenverkehr, gibt es nicht.

3. Die Mehrfachherausforderung der Stromwende

Die ausbleibenden Erfolge in der Dekarbonisierung des Wärme- und vor allem des Verkehrssektors sind klimapolitisch hochproblematisch. In beiden Sektoren werden ca. 54 Prozent aller Treibhausgase in der Bundesrepublik emittiert (vgl. *Umweltbundesamt* 2016). Die Energiewende ist bisher nur eine Stromwende. Hier sind die ersten Schritte in eine postfossile Energiezukunft gemacht. Die Anteile fluktuierend einspeisender Solar- und Windenergieanlagen haben nunmehr ein Niveau erreicht, das die bestehende Infrastruktur vor große Herausforderungen stellt. Die Belastungen für das Stromnetz sind gewachsen, zunehmend werden – auf dem Wege des sogenannten *Redispatchings* – Erzeugungsanlagen kurzfristig vom Netz genommen, um Engpässe zu vermeiden und Blackouts zu verhindern. Die *Redispatching*-Kosten, die vor allem aus der Erstattung nicht-realisierten Erlöse für die abgeschalteten Stromproduzenten bestehen und über die Netznutzungsentgelte auf die Stromkunden umgelegt werden, steigen von Jahr zu Jahr und dürften schon bald ein Milliardenvolumen erreichen. In der jüngeren energiewirtschaftlichen Diskussion werden jedoch die Vorteile von Speicheroptionen, insbesondere angesichts eines rapiden Verfalls der Batteriespeicherkosten, betont (z. B. von *Zerrahn et al.* 2018).

Energiepolitisch und -wirtschaftlich gilt nach wie vor der Aus- und Neubau von Übertragungsnetztrassen als kostengünstigste Flexibilitätsoption. Sie sei daher dringend geboten, um vor allem den Transport von Windstrom aus dem Norden und Osten in die Verbrauchszentren im Süden und Westen zu ermöglichen (vgl. *Bundesnetzagentur* 2014 und *Canzler et al.* 2016). Gefordert werden nicht nur Lückenschlüsse und Leitungsverstärkungen zur Leistungserhöhung des Übertragungsnetzes, sondern auch ganz neue Trassen.

Zweifel an der Umsetzung der ambitionierten Ausbaupläne der Bundesnetzagentur sind jedoch angebracht. Angesichts massiver Proteste von Anrainern und Anrainerinnen beim Ausbau der Übertragungsleitungen und eines damit zusammenhängenden erheblichen Zeitverzugs bei der Umsetzung des Netzausbauplanes einerseits und einer teilweise großen Kostendegression bei Speichern (vgl. *Nykvist/Nilsson* 2015 und *Fraunhofer ISE* 2018) und digitalen Demand-side-Lösungen andererseits werden die anderen Flexibilitätsoptionen zunehmend relevanter.

Der Fokus des energiewirtschaftlichen und –politischen Diskurses über die Stromnetzinfrastruktur verschiebt sich zudem von den Übertragungsleitungen zu den Verteilnetzen, weil neue technische Lösungen aus der Forschungs- und Entwicklungsnische kommen. Insbesondere verspricht die Digitalisierung vielfältige dezentrale Anwendungen (vgl. *Canzler/Knie* 2013 und *DENA* 2016). In den meisten Konzepten der Sektorkopplung, also einer Elektrifizierung der bisher von fossilen Brennstoffen dominierten Sektoren Verkehr und Gebäudewärme, spielen Verteilnetze eine wichtige Rolle. *Smart grids* sind per definitionem dezentral, sie beziehen sich oft auf Areale wie Betriebshöfe, Campi oder Stadtquartiere.

Idealtypisch verbindet sich mit den EE das Konzept des Vereins der deutschen Elektroingenieure (VDE), das den Titel „Zellulärer Ansatz“ trägt (*VDE* 2015). In diesem technischen Konzept werden die Chancen betont, die darin liegen, dass „...das Gleichgewicht zwischen lokaler Erzeugung und Verbrauch auf den niedrigsten machbaren Ebenen angestrebt wird“ (ebenda, S. 61). Vorbild ist die Informationstechnik, die ebenfalls dezentral-zellulär aufgebaut ist und zugleich auf einen effizienten Austausch von Nachrichteneinheiten zwischen den einzelnen Zellen, wo nötig, ausgelegt ist. Tech-

nisch setzt das VDE-Konzept dabei auf verschiedene Energieträger und Speicher wie Strom, Batterien, Gas und Wärme, wie sie in der Sektorkopplung eingesetzt werden. Zwar bleibt das Konzept technisch-abstrakt, jedoch zeigt es jenen bereits genannten Paradigmenwechsel von einem zentralen zu einem dezentralen Energiesystem mit einem entsprechenden Netzdesign.

Bei der Zukunft der Strominfrastruktur geht es neben dem Netzdesign auch um ihre Finanzierung. Erhebliche soziale und auch energiewirtschaftliche Spannungen sind abschbar, denn dezentrale EE-Erzeugungsanlagen laden zum Direkt- und Eigenverbrauch geradezu ein. Prosumer versprechen sich individuelle Vorteile. Jede vor Ort direkt genutzte Stromeinheit muss nicht transportiert und verteilt werden. Gleichwohl ist eine wirkliche Autarkie nur in den wenigsten Fällen sinnvoll. Der volatile Charakter der EE macht eine komplette Eigenversorgung teuer, das volkswirtschaftliche Optimum zwischen Eigenversorgung und netzgestützter Fremdversorgung sollte zudem die Höhe der vom Eigenverbraucher zu entrichtenden Entgelte, Abgaben und Steuern bestimmen. Eine flächendeckende Energieautarkie dürfte in jedem Fall ökonomisch nicht tragfähig sein, energie- und gesellschaftspolitisch wäre sie hochproblematisch.

3.1 Prosuming und Infrastruktur

Die übliche Definition des *Prosumings* betont die Doppeloption von Produktion und Verbrauch. Der Besitzer einer Dach-PV-Anlage ist der Prototyp des Prosumers, denn er kann den Solarstrom selber nutzen oder auch ins Netz einspeisen. Solange die Einspeisevergütungen gemäß EEG hoch waren, gab es keinen Anreiz, den selbst erzeugten Strom auch selbst zu nutzen. Das hat sich geändert. In den letzten Jahren ist nicht nur der Vergütungssatz drastisch gesunken, sondern auch der Preis für Haushaltsstrom gestiegen. Es lohnt sich, möglichst viel selbst erzeugten PV-Strom zu nutzen. Mithilfe von Heimspeichern kann der Eigenverbrauchsanteil auf 60 bis 70 Prozent gesteigert werden. Zusätzlich kann der Eigenverbrauchsanteil mit der Anschaffung eines Elektroautos erhöht werden (vgl. *Agora Energiewende* 2016). In den nächsten Jahren ist bei den stationären Speichern und bei der Elektromobilität mit einem dynamischen Wachstum zu rechnen. Dies ist spätestens dann zu erwarten, wenn die ersten EEG-geförderten Anlagen in größerer Zahl aus der 20-jährigen Garantiezeit für die anfangs hohen Einspeisevergütungen herausfallen; das ist ab dem Jahr 2025 der Fall.

Prosuming mit einem hohen Anreiz für Eigenverbrauch passt gut zum skizzierten zellularen Ansatz, weil so die Erzeugung und die Nachfrage bereits unmittelbar im Haushalt oder mittelbar in lokalen Regelkreisen ausbalanciert werden können. Dennoch ist das *Prosuming* energiewirtschaftlich nicht unproblematisch. Für eigenverbrauchten Strom benötigen die Prosumer nicht einmal das öffentliche Verteilnetz. Zwar sind sie in aller Regel weiterhin am öffentlichen Stromnetz angeschlossen, doch beziehen sie daraus nur noch einen Bruchteil ihres benötigten Stroms. Damit beteiligen sich die Prosumer auch nur noch zu einem Bruchteil an den Umlagekosten des Stromsystems insgesamt. Sie zahlen nicht nur weniger Netzentgelte, sondern auch weniger Stromsteuer und vor allem weniger EEG-, Kraft-Wärme-Kopplung- und Offshore-Umlage. Die Steuer- und Umlagebestandteile machen ungefähr vier Fünftel des Strompreises aus; entsprechend hoch sind die Einnahmeausfälle für die Finanzierung der Gemeinlasten im Stromsystem. Ein hoher Prosuminganteil bedeutet unter den aktuellen Bedingungen

der Strompreisbildung eine Entsolidarisierung in der weitgehend gemeinschaftlichen Finanzierung der Stromnetzinfrastuktur.

Ein zweiter kritischer Punkt besteht – energiewirtschaftlich betrachtet – in der wahrscheinlich suboptimalen Auslegung der PV-Anlage selbst. Sie wird üblicherweise in der Größe und geografischen Lage so ausgelegt, dass sie mit minimalen Investitionskosten den höchstmöglichen Eigenverbrauch erlaubt. Ob diese Auslegung die vorhandenen Dachflächen voll ausnutzt und damit die Strahlungsenergie optimal verwertet, ist unwichtig. Im volkswirtschaftlichen Interesse liegt jedoch genau das. Angesichts begrenzter Flächen sollten die Einzel-PV-Anlagen nicht kleiner ausfallen als möglich. Auch ist eine systemdienliche Einspeisung volkswirtschaftlich sinnvoll, also eine Einspeisung von PV-Strom zu Zeiten, wenn die Nachfrage hoch ist.

Die Wirkungen eines zunehmenden *Prosumings* sind also ambivalent. Auf der einen Seite entlastet jede selbst genutzte Kilowattstunde die Netze; ein Ausbau und eine aufwändige Ertüchtigung des bisher auf unidirektionale Stromflüsse ausgelegten Stromnetzes kann vermieden werden. Auf der anderen Seite wirkt ein unreguliertes Prosuming unter den Bedingungen der derzeitigen Steuer- und Umlagesätze für jede aus dem Stromnetz bezogene Kilowattstunde entsolidarisierend und ist energiewirtschaftlich nicht systemdienlich. Die sozialpolitischen Risiken sind enorm. Finanziell gutgestellte Eigenheimbesitzer können sich einer gemeinschaftlichen Finanzierung wichtiger Infrastrukturaufgaben entziehen. Dies würde sich im Fall einer Anschaffung eines E-Autos noch einmal verstärken, weil dann zusätzlich die bisher fälligen Mineralölsteuern nicht mehr gezahlt werden müssten. Dieser Effekt betrifft nicht nur Privathaushalte, auch gewerbliche *Prosumer* können sich aus der Umlagefinanzierung von Energieinfrastrukturen verabschieden, wenn sie auf eigenen Flächen EE-Anlagen installieren, um den Eigenverbrauch zu optimieren. Das passiert bereits heute in großem Umfang und wird zunehmen, je günstiger die Erzeugungsanlagen werden bzw. je höher der Strompreis steigt.

3.2 Partizipation und Infrastruktur

Bis 2050 sollen 80 bis 95 Prozent der CO₂-Emissionen in Deutschland im Vergleich zum Jahr 1990 eingespart werden. Das geht nur mit einem massiven Ausbau der EE, dramatischen Effizienzsteigerungen und durch eine Elektrifizierung der bisher fossil befeuerten Verkehrs- und Wärmesektoren. Vor diesem Hintergrund gehen alle Zukunftsprojektionen davon aus, dass vor allem Solar- und Windenergieanlagen in erheblichem Umfang zusätzlich errichtet werden müssen. Allein die Sektorkopplung wird zu einem zusätzlichen Bedarf von elektrischer Energie führen (vgl. *Quaschnig* 2016; *Ausfelder et al.* 2017). Auf der einen Seite wächst der Flächenbedarf enorm, Nutzungskonflikte sind unvermeidbar. Der weitere Neu- und Ausbau von EE-Anlagen und ebenso eine zusätzliche Netzinfrastuktur betreffen eine zunehmende Zahl von Bürgerinnen und Bürgern. Dezentrale Erzeugungsanlagen und neue Übertragungsstrassen brauchen Raum, sie geraten verstärkt in eine Nutzungskonkurrenz mit Siedlungsansprüchen und Naturschutzbelangen. Sie prägen mehr und mehr Landschaften. Grob geschätzt ist damit zu rechnen, dass zwei Prozent der gesamten Flächen der Bundesrepublik Deutschland mit EE-Anlagen belegt werden. Auf der anderen Seite erlaubt der Ausbau von Solar- und Windparks eine bisher nicht gekannte regionale energiewirtschaftliche Wertschöpfung (*IÖW* 2010). Nicht nur die Erzeugung von Strom und die Umsetzung lokaler

Vorhaben zur Sektorkopplung bieten für lokale Akteure neue Geschäftsfelder. Auch neue Energiedienstleistungen insbesondere in *Smart Grids* eröffnen Chancen mit einer auf Dauer stabilen Nachfrage. Sicher sind diese regionalwirtschaftlichen Optionen allerdings nicht, denn es ist keineswegs ausgeschlossen, dass externe Investoren auftreten und den Bürgerinnen und Bürgern lediglich Standarddienstleistungen verkaufen.

Weil ein dezentrales – und zunehmend intersektoral verknüpftes – erneuerbares Energiesystem nicht nur viel Platz braucht und damit auch viel sichtbarer ist, sondern auch verstärkt in die Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger eindringt, bedarf es einer frühen und umfassenden Partizipation. Bisher ist die Zustimmung zur Energiewende hoch, auch ist die Bereitschaft zum Klimaschutz bei vielen Bürgerinnen und Bürgern vorhanden (vgl. Mautz 2014). Allerdings steigt oft die Skepsis, sobald Windparks oder Stromtrassen in unmittelbarer Wohnortnähe errichtet oder ausgebaut werden sollen. Die lokale Akzeptanz von Bauprojekten endet oft dann, wenn eigene Interessen als möglicherweise beeinträchtigt empfunden werden. Die Haltung des „not in my backyard“ ist dort verbreitet, wo Lärmbelästigungen, eine Verschandelung der Landschaft und damit ein drohender Wertverlust der eigenen Immobilie erwartet werden. Da nützen auch die obligatorischen Informationsveranstaltungen und die formalisierten Bürgeranhörungen wenig, zumal diese dem „Beteiligungsparadox“ unterliegen (Kamla-ge/Nanz/Fleischer 2014). Damit ist gemeint, dass „... die Betroffenheit und entsprechend das Interesse der Bürgerschaft dann am höchsten ist, wenn es nur noch geringe Mitwirkungsmöglichkeiten gibt“ (ebenda, S. 202). Das ist beim Trassenbau besonders ausgeprägt, wo auf Bundesebene darüber entschieden wird, ob eine Trasse gebaut werden soll, während auf der regionalen und lokalen Ebene nur noch Details der Trassenführung zur Diskussion stehen.

Neben neuen Formen der politischen Mitwirkung, die dieses Dilemma zu überwinden versucht, und einer höheren Wertschätzung informeller Beteiligungsformen könnte ein Ausweg darin bestehen, den betroffenen Kommunen und konkret auch den besonders betroffenen Bürgerinnen und Bürgern eine Kompensation anzubieten. Darum soll es im Folgenden gehen.

Beim Aus- und Neubau von Übertragungsleitungen sind seit 2011 „Ausgleichszahlungen“ möglich. Die Ergebnisse sind jedoch gemischt; neben rechtlichen Unsicherheiten besteht die Gefahr, dass schon die Ankündigung von möglichen Kompensationszahlungen an betroffene Gemeinden von engagierten Bürgerinitiativen als „Bestechungsversuche“ bewertet werden (vgl. Brechler et al. 2017). Eine alternative Vergünstigung für betroffene Anrainer könnte in einer „materiellen Partizipation“ liegen, beispielsweise durch vergünstigte Energiepreise oder durch die Möglichkeit der finanziellen Beteiligung an Netzinfraststruktur oder EE-Anlagen. Dezentrale Projekte bieten dafür gute Chancen (siehe 100-prozent-erneuerbar-stiftung 2014; Kahla 2014). Diese Idee liegt auch dem Bürger- und Gemeindenbeteiligungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zugrunde, das Windenergie-Investoren in dem windreichen Bundesland zur Auflage macht, mindestens 20 Prozent der Gesellschaftsanteile den Gemeinden und Bürgern an den Windparkstandorten anzubieten (näher: Gotchev 2016, S. 17ff.).

Die materielle Partizipation an der Energiewende findet seit dem 100.000-Dächer-Programm von 1999 und infolge der anfangs hoch attraktiven Einspeisevergütungen insbesondere für PV-Strom bereits seit Jahren statt. Auch haben sich insbesondere in den Jahren 2012 bis 2015 viele Bürgerenergiegenossenschaften gegründet, von denen vor allem im ländlichen Raum Windparks und Biogasanlagen errichtet wurden. Die Bürger-

energie hat vor allem von der Planungssicherheit des EEG profitiert (vgl. *trendresearch/Leuphana Universität Lüneburg* 2013). Auch gab es eine Fülle von Beteiligungsoptionen für zahlungskräftige Kunden vor allem auf dem Grauen Finanzmarkt.²

4. Governance der Energiewende

Das konventionelle fossile Stromsystem und eine auf EE beruhende postfossile Stromwirtschaft sind nicht kompatibel. Weder im Marktdesign noch in der Netzinfrastruktur passen sie zusammen. Der damit verbundene Konflikt prägt die energiepolitische Diskussion auf allen Ebenen, wie Hermann Scheer, einer der Protagonisten der EE und als Bundestagsabgeordneter eine treibende Kraft bei der Durchsetzung des EEG, schon vor einigen Jahren pointiert formulierte: „Der Wechsel zu erneuerbaren Energien ist also unweigerlich ein Konflikt zwischen zwei unterschiedlich funktionierenden Energiesystemen. Erneuerbare Energien erfordern andere Techniken, Anwendungen, Standorte, Infrastrukturen, Kalkulationen, industrielle Schwerpunkte, Unternehmensformen, Eigentumsverhältnisse und vor allem andere rechtliche Rahmenbedingungen!“ (Scheer 2012, S. 63).

Zu diesen rechtlichen Rahmenbedingungen gehören unterschiedliche Regulierungsbereiche, darunter der Einspeisevorrang der EE, wie er als Grundsatz im EEG festgelegt wurde, und eine klimapolitische Festlegung einer umfassenden Dekarbonisierung, die in einem noch zu beschließenden Klimaschutzgesetz mit entsprechenden Sektorzielen und zeitlichen Etappenzielen zu präzisieren ist. Verschiedene Reformvorschläge werden aktuell vor allem vor dem Hintergrund der voraussichtlich verfehlten Klimaschutzziele diskutiert. So wird beispielsweise vorgeschlagen, die steuerliche Behandlung der verschiedenen Energieformen dahingehend zu entwickeln, dass an die Stelle einer Besteuerung von Energieerzeugung die Besteuerung von Schadstoffemissionen tritt (vgl. jüngst: *Edenhofer* 2018). Die wissenschaftliche Diskussion über den Komplex der *carbon taxes* ist bereits älter (vgl. im Überblick: *Baranzini et al.* 2000). So scheint es sinnvoll zu sein, statt der Stromsteuer eine Emissionsabgabe zu erheben. Eine Schlüsselrolle spielt die Bepreisung von Klimagasen, entweder in der Form von handelbaren Emissionszertifikaten, einer Klimagassteuer oder eines Mindestpreises für klimaschädliche Emissionen bzw. einer Kombination dieser unterschiedlichen Instrumente. Der Preis für klimaschädliche Emissionen ist jedoch zu ergänzen durch eine Internalisierung der Kosten auch anderer Schadstoffemissionen wie gesundheitsgefährdende Stoffe sowie der Langfristbelastung der Abfallbeseitigung oder -lagerung.

Eine solche Umstellung von Steuern und Abgaben bei der Stromproduktion würde zum einen die derzeitige – wenn auch labile und mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbundene – Koexistenz von fossilem und postfossilem Stromsystem in kurzer Zeit zugunsten der EE beenden. Mit der konsequenten Umstellung würde ein „*Phasing-out*“ der fossilen Kraftwerke und im Übrigen auch der Verbrennungsmotortechnik im Verkehr sowie der fossil befeuerten Gebäudeheizungen beschleunigt. Zugleich würden Innovationsimpulse vor allem bei Smart-Grid-Architekturen, beim energetischen Bauen bzw. Sanieren und nicht zuletzt in der Elektromobilität gesetzt. Der bisher gebremste Strukturwandel würde an Dynamik gewinnen und dabei auch erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigungsstrukturen nicht nur in der Energiebranche haben.³

Zum zweiten würde ein steuerlicher Mechanismus installiert, der mittel- und langfristig zu sinkenden bzw. versiegenden Einnahmen für die öffentlichen Kassen führt. Das

ist steuersystematisch eine Schwierigkeit und zwingt zu haushaltspolitischen Strukturformen.

Und zum dritten bedarf es einer konsensualen Übereinkunft darüber, wie welche Schäden zu bewerten sind. Eine monetäre Eingruppierung von verschiedenen Schadstoffklassen und der Langfristkosten ihrer Verwendung ist wissenschaftlich kaum zu leisten; zu unterschiedlich sind die Annahmen und die verwendeten Mess- und Schätzmethoden. Die betroffenen Interessengruppen werden alles versuchen, Einfluss darauf zu nehmen. Die Erfahrungen mit gezielten Lobbykampagnen bei der Einführung der Ökosteuer durch die rot-grüne Bundesregierung in den Jahren 1999 und 2000 zeigen dies (vgl. Reiche/Krebs 1999). Auch war die Ausgabe von Verschmutzungsrechten im Zuge der Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) ein lehrreiches Beispiel dafür, wie anfällig solche Prozesse für die Definition von Schadenseffekten sind. Die Geschichte des ETS und die internationalen Erfahrungen mit dem Instrument der CO₂-Steuer legen es nahe, auf Mindestpreise bei Schadstoffemissionen zu beharren (vgl. Baranzini et al. 2000). Bei der Bestimmung ihrer Höhe kann wissenschaftliche Expertise helfen, die tatsächliche Festlegung muss das „Primat der Politik“ leisten.

