der moderne staat
dms
Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

1 | 2019

Abhandlungen

› European Financial Regulators before, during, and after the Crisis
› Troika-Institutionen als Internationale Bürokratien
› Die Rolle von Heuristiken bei Entscheidungen politischer Eliten
› Vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit
› Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bedarfsplanung für Stromnetze
› Die Umsetzung der Energiewende im Föderalismus

dms-Symposium

› Herausforderungen für den modernen Staat – Krise oder Umbruch?
› Digitalisierung der Verwaltung braucht föderale Kooperation
› Digitale Transformation als Reformvorhaben der Verwaltung
› Der öffentliche Dienst: Altbacken und Auffangbecken oder Macher und Manager?
› Ein moderner öffentlicher Dienst – einige Thesen
› Management der Flüchtlingskrise in Rheinland-Pfalz
› Asylpolitiken der Bundesländer

Rezensionen

12. Jahrgang
1. Halbjahr 2019
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

der moderne staat – dms

Herausgeber*innen:
Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum; Hermann Butzer, Leibniz Universität Hannover; Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover; Anke Hassel, Hertie School of Governance, Berlin; Thurid Hustedt (Co-Geschäftsführung), Hertie School of Governance, Berlin; Werner Jann, Universität Potsdam; Christoph Knill, Ludwig-Maximilians-Universität München; Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam; Susanne Lütz, FernUniversität in Hagen; Renate Meyer, Wirtschaftsuniversität Wien, Edward Page, London School of Economics and Political Science; Isabella Proeller, Universität Potsdam; Caspar van den Berg, Rijksuniversiteit Groningen; Sylvia Veit (Co-Geschäftsführung), Universität Kassel; Johanna Wolff, Freie Universität Berlin.

Beirat:
Harald Baldersheim, Universitetet i Oslo; Michael W. Bauer, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; Geert Bouckaert, Katolieke Universiteit Leuven; Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München; Andreas Busch, Universität Göttingen; Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet; Lars P. Feld, Walter Eucken Institut, Freiburg; Jobst Fiedler, Hertie School of Governance, Berlin; Edgar Grande, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Heike Grimm, Universität Erfurt; Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum; Stephan Hobe, Universität zu Köln; Martin Höpner, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln; Vincent Hoffmann-Martinot, CNRS Sciences Po Bordeaux; Lars Holtkamp, FernUniversität in Hagen; Michael Holoubek, Wirtschaftsuniversität Wien; Peter L. Hupe, Erasmus Universiteit Rotterdam; Ellen Immergut, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; Walter J. M. Kickert, Erasmus Universiteit Rotterdam; Desmond King, Nuffield College Oxford; Tanja Klenk, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg; Sabine Kropp, Freie Universität Berlin; Andreas Lienhard, Universität Bern; Elke Löffler, Governance International, Birmingham; Veith Mehde, Leibniz Universität Hannover; Frank Nullmeier, Universität Bremen; Herbert Obinger, Universität Bremen; Janbernd Oebbecke, Universität Münster; Francesco Palermo, Europäische Akademie Bozen; Salvador Parrado Diez, Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid; Christoph Reichard, Universität Potsdam; Adrian Ritz, Universität Bern; Friedbert W. Rüb, Humboldt-Universität zu Berlin; Kuno Schedler, Universität St. Gallen; Uwe Schimank, Universität Bremen; Utz Schliesky, Christian-Albrechts-Universität Kiel; Volker Schneider, Universität Konstanz; Eckhard Schröter, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster; Fritz B. Simon, Universität Kaiserslautern; Tobias ten Brink, Jacobs Universität Bremen; Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen; Reimut Zohlnhöfer, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Redaktion:
Prof. Dr. Thurid Hustedt
Professor of Public Administration and Management
Hertie School of Governance
Friedrichstraße 180. D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30-25-92-19358
E-Mail: dms@hertie-school.de
http://www.budrich-journals.de/index.php/dms

Verlag:
Verlag Barbara Budrich Opladen, Berlin, Toronto. Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen.
Telefon: +49 (0)2171.344 594; Telefax: +49(0)2171.344 693. E-Mail: info@budrich-verlag.de
www.budrich-verlag.de

Erscheinen und Bezugsbedingungen:
Jährlich zwei Hefte. Bezugsbedingungen: Institutionenpreis print 150,00 Euro; Institutionenpreis print und online 273,– €; Einzelbezieher print 109,00 Euro, Einzelbezieher print und online 143,00 Euro; Versandkosten Printversion 6,00 Euro, Ausland 14,– Euro. Einzelheft: 75,00 Euro plus Porto.
Alle Preise unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

© Edmund Budrich. Beratung und Betreuung von Verlagsprojekten. Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Copyright-Inhabers vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fallen insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.