Schließlich ist neben der Umsteuerung bei der Steuer- und Abgabenbelastung zugunsten der EE die Regulierung des Stromnetzes entscheidend für den Erfolg der Energiewende. Derzeit unterhalten und bewirtschaften private (oder in kommunalem Besitz befindliche) Netzbetreiber das Stromnetz auf Grundlage öffentlicher Konzessionsvergaben und erhalten dafür eine gesetzlich garantierte Vergütung. Da es sich beim Stromnetz um ein natürliches Monopol handelt, spricht vieles dafür, es im öffentlichen Besitz zu halten und seine Nutzungstarife wie auch die Instandhaltung und den Ausbau transparent zu machen und im Sinne der Ziele der Energiewende streng zu kontrollieren. Für die Integration von dezentralen EE-Anlagen sind vor allem die Nieder- und Mittelspannungsnetze von Bedeutung; fast alle PV-Anlagen beispielsweise sind an den lokalen Niederspannungsnetzen angeschlossen. Angesichts des dezentralen Charakters der EE-Anlagen – mit der Ausnahme der Offshore-Windparks – sind lokale Infrastrukturprojekte der Schlüssel für die vielfach beschworene Sektorkopplung (vgl. *acatech* et al. 2017). Das Leitbild der zellularen Netzorganisation unterstützt dabei eine breite – auch materielle – Partizipation. So eröffnen *Smart Grids* Chancen für die Systemintegration von Elektroautos (vgl. *Kriener/Simons* 2017). Die informationstechnischen Voraussetzungen sind eigentlich schon da, wenngleich der notwendige Schub für innovative Dienstleistungen bisher ausgeblieben ist. Die herrschenden Rahmenbedingungen verstellen eine breite Umsetzung.

5. Fazit und Aussichten

Die Bewältigung der Herausforderungen der Energiewende ist anspruchsvoll und erfordert politischen Mut. Die infrastrukturelle Umsetzung ist dabei geprägt von den Besonderheiten fluktuierend einspeisender Windenergie- und Solaranlagen, die bei einem steigenden Anteil mehr Flexibilitätsoptionen erfordern, um eine höhere Volatilität zu vermeiden. Dazu gehören neben Kurz- und Langzeitspeichern auch das Demand-side-Management bis hin zu temporärem Stromverzicht gewerblicher und privater Verbraucher. So grundlegend die Transformation des Energiesystems auch ist, folgt die Entwicklungsdynamik der Energiewende mit dem Ziel der fast vollständigen Dekarbonisierung

und einer Verdoppelung der Energieeffizienz bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts nicht den Vorgaben von Schocks. Es handelt sich im Gegensatz zum Atomausstiegsbeschluss der Bundesregierung vom Frühjahr 2011 nach dem Fukushima-Desaster um einen langfristig und mit realistischen Etappenzielen versehenen Transformationsprozess (siehe zum „post-Fukushima-Schock“: Tosun et al. 2015). Die Gefahr, größere Teile der Bevölkerung „nicht mitzunehmen“, kann verringert werden, wenn zum einen die verbreitete Bereitschaft, „Teil der Energiewende“ sein zu wollen, energiepolitisch aufgegriffen wird. Zum anderen ist eine regulative Öffnung der traditionell getrennten und zudem rechtlich und über technische Normen hochgradig geschützten Energiesektoren – mindestens mit zeitlich und räumlich begrenzten Ausnahmegenehmigungen – nötig, um sowohl technische als auch soziale Innovationen zu ermöglichen.

Der typische dezentrale Charakter der EE und damit ihr erhöhter Flächenbedarf, die Versuchung des Eigenverbrauchs mit der Gefahr einer Entsolidarisierung in der bisher umlagebasierten Netzfinanzierung und die anstehende Elektrifizierung der bisher separierten Sektoren Wärme und Verkehr erfordern eine umfassende Reform der rechtlichen und regulativen Rahmenbedingungen. Die Elemente einer breit angelegten Bürgerbeteiligung reichen vom „systemdienlichen *Prosuming*“ über das verstärkte Engagement kommunaler Unternehmen bis zur „materiellen Partizipation“ von Kommunen und Anwohnern von EE-Erzeugungsanlagen und Netzinfrastrukturen. Dazu gehört aber auch, dass nicht nur Eigenheimbesitzer eine Chance zum *Prosuming* erhalten. Ebenso müssen Mieterinnen und Mieter in den Genuss von „selbst geerntetem“ günstigem Strom kommen können. Mieterstromprojekte bieten diese Option. Das Mieterstromgesetz vom Sommer 2017 gibt zwar nunmehr Rechtssicherheit für Eigentümer und Wohnungsbaugesellschaften, allerdings ist der bürokratische Aufwand für Mieterstrommodelle hoch und es bestehen weiterhin steuerrechtliche Risiken. Schließlich ist das Betätigungsfeld auf das eigene Gebäude bzw. Grundstück beschränkt, damit werden Optimierungsoptionen (beispielsweise durch die Installation von PV-Modulen auf benachbarten Gewerbegebäuden) verschenkt (vgl. Behr 2017).

Schon jetzt wird deutlich, wie ambivalent das *Prosuming* sein kann, zumal der Anreiz zum Eigenverbrauch mit sinkenden Speicherkosten und einer zu erwartenden Zunahme der Elektromobilität wächst. Ein Ausweg aus dieser Ambivalenz kann zum einen in einem Strompreisdesign liegen, das es erlaubt, sich als Prosumer systemdienlich zu verhalten. Das Grundprinzip eines solchen Designs ist die Preisspreizung. Dieses Prinzip ist relevant für alle Flexibilitätsoptionen jenseits des Netzausbaus, es taucht in verschiedenen Konzepten und Studien seit Jahren auf (z.B. bei Matthes 2014 und jüngst auch: DENA 2017). Der Preis für ins Netz eingespeisten Strom muss bei starker Nachfrage so hoch sein können, dass sich eine Investition in eine größere Erzeugungsanlage als für den Eigenverbrauch optimal und sogar ein temporärer Verzicht auf Eigenverbrauch lohnt. Zum anderen bedarf es einer Anpassung des Steuer- und Umlageinzugs, die eine Entsolidarisierung erschwert. Das würde bedeuten, dass jeder *Prosuming*-Haushalt und auch jeder gewerbliche *Prosumer* einen „Solidarbeitrag“ für jede eigenverbrauchte Stromeinheit zu zahlen hat. Dieser Betrag darf nicht prohibitiv hoch sein, weil er dann Investitionen in EE-Anlagen abwürgen würde. Außerdem müssen alle Prosumer für einen obligatorischen Netzanschluss relativ unabhängig vom tatsächlichen Verbrauch – ähnlich wie bei einer Versicherung relativ unabhängig vom Schadensfall – eine jährliche Gebühr zahlen. Diese Gebühr darf ebenfalls nicht zu hoch sein, weil sie ansonsten zu wenig Anreiz für einen netzentlastenden Eigenverbrauch bietet.

Die Ausgestaltung des Strompreismarktes und die Höhe der obligatorischen Netzanschlussversicherung erfordern eine präzise und zugleich flexible Governancestruktur. Dafür sind die Voraussetzungen noch zu schaffen. Erste Voraussetzung ist eine Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes sowie des EEG. Zweite Voraussetzung ist eine institutionelle Verankerung des Monitorings und der Überwachung. Ob beispielsweise die Bundesnetzagentur oder eine neu zu schaffende nachgeordnete Behörde des Bundes dazu in der Lage ist, ist keineswegs sicher. Die entscheidende Frage ist, wie die fachlichen Kenntnisse in dem volatilen Prosumingsfeld für eine schlanke, aber wirkungsvolle Regulierung gesichert und wie notwendige Anpassungen schnell geleistet werden können.⁴

Solange insgesamt die rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen für die postfossile Energielandschaft fehlen, ist es sinnvoll (und vielleicht sogar die einzige realistische Option, aus der Forschungs- und Entwicklungswelt in die Realität zu kommen), in Reallaboren technische und soziale Innovationen zu testen. Dies kann und sollte in „experimentellen Settings“ unter realen Nutzungsbedingungen passieren, dabei können alle Beteiligten nicht nur viel lernen. Es können mithilfe einer wissenschaftlichen Begleitung ebenso die notwendigen Änderungen und Anpassungen für das Funktionieren einer Sektorkopplung identifiziert werden. Dann wäre das technische und gesellschaftliche Reallabor zugleich ein „regulatorischer Experimentalraum“, der Aussagen über die Gestaltung der förderlichen Rahmenbedingungen für das künftige 100-Prozent-EE-System erlaubt (vgl. *Canzler/Knie* 2018, S. 131ff.)

Resümierend ist festzuhalten, dass trotz aller berechtigten aktuellen Kritik an der „Handlungslücke“ in der Klimapolitik der Bundesregierung (vgl. *Schaffhausen* 2018) und der offensichtlichen Defizite in der Dekarbonisierung der Wärme- und Verkehrssektoren wichtige und kaum umkehrbare Schritte in der Stromwende bereits gemacht sind. Um eine breite und dauerhafte Akzeptanz für die Energiewende und ihre infrastrukturelle Umsetzung zu erhalten, ist die Partizipation als Teilhabe an dem dezentralen EE-System von morgen zentral. Das schließt ihre Infrastruktur mit ein, denn bei den postfossilen Energien ist nicht wie früher der Brennstoff die kritische Größe. Die Sonne schickt keine Rechnung. Es sind vielmehr ihre Erzeugung, Verteilung und zunehmend ihre Speicherung. Sie wird hochgradig verteilt sein und auf vielen Schultern lasten. Deshalb wollen mehr Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden und durch Eigentumstitel und die eigenen Energiekosten reduzierenden Direktverbrauch von dezentral erzeugtem Strom wie beim Mieterstrommodell auch materiell an der Energiewende teilhaben.

Anmerkungen

- 1 Physikalisch gibt es einen „Energieverbrauch“ nicht, sondern lediglich eine „Energieumwandlung“. Energie „verschwindet nicht“ in einem geschlossenen System. Dennoch ist mit Rücksicht auf den verbreiteten umgangssprachlichen Usus im Folgenden immer wieder von „Energieverbrauch“ im Sinne von „Energienutzung“ die Rede.
- 2 Nach den beiden letzten EEG-Novellen sind die Bedingungen für Bürgerenergiegenossenschaften schwieriger geworden, auch haben empirische Arbeiten zur Organisationsdynamik und zur Sozialstruktur ihrer Mitgliedschaft gezeigt, dass es einen unübersehbaren „Bildungsbürger-Bias“ gibt. Eine breite soziale Basis wird entgegen den Intentionen von den Bürgerenergieinitiativen oft nicht erreicht, so sind die Partizipationseffekte insgesamt durchaus widersprüchlich (vgl. *Radtke* 2016).
- 3 Die Arbeitsmarkt- und insgesamt die Beschäftigungswirkungen der Energiewende sind gerade in den von fossilen Energien geprägten Bundesländern wie NRW, Sachsen und Brandenburg ein sensibles

Thema, denn mit dem Kohleausstieg fallen gut bezahlte Arbeitsplätze in Traditionsunternehmen mit hohen gewerkschaftlichen Organisationsgraden weg. Demgegenüber entsteht zwar eine große Zahl neuer Arbeitsplätze in EE-Unternehmen, diese sind jedoch oft an anderen Standorten und zudem mit anderen Qualifikationsanforderungen verbunden (vgl. *DIW et al.* 2015).

- 4 Die Governance des *Prosumings* darf nicht die Komplexität des EEGs erhalten, gleichzeitig muss sie so offen für technische Innovationen sein, dass sie vor allem digital gestützte Dienstleistungen Dritter nicht verhindert. Das ist viel verlangt, da die Innovationen gerade in der Sektorkopplung erst noch kommen (vgl. *Elsner/Sauer* 2015; *Quaschnig* 2016).

Literatur und Referenzen

- 100-prozent-erneuerbar-stiftung*, 2014: Dezentrale Strukturen in der Energiewende, Ein White Paper der 100 prozent-erneuerbar-stiftung, Berlin,
http://100-prozent-erneuerbar.de/wp-content/uploads/2014/05/White-Paper-Dezentrale-Strukturen-in-der-Energiewende_100pes.pdf
- acatech/Leopoldina/Akademienunion*, 2017: Sektorkopplung – Optionen für die nächste Phase der Energiewende. Stellungnahme des Akademienprojekts „Energiesystem der Zukunft“, Berlin,
https://energiesysteme-zukunft.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/pdf/ESYS/_Stellungnahme_Sektorkopplung.pdf
- Agora Energiewende*, 2016: Eigenversorgung aus Solaranlagen, Berlin,
https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2016/Dezentralitaet/Agora_Eigenversorgung_PV_web-02.pdf
- Agora Energiewende*, 2018: Die Energiewende im Stromsektor. Zum Stand der Dinge, Berlin,
<https://www.agora-energiewende.de/de/themen/-agothem-/Produkt/produkt/466/Die+Energiewende+im+Stromsektor%3A+Stand+der+Dinge+2017/>
- Ausfelder, Florian et al.*, 2017: Sektorkopplung – Untersuchungen und Überlegungen zur Entwicklung eines integrierten Energiesystems (Schriftenreihe Energiesystem der Zukunft von acatech und Leopoldina), München.
- Baranzini, Andrea/Goldemberg, Jose/Speck, Stefan*, 2000: A future of carbon taxes, in: *Ecological Economics*, Vol. 32, p. 395-412.
- Behr, Iris*, 2017: Mieterstrom als Beitrag zur kommunalen Energiewende. In: *Kemmerzell, Jörg/Knodt, Michele/Tews, Anne* (Hg.): *Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden: Nomos, S. 199-217.
- Brechler Viktoria/Große Gehling/Juliette, Cmansky, Dimitry*, 2017: Ausgleichszahlungen an Standortgemeinden – ein geeignetes Verhandlungsinstrument für den Netzausbau? in: *dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 10. Jg., Heft 1/2017, S. 117-131
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*, 2018. Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende, vom 27.6.2018 Berlin,
https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/sechster-monitoring-bericht-zur-energiewende.pdf?__blob=publicationFile&v=14
- Bundesnetzagentur*, 2014: Netzentwicklungsplan, Bonn/Berlin 2015,
<https://www.netzausbau.de/bedarfsermittlung/2024/nep-ub/de.html>
- Bundesregierung*, 2016: Klimaschutzplan 2050, Berlin 2016,
http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf
- Canzler, Weert/Gailing, Ludger/Grundmann, Philipp/Schill, Wolf-Peter/Uhrlandt Dirk und Tilmann Rave*, 2016: Auf dem Weg zum (de-)zentralen Energiesystem? Ein interdisziplinärer Beitrag zu wesentlichen Debatten, in: *DIW-Vierteljahresshefte*, 85 Jg., Heft 4, S. 127-145
- Canzler, Weert/Knie, Andreas*, 2013: *Schlaue Netze. Wie die Energie- und Verkehrswende gelingt*, München: oekom
- Canzler, Weert/Knie, Andreas*, 2017: Mobilität: Der Veränderungsdruck ist dramatisch, in: *Heinrich Böll-Stiftung* (Hg): *Wirtschaft im Zukunftsscheck. So gelingt die grüne Transformation*, München: oekom, S. 153-170

- Canzler, Weert/Knie, Andreas*, 2018: Taumelnde Giganten. Gelingt der Autoindustrie die Neuerfindung? München: oekom
- DENA*, 2016: Blockchain in der Energiewende. Ergebnisse einer Umfrage unter Führungskräften in der deutschen Energiewirtschaft, Berlin, https://shop.dena.de/fileadmin/denashop/media/Downloads_Dateien/esd/9165_Blockchain_in_der_Energiewende_deutsch.pdf
- Dena*, 2017: dena-Netzflexstudie, Berlin, https://shop.dena.de/fileadmin/denashop/media/Downloads_Dateien/esd/9192_dena-Factsheet_dena-Netzflexstudie.pdf
- DIW et al.* 2015, Beschäftigung durch erneuerbare Energien in Deutschland: Ausbau und Betrieb, heute und morgen, Endbericht, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Berlin, Juni 2015, bearbeitet v. Ulrike Lehr, Philip Ulrich, Christian Lutz, Ines Thobe, Dietmar Edler, Marlene O'Sullivan, Sonja Simon, Tobias Naegler, Uwe Pfenning, Frank Peter, Fabian Sakowski, Peter Bickel, http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.510565.de/diwkompakt_2015-101.pdf
- Edenhofer, Ottmar*, 2018: Klima, Kohle, Kapital: Ökonomische Hebel in der internationalen Klimapolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-23.
- Elsner, Peter/Sauer, Dirk Uwe*, 2015: Energiespeicher. Technologiesteckbrief zur Analyse „Flexibilitätskonzepte für die Stromversorgung 2050“, Analyse aus der Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft, München, http://www.acatech.de/fileadmin/user_upload/Baumstruktur_nach_Website/Acatech/root/de/Publikationen/Materialien/ESYS_Steckbrief_Energiespeicher.pdf
- Elsner, Peter et al.*, 2015: Flexibilitätskonzepte für die Stromversorgung 2050. Technologien – Szenarien – Systemzusammenhänge (Analyse aus der Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft von acatech und Leopoldina), München
- Ethik-Kommission „Sichere Energieversorgung“*, 2011: Deutschlands Energiewende. Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Berlin, <http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Artikel/2011/05/2011-05-30-bericht-ethikkommission.htm> (1.3.2017); Bundesregierung, Klimaschutzplan 2050, Berlin 2016. www.bmub.bund.de/leadadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutzplan_2050_bf.pdf
- Fouquet, Roger*, 2016: Path dependence in energy systems and economic development, in: Nature Energy, 1, doi:10.1038/nenergy.2016.98
- Fraunhofer ISE*, 2018: Stromgestehungskosten Erneuerbarer Energien, Freiburg i. Br. (März 2018), https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/DE2018_ISE_Studie_Stromgestehungskosten_Erneuerbare_Energien.pdf
- Geels, Frank*, 2002: Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study. Res. Policy 2002, 31, 1257-1274
- Gotchev, Boris*, 2016: Bundesländer als Motor einer bürgernahen Energiewende? Stand und Perspektiven wirtschaftlicher Bürgerbeteiligung bei Windenergie an Land, IASS working paper, Potsdam, https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/wp_dez2016_de_bundeslaender_als_motor_buergernaher_energiewende.pdf
- Hirschl, Bernd*, 2008: Erneuerbare Energien-Politik. Eine Multi-Level-Policy-Analyse mit Fokus auf dem deutschen Strommarkt, Wiesbaden: VS Research
- Hughes, Thomas P.*, 1983: Networks of Power, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- IEA (International Energy Agency)*, Energy Outlook 2016, Paris 2016 (eine Zusammenfassung auch online: <http://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2016SUM.pdf>. 2.3.2017)
- IÖW*, 2010: Kommunale Wertschöpfung durch erneuerbare Energien, IÖW-Schriftenreihe 196/10, Berlin, http://www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/IOEW_SR_196_Kommunale_Wertschoepfung_durch_Erneuerbare_Energien.pdf
- IW/EWI (Institut der deutschen Wirtschaft/Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln)* 2014: Erzeugung und Selbstverbrauch von Strom. Stand, Potenziale, Trends (Gutachten im Auftrag des BDEW), Köln, <https://www.ewi.research-scenarios.de/de/publikationen/>

- Kahla, Franziska*, 2014: Erfolgsfaktoren von Bürgerbeteiligungsmodellen im Bereich Erneuerbare Energien, in: Heinrich Degenhart/ Tomas Schomerus (Hrsg.), Recht und Finanzierung von Erneuerbaren Energien: Bürgerbeteiligungsmodelle, Lüneburger Schriften zum Wirtschaftsrecht Bd. 27, Baden-Baden 2014, S. 83-98
- Kamlage, Jan-Hendrik/Nanz, Patrizia/Fleischer, Björn*, 2014: Bürgerbeteiligung und Energiewende: Dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau, in: 4. Jahrbuch Nachhaltige Ökonomie, hrsg. von Rogall, Holger et al., Marburg: Metropolis Verlag, S. 195-216
- Krause, Florentin/Bossel, Hartmut/Müller-Reißmann, Karl-Friedrich*, 1981: Energie-Wende. Wachstum und Wohlstand ohne Erdöl und Uran, Freiburg: Eigendruck
- Kriener, Manfred/ Simons, Kristina*, 2017: Driving the Energy Transition: wie Elektroauto die Energiewende unterstützen kann, Studie im Auftrag des WWF, Berlin, https://mobil.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/170306_WWF_Lichtblick_Report_E-Mobilitaet_WEB.pdf
- Matthes, Felix*, 2014: Das Strommarktdesign der Energiewende: Ausgangspunkte, Langfristziele und Transformationsstrategien, in: Käster, Thomas/Rentz, Henning (Hg.): Handbuch Energiewende, Essen, S. 561-575
- Mautz, Rüdiger*, 2014: Klimawandel und der Beitrag der Bürgerinnen und Bürger zur Transformation des Energiesystems, in: Stefan Bösch/Bernhard Gill/Cordula Kropp/Katrin Vogel (Hrsg.), Klima von unten. Regionale Governance und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt/New York 2014, S. 153-171
- Morris, Craig/Jungjohann, Arne*, 2016: Energy Democracy. Germany's ENERGIEWENDE to Renewables, Palgrave Macmillan
- Nykvist, Björn/Nilsson, Mans*, 2015: Mans, Rapidly falling costs of battery packs for electric vehicles, in: Nature Climate Change 5, p. 329-332, <http://www.nature.com/nclimate/journal/v5/n4/full/nclimate2564.html>
- Prätorius, Barbara*, 2017: Energiewende: Marathon auf schwierigem Parcours, in: Heinrich Böll-Stiftung (Hg.): Wirtschaft im Zukunfts-Check, München, S. 107-125
- Quaschnig, Volker*, 2016: Sektorkopplung durch die Energiewende, online: <http://www.volker-quaschnig.de/publis/studien/sektorkopplung/Sektorkopplungsstudie.pdf>
- Radkau, Joachim*, 2011: Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte, München: C.H. Beck
- Radtke, Jörg*, 2016: Bürgerenergie in Deutschland, Wiesbaden: Springer Fachmedien
- Reiche, Danyel/Krebs, Carsten*, 1999: Der Einstieg in die ökologische Steuerreform: Aufstieg, Restriktionen und Durchsetzung eines umweltpolitischen Themas, Biel-Benken: Peter Lang
- Rosenkranz, Gerd*, 2014: Energiewende 2.0. Aus der Nische zum Mainstream, hrsgg. von der Heinrich-Böll Stiftung Berlin, Bd. 36 der Reihe Ökologie, https://www.boell.de/sites/default/files/energiewende2.0_1.pdf
- Santarius, Tilman*, 2012: Der Rebound-Effekt, Impulse zur WachstumsWende 5/2012, online: epub.wupperinst.org/files/4219/ImpW5.pdf
- Schaffhausen, Franzjosef*, 2018: Vom Vorreiter zum Nachzügler – zum Niedergang der deutschen Klimapolitik, in: BACKGROUND, Tagesspiegel-Blog Energie & Klima v. 30.1.2018
- Scheer, Hermann*, 2012: 100 Prozent jetzt! Der energetische Imperativ: wie der vollständige Wechsel zu erneuerbaren Energien zu realisieren ist, München: Verlag Antje Kunstmann
- Schwedes, Oliver*, 2018: Steuerungsdefizite im Politikfeld Verkehr: Das Beispiel Elektroverkehr, in: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 11. Jg., Heft 1/2018, S. 79-95 <https://doi.org/10.3224/dms.v11i1.10>
- Sinn, Hans-Werner*, 2017: Buffering volatility: A study on the limits of Germany's energy revolution, in: European Economic Review 99, 130-150, <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2017.05.007>
- Tosun, Jale/Fleig/Andreas/Debus, Marc*, 2015: Bürger, Parteien und die Energiewende: Eine Analyse am Beispiel des hessischen Energiegipfels, in: dms – der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8. Jg., Heft 1/2015, S. 153-171
- trend:research/Leuphana Universität Lüneburg*, 2013: Definition und Marktanalyse von Bürgerenergie in Deutschland, Studie im Auftrag der Initiative «Die Wende – Energie in Bürgerhand» und der Agentur für Erneuerbare Energien, Bremen/Lüneburg,

http://www.die-buergerenergie-wende.de/wp-content/uploads/2013/10/definition-und-marktanalyse-von-buergerenergie-in-deutschland_akt_2.pdf

Umweltbundesamt, 2016 (UBA), Hrsg.: Übersicht zur Entwicklung der energie-bedingten Emissionen und Brennstoffeinsätze in Deutschland 1990-2014. Dessau

VDE, 2015: Der zellulare Ansatz, Grundlage einer erfolgreichen, regionenübergreifenden Energiewende Studie der Energietechnischen Gesellschaft im VDE (ETG), Frankfurt am Main (eine Kurzfassung in der Pressemitteilung online:

<https://www.vde.com/de/presse/pressemitteilungen/38-15>)

Zerrahn, Alexander/Schill, Wolf-Peter/Kemfert, Claudia, 2018: On the economics of electrical storage of variable renewable energy sources, in: *European Economic Review*, doi: 10.1016/j.eurocorev.2018.07.004

Anschrift des Autors:

Dr. habil. Weert Canzler, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, 10785 Berlin

E-Mail: weert.canzler@wzb.eu

Esteban Piñeiro, Martina Koch, Nathalie Pasche

Von der Chancengleichheit zur managerialen Selbstmobilisierung

Über die diskursive Adaption der „interkulturellen Öffnung“ im schweizerischen Verwaltungskontext

Zusammenfassung

Ende der 1990er Jahre gewinnt in der Schweiz das integrationspolitische Reformkonzept der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ an Bedeutung. Damit soll zum einen der Zugang der ausländischen Bevölkerung zu Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen verbessert, zum anderen der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen im staatlichen Sektor gewährleistet werden. Unsere genealogische Analyse des Verwaltungsdiskurses zeigt, wie die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ im Zeichen einer modernen Verwaltungsführung managerial adaptiert und in Verbindung mit Diversity Management produktiv gewendet wird. Die „Interkulturelle Öffnung“ folgt nun einem pragmatischen Effizienzdenken und einer unternehmerischen Logik, um letztlich den Umgang mit einer ausländischen Kundschaft effektiver und effizienter zu gestalten. Die integrationspolitischen Ziele der Chancengleichheit und Antidiskriminierung geraten dabei in den Hintergrund.

Schlagworte: Interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Integrationspolitische Programmatik, New Public Management, Organisationssoziologischer Neoinstitutionalismus, Genealogische Diskursanalyse

Abstract

From equal opportunities to managerial self-mobilization. On the discursive adaptation of “intercultural openness” in the Swiss administrative context

At the end of the 1990s, the integration policy programme of “intercultural opening of the administration” gained in importance in Switzerland. This should improve the foreign population’s access to public institutions and ensure equal access to jobs in the state sector. Our genealogical analysis of the administrative discourse shows how the institutional logic of “intercultural opening” is managerially adapted in line with modern administrative management and productively applied in connection with diversity management. The “intercultural opening” now follows a pragmatic efficiency approach and an entrepreneurial logic in order to ultimately make dealing with a foreign clientele more effective and efficient. The integration policy objectives of equal opportunities and anti-discrimination are being pushed into the background.

Keywords: Intercultural Opening of the Administration, Integration Policy Programmatics, New Public Management, Neoinstitutionalism in Organizational Sociology, Genealogical Discourse Analysis

1 Einleitung

Mit dem Erstarken des Integrationsdiskurses Ende der 1990er Jahre entwickelte die Schweizer Staatsverwaltung eine hohe Sensibilität für die von ihr selbst als solche konstruierte ethno-nationalstaatliche „Vielfalt der Bevölkerung“ (Bundesrat 2010, S. 38; vgl. Piñeiro 2015; Ruedin/D'Amato; Wicker 2003; Piñeiro/Bopp/Kreis 2009). Im Zuge dessen begann sie, sich selbst als ein Aktionsfeld der Integration wahrzunehmen und entsprechende programmatische Positionen auszuformulieren (vgl. TAK 2009; Piñeiro/Koch/Pasche 2014). Zunehmend an Bedeutung gewannen in diesem Zusammenhang aus Fachkreisen stammende Reformkonzepte, die eine „Interkulturelle Öffnung der Institutionen“ einforderten (Barwig/Hinz-Rommel 1995; vgl. Gaitanides 2006; Efionayi-Mäder 2010; Handschuck/Schröer 2012 u.a.). Diese Konzepte, die ursprünglich aus der Ausländerpädagogik respektive der Sozialen Arbeit stammen, zielen insgesamt auf einen verbesserten Zugang der ausländischen Bevölkerung zu Regeldiensten im Verwaltungs-, Sozial- und Gesundheitsbereich (vgl. Gaitanides 2006; Piñeiro/Koch/Pasche 2014). Im Mittelpunkt der gegenwärtigen Debatte steht denn auch die Frage, wie die Verwaltung ihre Leistungen so ausrichten könnte, dass alle Bevölkerungsgruppen ungeachtet ihrer „ethnisch-kulturellen Zugehörigkeit“ gleichermassen Zugang dazu haben (Eppenstein/Kiesel 2008, S. 54; vgl. Handschuck/Schröer 2012).

In der Schweiz wurde eine „Interkulturelle Öffnung“ von staatlicher Seite propagiert und auch auf den Bereich öffentlicher Verwaltungen bezogen (Prodolliet 2005; vgl. EKA 2005a; TAK 2009, S. 13ff.; EKM 2011). Der Bundesrat forderte öffentliche Verwaltungen explizit dazu auf, „bei der Öffnung voran zu gehen“ (Bundesrat 2010, S. 34), insbesondere jene Abteilungen und Frontline-Mitarbeitende, die sich durch einen ausgeprägten persönlichen Kontakt zu ihren „Kundinnen und Kunden“ auszeichnen. Angestrebt wird zudem, vermehrt Mitarbeitende „mit direktem Migrationshintergrund“ (TAK 2009, S. 14) zu rekrutieren. Der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen oder Positionen im staatlichen (und nichtstaatlichen) Sektor soll letztlich dazu führen, dass sich die Bevölkerungsvielfalt in der personellen Zusammensetzung der Verwaltungsdienste widerspiegelt (vgl. EKA 2005a, S. 6).

Forschungsstand und Fragestellungen

Aus Sicht der staatlichen Verwaltung lässt sich die „Interkulturelle Öffnung“ als in der Verwaltungsumwelt verankerter Erwartungszusammenhang begreifen (vgl. Pache/Santos 2011, S. 10). Der neoinstitutionalistischen Organisationssoziologie (vgl. Kapitel 3) zufolge müssen sich Organisationen aus legitimatorischen Gründen an ihre Umwelt adaptieren, weil sie auf soziale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit angewiesen sind (vgl. Meyer/Rowan 1977; Scott 2008, S. 50ff.). Erwartungen aus der Organisationsumwelt können bestimmte Wahrnehmungen, Denk- und Verhaltensweisen oder Organisationsprozesse ermöglichen wie auch begrenzen. Sie bieten Regeln und Handlungsempfehlungen, normative Orientierungen oder Ziele (Hasse/Krücken 2013, S. 237), die aber mit bereits bestehenden Arbeitsrichtlinien oder Handlungsorientierungen kollidieren können. Auch wenn die „Interkulturelle Öffnung“ im deutschsprachigen fachwissenschaftlichen Diskurs mittlerweile weite Verbreitung fand, so fehlen im Bereich der öffentlichen Ver-

waltung bislang wissenschaftlich fundierte empirische Untersuchungen zur Frage, wie die interkulturelle Öffnungsprogrammatik Eingang in den organisationalen Verwaltungskontext fand und mit Blick auf behördliche Strukturen oder Arbeitsprozesse adaptiert respektive transformiert werden sollte (vgl. zu den wenigen Ausnahmen etwa *Von Papen Robredo* 2017, die das Programm der „Interkulturellen Öffnung“ im Hinblick auf die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland untersuchte). Diese Forschungslücke gilt insbesondere für die Schweiz (vgl. *Piñeiro/Koch/Pasche* 2017; *Dahinden/Bischoff* 2010; *TAK* 2009). Die vorliegende Literatur ist insgesamt programmatischer Art, stark praxisorientiert und in fachlicher Hinsicht auf konkrete Anwendungsfragen ausgerichtet, weshalb sie häufig Auftrags- oder Empfehlungscharakter hat (vgl. Kapitel 2).

Im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Forschungsprojektes¹ untersuchten wir den Schweizer Verwaltungsdiskurs zur „Interkulturellen Öffnung“ und zwar auf drei unterschiedlichen Ebenen, nämlich der Bundesverwaltung sowie kantonaler und kommunal-städtischer Verwaltungen. Abteilungen der Sozialverwaltung wie die Sozialhilfe, Jugend- oder Migrationsämter sowie Einrichtungen der Justiz (Gerichte) und Polizei interagieren häufig direkt mit der Bevölkerung (vgl. hierzu das Konzept der Street-Level Bureaucracies von *Lipsky* 1980; vgl. für einen Überblick *Hupe/Hill/Bufat* 2016). Sie erbringen Zuwendungen oder Dienstleistungen (Leistungsverwaltung), können aber auch über besondere Eingriffsrechte verfügen und rechtsstaatliche Ansprüche mit Zwang durchsetzen (vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann* 2016). Im Zentrum unseres Interesses stand *erstens* die Frage, wie sich die „Interkulturelle Öffnung“ gemäß den analysierten Dokumenten auf den jeweiligen Kernauftrag und bestehende Zielsetzungen, auf den Arbeitskontext, Regeln und Arbeitsabläufe öffentlicher Dienste und Behörden auswirken soll. In der Bezugnahme auf die „Interkulturelle Öffnung“ spiegeln sich Umwelterwartungen, die sich auf die Gestaltung von Strukturen und beruflichen Arbeitsprozessen von Verwaltungsorganisationen beziehen. Solche Empfehlungen oder konkrete Forderungen (Präskriptionen) lassen sich im Anschluss an den organisationssoziologischen Neoinstitutionalismus theoretisch als institutionelle Logiken fassen (*Friedland/Alford* 1991; *Thornton/Ocasio* 2008). An das Konzept des „*institutional work*“ (*Lawrence/Suddaby* 2006) anschließend interessierten wir uns *zweitens* für die Einbindung oder Übersetzung konzeptioneller Elemente einer „Interkulturellen Öffnung“ in den organisationalen Verwaltungskontext. Dabei gingen wir der Frage nach, wie die öffentliche Verwaltung auf die mit einer „Interkulturellen Öffnung“ allfällig einhergehenden divergenten oder widersprüchlichen institutionellen Umwelterwartungen reagiert.

Aufbau

Das gleich anschließende 2. Kapitel führt die beiden forschungsleitenden Theoriekonzepte der „*institutional logics*“ und des „*institutional work*“ aus. Danach folgen Ausführungen zum diskursanalytischen Forschungsdesign (Kapitel 3). Kapitel 3 widmet sich zunächst der Fachdebatte und dem spezifischen Schweizer Verwaltungsdiskurs zur „Interkulturellen Öffnung“, die einen wesentlichen Beitrag zur Institutionalisierung der integrationspolitischen Öffnungsprogrammatik leisteten. In Kapitel 5 präsentieren wir dann die zentralen Ergebnisse der Diskursanalyse. Den Abschluss bildet Kapitel 6 mit

einem Resümee und einer Einordnung der Ergebnisse in den Forschungskontext sowie einem Ausblick auf weiterführende Fragestellungen.

2 Perspektive der neoinstitutionellen Organisationssoziologie

In einer „institutional logic perspective“ (*Thornton/Ocasio* 2008) verfügen institutionelle Ordnungen über materielle Praktiken sowie über symbolische Konstruktionen, „which constitutes its organizing principles and which is available to organizations and individuals to elaborate“ (*Friedland/Alford* 1991, S. 248). Institutionelle Logiken beeinflussen Organisationen zum einen im Sinne von Guidelines („prescriptions“) – dann etwa, wenn Organisationen sich einer bestimmten institutionellen Logik verpflichtet fühlen –, und zum anderen als Anforderungen („demands“), wenn bspw. mächtige Akteure wie der Staat Organisationen bestimmte Logiken auferlegen (*Schildt/Perkmann* 2016, 2). Institutionelle Logiken können folglich definiert werden als „socially constructed historical patterns of material practices, assumptions, values, beliefs, and rules by which individuals produce and reproduce their material subsistence, organize time and space, and provide meaning to their social reality“ (*Thornton/Ocasio* 1999, S. 804; vgl. *Schildt/Perkmann* 2016; *Hasse/Krücken* 2013, S. 237). Demnach bieten sie Regeln oder definieren Anforderungen, wie in bestimmten sozialen Situationen gehandelt werden sollte und wie bestimmte Situationen oder Herausforderungen im Arbeitsalltag interpretiert werden können (*Greenwood et al.* 2011, S. 318; *Kraatz/Block* 2008, S. 243). Institutionelle Logiken können formaler Natur wie auch informaler Art sein. So unterscheidet *Scott* (2008, S. 50ff.) zwischen regulativen (Gesetze, Regeln, Verträge), normativen (Normen, Werte oder fachliche Standards) und kulturell-kognitiven (Denkweisen im Sinne von shared beliefs and meaning systems) Institutionen.

Verwaltungsorganisationen sind häufig mit heterogenen, ambivalenten und z.T. auch widersprüchlichen oder konkurrierenden Erwartungen konfrontiert, so etwa mit rechtlich-politischen Rahmenbedingungen, fachlich-normativen oder bürokratisch-administrativen Anforderungen sowie mit betriebswirtschaftlichen Zwängen (vgl. *Kraatz/Block* 2008; *Schildt/Perkmann* 2016). Insofern die „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ Richtlinien oder Regeln für das Handeln, für Interaktionen oder Interpretationen im Organisationsalltag bieten soll, können diese aber im Widerspruch zu anderen institutionellen Logiken stehen. So könnte eine Öffnungsprogrammatik mit bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen (z.B. erhöhte Nachfrage nach Dienstleistungen), Grundsätzen der Rekrutierung (z.B. Voraussetzung der Schweizer Staatsbürgerschaft bei bestimmten Behörden wie der Polizei) oder mit bürokratischen Verwaltungsprinzipien (z.B. Sprechen mehrerer Landessprachen) in Konflikt geraten (vgl. hierzu *Piñeiro* 2011; *Pasche/Piñeiro/Koch* 2014). Das Auftreten unterschiedlicher Logiken, von „pluralistic demands“ (*Kraatz/Block* 2008, S. 243), wurde in einer Vielzahl empirischer Studien untersucht, u.a. auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung (vgl. den Überblick bei *Greenwood et al.* 2010, S. 325ff.; exemplarisch auch *Pasche/Santons* 2011). Für solche Konstellationen divergierender Logiken wurden die neoinstitutionalistischen Begriffe der „multiple institutional logics“ (*Kraatz/Block* 2008) oder der „institutional complexity“ geprägt (*Greenwood et al.* 2011). Der Grad oder die Qualität der Inkompatibilität institutioneller Logiken („contested“, „conflicting“, „competing“) bzw. „their contrasting implications“ können jeweils stark variieren (vgl. *Greenwood et al.* 2011, S.

332). Organisationen sind also nicht einfach passive Rezipientinnen institutionalisierter Anforderungen, sondern interpretieren und übersetzen diese „pattern[s] of institutional complexity“ (Greenwood et. al. 2011, S. 318). Das Befolgen wie auch die Distanzierung gegenüber Vorgaben sind grundsätzlich möglich (vgl. Hasse/Krücken 1999, 67).

In der neoinstitutionalistischen Organisationssoziologie werden hierzu unterschiedliche Strategien beschrieben, die sich im Sinne einer Heuristik auch diskursanalytisch fruchtbar machen lassen. Erwartungen oder Vorgaben aus der Umwelt können befolgt, aber auch ignoriert oder modifiziert werden (vgl. Meyer/Rowan 1977). So zeigt etwa Krücken (2003), dass Universitäten zwar mit sehr heterogenen Erwartungen aus ihrer Umwelt konfrontiert sind, deren Bewältigung muss aber keineswegs zu substantiellen Veränderungen führen. Anpassungen können auch „without risking too much institutional change“ vorgenommen werden (a.a.O., S. 332). Organisationen sind in der Lage, unterschiedliche Forderungen zu interpretieren, zu übersetzen, zu transformieren und zu integrieren (vgl. Kraatz/Block 2008, S. 244f.; Greenwood et al. 2011, S. 348f.). In diesem Zusammenhang knüpften wir an das 2006 von Lawrence/Suddaby maßgeblich geprägte Konzept des „institutional work“ an. Hiernach übernehmen (Verwaltungs-) Organisationen institutionalisierte Anforderungen nicht *telquel*, sondern gehen damit kreativ und produktiv um. Bereits Meyer/Rowan (1977) rekonstruieren in ihrem klassischen neoinstitutionalistischen Beitrag Formen des Widerstandes gegen Erwartungen der institutionellen Umwelt wie das zynische Hinnehmen von Widersprüchen oder Formen der Entkopplung zwischen der Aktivitäts- und Formalstruktur. Um eigene Vorteile herauszuschlagen, können Organisationen auch auf institutionelle Ordnungen strategisch zugreifen, wie Friedland/Alford (1991, S. 251ff.) zeigen. Sie mobilisieren, manipulieren, verteidigen, bekämpfen, reinterpretieren oder transformieren institutionelle Logiken zu ihrem eigenen Vorteil. Kraatz/Block (2008, S. 249ff.) wiederum arbeiten vier grundsätzliche Strategien heraus, über die Organisationen verfügen, um mit institutioneller Komplexität umzugehen: Sie können einzelne institutionelle Logiken marginalisieren oder eliminieren (vgl. dazu auch Oliver 1991), widerstreitende Anforderungen mittels kooperationsfördernder Bemühungen ausbalancieren (vgl. dazu auch Reay/Hinings 2009), dann auch externe Anforderungen abwehren, oder Zuständigkeiten für unterschiedliche institutionelle Ansprüche von außen organisationsintern (zwischen unterschiedlichen Abteilungen etwa) aufteilen. In unserer empirischen Forschung konnten wir solche ‚strategischen Manöver‘ auf Ebene des Verwaltungsdiskurses zur „Interkulturellen Öffnung“ identifizieren (siehe Kapitel 5).

3 Forschungsdesign

Gegenstand unserer diskurstheoretisch informierten Analyse ist der Verwaltungsdiskurs zur „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“, die wir theoretisch als institutionelle Logik konzipieren. Auf den Institutionalisierungsprozess der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ und auf die mit dieser institutionellen Logik verfolgten Zielsetzungen gehen wir in Kapitel 4 und im ersten Absatz von Kapitel 5 („Pragmatischer Zuschnitt“) ein. Im Sinne eines „institutional work“ interessierte insbesondere die Übersetzung bzw. Adaptation der Öffnungsprogrammatik in den Kontext der öffentlichen Verwaltung. Dieser Analyse widmet sich Kapitel 5. In methodologisch-methodischer Hinsicht orientiert sich unser diskursanalytisches Vorgehen an dem von Foucault

geprägten Forschungsansatz der Genealogie (vgl. *Foucault* 1989, S. 19; *Foucault* 2006, S. 174ff.; vgl. zu einer weiteren Konkretisierung *Maasen* 1998; *Piñeiro* 2015). In den Mittelpunkt des Interesses rückte die Rekonstruktion der uneinheitlichen Herkunft- und Entwicklungsgeschichte der von uns fokussierten interkulturellen Öffnungsprogrammatisierung innerhalb des Verwaltungskontextes (vgl. *Foucault* 1989). Besondere Aufmerksamkeit galt dabei den konzeptionellen Ausprägungen, Verschiebungen oder Transformationen der von uns untersuchten politischen Programmatik in ihrer diskursiven „Operativität“ (*Wrana* 2012, S. 196; vgl. auch *Diaz-Bohne* 2006). In diesem Zusammenhang analysierten wir Problematisierungsweisen und vorgeschlagene Maßnahmen zu deren Bearbeitung oder Lösung, weiter auch die Konstruktion von zentralen Akteuren, Adressatinnen und Adressaten.

Als Materialgrundlage dienten uns amtliche, öffentlich zugängliche Dokumente, die auf Internetseiten der Verwaltungen auf Ebene des Bundes, der Kantone und einer Stadt (Kommune)² verfügbar waren und den behördlichen Umgang mit einer migrationsbezogenen „vielfältigen Bevölkerung“ mit Bezug zur „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ diskutieren. Es handelt sich dabei um einschlägige Dokumente, die sich explizit im Kontext der offiziellen Integrationspolitik verorten. Allerdings fanden sich mit wenigen Ausnahmen keine Verwaltungsdokumente, die sich *ausschließlich* mit der „Interkulturellen Öffnung“ befassten. Die Öffnungsprogrammatisierung fand sich häufig als eine (unter mehreren) wichtigen Maßnahmen oder Aspekten der Integrationspolitik.

Es wurden verschiedene Dokumententypen berücksichtigt, so etwa Integrationsleitbilder, strategische Politikpläne und Positionspapiere, Berichte, Verordnungen, Empfehlungen, Maßnahmenpläne zur Integrationspolitik etc. Diese stammen von unterschiedlichen Ämtern, die in ebenso unterschiedlichen Departementen und Ressorts angesiedelt sind (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement; Bundesamt für Migration; Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen EKA/Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM; Tripartite Agglomerationskonferenz etc.³), die aber letztlich im Rahmen der Integrationspolitik aktiv sind. Alle Behörden sind der politischen Exekutive zuzuordnen. Es handelt sich dabei also um Bundes-, Kantons- oder Stadtregierungen, auf integrationspolitische Fragen spezialisierte Fachbehörden der öffentlichen Verwaltung, um ressortübergreifende Fachkommissionen wie auch Vernetzungs- und Entwicklungsgremien.

In einem ersten Schritt identifizierten wir eine Vielzahl von Dokumenten mittels einer Schlagwortrecherche (interkulturelle Öffnung, Integrationspolitik, *Diversity* etc.), wobei wir bei den einschlägigen, mit integrationspolitischen Aufgaben betrauten Departementen und Ämtern respektive auf deren Homepage ansetzten. In einem zweiten Schritt wurden 18 Schlüsseldokumente (der Bundesverwaltung, einer Kantonsverwaltung und einer Stadtverwaltung) ausgewählt, die wesentliche, d.h. ausführliche und dichte Aussagen und Positionierungen zur „Interkulturellen Öffnung“ beinhalten. Diese wurden einer vertieften Feinanalyse unterzogen. Dabei verfahren wir zirkulär-rekonstruierend (abduktiv), Zwischenresultate laufend korrigierend (fitting-Prozess) und von einer Materialbasis und einem Zwischenergebnis ausgehend auf weitere Materialien und Erkenntnisse schließend (vgl. *Foucault* 1992, S. 31 und 35; *Diaz-Bone* 2006, S. 76f.). Die analysierten Dokumente stammen aus dem Zeitraum von 1999 bis 2014, in dem sich – integrationspolitisch motiviert – Publikationen mit Bezug auf die „Interkulturelle Öffnung“ häufen. In solchen Dokumenten bildet sich eine bedeutende programmatische Dimension des Verwaltungsgeschehens ab, vollzieht

sich Handeln im öffentlichen Sektor doch immer als rechtsstaatliche Aufgabenerfüllung, die in Form von Verwaltungsgrundsätzen, behördlichen Regelungen oder Empfehlungen kodifiziert wird (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2016). Programmatische Positionspapiere bilden einen wesentlichen Bestandteil der Verwaltungswirklichkeit, die sich im Falle der diskursanalytisch perspektivierten „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ als diskursive Praxis (programmatischen Zuschnitts) zeigt (vgl. Foucault 2006).

4 Institutionalisierung der „Interkulturellen Öffnung“

Fachdebatte der „Interkulturellen Öffnung“

Das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ geht auf eine Infragestellung der sogenannten Ausländerpädagogik der 1980er Jahre zurück. Im Kern richtete sich diese auf die vorherrschende defizitäre Wahrnehmung von Ausländerinnen und Ausländern und auf die damals angestrebte Schaffung spezialisierter Einrichtungen, die sich mit ihrem Beratungs- und Hilfsangebot an die ausländische Bevölkerung richteten (vgl. Handschuck/Schröer 2012, S. 29ff.). Nestmann/Tiedt (1988, S. 135) monierten, dass eine solche „Sonderversorgung“ zu sozialer oder gesellschaftlicher Ausgrenzung führe. Problematisiert wurde auch die schlechtere ökonomische Ausstattung von solchen Parallelinstitutionen gegenüber Regelangeboten der öffentlichen Hand, was Gaitanides (2006, S. 223) zufolge letztlich auf eine Unterversorgung von Migrantinnen und Migranten hinauslaufe. Die vielschichtige Kritik mündete in der Forderung nach größerer Flexibilität der bestehenden Institutionen und Regelstrukturen (vgl. Mayer/Vanderheiden 2014, S. 33). Öffentliche und private Regeldienste im Verwaltungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich sollten allen Bürgerinnen und Bürgern offenstehen, so auch Migrantinnen und Migranten. Integration, so Hinz-Rommel (1995, S. 13), meine eben „auch die Integration in die soziale Versorgung“. Ursprünglich von Gaitanides (1993) und von Barwig/Hinz-Rommel (1995) ausgearbeitet, findet sich im deutschsprachigen Raum inzwischen eine beachtliche Fachdebatte zu dieser Thematik (vgl. Gaitanides 2006; Eppenstein/Kiesel 2008; Efonyi-Mäder 2010; Handschuck/Schröer 2012 u.a.). Thematisiert werden Zugangsbarrieren und Akzeptanzprobleme von Zugewanderten, Maßnahmen einer umfassenden interkulturellen Sensibilisierung von Mitarbeitenden (interkulturelle Kompetenz, Rekrutierung von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund), Ansätze einer verbesserten Kommunikation (Dolmetscherdienste, Informationen in unterschiedlichen Sprachen); vorgeschlagen werden organisationale Anpassungen (muttersprachliche Angebote, verlängerte Öffnungszeiten) und Strategien der Antidiskriminierung etc. (vgl. Handschuck/Schröer 2012, S. 59ff.).

„Interkulturelle Öffnung“ im Schweizer Verwaltungsdiskurs

Die aus der interkulturellen Pädagogik und aus der Sozialen Arbeit stammende Fachdebatte zur „Interkulturellen Öffnung“ fand Eingang in den staatlichen Verwaltungskontext, woraus sich in der Schweiz inzwischen ein eigentlicher Verwaltungsdiskurs

zur „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ entwickelte (vgl. EKA 2005a; TAK 2009, S. 13ff.; EKM 2011; Bundesrat 2010, S. 34). Der Bund geht in verschiedenen Positionspapieren darauf ein, die Kantone greifen sie in integrationspolitischen Konzepten auf. Als integrationspolitische Programmatik findet die „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ erstmals im Basler Integrationsleitbild von 1999 ausdrücklich Erwähnung. Im Zuge der erstarkenden Schweizer Integrationspolitik gewinnt sie dann zunehmend auch auf nationaler Ebene an Bedeutung (vgl. EKA 2005a; *Prodoliet* 2005; TAK 2007 und 2009). Um das fachliche Profil einer interkulturellen Öffnung der Institutionen zu schärfen, gibt die damalige Eidgenössische Kommission für Ausländerfragen (EKA)⁴ zwei Studien in Auftrag. Während sich die Untersuchung des Schweizerischen Roten Kreuzes auf den Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisationen konzentriert (SRK 2004), richtet sich die Studie von PriceWaterhouseCoopers (PWC 2003) auf Behörden und Dienste der staatlichen Verwaltung. Gegen Ende der 2000er Jahre ist die „Interkulturelle Öffnung“ integraler Teil der breit gefächerten Förderungspolitik des Bundes (vgl. Bundesrat 2010, S. 2). Sie diffundiert in die integrationspolitischen Schwerpunktprogramme, mit denen der Staat eine gesamtgesellschaftliche Dimension der Integration bearbeiten will (vgl. EKA 1999, S. 11; vgl. BBI 2002; EKM 2011; EKA 1996). Explizit dokumentiert sich die Öffnungsprogrammatik in den Bemühungen, optimale „Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben“ herzustellen (Art. 53 Abs. 2 AuG; vgl. Bundesrat 2010, S. 21; BFM 2006, 8; *Prodoliet* 2010, S. 23). Denn Integration könne nur gelingen, wenn Ausländerinnen und Ausländer „echte und effektive Möglichkeiten“ erhielten (BBI 2002, S. 3797). Von der Schweizer Bevölkerung wird „Offenheit“ erwartet (Art. 4 Abs. 3 AuG); hiesige Institutionen wiederum sollen dazu befähigt werden,

„mit den spezifischen Bedürfnissen und Verpflichtungen der ausländischen Bevölkerung umgehen zu können. Dies kann beispielsweise eine Schule mit einer grossen Zahl anderssprachiger Kinder betreffen oder eine regionale Arbeitsvermittlungsstelle, welche Arbeitslose ausländischer Herkunft betreut, oder ein Spital, welches zu seinen Patienten Personen ausländischer Herkunft zählt“ (BFM 2006, S. 9f.).

Diesbezüglich hält Art. 2 Abs. 3 der Integrationsverordnung (VIntA) fest, dass Integration in erster Linie über die Regelstrukturen erfolgen soll, namentlich über Schule und Berufsbildung, Arbeitswelt sowie Institutionen der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens. Nur im Sinne einer ergänzenden Unterstützung seien Sondermassnahmen für Ausländerinnen und Ausländer vorzusehen (vgl. BFM 2010b; BFM 2006, S. 7), so etwa spezielle Sprachförderung, Beratung oder Information (vgl. Bundesrat 2010, S. 2). Um Offenheit und institutionelle Öffnung zu fördern, will der Bund die Entwicklung der gesellschaftlichen Strukturen sehr breit beeinflussen (EKM 2010a, S. 9). Er verfolgt die aufenthaltsrechtliche Besserstellung der rechtmässig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer (vgl. BFM 2008, S. 3; dazu auch *Piguet* 2006, S. 168 und *Wicker* 2003, S. 48) und fördert Bestrebungen, die das gegenseitige Verständnis zwischen der schweizerischen und der ausländischen Bevölkerung sowie das Zusammenleben erleichtern (Art. 53 Abs. 3 AuG). Die Beseitigung von Ängsten und Vorurteilen (vgl. Bundesrat 2010, S. 21; vgl. BFM 2010a) wie auch von Benachteiligungen beim chancengleichen Zugang zum wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben (vgl. BFM 2008, S. 3) spielen dabei eine wichtige Rolle. Integrationsförderung muss

daher „zwingend mit einer Politik gegen Diskriminierungen einhergehen“ (*Bundesrat* 2010, S. 36; vgl. *EKA* 2005a, S. 6).

5 „Interkulturelle Öffnung“ im Zeichen des *institutional work*

In diesem Kapitel wird die „interkulturelle Öffnung“ hinsichtlich der diskursiven Strategien eines managerial informierten *institutional work* analysiert. Herausgearbeitet wird, wie die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ im Zeichen von *Diversity* und *New Public Management* produktiv gewendet wird, um letztlich Verwaltungsprozesse zu optimieren.

Pragmatischer Zuschnitt

Mit einer „Verwaltung für alle“ (*Prodolliet* 2005) rücken zwei zentrale Zielsetzungen in den Vordergrund: Erstens soll der Staat für eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen sorgen (vgl. *EKA* 2005a; *TAK* 2009). Zweitens will die staatliche Verwaltung den chancengleichen Zugang ausländischer Staatsangehöriger zu Stellen und Positionen sowie die Gleichbehandlung von Bewerbungsdossiers gewährleisten; bei Ausschreibungen von Stellen sollen ausländische Staatsangehörige explizit angesprochen werden (vgl. *EKA* 2005a, 6; *Prodolliet* 2005). Das integrationspolitische Chancengleichheits- und Gleichbehandlungspostulat wird in diesem Zusammenhang allerdings nur selten erwähnt und die Öffnungsprogrammatische kaum auf Ideale oder Zielsetzungen der sozialen Gerechtigkeit oder gleichberechtigten Teilhabe bezogen. Es geht vielmehr darum, ganz konkrete Kontaktsituationen mit einer vielfältigen Bevölkerung und Herausforderungen mit einer „schwierigen“ Kundschaft „gewinnbringend“ anzugehen (*EKM* 2011). Thematisiert werden pragmatisch zu meistende Situationen im Verwaltungsalltag, insbesondere Herausforderungen der Verständigung, denn der Kommunikation kommt für den gleichwertigen Zugang zu Dienstleistungen eine Schlüsselrolle zu:

„Ob am Schalter, im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens oder bei allgemeinen Informationen der Stadtverwaltung: Bisweilen stösst die Kommunikation an ihre Grenzen, und Dienstleistungen der Stadt können nicht von allen Menschen gleichermassen genutzt werden“ (anonymisiertes Verwaltungsdokument)⁵.

Kommunikative Probleme entstehen aber auch, wenn Zugewanderten die Kompetenzen im Umgang mit der Verwaltung fehlen (vgl. *PWC* 2003, S. 13), etwa sprachliche Kapazitäten oder ein interkulturelles Verständnis, Informationen über die Anforderungen und Vorgänge der Verwaltung oder wenn der formelle Status (z.B. *Sans Papiers*) oder Vorurteile gegenüber der Verwaltung die Beanspruchung öffentlicher Leistungen beeinträchtigen. Diese diskursive Verschiebung von Postulaten zu Chancengleichheit und zum Abbau von Zugangsbarrieren hin zu pragmatischer Nutzbarmachung der „Interkulturellen Öffnung“ und „interkulturellen Kompetenzen“ für alltägliche Herausforderungen von Verwaltungsangestellten im Umgang mit der „vielfältigen Bevölkerung“ erweisen sich in neoinstitutionalistischer Lesart als Ergebnis von *institutional work*. Die Verwaltung integriert zwar die durch die organisationale Umwelt an sie herangetragene Forderung nach einer „Interkulturellen Öffnung“, modifiziert aber die instituti-

onelle Logik gemäß ihren eigenen Bedürfnissen und diskursiviert sie als Lösungsstrategie für konkrete Herausforderungen des Verwaltungsvollzugs. Dabei kommen unterschiedliche Strategien des *institutional work* zum Tragen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Kundenvielfalt bewältigen

Im Rahmen seiner interkulturellen Öffnungsprogrammatik nimmt der Staat Ausländerinnen und Ausländer primär einmal als vielfältige Kundschaft wahr, auf deren spezifische oder zusätzliche Bedürfnisse er seine Leistungen und Aktivitäten ausrichten muss (vgl. TAK 2009, S. 17; SRK 2004, S. 13). Er rationalisiert Zugewanderte als Benutzerinnen und Benutzer öffentlicher Dienste (vgl. Villeneuve 2013, S. 387f.): Die „Interkulturelle Öffnung“ fordert eine hohe „Qualität im Kundenkontakt“ (PWC 2003, S. 7; Herv. i.O.), die „Bewältigung von Kundenvielfalt“ (a.a.O., S. 17; Herv. i.O.) sowie Sensibilität, Toleranz und Flexibilität gegenüber unterschiedlichen Lebensmodellen, Sprachen oder Bedürfnissen. Will die Verwaltung trotz der bestehenden Heterogenität ein „gleichmässiges Qualitätsergebnis“ (anonymisiertes Verwaltungsdokument) für alle erzielen, so muss sie ihre Aufgabenerfüllung der gesellschaftlichen Realität anpassen. Das „Management [einer] ausländische[n] Kundschaft“ gestaltet sich je nach Kundengruppe (Asylsuchende, gut qualifizierte ausländische Personen, Personen mit C-Bewilligung etc.), Dienststelle oder Dienstleistung (hoheitliche Dienste der Zwangsverwaltung, freiwillig abrufbare Dienste der Dienstleistungsverwaltung) unterschiedlich (vgl. a.a.O., S. 112ff.). Die „Interkulturelle Öffnung“ richtet das Verwaltungshandeln und die Aufgabenerfüllung, die Leistungsfähigkeit und Qualität der Verwaltungsleistungen an der Kundenzufriedenheit aus (vgl. Lienhard u.a. 2005, S. 10). Wir treffen auf eine „Vorstellung des Staates als Dienstleister“ (Schedler/Proeller 2006, S. 62; Herv. i.O.; vgl. Lienhard u.a. 2005). Mit der ersten Zielsetzung der „Interkulturellen Öffnung“ der Verwaltung, der besseren Zugänglichkeit für eine vielfältige Bevölkerung, verbindet sich ein ausgeprägtes Kunden- und Dienstleistungsbewusstsein, das Teil einer modernen Verwaltungsführung ist (vgl. Lienhard u.a. 2005; Schedler/Proeller 2006; Ritz/Sinelli/Neumann 2016):

„Staat und Verwaltung standen in den letzten Jahren unter wachsendem Veränderungsdruck und haben in vielen Bereichen einen Modernisierungsschub erfahren. Im Zentrum stand dabei die Einführung von New Public-Managementkonzepten („Wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ etc.), die das Ziel verfolgen, staatliche Aufgaben wirksamer und zugleich günstiger zu erbringen. Die Aufgabenerfüllung hat sich stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung zu orientieren. Davon sollen grundsätzlich auch Migrantinnen und Migranten profitieren können“ (TAK 2009, S. 13).

Unter dem Stichwort New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOF) wurden auch in der Schweiz seit den 1990er Jahren Ansätze einer managerialen Verwaltungsführung vorangetrieben, die sich – wie unsere Analyse zeigt – mit der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ eng verzahnen (vgl. EKA 2005a, S. 3; PWC 2003, S. 6). Der neue „Unternehmergeist“ lässt „ehemalige Funktionäre“ zu „Public Managern“ werden und will „auf effiziente und effektive Weise öffentliche Leistungen von Qualität für die Bürger“ erbringen (Chappelet 2013, S. 319f.). Die Kundenorientierung steht für eine „Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anlie-

gen der Bürgerinnen und Bürger“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 67). Der Kreis der Kundinnen und Kunden ist aber umfassender angelegt als jener der Staatsbürgerinnen und -bürger. Denn der „Kundenstatus“ definiert sich für die Verwaltung „unabhängig von Nationalität, Alter und Geschlecht“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 67). Mit NPM soll nicht nur die Aufgabenerfüllung „stärker an den *Bedürfnissen* der Bevölkerung“ orientiert und das Staatspersonal zu „*Leistungssteigerungen*“ motiviert werden (*Lienhard* u.a. 2005, S. 9; Herv. i.O.). Verwaltungsleistungen sollen „*wirksamer* und zugleich [auch] *günstiger* erbracht“ werden (ebd.). Öffentliche Dienstleistungen, die ungenügend auf die vielfältige Bevölkerung ausgerichtet sind, verursachten gemäß der staatlichen Öffnungsprogrammatik Mehrkosten und Folgeprobleme (vgl. *TAK* 2009, S. 13). Um die Qualität und zugleich die Effizienz von Verwaltungshandeln zu erhöhen, soll der staatliche Sektor über Mitarbeitende mit entsprechenden fachlichen und interkulturellen Kompetenzen verfügen, welche mit den erwähnten Kommunikationssituationen umzugehen wissen. Auch hier richtet sich der Fokus auf die „Dienstleistungsqualität“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 29), die mittels Rekrutierung von Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund und mit der Qualifizierung des Verwaltungspersonals verbessert werden soll: Zielgerechte mündliche und schriftliche Informationen zu Alltagsfragen, Dolmetscherdienste, Leitfäden zur besseren Verständigung sowie Weiterbildungen zur migrationsspezifischen Sensibilisierung und interkulturellen Kommunikation gewinnen an Bedeutung. Im Anschluss an neoinstitutionalistische Überlegungen erweist sich der hier rekonstruierte diskursive Zuschnitt der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ als hochgradig anschlussfähig an NPM- bzw. WOV-Programme, die auf den ersten Blick als widersprüchlich zu den ursprünglichen Forderungen der „Interkulturellen Öffnung“ erscheinen mögen – zielt doch die Öffnungsprogrammatik nicht auf günstigere Verwaltungsleistungen und auch nicht auf eine Managerialisierung von Verwaltungsabläufen, die sich dadurch effizienter ausgestalten lassen. Die primären Ziele der „Interkulturellen Öffnung der Verwaltung“ werden dadurch marginalisiert (vgl. *Kraatz/Block* 2008; *Oliver* 1991). In *institutional work* wird das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ diskursiv so bearbeitet, dass es sich in die genannten Verwaltungsreformen einfügt und deren Ziele (wie Dienstleistungsorientierung, Wirksamkeit etc.) mitbedient.

Diversity produktiv nutzen

Die zweite Zielsetzung der „Interkulturellen Öffnung“ strebt eine personelle Zusammensetzung der Verwaltungsdienste an, in der sich die Bevölkerungsvielfalt widerspiegelt (vgl. *EKA* 2005a, S. 6). Denn der Staat richtet sich heute an „alle Gesellschaftsmitglieder“, an „alle Einwohnerinnen und Einwohner“ und betont dabei die „Einheit in der Vielfalt“ (*EKA* 1999, S. 18). In diese breit angelegte integrationspolitische Strömung ordnet sich das Programm der „Interkulturellen Öffnung“ ein. Auf den ersten Blick scheint diese Öffnungsstrategie dem aus Großbritannien und den USA stammenden, von *Kingsley* (1944) bereits in den 1940er Jahren formulierten Konzept einer *Representative Bureaucracy* zu entsprechend. Als Demokratisierungsprojekt staatlicher Verwaltungen angelegt, folgt es Leitvorstellungen der Antidiskriminierung und sozialen Gerechtigkeit, um eine gleichberechtigte Teilhabe von Minderheiten an der Regierung und in der öffentlichen Verwaltung herzustellen (vgl. *Dolan/Rosenbloom* 2003;

Piñeiro 2011, S. 36f.). Die Anstellung von Mitarbeitenden „mit direktem Migrationshintergrund“ wird auch in der Schweiz

„als eine der wirksamsten und kostengünstigsten Massnahmen zur Öffnung der Institutionen [propagiert ...]. Diese Menschen haben oftmals eine ‚Türöffner-Funktion‘ und tragen zur Niederschwelligkeit der Angebote bei, ermöglichen interkulturelle Vermittlung nach Innen und nach Aussen und erhöhen die Qualität der Institution“ (TAK 2009, S. 14).

Prägend für die Öffnung der Verwaltung erweist sich aber weniger das Modell der *Repräsentativen Bürokratie* als vielmehr das ebenfalls aus den USA stammende Konzept des *Managing Diversity*:

„Im Kern beinhalten die Konzepte des ‚Managing Diversity‘ und der ‚Öffnung der Institutionen‘, dass Unternehmen und Behörden eine offene Haltung entwickeln, die es den Beschäftigten erlaubt, ihre individuellen Erfahrungen und Befähigungen in Arbeitsprozesse einzubringen. Heterogene Belegschaften werden dabei nicht als Defizit oder als zusätzliche Belastung gewertet, sondern als Chance und Potenzial für die Erbringung optimaler Leistungen gesehen. Dies war auch der Grund, weshalb dieses Konzept für Verwaltungen von Interesse war, als im Rahmen des ‚New Public Management‘ neue Ansätze der Arbeitsorganisation geprüft wurden“ (EKA 2005a, 3)

Teil der Öffnungsprogrammatik bildet eine „Managing Diversity“-Strategie“ (EKM 2011), mit der vermehrt Mitarbeitende „mit direktem Migrationshintergrund“ (TAK 2009, S. 14) rekrutiert werden sollen. Es wird auch häufig mit der „Interkulturellen Öffnung“ gleichgesetzt (vgl. dazu EKA 2005a; TAK 2009, S. 18; PWC 2003; SRK 2004; Prodolliet 2005). Dabei rekurriert die im Schweizer Verwaltungskontext geführte Diskussion vermehrt (und häufig auch implizit) auf Ansätze und Erfahrungen aus der Privatwirtschaft (vgl. EKA 2005b; EKM 2011; PWC 2003). *Diversity Management* wird als Konzept der Unternehmensführung rezipiert, das Vielfalt als einen produktiven Faktor für Unternehmenserfolge oder organisationale Performanz ansieht (vgl. Hand-schuck/Schröer 2012, S. 51; Kelly/Dobbin 1998, S. 980). Im Mittelpunkt stehen Fragen zu einer „besseren Nutzung der Human Resources“, die letztlich auf eine „gesteigerte Produktivität“ abzielen (EKA 2005b). Demzufolge dient die gezielte Nutzung der Vielfalt der Angestellten der Steigerung der Produktivität, Kreativität und Wettbewerbsfähigkeit von (öffentlichen) Unternehmen (vgl. Kelly/Dobbin 1998, S. 969 oder 975). Auch im öffentlichen Sektor bietet sich der „intelligente Einsatz“ personeller Ressourcen an, um mit einer Vielfalt von Kundinnen und Kunden „optimal umzugehen und diese Vielfalt mit einem gleichmässigen Qualitätsergebnis [...] zu meistern“ (EKA 2005b; PWC 2003, S. 18). Bildet sich die Diversität des Marktes oder der Bevölkerung in der Struktur der Mitarbeiterschaft (von Privatunternehmen oder staatlichen Behörden) ab, so kann dies eine „bessere Erschliessung neuer [Verwaltungs- und] Marktsegmente, höhere Absatzmöglichkeiten [oder die Effizienz des Verwaltungshandelns] und Imagegewinn“ begünstigen (EKA 2005b; vgl. Salzbrunn 2014, S. 116). Die von *Affirmative Action*-Programmen propagierte gezielte Unterstützung ethnischer Minderheiten wird im *Diversity Management* hingegen explizit abgelehnt. Solche Chancengleichheits- und Gleichstellungsansätze operieren mit „positive[r] Diskriminierung“ und verhindern mit ihrer starren Quotenpolitik „wirtschaftliche Effizienz“ (EKA 2005a, S. 3; vgl. Salzbrunn 2014, S. 114ff.); überdies widersprechen sie dem liberalen Staatsverständnis der Schweiz. Die mit der „Interkulturellen Öffnung“ verbundenen Forderungen nach einem chancengleichen Zugang zu staatlichen Arbeitsstellen oder Positionen und das damit einhergehende Ideal einer demokratisierten Verwaltung, in deren personeller

Zusammensetzung sich die Bevölkerungsvielfalt widerspiegelt (vgl. EKA 2005a, S. 6), wird mittels *institutional work* abgewehrt (Kraatz/Block 2008, S. 249f.). Damit verschiebt sich der Fokus der integrationspolitisch propagierten Öffnungsprogrammatik – von den an Antidiskriminierung und Gleichbehandlung orientierten Chancengleichheitspostulaten hin zu „utilitaristischen Überlegungen der Profit[- oder Wirkungs]maximierung durch Ausschöpfen vielfältiger Potenziale“ (Salzbrunn 2014, S. 114). Wird die „Öffnung nach innen“ und damit die beschriebene Anforderung an Personalrekrutierung und Personalentwicklung betrachtet, werden die bereits benannten diskursiven Verschiebungen noch offensichtlicher: Orientierungspunkt ist nunmehr das aus der Wirtschaft stammende Konzept des „*Diversity Managements*“, das wiederum in einem Prozess von *institutional work* so zugeschnitten wird, dass es als Scharnier zwischen der in NPM und WOV zum Ausdruck gebrachten institutionellen Logik der Effizienz und Effektivität und der institutionellen Logik einer Anerkennung von „Vielfalt“ fungiert.

Optimierung von Verwaltungsprozessen

Die staatliche Verwaltung tritt Menschen mit Migrationshintergrund sowohl als Arbeitgeberin wie auch als Dienstleisterin entgegen. Je nach Rolle nimmt sie unterschiedliche Akteurskonstruktionen vor: In ihrer Rolle als Dienstleisterin nimmt die Verwaltung Zugewanderte als eine Vielfalt von Kundinnen und Kunden(-bedürfnissen) und als Vielfalt von pragmatisch zu bewältigenden Situationen in den Blick. Hier organisiert die Verwaltung ihr Verhältnis zu den Zugewanderten nicht mehr vorrangig gemäß einer ethnisch-nationalstaatlichen Kategorisierung, die zwischen Einheimischen und Ausländerinnen bzw. Ausländern unterscheidet. Im Zeichen von *Diversity* und *New Public Management* nimmt sie eine Relativierung und Dezentrierung der diskursiven, ethno-nationalen politischen Figur ‚des Ausländers‘ sowie der dualen Differenzierung von Einheimischen und Ausländerinnen und Ausländern vor:

„Vielfalt definiert sich nicht ausschliesslich über nationale oder ethnische sowie sprachliche Herkunft, sondern ebenso über eine Vielzahl anderer sozialer Kategorien wie z.B. Alter, Geschlecht, sexuelle Orientierung, körperliche und geistige ‘Behinderungen’, Religion und Lebensstil“ (SRK 2004, S. 8).

Vielfalt definiert sich also nicht mehr vorrangig oder ausschließlich über die Kategorie der Ethnizität, mit Bezug auf Migration oder sprachliche Herkunft etwa, sondern über eine Vielzahl weiterer Differenzkategorien (vgl. Mayer/Vanderheiden 2014, S. 38f.). In der Perspektive des *diversity*-sensiblen NPM mutieren die Adressatinnen und Adressaten der Verwaltung zu einer Vielfalt von Differenzmerkmalen, die auf den verwaltungspraktisch handhabbaren Kundenbegriff hin gebündelt werden. Analog dazu nimmt die öffentliche Verwaltung in ihrer Rolle als Arbeitgeberin Zugewanderte als Trägerinnen und Träger von interkulturellen Ressourcen und Qualifikationen, von spezifischem Wissen und interkulturellen Kompetenzen wahr:

„Die zukünftigen integrationspolitischen Massnahmen orientieren sich am bisher wenig genützten Potential und an den Ressourcen der Zugewanderten (Mehrsprachigkeit, interkulturelle Erfahrungen und Kompetenzen, Befähigung zur Kulturvermittlung oder cultural broker, etc.)“ (anonymisiertes Verwaltungsdokument). Der chancengleiche Zugang zu Stellen oder Positionen in staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen dient dazu, Migrantinnen und Migranten „in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht voll“ zu nutzen (Bundesrat 2010, S. 21).

Der Fokus der Verwaltung liegt auf den produktiven Eigenschaften der Zugewanderten, die es als nutzbares Humankapital (vgl. *Schedler/Proeller* 2006, S. 245ff.; *Piñeiro/Koch/Pasche* 2014, S. 377f.) zu einer Erhöhung der Dienstleistungsqualität für all ihre Kundinnen und Kunden einzusetzen gilt (*PWC* 2003). Statt Integration, Teilhabe, Gleichbehandlung bestimmter marginalisierter respektive diskriminierter Gruppen zu fördern, zielt das Management der Vielfalt in erster Linie auf eine bestmögliche Effizienz von vielfältig zusammengesetzten Teams (*EKM* 2011; vgl. *Kelly/Dobbin* 1998). Und statt staatliche Dienste via interkultureller Öffnung primär demokratisieren zu wollen, wird das *Diversity*- und NPM-sensitive Personalmanagement als „Chance und Potential für die Erbringung optimaler Leistungen gesehen“ (*EKA* 2005a, S. 3; vgl. *SRK* 2004, S. 9 und 12; *Angerer/Brand/Liberatore* 2016). Damit bringt der analysierte Verwaltungsdiskurs das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ durch verschiedene diskursive Verschiebungen bzw. durch *institutional work* endgültig in Einklang mit der institutionellen Logik einer wirkungsorientierten Verwaltung. Die institutionelle Logik der Chancengleichheit, der Antidiskriminierung und des Abbaus von Zugangsbarrieren wird innerhalb des Verwaltungsdiskurses zur „Interkulturellen Öffnung“ marginalisiert und von ihr usurpiert (*Kraatz/Block* 2008; *Oliver* 1991), während die institutionelle Logik der effizienten, effektiven Verwaltung überhandnimmt.

6 Resümee und Ausblick

Die ursprünglich aus der ausländerpädagogischen Fachdebatte stammende Öffnungsprogrammatische ordnet sich im öffentlichen Sektor in einen breiter angelegten Verwaltungsreformprozess ein. Dieser zielt ebenfalls auf eine „Öffnung der Verwaltung“: Von einer Kritik an das bislang „selbstreferenzielle System der Verwaltung“ (*Schedler/Proeller* 2006, S. 67; vgl. *Villeneuve* 2013, S. 387ff.) ausgehend, sollen öffentliche Behörden und Dienste nicht mehr allein an selbstbestimmten bürokratischen Vorgaben gemessen werden. Vielmehr soll die Verwaltung „responsiver“ werden (*Schedler* 2007, S. 266) und sich an den Bedürfnissen und Anliegen ihrer Adressatinnen und Adressaten ausrichten, die nunmehr als vielfältige Kundschaft rationalisiert werden. Offenheit meint in diesem Sinne die Möglichkeit, „besondere Erwartungen oder Bedürfnisse zum Ausdruck bringen zu dürfen, und die Flexibilität der Organisation, ggf. auf solche Anfragen einzugehen, wenn diese berechtigt sind“ (*Emery* 2016, S. 177). Hier zeigt sich explizit, wie sich der Diskurs zu NPM exakt der gleichen programmatischen Figur, nämlich der „Öffnung“, bedient wie das reformpädagogische Konzept der „Interkulturellen Öffnung der Institutionen“. Unsere genealogische Diskursanalyse zeigt, wie die öffentliche Verwaltung auf die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ reagiert, wie bestimmte Anforderungen und Zielsetzungen der integrationspolitischen Öffnungsprogrammatische marginalisiert oder abgewehrt werden, um daraus resultierende potentielle Widersprüche zu einem managerialen Öffnungsverständnis und zu einer modernen Verwaltungsführung (NPM, WOV) ausbalancieren zu können. Vor dem Hintergrund des „*institutional work*“-Ansatzes (*Lawrence/Suddaby* 2006; vgl. Kapitel 3) wird deutlich, wie die integrationspolitisch zugespitzten Zielsetzungen (Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit) einer „Interkulturellen Öffnung“ mit Blick auf die eigene, verwaltungsinterne Aufgabenerfüllung und auf den spezifischen Arbeitskontext reinterpretiert und im Verwaltungsdiskurs zur „Interkultu-

rellen Öffnung“ auf einen unternehmerischen Verwaltungsvollzug hin transformiert werden.

Der operative Staat inszeniert sich primär einmal als kundenorientierte Dienstleistungsverwaltung, die sich durch eine hohe Selbstreflexivität und Strategien einer markt- oder wettbewerbsförmigen Selbstmobilisierung auszeichnet (vgl. Piñeiro/Koch/Pasche 2014). Nicht die integrationspolitischen Ideale einer chancengleichen Teilhabe, einer Gleichbehandlung und Anerkennung der Mitbürgerschaft von Ausländerinnen oder Migranten strukturieren die institutionelle Logik der „Interkulturellen Öffnung“ der Verwaltung. Im Kern geht es auch nicht um die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger. Als NPM/WOV- und als *Diversity Management*-Programm zielt die „Interkulturelle Öffnung“ auf Effizienz und „organizational effectiveness“ (Kelly/Dobbin 1998, S. 973). Was die *Representative Bureaucracy* mit Blick auf Minderheiten als *Affirmative Action* politisierte, taucht hier als pragmatisch-unternehmerisches Effizienz kalkül auf, um jene konkreten Herausforderungen im Verwaltungsalltag besser bewältigen zu können, die sich mit einer ausländischen, migrantischen oder „vielfältigen“ Kundschaft stellen (vgl. Pasche/Piñeiro/Koch 2014). Die Verwaltung lässt aus der „Interkulturellen Öffnung“ ein Verwaltungsmanagementprogramm (vgl. Lienhard u.a. 2005, S. 36) werden, um primär einmal Verwaltungsprozesse reibungsloser, effektiver und effizienter zu gestalten (vgl. Angerer/Brand/Liberatore 2016, S. 148f.).

Programmatische Positionen wie die „Interkulturelle Öffnung“ können also auf sehr unterschiedliche Weise Eingang in die Verwaltungspraxis finden. Unsere Untersuchung zeigt, dass die Verwaltung sich kaum an der integrationspolitischen Öffnungsprogrammatisierung ausrichtet und keine entsprechenden Adaptionsleistungen vornimmt. Vielmehr wird die institutionelle Logik an die eigene vorherrschende organisationale Rationalität angepasst. Damit erweist sich die öffentliche Verwaltung als äußerst robust gegenüber Anforderungen aus ihrer Umwelt, auch wenn sie institutionelle Logiken nicht gleich abwehrt oder explizit verwirft. Viel effizienter scheint ein *institutional work* zu sein, das erlaubt, die „Interkulturelle Öffnung“ mit Blick auf eine manageriale „Öffnung der Verwaltung“ anschlussfähig werden zu lassen. Wenn die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA 2005b; Herv. i.O.) also schreibt, es sei „vor allem prioritär“, „dass überhaupt solche Prozesse eingeleitet werden“, dann darf dabei nicht übersehen werden, dass diskursive Verschiebungen (*institutional work*) die ursprüngliche Programmatik einer „Interkulturellen Öffnung“ substantiell aushöhlten. Auf Michael Lipsky (1980) bezugnehmend ließe sich weiter folgern, dass nicht nur *Street-Level Bureaucrats Policy Makers* sind, sondern *Policy Making* auch auf Ebene einer diskursiven Praxis stattfindet. Künftige Forschung zu institutionellen Logiken und *institutional work* sollte eben diesen diskursiven Praktiken und Arrangements vermehrt Beachtung schenken. Interessant wäre zudem, in eine solche Untersuchung noch weitere Kantone bzw. Bundesländer sowie weitere Kommunen einzubeziehen und damit auch kontrastierend vorgehen zu können. Denn der Datenkorpus unserer Studie war eher klein und ließ es nicht zu, Kantone respektive Kommunen miteinander zu vergleichen. Auch könnte es ergiebig sein, gezielt nach weiteren organisationalen Strategien im Umgang mit institutioneller Komplexität zu suchen, um so das Spektrum an möglichen bzw. tatsächlichen Umgangsweisen zu erweitern. Schließlich könnte es aufschlussreich sein, breiter und detaillierter genealogisch zu rekonstruieren, wie das Konzept der „Interkulturellen Öffnung“ von der Ausländerpädagogik in den staatlichen Diskurs gelangte, welche diskursiven Entwicklungen sich in welchen Zeiträumen ereigneten und welche Akteure maßgeblich daran beteiligt waren.

Anmerkungen

- 1 Die hier vorgestellte genealogische Analyse des Schweizer Verwaltungsdiskurses zur „Interkulturellen Öffnung“ ist Teil eines Forschungsprojekts, das vom Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der Forschung (SNF) finanziert wurde und von 2014 bis 2016 durchgeführt wurde. Im Projekt „Interkulturelle Öffnung der Institutionen“. Herkunftsbezogene Differenz in der Schweizer Street-Level Bureaucracy“ (Nr. 146029) wurden aufbauend auf diese in einem ersten Schritt durchgeführte Diskursanalyse auch ethnographische Fallstudien bei einer mittelstädtischen Polizei sowie in einem Jugendamt durchgeführt, mit der Frage, welche Formen von „Un/Doing ethnicity“ sich in diesen Einrichtungen der eingreifenden Street-Level Bureaucracy finden (vgl. *Piñeiro/Koch/Pasche* 2017).
- 2 Einzelne Behörden auf Ebene der kantonalen und kommunalen respektive städtischen Verwaltung können aus Anonymitätsgründen nicht genannt werden.
- 3 Siehe Fußnote 2.
- 4 Dabei handelt es sich um die heutige Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM).
- 5 Zitate auf Ebene der kantonalen und kommunalen respektive städtischen Verwaltung werden aus Anonymitätsgründen nicht referenziert.

Literatur

- Angerer, Alfred/Brand, Tim/Liberatore, Florian*, 2016: Prozessoptimierung, in: *Bergmann, Andreas/Giaque, David/Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas/Nagel, Erik/Ritz, Adrian/Steiner, Reto* (Hrsg.), *Praxisbuch Public Management*, Zürich: WEKA, S. 147-162.
- Barwig, Klaus/Hinz-Rommel, Wolfgang* (Hrsg.), 1995: *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste*, Freiburg: Lambertus.
- BBl*, 2002: Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002. 02.024, in: *Bundesblatt*, Bd. I, S. 3909-3850.
- BFM*, 2006: Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandsaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen, Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/ber-integration-bfm-d.pdf>, Stand: 17.3.2011.
- BFM*, 2008: Weisungen zu Integration. Version 1.1.2008, Stand 8.2.2012, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_un_d_kreisschreiben/integration.html, Stand: 15.3.2012.
- BFM*, 2010a: Schweizerische Integrationspolitik. Grundsätze, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/de/home/themen/integration/politik/grundsaeetze_ziele.html, Stand: 20.1.2011.
- BFM*, 2010b: Monitoring Zuwanderung. Ausgewählte Entwicklungen und Trends in den Bereichen Zuwanderung und Einbürgerung. Stand: 31. Dezember 2010, Bern: Bundesamt für Migration. Online verfügbar unter: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/auslaenderstatistik/monitor/2010/monitor-zuwanderung-2010-12-d.pdf>, Stand: 1.4.2011.
- Bundesrat*, 2010: Bericht zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik des Bundes, Bern. Online verfügbar unter: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-d.pdf>, Stand: 02.08.2014.
- Chappelet, Jean-Loup*, 2013: *Public Management*. Einleitung, in: *Ladner, Andreas/Chappelet, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone, Frédéric* (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich: NZZ Libro, S. 319-321.
- Dahinden, Janine/Bischoff, Alexander* (Hrsg.), 2010: *Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten – Integration der Diversität?* Zürich: Seismo.

- Diaz-Bone, Rainer*, 2006: Die interpretative Analytik als methodologische Position, in: *Kerchner, Brigitte/Schneider, Silke* (Hrsg.), *Foucault: Diskursanalyse der Politik. Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 68-84.
- Dolan, Julie/Rosenbloom, David H.* (Hrsg.), 2003: *Representative Bureaucracy. Classical readings and Continuing Controversies*, New York: M.E. Sharpe.
- Efionayi-Mäder, Denise*, 2010: Umgang mit Vielfalt in öffentlichen Institutionen, in: *Dahinden, Janine/Bischoff, Alexander* (Hrsg.), *Dolmetschen, Vermitteln, Schlichten – Integration der Diversität?* Zürich: Seismo, S. 85-98.
- EKA*, 1996: Umriss zu einem Integrationskonzept. Eidgenössische Ausländerkommission (EKA). Juni 1996, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- EKA*, 1999: Die Integration der Migrantinnen und Migranten in der Schweiz. Fakten. Handlungsreiche. Postulate, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- EKA*, 2005a: Öffnung der Institutionen. Empfehlungen der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission. Online verfügbar unter: http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfehlungen_institutionen.pdf, Stand: 21.4.2011.
- EKA*, 2005b: Thesen zur Transkulturellen Öffnung der Verwaltung, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- EKM*, 2010a: Integration als Hinführung zu Chancengleichheit oder als Gradmesser für Sanktionen? Grundsatzerklärung und Empfehlungen der EKM, Bern. Online verfügbar unter: <http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empfehlungen/integrationspolitik.pdf>, Stand: 30.3.2011.
- EKM*, 2011: Öffnung der Institutionen, Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen. Online verfügbar unter: http://www.ekm.admin.ch/de/themen/oeffnung_institutionen.php?lang=de&print_styles=yes, Stand: 21.4.2011.
- Emery, Yves*, 2016: Qualitätsmanagement in öffentlichen Organisationen, in: *Ladner, Andreas/Chappelet, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone, Frédéric* (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich: WEKA, S. 163-195.
- Eppenstein, Thomas/Kiesel, Doron*, 2008: *Soziale Arbeit interkulturell*, Stuttgart: Kohlhammer.
- Foucault, Michel*, 1989: *Der Gebrauch der Lüste. Sexualität und Wahrheit 2*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel*, 1992: *Was ist Kritik?*, Berlin: Merve.
- Foucault, Michel*, 2006: *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung. Geschichte der Gouvernementalität I*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Friedland, Roger/Alford, Robert R.*, 1991: Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions, in: *Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J.* (Hrsg.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: The University of Chicago Press, S. 232-263.
- Gaitanides, Stefan*, 1993: Multikulturelle Soziale Dienste. Auf dem Weg zu einer multikulturellen Öffnung der Systeme der sozialen und psychosozialen Versorgung, in: *Sozialmagazin*, 6, S. 222-234.
- Gaitanides, Stefan*, 2006: Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste, in: *Otto, Hans-Uwe/Schrödter, Mark* (Hrsg.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Multikulturalismus – Neo-Assimilation – Transnationalität*, Neue Praxis, Sonderheft 8, S. 222-234.
- Greenwood, Royston/Raynard, Mia/Kodeih, Farah/Micelotta, Evelyn R./Lounsbury, Michael*, 2011: Institutional Complexity and Organizational Responses, in: *Academy of Management*, 5(1), S. 317-371.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann Felix*, 2016: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Zürich: Dike.
- Handschuck, Sabine/Schröer, Humbertus*, 2012: *Interkulturelle Orientierung und Öffnung. Theoretische Grundlagen und 50 Aktivitäten zur Umsetzung*, Augsburg: Ziel.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg*, 1999: Neo-Institutionalismus. Bielefeld: transcript.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg*, 2013: Neo-institutionalistische Theorie, in: *Kneer, Georg/Schröer, Markus* (Hrsg.): *Handbuch Soziologische Theorien*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 237-251.
- Hinz-Rommel, Wolfgang*, 1995: Kompetenz und Öffnung. Die Debatte um interkulturelle Öffnung im Kontext, in: *Barwig, Klaus/Hinz-Rommel, Wolfgang* (Hrsg.), *Interkulturelle Öffnung sozialer Dienste*, Freiburg: Lambertus. S. 9-22.

- Hupe, Peter/Hill, Michael/Bufat, Aurélien, 2016: *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol: University Press.
- Kelly, Erin/Dobbin, Frank, 1998: How Affirmative Action Became Diversity Management. Employer Response to Antidiscrimination Law, 1961 to 1996, in: *American Behavioral Scientist*, 41(7), S. 960-984.
- Kingsley, Donald, 1944: *Representative bureaucracy*, Yellow Springs: Antioch Press.
- Kraatz, Matthew S./Block, Emily S., 2008: Organizational Implications of Institutional Pluralism, in: Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE, S. 243-275.
- Krücken, Georg, 2003: Learning the 'New, New Thing': On the role of path dependency in university structures. *Higher Education*, 46, S. 315-339.
- Lawrence, Thomas B./Suddaby, Roy, 2006: Institutional Work. Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations, in: Clegg, Stewart R./Hardy, Cynthia/Nord, Walter R./Lawrence, Thomas B. (Hrsg.), *Sage Handbook of Organization Studies*, London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, S. 215-254.
- Lienhard, Andreas/Ritz, Adrian/Steiner, Reto/Ladner, Andreas (Hrsg.), 2005: *10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*, Bern: Haupt.
- istration Review*, 60(5), S. 193-204.
- Lipsky, Michael, 1980: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Maasen, Sabine, 1998: *Genealogie der Unmoral. Zur Therapeutisierung sexueller Selbst*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Mayer, Elisabeth/Vanderheiden, Claude-Hélène, 2014: Grundlagentexte: Begriffe und Konzepte im Kontext interkulturelle Öffnung, in: Mayer, Elisabeth/Vanderheiden, Claude-Hélène (Hrsg.), *Handbuch Interkulturelle Öffnung. Grundlagen, Best Practices, Tools*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 27-65.
- Meyer, John /Rowan, Brian, 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology*, 83(2), S. 340-363.
- Nestmann, Frank/Tiedt, Friedemann, 1988: *Quantitative und qualitative Analyse des Nachfrage-, Leistungs- und Kooperationsprofils sozialer Dienste für Ausländer. Endbericht*, Bonn: Bundesminister für Arbeit u. Sozialordnung.
- Oliver, Christine, 1991: Strategic Responses to Institutional Processes, in: *The Academy of Management Review*, 16(1), S. 1445-179.
- Pache, Anne-Claire/Santos, Filipe, 2011: Inside the hybrid organization: An organizational level view of responses to conflicting institutional demands. *Fontainebleau: ESSEC Working Paper 11001*.
- Papen Robredo von, Gloria, 2017: *Der Umgang mit Migration im transformierten Wohlfahrtsstaat. Programmatik und Handlungsorientierungen der Freien Wohlfahrtspflege*. Wiesbaden: Springer VS.
- Pasche, Nathalie/Piñeiro, Esteban/Koch, Martina, 2014: Zwischen Technokratie und professionellem Anspruch. Das Verwaltungsprogramm der „Interkulturellen Öffnung“ – im Widerspruch zum Professionsideal Sozialer Arbeit?, in: *SozialAktuell*, 46(12), S. 30-32.
- Piguet, Etienne, 2006: *Einwanderungsland Schweiz – Fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen*, Bern: Haupt.
- Piñeiro, Esteban, 2011: Irritationen der Vielfalt. Fachliche Implikationen einer transkulturellen Öffnung der Verwaltung, in: *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit*, 10 (1), S. 32-53.
- Piñeiro, Esteban, 2015: *Integration und Abwehr. Genealogie der schweizerischen Ausländerintegration*, Zürich: Seismo.
- Piñeiro, Esteban/Bopp, Isabelle/Kreis, Georg (Hrsg.), 2009: *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*, Zürich: Seismo.
- Piñeiro, Esteban/Koch, Martina/Pasche, Nathalie, 2014: «Eine Verwaltung für alle». Zur Programmatik der Interkulturellen Öffnung in der Schweiz, in: *Migration und Soziale Arbeit*, 36(4), S. 373-379.
- Piñeiro, Esteban/Koch, Martina/Pasche, Nathalie, 2017: *Öffnung der Institutionen. Herkunftsbezogene Differenz in der Schweizer Street-Level Bureaucracy. Unveröffentlichter Schlussbericht des*

- vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Projekts 100017_146029 1, Olten/Basel: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Prodoliet, Simone*, 2005: Öffnung der Institutionen: mit Vielfalt gewinnen!, in: *terra cognita. Overtüre*, 7, S. 4-5.
- PricewaterhouseCoopers*, 2003: Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung. Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung und der Eidgenössischen Ausländerkommission, Bern: EKA.
- Reay, Trish/Hinings, Bob C. R.*, 2009: Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics, in: *Organization Studies*, 30(06), S. 629-652.
- Ritz, Adrian/Sinelli, Peter/Neumann, Oliver*, 2016: New Public Management in der Schweiz: Reform-Evaluationen und Stand der Entwicklungen, in: *Bergmann, Andreas/Giauque, David/Kettiger, Daniel/Lienhard, Andreas/Nagel, Erik/Ritz, Adrian/Steiner, Reto* (Hrsg.), *Praxisbuch Public Management*, Zürich: WEKA, S. 80-134.
- Ruedin, Didier/D'Amato, Gianni*, 2015: The politicisation of immigration in Switzerland: The importance of direct democracy, in: *van der Brug, Wouter/D'Amato, Gianni/Ruedin, Didier/Berkhout, Joost* (Hrsg.), *The Politicisation of Migration*, London: Routledge, S. 140-158.
- Salzbrunn, Monika*, 2014: Vielfalt / Diversity, Bielefeld: Transkript.
- Schedler, Kuno*, 2007: Public Management und Public Governance, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimak, Uwe/Simonis, Georg* (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 253-268.
- Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle*, 2006: *New Public Management*. Bern: Haupt.
- Schildt, Henri/Perkmann, Markus*, 2016: Organizational Settlements: Theorizing How Organizations Respond to Institutional Complexity, in: *Journal of Management Inquiry*, 2, S. 1-7.
- Scott, Richard W.*, 2008: *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. 3rd edition, California: Sage Publications.
- SRK*, 2004: Öffnung von Institutionen der Zivilgesellschaft. Grundlagen und Empfehlungen zuhanden des Bundesamtes für Zuwanderung, Integration und Auswanderung IMES und der Eidgenössischen Ausländerkommission EKA, Bern: Schweizerisches Rotes Kreuz.
- TAK*, 2007: Rechtliche und institutionelle Integrationshemmnisse. Bericht zum Stand der Arbeiten betreffend die Beseitigung von Integrationshemmnissen. Umsetzungsempfehlungen der TAK vom 16. November 2007, Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- TAK*, 2009: Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht und Empfehlungen der TAK vom 29. Juni 2009, Bern: Tripartite Agglomerationskonferenz.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 1999: Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry. *American Journal of Sociology*, 105(3), S. 801-843.
- Thornton, Patricia H./Ocasio, William*, 2008: Institutional Logics, in: *Greenwood, Royston/Oliver, Christine/Sahlin, Kerstin/Suddaby, Roy* (Hrsg.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, London: SAGE, S. 99-129.
- Villeneuve, Jean-Patrick*, 2013: Bürger und Public Manager: die Veränderung der Rollen, in: *Ladner, Andreas/Chappelet, Jean-Loup/Emery, Yves/Knoepfel, Peter/Mader, Luzius/Soguel, Nils/Varone, Frédéric* (Hrsg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich: WEKA, S. 385-398.
- Wicker, Hans-Rudolf*, 2003: Einleitung: Migration, Migrationspolitik und Migrationsforschung, in: *Wicker, Hans-Rudolf/Fibbi, Rosita/Haug Werner* (Hrsg.): *Migration und die Schweiz. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms „Migration und interkulturelle Beziehungen“*, Zürich: Seismo, S. 12-62.
- Wrana, Daniel*, 2012: Diesseits von Diskursen und Praktiken. Methodologische Bemerkungen zu einem Verhältnis, in: *Friebertshäuser, Barbara/Kelle, Helga/Boller, Heike/Bollig, Sabine/Huf, Christina/Langer, Antje/Ott, Marion/Richter, Sophia* (Hrsg.), *Feld und Theorie. Herausforderungen erziehungswissenschaftlicher Ethnographie*, Opladen: Barbara Budrich, S. 185-200.

Autorinnen und Autor des Beitrags:

Prof. Dr. Esteban Piñeiro, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Institut Sozialplanung, Organisationaler Wandel und Stadtentwicklung ISOS, Hofackerstrasse 30, CH-4132 Muttenz

E-Mail: esteban.pineiro@fhnw.ch

Dr. Martina Koch, Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW

E-Mail: martina.koch@fhnw.ch

Nathalie Pasche, M.A., Hochschule für Soziale Arbeit, FHNW

E-Mail: nathalie.pasche@fhnw.ch

John Siegel

Seibel, Wolfgang/Klamann, Kevin/Treis, Hannah:
Verwaltungsdesaster: Von der Loveparade bis zu den NSU-
Ermittlungen. 2017. Frankfurt/New York: Campus. 320 Seiten.
29,95 EUR, ISBN 9783593507873.

In „Verwaltungsdesaster“ suchen Wolfgang Seibel, Kevin Klamann und Hannah Treis unter Mitarbeit von Timo Wenzel nach Antworten auf die Frage, was die Ursachen von „Behördenversagen mit Todesfolge“ – gemeint sind die Loveparade-Katastrophe in Duisburg 2010, der Einsturz der Eishalle in Bad Reichenhall 2016, der Tod des Mädchens Yagmur in Hamburg 2013 und das Behördenversagen angesichts der Morde durch die Gruppe des so genannten Nationalsozialistischen Untergrunds (NSU) zwischen 2000 und 2007 – waren, wer die Verantwortung dafür trägt und was sich daraus lernen lässt.

Kaum ein verwaltungswissenschaftliches Buch hat in Deutschland über die Grenzen der Fachdiskussion hinaus eine derart breite Rezeption erfahren. So findet das Handelsblatt es „lehrreich“ und „akademisch präzise“; die F.A.Z. konstatiert „empirische Exaktheit und nüchterne Analyse“, mit der es den Autoren¹ gelinge, „Verständnis für das für Außenstehende bisweilen umständliche Handeln von Verwaltung und den Akteuren in den Ämtern zu wecken“.

Tatsächlich ist dieses Buch ausgesprochen wissens- und lesenswert: Erstens, weil die *thick descriptions* der vier Fallstudien für die Verwaltungswissenschaft und -praxis sehr anschaulich und lehrreich sind; zweitens, weil sich sonst kaum jemand die Mühe machen dürfte, die damit verbundene Menge an Material zu sichten und aufzubereiten – und damit einfacher zugänglich zu machen; und drittens, weil die Verfasser einen zweckmäßigen Analyserahmen entwickeln und auch konsequent anwenden, der hilfreich ist, die Komplexität der Vorkommnisse derart zu reduzieren, dass der Kern des jeweiligen Verwaltungsversagens deutlich und nachvollziehbar wird.

Die Unterscheidung, ob es sich bei dem Buch um ein Lehrbuch oder einen Forschungsbericht handelt, wäre müßig – es ist beides. Man wäre darüber hinaus geneigt zu sagen, es sei auch eine Sammlung spannender Kriminalerzählungen – wären die Opfer nicht real. Unzweifelhaft und eindrucksvoll wird jedenfalls deutlich: Die öffentliche Verwaltung trägt die Verantwortung für die Sicherheit der Bevölkerung. Sie kann – zumindest in Einzelfällen – daran scheitern und damit Menschenleben kosten. Ein solches Scheitern zu beschreiben und zu erklären, ist das Anliegen der Verfasser.

1 Aus Gründen der Lesbarkeit wird ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Mit „Verwaltungsdesaster“ greifen sie einen Ansatz auf, der etwa in den Niederlanden oder den USA weit verbreitet ist, nämlich die verwaltungswissenschaftliche – also weder politische, juristische noch journalistische (!) – Aufarbeitung und das Lernen aus einem katastrophalen Scheitern öffentlicher Verwaltungen mit tödlichen Konsequenzen. Darin unterscheidet sich das Buch von Wolfgang Seibels früheren Veröffentlichungen zu „funktional scheiternden Organisationen“. Darin ging es weniger um Verwaltungsversagen bei der Erfüllung von staatlichen Kernaufgaben als um das Scheitern bei Veränderungsprozessen und deren nicht-intendierte Nebenwirkungen.

Der Ansatz von „Verwaltungsdesaster“ basiert auf der expliziten Annahme, dass einerseits „die Konfiguration von Kausalfaktoren in jedem zu untersuchenden Fall einzigartig“ ist, es „andererseits jedoch allgemeine Muster des Behördenversagens [gibt], die auch auf andere Fallkonstellationen übertragbar sind“ (S. 11). Die eigentliche erkenntnisleitende Fragestellung der Untersuchung ist jedoch, wie es in einer primär auf Rechtsstaatlichkeit, Professionalität und Zuverlässigkeit ausgerichteten Verwaltung überhaupt möglich war, dass derart gravierende Ereignisse mit fatalen Wirkungen passieren konnten.

Neben einer Einleitung, die insbesondere der Entwicklung des Analyserahmens gewidmet ist, und einer sowohl zusammenfassenden als auch vergleichenden Schlussbetrachtung, besteht das knapp dreihundert Seiten umfassende Buch aus vier Kapiteln zu den genannten Fällen, die auf jeweils vierzig bis siebzig Seiten chronologisch dargestellt und anhand einer einheitlichen Heuristik analysiert werden.

Zu welchen Ergebnissen gelangen die Autoren? Dabei ist, dem Ansatz des Buches folgend, zwischen fallspezifischen und allgemeinen Erkenntnissen zu unterscheiden (die verwaltungs- und organisationstheoretischen Deutungen werden hier nicht weiter betrachtet).

Die *Loveparade-Katastrophe* wird vor allem auf eine Politisierung der bauaufsichtlichen Fachentscheidung durch einen nicht (namentlich zynischerweise dem für Recht und Ordnung) zuständigen Dezernenten in Verbindung mit der Resignation des eigentlich zuständigen Dezernenten gesehen, in deren Folge der aktenkundig rechtswidrige und offensichtlich gefährliche Veranstaltungsort genehmigt wurde. Darüber hinaus wurde darauf verzichtet, die im Rahmen der Genehmigung erteilten Auflagen zu überwachen, was zu einer Verschärfung der Gefahrensituation – durch nicht ausreichende Fluchtwege – führte. Die Strahlkraft und Bedeutung der Loveparade für die Stadt Duisburg wurde höher gewichtet als die Sicherheit der Teilnehmer.

Die fatalen Entwicklungen bei den *NSU-Ermittlungen* werden als Konflikt zwischen Systemerhaltung (im Sinne eines gedeihlichen Nebeneinanders der Sicherheitsbehörden) und Zielerreichung (sprich: effektive polizeiliche Ermittlungsarbeit) interpretiert. Demnach setzten sich „polizeiföderalistische“ bzw. „verwaltungsdiplomatische“ gegen polizeifachliche Erwägungen durch. Konkret unterließ es zunächst das bayerische LKA, die Ermittlungen zur Mordserie frühzeitig dem BKA anzutragen, später war es das BKA, das angesichts von Widerständen in den Ländern nicht die Ermittlungen an sich zog. In beiden Fällen nahm man Rücksicht auf vermeintliche Befindlichkeiten der anderen Seite bzw. vermied erwartete Konflikte. Dies ging einher mit einer sich verfestigenden Fehldiagnose, es handele sich bei den Morden um Auseinandersetzungen innerhalb der organisierten Kriminalität.

Im *Fall Yagmur* führten eine ineffektive Einarbeitung und unzureichende „vertiefte Fallkenntnis“ der Sachbearbeiterin zu vermeidbaren Fehlentscheidungen mit Todesfol-

ge für ein Kleinkind. Außerdem wurden Auflagen gegenüber den Eltern nicht überwacht. Dieser Dilettantismus wurde durch die Behörde nicht verhindert, etwa indem die sorgfältige Einhaltung von Regeln und Standards der Jugendhilfe konsequent kontrolliert worden wäre.

In *Bad Reichenhall* wurde darauf verzichtet, trotz erkennbarer Mängel und Hinweisen eines Sachverständigen den baulichen Zustand der Eissporthalle angemessen untersuchen zu lassen. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass es insbesondere seitens des Oberbürgermeisters Pläne gab, mittelfristig die Halle abzureißen.

Beachtlich ist auch, was zumindest in diesen vier Fällen *nicht* als wesentliche Ursache des Verwaltungsversagens betrachtet werden kann: Weder Ressourcenknappheit in finanzieller oder personeller Hinsicht, noch gescheiterte Reformen, eine vermeintliche Ökonomisierung der Verwaltung oder eine mögliche Verantwortungsdiffusion im Zusammenhang mit Privatisierungen oder Kooperationen können die Desaster überzeugend erklären.

Aufschlussreich ist hingegen die Erkenntnis, dass *gefährliches Unterlassen* ein Kernproblem in den betrachteten Fällen darstellt. In Duisburg unterließen es der zuständige Leiter des Dezernats V und seine mit dem Vorgang befassten Fachleute, die rechtswidrige Genehmigung für die Loveparade zu verhindern. Bei den NSU-Ermittlungen unterließ man nicht nur die Bündelung der Ermittlungen auf Bundesebene, sondern auch die ernsthafte Überprüfung alternativer Erklärungen jenseits der These, dass es sich bei den Anschlägen um Auseinandersetzungen im Milieu der organisierten Kriminalität handelte. Sowohl der Fall Yagmur als auch der Einsturz der Eislaufhalle in Bad Reichenhall lassen sich laut Seibel et al. auf „gewolltes Nichtwissen“ oder zumindest „in Kauf genommene Unwissenheit“ zurückführen: So unterließ es die Sachbearbeiterin in Hamburg, Hinweisen auf Misshandlung des Mädchens nachzugehen und ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren zu veranlassen. Außerdem fand die in solchen Fällen übliche und gebotene kollegiale Beratung nicht statt. Die Bauaufsicht in Bad Reichenhall unterließ es, den Zustand der Halle trotz Hinweisen auf schwerwiegende Schäden ausreichend zu prüfen. Außerdem wurde der Beschluss des Stadtrats zur Sanierung des Gebäudes durch die Verwaltung schlichtweg ignoriert.

In allen vier Fällen waren außerdem *nicht* fehlende, unklare oder nicht praktikable Vorschriften das Problem, sondern die Nichtbefolgung jeweils durchaus zweckmäßiger und den Akteuren auch bewusster Regelungen oder professioneller Standards. In diesem Zusammenhang ist auch festzustellen, dass die beschriebenen Fälle von Verwaltungsversagen auf Defizite bei der verwaltungsinternen Kommunikation hindeuten – ein Thema, dem zukünftig mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte.

Eine hervorzuhebende Stärke des Ansatzes ist sein Analyserahmen, der auf sachlich-nüchterne Ermittlung von Kausalitäten ausgerichtet ist. Zentral ist darin erstens die Ermittlung von Wendepunkten und Weggabelungen, die zu den (stets vermeidbaren!) Katastrophen führten, zweitens die Feststellung und Unterscheidung von notwendigen und hinreichenden Bedingungen für das Behördenversagen, und drittens die Identifizierung kausaler Mechanismen mit dem Ziel, verallgemeinerbare Erkenntnisse aus den Fallstudien abzuleiten. Diese Vorgehensweise überzeugt wegen ihrer analytischen Schärfe, auch wenn sie in der Darstellung teilweise zu Redundanzen führt.

Die theoretischen Deutungen einzelner Aspekte und Entwicklungen innerhalb der Fälle knüpfen an Seibels Einführung „Verwaltung verstehen“ (2016) an, das in kürzester Zeit zum Standardwerk avanciert ist. Die (organisations-)theoretischen Erklärungs-

ansätze und Interpretationen, die überwiegend in der verhaltenswissenschaftlichen Strömung in der Folge Herbert Simons zu verorten sind, werden jedoch eher fragmentarisch verwendet, wirken insofern etwas eklektisch und sind recht knapp gehalten, weshalb sie für Nicht-Experten wohl schwer verständlich sein dürften.

Für die Untersuchung fand keine originäre, eigene Datenerhebung statt; vielmehr handelt es sich um eine Sekundärauswertung vor allem von Justizakten bzw. Gerichtsurteilen (in den Fällen Loveparade und Bad Reichenhall) und von parlamentarischen Untersuchungsberichten (in den Fällen Yagmur und NSU). Dies ist in methodologischer Hinsicht problematisch, da die Daten zu anderen als wissenschaftlichen Zwecken erhoben und ursprünglich verwendet wurden. Dies ist gerade angesichts eines juristischen (Strafverfahren) oder politischen (Untersuchungsausschuss) Erhebungs- und Verwendungszusammenhangs bedenklich, schließlich geht es in beiden Kontexten nicht um eine vielseitig-angemessene Ermittlung komplexer Ursache- und Wirkungszusammenhänge, sondern um eine möglichst eindeutige Schuldzuweisung. Dieses Problem ist den Autoren zwar auch bewusst und die denkbare Alternative eigener Datenerhebungen scheint wenig realistisch, jedoch hätten die entsprechenden Limitationen gerade bei der Interpretation der Befunde deutlicher berücksichtigt werden können.

Wie sieht es nun mit der Verallgemeinerbarkeit der Befunde aus? Fraglich ist, ob sie auf symptomatische Aspekte in der allgemeinen Entwicklung der Verwaltung deuten und auf grundsätzlich als problematisch zu bewertende Tendenzen hinweisen. Man kann dem zunächst entgegenhalten, dass es sich um – zweifellos tragische und dramatische – Einzelfälle handelt, die als solche nur unter sehr engen Voraussetzungen generalisierbare Erkenntnisse liefern können. Außerdem ist die Analyse schon aufgrund des verfügbaren Datenmaterials nicht primär auf strukturelle Erklärungsfaktoren ausgelegt.

Nichtsdestotrotz sind die Schlussfolgerungen von Seibel et al. aus den Fallstudien grundsätzlich überzeugend, wobei man diese wohl als *neo-bürokratisch* und verwaltungsethisch charakterisieren kann. So wird zunächst betont, dass die physische Integrität der schutzbedürftigen Bürger nicht als Gegensatz zur institutionellen Integrität einer naturgemäß mit widersprüchlichen Erwartungen konfrontierten Verwaltung gesetzt werden darf, sondern erste letztere bedingt. Die Autoren fordern also Kompromisslosigkeit der Verwaltung und ihrer Entscheidungsträger, wenn Gefahr für Leib und Leben der Bürger besteht. Entsprechende Regelungen und Werte sind konsequent durchzusetzen, Verantwortlichkeiten sind eindeutig zu klären. Darüber hinaus wird betont, dass Verwaltungen äußerem Druck widerstehen sollen, der Sicherheitsvorschriften bzw. -vorkehrungen kompromittieren könnte – auch wenn man sich damit unbeliebt macht. Weiterhin wird von der Verwaltung gefordert, gerade gesellschaftlich und politisch schwache Gruppen vor Gefahren zu schützen, die besonders dann drohen, wenn sie keine starke Lobby in oder gegenüber der Verwaltung haben. Die Ansatzpunkte zur Durchsetzung dieser Forderungen sehen Seibel et al. in mehr Transparenz, Verantwortung, Lernen und Prävention in der deutschen Verwaltung, wobei sie die Erfolgchancen eher skeptisch zu beurteilen scheinen: „Von einer Kultur rigoroser Fehleranalyse im öffentlichen Sektor und der Zurechnung persönlicher und individueller Verantwortung wird man nicht sprechen können“ (S. 301).

Letztlich bleiben die praktischen wie auch die wissenschaftlichen Schlussfolgerungen jedoch relativ abstrakt und diffus. Die angestoßene Diskussion – idealerweise unter Einbezug weiterer Fälle oder auch der Analyse strukturellen Behördenversagens bei der operativen Aufgabenerfüllung oder der Bewältigung strategischer Herausforderun-

gen – sollte jedenfalls unbedingt aufgegriffen und fortgesetzt werden, nicht zuletzt im Diskurs zwischen Wissenschaft und Praxis. Das gilt unter anderem für problematische Folgen der Hierarchie, nämlich wenn „übergeordnete“ Gesichtspunkte gegenüber Expertenmeinungen durchgesetzt werden, obwohl letztere rechtlich gefordert und fachlich geboten sind.

Die Autoren kritisieren zurecht, dass in den betroffenen Verwaltungen selbst keine systematische und umfassende Analyse und Aufarbeitung der Katastrophen und ihrer Ursachen stattgefunden hat. Insofern ist es an der Verwaltungswissenschaft und hier vor allem an der Lehre an den Hochschulen, den Nachwuchskräften und vor allem den zukünftigen Führungskräften der Verwaltung Wissen über diese Erfahrungen zu vermitteln. Allerdings ist Seibel et al. uneingeschränkt zuzustimmen, wenn sie eine Reflexion und konkrete Schlussfolgerungen auch und gerade in den (nicht nur den unmittelbar betroffenen) Verwaltungen selbst anmahnen. Letztlich sind jedoch die Beschäftigten und vor allem Führungskräfte in der Verwaltung gefordert, sich die in „Verwaltungsdesaster“ untersuchten Ereignisse und ihre Ursachen bewusst zu machen und auf dieser Grundlage ihre individuelle Haltung zu ihrer persönlichen Verantwortung zu reflektieren. Das Buch bietet nicht nur dazu, sondern auch zum besseren Verständnis der grundsätzlichen Funktionsweise von Verwaltungen und des Verhaltens von behördlichen Verantwortungsträgern eine hervorragende Grundlage und ist eine absolut empfehlenswerte Lektüre.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. John Siegel, Professor für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaften, insbesondere Public Management, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Berliner Tor 5, 20099 Hamburg

E-Mail: john.siegel@haw-hamburg.de

Eva Ruffing

Carl Dahlström und Victor Lapuente. *Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. 2017. Cambridge: Cambridge University Press Paperback. 270 Seiten. ISBN-10: 131663065X.

Das Buch „*Organizing Leviathan*“ geht aus einem größeren Forschungsvorhaben hervor, das die beiden Autoren Carl Dahlström und Victor Laupente seit einigen Jahren am Quality of Government Institute der Universität Göteborg verfolgen. Beide Autoren befassen sich seit längerem mit den Bedingungen für gutes Regieren im Sinne von Verwaltungshandeln, insbesondere auch auf der empirischen Grundlage des *Quality of Government* (QoG)-Datensatzes, der derzeit wohl zu den größten verfügbaren ländervergleichenden Datensätzen der Verwaltungsforschung gehören dürfte.

Die zentrale These, die Dahlström und Lapuente in „*Organizing Leviathan*“ untersuchen und in Kap. 2 umfassend vorstellen, ist, dass gutes Regieren von der Art und Weise abhängig ist, wie die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung organisiert sind. Dabei beziehen sie sich vor allen Dingen darauf, dass die Anreizsysteme für den öffentlichen Dienst und die für PolitikerInnen vollständig voneinander getrennt sein sollen, insbesondere, was das berufliche Fortkommen angeht. Ernennung, Beförderung und Entlassung von Mitgliedern des öffentlichen Dienstes dürfen nicht im Ermessen politischer Akteure liegen, sondern müssen rein meritokratischen Kriterien folgen. Es darf also keine Politisierung des öffentlichen Dienstes geben, und – so betonen es die Autoren, auch wenn es für die weitere empirische Untersuchung keine wichtige Rolle mehr spielt – es darf auch keine Bürokratisierung der Politik geben. Es dürfen also etwa nicht hohe BeamtenInnen als MinisterInnen berufen werden. Das grundsätzliche theoretische Argument dahinter ist reizvoll einfach: Diese strikte Trennung etabliert ein System der *checks and balances*, in dem Verwaltungsakteure kein Interesse daran haben, politische Akteure zu decken, die korrupt sind, öffentliche Gelder verschwenden oder Ähnliches, da deren Missfallen für sie keine negativen Konsequenzen hat. Stattdessen haben sie ein Interesse daran, öffentliche Leistungen bestmöglich zu erbringen und in ihre eigene Qualifikation zu investieren, da diese Punkte über ihr Fortkommen entscheiden.

Diese Trennung zwischen den Karrieresystemen von Verwaltungsakteuren und politischen Akteuren ist die zentrale unabhängige Variable des gesamten Buches. Operationalisiert wird sie über meritokratische Rekrutierungspraxis. Die Kapitel 4-6 des Buches untersuchen nacheinander ihre Wirkung auf drei zentrale abhängige Variablen: Erstens das Ausmaß an Korruption in einem Land, zweitens die so genannte „government effectiveness“, die über das Ausmaß verschwenderischer Staatsausgaben operati-

onalisiert wird, und drittens die Fähigkeit, auf Effizienzverbesserung ausgerichtete Verwaltungsreformen durchzuführen, die insbesondere über die Einführung leistungsorientierter Vergütung als zentralem Bestandteil von New Public Management-Reformen operationalisiert wird. Der Effekt aller Variablen wird zunächst mithilfe großer ländervergleichender Datensätze – allen voran der QoG-Datensatz – untersucht, bevor die Kausalzusammenhänge anhand einzelner Länderbeispiele illustriert werden.

Die Pointe des Buches zeigt sich allerdings zunächst in Kapitel 3, in der die Autoren eine zentrale konkurrierende unabhängige Variable untersuchen, die sie als „closed Weberian bureaucracy“ bezeichnen. Hierzu diskutieren sie auch den empirischen Forschungsstand, der geschlossene Personalsysteme, in denen die Akteure in der Regel lebenslang verbleiben und die durch ein besonderes Arbeits- oder Dienstrecht geregelt werden, vielfach als wichtige Bedingung für gutes Regieren sieht. Auf der Grundlage des *QoG Expert Surveys* und einer Reihe anderer frei verfügbarer Daten kommen sie zu dem Ergebnis, dass sich weder ein stabiler Einfluss geschlossener Personalsysteme auf das Ausmaß an Korruption, noch die *government effectiveness*, noch auf die Reformfähigkeit von Verwaltungen zeigen lässt. Ihre anschließende Diskussion einiger Länder aus der napoleonischen Verwaltungstradition mit solchen geschlossenen Personalsystemen, die insgesamt eine eher schlechte Performanz aufweisen, zeigt, dass diese Systeme in der Praxis oft durch eine dennoch stattfindende Verflechtung zwischen den Karrierepfaden von PolitikerInnen und Verwaltungsakteuren unterlaufen werden.

Im Gegensatz zur mangelnden Erklärungskraft der „closed Weberian bureaucracy“ finden Dahlström und Lapuente einen substanziellen und robusten Einfluss der Trennung der Karrierewege auf alle drei oben genannten abhängigen Variablen. In Kap. 4 wird zunächst der Einfluss auf Korruption untersucht. Die Autoren nehmen an, dass Korruption gefördert wird, wenn PolitikerInnen Verwaltungspersonal nach Belieben einstellen, befördern oder entlassen können, da dadurch Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, die ein Aufdecken von Korruption verhindern. Das Ausmaß an Korruption wird mithilfe des *World Bank Governance Indicators* gemessen. Die Trennung der Karrierewege hat dabei einen durchgängig robusten und starken Einfluss auf das Ausmaß an Korruption, auch unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Kontrollvariablen, wie etwa dem Ausmaß an Demokratie oder Freiheit der Presse.

In Kap. 5 untersuchen die Autoren den Einfluss der Trennung von Karrierewegen auf *government effectiveness*. Theoretisch argumentieren sie dabei, dass nur die Sicherheit, ausschließlich aufgrund von guter Leistungserbringung befördert zu werden, für Verwaltungsakteure Anreize bietet, sich auf diese Leistungserbringung und die Ausbildung entsprechender Fähigkeiten zu konzentrieren, statt um die Gunst politischer Akteure zu werben. Auch hier finden Dahlström und Lapuente einen robusten und substanziellen Einfluss, wohingegen zentrale Kontrollvariablen wie etwa Bildung keinen signifikanten Einfluss zeigen.

In Kap. 6 schließlich untersuchen die Autoren den Einfluss der Trennung von Karrierewegen auf die Durchführung von Verwaltungsreformen, insbesondere die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung. Theoretisch argumentieren sie, dass die Verwaltungsakteure nur einen geringen Anreiz haben, der Einführung solcher Systeme zuzustimmen bzw. diese Systeme nicht zu einer Produktivitätssteigerung führen, weil die Akteure immer befürchten müssen, dass eine gute Leistung mit der Anhebung der Standardleistungsanforderungen in der Zukunft „bestraft“ wird. MinisterInnen – so argumentieren sie – haben einen hohen Anreiz Effizienzgewinne auch auf Kosten des

Verwaltungspersonals zu realisieren, um politischen Handlungsspielraum zu gewinnen, ihre Wiederwahl zu sichern etc. Hohe VerwaltungsbeamtInnen sind hingegen durch ihre langfristige Perspektive stärker den MitarbeiterInnen verpflichtet. Eine klare Trennung zwischen der politischen Spitze und dem leitenden Verwaltungspersonal erhöht daher die Bereitschaft der MitarbeiterInnen, die Einführung von leistungsorientierter Bezahlung mitzutragen. Auch diese Annahmen werden durch die empirischen Ergebnisse bestätigt.

Dahlström und Lapuente gelingt es überzeugend zu zeigen, dass die Trennung der Karrierewege – operationalisiert über eine meritokratische Rekrutierungspraxis – eine vielleicht überraschend umfassende Wirkung auf eine Reihe wichtiger Teilbereiche des guten Regierens hat. Sie können dabei auch zeigen, dass dieser Effekt über Länder hinweg auftritt, die sich durch eine Vielzahl anderer Faktoren, wie etwa rechtsstaatliche Tradition, Ausmaß an Demokratie oder Bildungsniveau, unterscheiden. Lediglich die Wirtschaftskraft als weitere Kontrollvariable hat ebenfalls einen substanziellen Einfluss auf das Ausmaß an Korruption und die *government effectiveness*.

Im Licht der bisher bestehenden Forschung ist das Ergebnis, dass sich kein Zusammenhang zwischen „Weber’schen“ Personalsystemen und gutem Regieren finden lässt, weitreichend. Dahlström und Lapuente bringt das insgesamt zu der Erkenntnis, dass nicht „rules“ sondern „incentives“ ausschlaggebend sind. Dabei schreiben sie dem Weber’schen Ansatz vor allen Dingen meritokratische Rekrutierungsregelungen zu, die in der Praxis häufig unterlaufen werden, wohingegen sich positive Wirkungen nur dann ausmachen lassen, wenn das gesamte Personalsystem von meritokratischen Anreizen durchzogen ist. Für jeden Einflussfaktor legen die Autoren eine umfassende theoretische Begründung für den angenommenen Kausalzusammenhang vor, prüfen die Ergebnisse auf der Grundlage vielfältiger quantitativer und qualitativer Daten und adressieren auch Endogenitätsfragen und Fragen der Kausalitätsrichtung. Das Buch ist damit ein hervorragendes Beispiel für vergleichende Verwaltungsforschung im Sinne der vergleichenden Politikwissenschaft und leistet einen Beitrag von hoher wissenschaftlicher und praktischer Relevanz.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Eva Ruffing, Otto-Suhr-Institut, FU Berlin, Ihnestraße 22, 14195 Berlin

E-Mail: eva.ruffing@fu-berlin.de

Sylvia Veit

Bache, Ian and Louise Reardon: The Politics and Policy of Wellbeing. Understanding the Rise and Significance of a New Agenda. 2016. Cheltenham: Edward Elgar. 200 Seiten. ISBN: 978 1 78347 934 4 (Paperback), £ 19,96

“Too much and for too long, we seemed to have surrendered personal excellence and community values in the mere accumulation of material things. Our Gross National Product (...) counts air pollution and cigarette advertising, and ambulances to clear our highways of carnage. It counts special locks for our doors and the jails for the people who break them. It counts the destruction of the redwood and the loss of our natural wonder in chaotic sprawl. (...) Yet the gross national product does not allow for the health of our children, the quality of their education or (...) the strength of our marriages, the intelligence of our public debate or the integrity of our public officials. It measures neither our wit nor our courage, neither our wisdom nor our learning, neither our compassion nor our devotion to our country, it measures everything in short, except that which makes life worthwhile.” (Robert Kennedy, 1968)

Das in diesem 50 Jahre alten Zitat zum Ausdruck kommende Unbehagen am Wirtschaftswachstum als übergeordnetes politisches Ziel steht im Mittelpunkt des im letzten Jahrzehnt zunehmend populär gewordenen politischen und wissenschaftlichen Diskurses rund um das Thema Wellbeing. Doch was genau unter Wellbeing verstanden wird, ist umstritten. Unterschiedliche Autoren betonen hier verschiedene Aspekte wie etwa Glück und mentales Wohlbefinden, die subjektiv empfundene Lebensqualität oder die (gesellschaftliche und politische) Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass Menschen ihre Potentiale entfalten und Sinn im Leben entwickeln können. Ungeachtet der kontroversen Debatten darüber, was Wellbeing im Detail umfasst, welche Ziele priorisiert werden, welche Policy-Maßnahmen sinnvoll sind und sogar wer für dieses Thema primär zuständig ist (die Regierung, die Zivilgesellschaft oder das Individuum), besteht Einigkeit in zwei Punkten: Erstens wird abgelehnt, das Bruttoinlandsprodukt als zentralen Indikator zur Messung gesellschaftlichen Fortschritts zu verwenden. Zweitens besteht Konsens über die wesentliche Bedeutung der subjektiv empfundenen Lebensqualität und Zufriedenheit für viele relevante gesellschaftliche Bereiche. Bezug wird dabei auf zahlreiche empirische Studien genommen, die belegen, dass diese Faktoren beispielsweise zu einer längeren Lebenszeit, mehr Erfolg im Beruf oder einem größeren zivilgesellschaftlichen Engagement beitragen.

In ihrem einführenden Werk „The Politics and Policy of Wellbeing“ beschäftigen sich Ian Bache (Centre for Wellbeing in Public Policy, University of Sheffield) und Louise Reardon (University of Leeds) mit zwei zentralen Fragestellungen: 1. Wie und warum ist die Idee von Wellbeing auf die politische Agenda gelangt? 2. Welche Implikationen ergeben sich aus diesem gestiegenen politischen Interesse an Wellbeing für konkrete Policies? Untersucht werden diese Fragen vor allem am Beispiel Großbritanniens, wobei die EU-Ebene in vergleichender Absicht betrachtet wird. Die empirischen Analysen basieren auf Dokumenten- und Literaturauswertungen, den Erkenntnissen aus einer an Wissenschaftler*innen und Praktiker*innen gerichteten Seminarreihe zum Thema sowie auf knapp 100 teilstrukturierten Interviews, die zwischen 2011 und 2015 geführt wurden. Theoretische Bezugspunkte der Analyse sind Kingdons Multiple-Streams-Ansatz und Halls Konzept des sozialen Lernens.

Nach Ansicht der Autoren kann Wellbeing als politisches Thema nicht ohne die Entwicklungen auf internationaler Ebene verstanden werden. Sie diskutieren deshalb in ihrem Buch zunächst die Relevanz internationaler Organisationen für das Agenda-Setting, bevor sie sich den konkreten Entwicklungen in Großbritannien und auf EU-Ebene zuwenden. Großbritannien wurde vor allem deshalb für die nähere Analyse ausgewählt, weil das Land zu den Vorreitern in diesem Bereich gehört. Die britische Regierung begann bereits in den 1990er Jahren, das subjektive Wellbeing mit Hilfe von Indikatoren zu messen, und beeinflusste damit die internationale Debatte.

Die Autor*innen beschreiben zwei Wellen der politischen und wissenschaftlichen Beschäftigung mit Wellbeing. In der ersten Welle in den 1960er und 1970er Jahren – in diese Zeit fällt auch das einleitend erwähnte Zitat von Kennedy – ging es vor allem um die Entwicklung von Alternativen zum Bruttoinlandsprodukt zur Messung gesellschaftlichen Fortschritts in westlichen Demokratien. Die sog. Sozialindikatorenbewegung warb dafür, politische Ziele und Programme auf der Basis eines breiteren Sets an Indikatoren zu entwickeln, um auch nicht-materielle Faktoren der Lebensqualität zu erfassen. Mit der ab Mitte der 1970er Jahre einsetzenden Rezession in den entwickelten Industriestaaten endete diese erste Welle, ohne dass es gelungen war, die gewünschten Effekte in Richtung einer nachhaltigen Veränderung von Politikinhalten zu erreichen. Die zweite Welle (seit den 1990er Jahren) unterscheidet sich von der ersten in mindestens drei wesentlichen Punkten: Erstens spielen ökologische Themen eine viel größere Rolle und es existieren erhebliche Schnittstellen zu Fragen der nachhaltigen Entwicklung (inklusive Nachhaltigkeitsindikatoren). Zweitens gibt es intensive Anstrengungen, das subjektive Wohlbefinden und die subjektive Lebensqualität der Bevölkerung zu messen, womit erhebliche methodische Kontroversen verbunden sind. Drittens ist der Einfluss internationaler Entwicklungen und Akteure – namentlich OECD, UN und EU – heute von wesentlicher Bedeutung. Viele Länder haben, inspiriert durch internationale Entwicklungen, eigene Indikatorensysteme oder Indizes zur Messung von Wellbeing, Glück oder Lebensqualität entwickelt.

Insgesamt zeigen die Analysen am Beispiel Großbritanniens, dass Wellbeing zwar auf die politische Agenda gelangt ist und auch zu inkrementellen Anpassungen von (sektoralen) Policies geführt hat, aber kaum grundlegende Änderungen von Programmen und Zielen erfolgt sind. Eines der wenigen Beispiele für umfassendere Policy-Implikationen des Wellbeing-Ansatzes ist das britische Programm zur Verbesserung des Zugangs zu psychologischen Therapien, welches auch aufgrund der entsprechenden Fundierung durch Daten des National Institute for Health and Care Excellence

durchgesetzt werden konnte. Die Bedeutung von Evidenz für die erfolgreiche Durchsetzung konkreter Wellbeing-Policies wird mehrfach betont. Weiterhin werden für Großbritannien die Anbindung an die Regierungszentrale und die Gründung des „What Works Centre for Wellbeing“ als wichtige Meilensteine zur Verankerung des Themas in der Politik hervorgehoben.

Das mit 159 Textseiten eher schmale Buch ist eine gelungene Einführung in die politische Diskussion rund um Wellbeing, insbesondere in Großbritannien und auf EU-Ebene. Die Leserführung ist hervorragend und der Schreibstil anschaulich. Die verwendeten Theorieansätze werden verständlich erläutert und in sehr gut nachvollziehbarer Weise für die empirische Analyse verwendet. Das Buch ist damit ohne Zweifel auch für Leser*innen geeignet, die sich bisher wenig oder gar nicht mit diesem Politikthema beschäftigt haben. All das prädestiniert das Buch für die Nutzung in Lehrveranstaltungen, etwa zur Policy-Analyse.

Wer einen systematischen Vergleich zwischen Großbritannien und der EU erwartet, wird jedoch enttäuscht werden. Auch werden viele Themen – etwa die methodischen Kontroversen – zwar überblicksartig dargestellt, aber nicht vertieft behandelt. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive fällt zudem auf, dass Fragen der Institutionalisierung nur sehr knapp behandelt werden. Beispielsweise wird die grundlegende Problematik, dass Querschnittspolitiken – und als eine solche kann Wellbeing eingeordnet werden – aufgrund institutioneller Rahmenbedingungen (Verwaltungsorganisation, Budgetprozess etc.) besonders schwer durchzusetzen sind, nicht adäquat diskutiert. Was fehlt, ist außerdem ein kritischer Blick auf die Wellbeing-Debatte: Wenn die subjektiv empfundene Lebensqualität nicht vom Einkommen und der Qualität des Sozialstaats abhängt, sind dann sozialpolitische Maßnahmen gar nicht so wichtig? Wie manipulationsanfällig sind die subjektiven Indikatoren? Und welches Staatsverständnis steht eigentlich hinter dieser Debatte? Fragen wie diese werden in dem Buch leider kaum gestellt und nicht näher diskutiert. Das Buch sei dennoch allen empfohlen, die einen ersten Einstieg in das Thema finden möchten oder sich besonders für die Entwicklungen in Großbritannien interessieren.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel

E-Mail: sveit@uni-kassel.de

Hellmut Wollmann

Kropp, S., Aasland, A., Berg-Nordlie, M., Holm-Hansen, J., Schuhmann, J. (Hrsg.). *Governance in Russian Regions. A Policy Comparison*. 2018. Palgrave Macmillan. 249 Seiten. Hardcover: 128,39 €. ISBN 978-3-319-61701-5.

Das hier besprochene englisch-sprachige Buch, dessen fünf Herausgeber/innen zugleich Autor/innen einzelner Kapitel sind, basiert auf einem gemeinsamen Forschungsprojekt, das das Zusammenwirken der staatlichen Strukturen mit nicht-staatlichen Organisationen und Akteuren in der Russischen Föderation seit den frühen 2000er Jahren zum Gegenstand hat. Durch die zeitliche Fokussierung wird eine Politikphase analysiert, die seit dem Machtantritt von Wladimir Putin im Jahr 2000 von einer wachsenden politisch-administrativen (Re-)Zentralisierung Russlands und Ausformung autoritärer Politikstrukturen geprägt ist und in der politikwissenschaftlichen Diskussion als „geleitete Demokratie“ („managed democracy“) und „neuer Autoritarismus“ („new authoritarianism“) bezeichnet wird.

Konzeptionell wird die Studie von der (in der sozial- und politikwissenschaftlichen Diskussion derzeit dominanten) „governance-Theorie“ angeleitet, in der, kurz und verkürzt gesagt, davon ausgegangen wird, dass der Staat (government) zur Bewältigung der vielfältigen sozialen, ökonomischen, ökologischen usw. Herausforderungen darauf angewiesen ist, das Zusammenwirken mit nicht-staatlichen Akteuren zu suchen und zu nutzen. In einem umfangreichen Einleitungskapitel werden die aktuelle „governance“-Debatte und deren Varianten kenntnisreich ausgebreitet. Hierbei wird die Unterscheidung zwischen „staatszentrierten“ („state-centric“) und „netzwerk-zentrierten“ („network-centric“) Machtverhältnissen – zwischen den Polen staatlicher Dominanz und Autonomie der nicht-staatlichen Akteure – gemacht; für die Variante staatlicher Dominanz wird der (für manchen etwas „gewöhnungsbedürftige“) Terminus „meta-governance“ vorgeschlagen und im weiteren Gang der Abhandlung durchgängig verwendet.

Innerhalb dieses konzeptionellen Rahmens wird in dem Buch argumentiert, dass sich das Politik- und Verwaltungssystem der Russischen Föderation einerseits – insofern der Entwicklung in „westlichen“ Regierungssystemen durchaus ähnlich – um seiner Handlungsfähigkeit willen darauf angewiesen sieht, das „governance“-typische Zusammenwirken mit nicht-staatlichen Akteuren, Organisationen und Initiativen zu suchen. Andererseits zeigt sich seit dem Machtantritt von Putin im Jahr 2000 die „hybride“ Logik des zentralstaatlichen und präsidentiellen Herrschaftssystems darin, dass ei-

nerseits die staatliche Seite die Entstehung und Existenz „governance“-typischer nicht-staatlicher Akteurskonstellationen nicht nur akzeptiert, sondern teilweise regelrecht initiiert, diese andererseits jedoch der staatlichen Lenkungs- und Kontrollmacht unterwirft und wesentlich für die Legitimierung staatlich vor-entschiedener Politik nutzt und ihr damit den Prägestempel des „meta-governance“ aufdrückt.

Die „Hybridität“ des Umgangs der Putin'schen Herrschaft mit den nicht-staatlichen Organisationen wird einleitend am Beispiel der 2012 auf der Bundesebene geschaffenen „Gesellschaftlichen Kammer“ (*Obschtschestwjennaja Palata*) veranschaulicht, deren (zivil-)gesellschaftliche Mitglieder vom Präsidenten ernannt werden und die, wie die Praxis zeigt, primär regierungsfreundlich und regimeloyal agieren (S. 22 ff.). Gleiches gilt für ähnliche gesellschaftliche Räte (*sowjety*), die auf allen Ebenen und zu verschiedenen Themen gebildet worden sind. Gleichzeitig wurde 2012 ein Bundesgesetz in Kraft gesetzt, durch das ausländische nicht-staatliche Organisationen (NGOs) zu registrierungspflichtigen „ausländische Agenten“ (sic!) erklärt wurden und ihnen praktisch untersagt worden ist, „inländische“ russische „NGOs“ finanziell und organisatorisch zu unterstützen, wodurch die Abhängigkeit der letzteren von staatlichem Wohlwollen und Geld noch weiter verschärft worden ist.

Vor diesem Hintergrund wird die Schlüsselfrage der Studie und des Buches schlüssig wie folgt umschrieben: „The overarching argument underlying this book is that examining Russian politics through the prism of network governance theory helps to obtain a more nuanced understanding of how regime hybridity and ‘new’ authoritarianism work in practice“ (p. 8).

Für die empirische Untersuchung wurden sechs Politikfelder ausgewählt, darunter Umweltfolgenabschätzung, Kinderhilfepolitik und Regulierung ethnischer Konflikte.

In methodischer Hinsicht wurden zwischen 2007 und 2015 zu diesen sechs Politikfeldern in sieben Regionen insgesamt 20 Fallstudien mit hohem methodischen und empirischen Aufwand erarbeitet. Im Rahmen der einzelnen Fallstudien wurden (halb-standardisierte) Interviews mit Abgeordneten der regionalen und kommunalen Volksvertretungen, lokalen Akteuren, Wissenschaftlern und Journalisten geführt und durch Dokumentenanalysen (anhand regionaler und lokaler Medien und Unterlagen) sowie durch teilnehmende Beobachtung „vor Ort“ ergänzt. Hierbei verdient hervorgehoben zu werden, dass diese Erhebungen weitgehend von den an dem Forschungsprojekt (und der Veröffentlichung) beteiligten – in der russischen Sprache offensichtlich versierten – Wissenschaftlern/innen selbst unternommen wurden. Die Schwierigkeiten des Feld- und Interviewzugangs, die für ausländische Wissenschaftler, zumal in Zeiten gestiegenen Argwohns vor „ausländischen Agenten“, bestehen, konnten offenbar – bemerkenswert genug – überwunden werden. Hierdurch gewinnt die Untersuchung einen hohen Grad wissenschaftlicher „Authentizität“ und Verlässlichkeit.

Die sechs Kapitel des Buches, in denen die Ergebnisse der Fallstudien referiert werden, geben aufschlussreiche Einblicke in die Wirklichkeit der Politikformulierung und –implementation im „multi-level system“ der Russischen Föderation unter den gegenwärtigen Machtgegebenheiten. Ohne auf die (eindringlichen) empirischen Befunde hier im Einzelnen einzugehen, seien einige Beobachtungen und Schlussfolgerungen hervorgehoben.

Insgesamt verdeutlichen die Untersuchungen einerseits, dass sich Russlands Politik- und Verwaltungssystem – auch unter dem Vorzeichen der Putin'schen Rezentralisierung und Re-vertikalisierung der Machtstrukturen – als auf die Mitwirkung nicht-

staatlicher („zivil-gesellschaftlicher“) Akteure angewiesen erweist. Die vertikalen und horizontalen Netzwerke der letzteren sind mithin längst Merkmal und Bestandteil des Vollzugs staatlicher Politik geworden – mit deutlichen Unterschieden zwischen den Regionen und Politikfeldern. Ein anschauliches Beispiel dafür, wie sich staatliche Politik bereit und interessiert zeigt, auf die Existenz und Mitwirkung nicht-staatlicher Organisationen zu setzen, liefert die Fallstudie zur Jugend-/Kinderhilfe. In der expliziten Absicht, die staatlichen Ausgaben in diesem Feld zu kürzen, wurden „sozial orientierte NGO's“ (so genannte SONKO's), seien es kommerzielle oder nicht-staatlich-gemeinnützige, ermutigt und staatlich unterstützt, Aufgaben im Feld der Jugend-/Kinderhilfe zu übernehmen. Inzwischen werden 140.000 Organisationen dieses Typs gezählt – 40 Prozent mehr als vor fünf Jahren (S. 143).

Andererseits bestätigen die Fallstudien, dass die Putin'sche Zentralisierung und „Autoritärisierung“ des Politik- und Verwaltungssystems von der Formierung (und Verformung) „staatszentrierter“ (und auch regime-loyaler) vertikaler und horizontaler Netzwerke nicht-staatlicher Organisationen begleitet worden ist. Hierbei treten allerdings durchaus erhebliche regionale und politiksektorale Varianzen zutage, die in der unterschiedlichen ökonomischen Potenz der Regionen, im jeweiligen „vertikalen“ Einfluss der regionalen Eliten, der ethnischen Zusammensetzung der einzelnen Regionen oder schlicht in der ungeheuren „Weite des Landes“ (gemäß dem russischen Sprichwort „Der Himmel ist hoch und der Zar ist weit“) begründet sind.

Insgesamt ist den beteiligten Wissenschaftlern/innen eine Untersuchung und Publikation gelungen, die aus mehreren Gründen zu rühmen ist. Geben die Untersuchung und Publikation doch einen empirisch eindringlichen und aufschlussreichen Einblick in die Politik- und Verwaltungswelt des „Russlands unter Putin“, und ist die Studie doch nicht zuletzt dadurch empirisch reichhaltig und „glaubhaft“, dass die Autoren/innen die Untersuchungen und Erhebungen überwiegend selbst „vor Ort“ erarbeitet haben. Für alle an der Entwicklung des Politik- und Verwaltungssystems Russlands (und darüber hinaus) Interessierte ist das Buch als eine wichtige, wenn nicht „Muss“-Lektüre zu empfehlen. Schließlich ist hervorheben, dass das Buch in englischer Sprache und bei einem wichtigen angelsächsischen Verlag erschienen ist, womit es eine gute Chance hat, auch in der international-anglophonen Wissenschaftswelt die verdiente Aufmerksamkeit und Verbreitung zu finden.

Für die Weiterführung und Vertiefung dieser verdienstvollen Untersuchung erscheint es bedenkenswert und ratsam, in den untersuchten (und nach Möglichkeit weiteren) Politikfeldern die unterschiedliche personelle, organisatorische und „soziologische“ Zusammensetzung der jeweiligen („zivil-gesellschaftlichen“) Akteurskonstellation empirisch vertiefter herauszuarbeiten als dies bislang der Fall zu sein scheint. Hierbei könnte es von besonderem Interesse sein, deren Entstehung weiter zurückverfolgen, insbesondere bis in die späten 1980er und 1990er Jahre, in denen zivilgesellschaftliche Strukturen wiederentstanden und Russland einen (hélas kurzlebigen) „demokratischen Frühling“ erlebte, nachdem autonome gesellschaftliche Strukturen in der stalinistischen und spätstalinistischen Phase der Sowjetunion verboten und unterdrückt worden waren.

Im Schlusssatz des Buches wird die interessante Frage aufgeworfen, ob die Existenz und Struktur nicht-staatlicher Akteure nicht bereits jetzt (also im Putin'schen Rußland) „tief in der russischen institutionellen Architektur verwurzelt“ sei (S. 242). Um dieser politikwissenschaftlich (und politisch) spannenden Frage fundiert nachzugehen, wäre es vermutlich ergiebig, die Entstehung und Entfaltung der (zivil-)gesellschaft-

lichen Organisationen und Initiativen in der späten Perestroika-Phase und während des „demokratischen Frühlings Russlands“ der frühen 1990er Jahre zurückzuverfolgen, um deren politische und soziologische „Wurzeln“ zu identifizieren. Man möchte plausibel vermuten, dass sich als Ergebnis und mögliches („pfad-abhängiges“) Erbe dieses post-stalinistischen demokratischen Aufbruchs der späten 1980er und frühen 1990er Jahre (zivil-)gesellschaftliche Akteure und Strukturen formiert haben, die geeignet sein könnten, die Putin'sche „quasi-totalitäre Wende“ strukturell zu „überleben“ und sozusagen zu „überwintern“ – im Sinne des Kant'schen auf die Französische Revolution gemünzten Diktums: „dies vergisst sich nicht“.

Anschrift des Autors:

Prof. (em.) Dr. jur. Hellmut Wollmann, Rauchstrasse 11, 10787 Berlin
E-Mail: hellmut.wollmann@rz.hu-berlin.de

Steffen Eckhard

Weiß, Norman/Dörr Nikolas (Hrsg.). „Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Geschichte, Organisation und politisches Wirken, 1952-2017“, Baden-Baden: Nomos. 2017. 243 Seiten. Broschiert. 34 EUR. ISBN 978-3-8487-4559-3

Zu den Besonderheiten der Organisation der Vereinten Nationen (UNO) gehört, dass sie nicht nur Erfüllungsgehilfin von Staaten bei der Lösung technischer Probleme im internationalen System ist. Die UNO steht auch für eine politische Idee, nämlich die der friedlichen und kooperativen Koexistenz der Völker. Die Strahlkraft dieser Idee erklärt vermutlich, warum die UNO über ein globales einzigartiges Netzwerk gesellschaftspolitischer Unterstützung verfügt. Weltweit gibt es über einhundert nationale Gesellschaften der Vereinten Nationen, zu denen auch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) gehört. Entsprechend der Gründungsbotschaft der Vereinten Nationen „We the people“ trägt dieses Netzwerk zur Brückenbildung zwischen dem praktisch-konkreten Engagement der Menschen sowie der Politik der internationalen Beziehungen bei.

Dieser bemerkenswerten Organisation nähert sich die von Norman Weiß und Nikolas Dörr herausgegebene Festschrift „Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN). Geschichte, Organisation und politisches Wirken, 1952-2017“, deren Anlass das 65-jährige Bestehen der am 10. Mai 1952 in Heidelberg gegründeten DGVN war. Ziel des Bands ist es, das politische Wirken der DGVN als Verband zu untersuchen, sowohl historisch als auch analytisch mit Blick auf die verschiedenen Mechanismen politischer Einflussnahme. Zu nennen sind hier insbesondere politisches Lobbying, Forschung, Nachwuchsförderung und Öffentlichkeitsarbeit.

Entsprechend dieser Zielsetzungen sind die Kapitelschwerpunkte gut gewählt. Klaus Hüfner untersucht die historische Entwicklung der DGVN seit ihrer Gründung 1952; Helmut Volger beschäftigt sich mit den politischen Einflussmöglichkeiten; Philippe Carasco beschreibt die Struktur und Arbeitsweise; Christian Stock analysiert die Forschungsförderung der DGVN als ein „institutionelles Zentrum“; Hannah Birkenkötter, Heidrun Fritze und Ann-Christine Niepelt beschreiben, teilweise aus eigener Erfahrung, die Instrumente der Jugendarbeit und Jugendpartizipation; und Rainer Lang gibt einen Überblick über die Öffentlichkeitsarbeit des Verbandes. Alle Autor*innen, wie im Übrigen auch der Verfasser dieser Rezension, sind engagierte Mitglieder der DGVN. Dennoch kommt eine distanzierte und kritische Auseinandersetzung nicht zu kurz, auch wenn die Zielsetzung einzelner Beiträge primär deskriptiv ist.

Zusammengenommen bietet der sehr lesenswerte Band in zweifacher Hinsicht einen Mehrwert. Einerseits dienen die Kapitel der Dokumentation. Wie die Herausgeber anmerken, gibt es bisher keine vergleichbare Aufarbeitung der Funktionsweise und des Wirkens der DGVN. Andererseits können die Kapitel auch als empirischer Beitrag zu einer Reihe von politikwissenschaftlichen Fragestellungen gesehen werden. Eine Schwäche des Bandes ist daher das Fehlen eines abschließenden Kapitels, das das Potential für einen wissenschaftlichen Beitrag – als Quelle oder analytisch – beleuchtet und Ansatzpunkte für zukünftige Forschungsfragen aufzeigt.

Der Fall der DGVN kann beispielsweise einem besseren politikwissenschaftlichen Verständnis von internationalen Organisationen als Akteuren dienen (*Liese und Weinlich 2006; Bauer, Knill und Eckhard 2017*). Dies meint insbesondere die Mechanismen, mit denen die Bürokratien internationaler Organisationen auch auf der Ebene der Mitgliedsstaaten politischen Einfluss ausüben. Letztlich mobilisiert die DGVN politische Unterstützung und versucht, die Bundesregierung im Sinne der Zielsetzung der Vereinten Nationen zu beeinflussen. Die Erfolge bleiben in der Praxis, wie das Kapitel von Helmut Volger überzeugend darlegt, zwar hinter den eigenen Ansprüchen zurück. Dennoch ergibt sich aus der Zusammenarbeit zwischen dem UNO-Sekretariat und der DGVN sowie deren Schwesterorganisationen in anderen Ländern eine vielversprechende Forschungsfrage nach potentiellen Steuerungsmechanismen.

Aus organisationswissenschaftlicher Sicht interessant ist die „Hybridität“ (*Seibel 2015*) der DGVN als staatlich finanzierter (Bundes-)Verband, der gleichzeitig eine Graswurzelbewegung ist, die vom Engagement ihrer Mitglieder in aktuell acht Landesverbänden getragen wird. Der Verband steht damit in einem Spannungsfeld zwischen politischem Aktivismus einerseits und der Möglichkeit politischer Vereinnahmung durch den Staat andererseits. Dieser Umstand trat in der Geschichte der DGVN mehrmals offen zutage, wie das Kapitel von Klaus Hüfner darlegt. Beispielsweise schloss sich der Gründung einer konkurrierenden „Deutschen Liga der Vereinten Nationen“ durch die DDR 1954 ein „14-jähriger Kleinkrieg“ (Seite 37) an, in dessen Verlauf das Auswärtige Amt die Anerkennung durch den Weltverband zur Vermeidung eines Präzedenzfalls zu verhindern suchte. In dieser Phase gelang es der DGVN nicht, jenseits bundesrepublikanischer Interessen als Forum für den offenen Austausch zwischen den Völkern zu agieren.

Dieses Buch zur Geschichte, Organisation und dem politischen Wirken der DGVN ist mehr als nur eine Dokumentation. Es bietet Ideen für wissenschaftliche Forschung und motiviert – da die DGVN traditionell an den Universitäten sehr aktiv ist – den akademischen Leserkreis zum Mitmachen.

Literatur

- Liese A./Weinlich S. (2006) Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds. In: Bogumil J., Jann W. and Nullmeier F. (eds) *PVS Sonderheft: Politik und Verwaltung*. 2006: Opladen: VS Verlag, 491-534.
- Bauer M.W./ Knill, C./Eckhard S. (2017) *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*, Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Seibel W. (2015) Studying Hybrids: Sectors and Mechanisms. *Organization Studies* 36: 697-712.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Steffen Eckhard, Juniorprofessur für Public Administration/Organization Theory, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, Universitätsstr. 10. 78457 Konstanz

Phone: +49-7531-88-2161

E-Mail: steffen.eckhard@uni-konstanz.de