Datenbanken & Externe Webseiten:
CNKI | CNPeReading | Crossref | EBSCO | GBI-Genios | Google Scholar | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | scholars-e-library | Ulrichsweb

Satz: Glaubitz. Redaktion und Satz, Leverkusen (E-Mail: glaubitz.rs@t-online.de)
Druck und Verarbeitung: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe
ISSN 1865-7192

dms **der moderne staat** – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management

12. Jg., Heft 1/2019

Inhaltsverzeichnis

Editorial 3

Abhandlungen

Tobias Bach, *Jan Boon*, *Stefan Boye*, *Heidi Houlberg Salomonsen*, *Koen Verhoest*, *Kai Wegrich*
In the Line of Fire: European Financial Regulators before, during, and after the Crisis 5

Susanne Lütz, *Sven Hilgers*, *Sebastian Schneider*
Troika-Institutionen als Internationale Bürokratien
Der Einfluss inkongruenter Organisationskulturen auf Kreditkonditionalitäten 30

Aron Buzogány
Bauchgefühle, Faustregeln oder Kopfentscheidungen: Die Rolle von Heuristiken bei Entscheidungen politischer Eliten 50

Christoph Nitze, *Moritz Ansmann*
„Context matters!" – Eine empirische Analyse der strukturellen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der inneren Sicherheit 73

Simon Fink, *Winona Hagendorf*, *Niklas Klinger*
Öffentlichkeitsbeteiligung von privaten und staatlichen Akteuren im Vergleich. Das Beispiel der Bedarfsplanung für deutsche Stromnetze 94

Christine Chemnitz
Die Umsetzung der Energiewende im Föderalismus – Koordination und Steuerung durch mehr Politikverflechtung 116

dms-Symposium: Herausforderungen für den modernen Staat

Thurid Hustedt
Sylvia Veit
Anna Hundehege
Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch? Symposium aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums der Zeitschrift „dms – der moderne staat“ und zu Ehren von Prof. Dr. Bernhard Blanke 145

Klaus Vitt
Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation 157

Ines Mergel
Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung 162

Ulrich Silberbach
Der öffentliche Dienst: Altbacken und Auffangbecken oder Macher und Manager? 172

Adrian Ritz
Ein moderner öffentlicher Dienst – einige Thesen 176

Detlef Placzek
Management der Flüchtlingskrise in Rheinland-Pfalz 190

Renate Reiter
Annette Elisabeth Töller
Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer 194

Rezensionen

Werner Jann
„Handbuch Staat“ (Rüdiger Voigt (Hrsg.)) 221

Rainer Prätorius
„Handbook of American Public Administration“ (Edmund C. Stazyk, H. George Frederickson (Ed.)) .. 224

Holger Straßheim
„How far to nudge? Assessing Behavioural Public Policy“ (Peter John) 227

Tobias Bach
„Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages“ (Sven Siefken) .. 232

Oliver Schwab
„Evaluation und Recht – Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen“ (Margit Seckelmann) 236

Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

seit dms vor über zehn Jahren von Prof. Dr. Bernhard Blanke gegründet wurde, hat sich die Zeitschrift als zentraler Ort zur Publikation von Forschungsarbeiten rund um den öffentlichen Sektor und Public Policy im deutschsprachigen Raum etabliert. dms publiziert deutsch- und englischsprachige Beiträge. Forschungsfragen zu Staat, Verwaltung und Policies machen nicht an disziplinären Grenzen Halt. So sind sie nicht nur Gegenstand der Politik- und Verwaltungswissenschaft, sondern es leisten auch Vertreterinnen und Vertreter angrenzender Disziplinen wie beispielsweise der Rechtswissenschaften, Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre oder Finanzwissenschaft wichtige Beiträge und es gibt diverse disziplinäre Schnittstellen unter anderem zur Organisations- und Sozialpsychologie, Soziologie und Informatik.

Um die internationale und interdisziplinäre Ausrichtung von dms weiter auszubauen, haben wir den Kreis der Herausgeberinnen und Herausgeber noch einmal erweitert. Nachdem im letzten Jahr Edward Page, Sidney and Beatrice Webb Professor of Public Policy an der London School of Economics, und Johanna Wolff, Juniorprofessorin für Öffentliches Recht an der Freien Universität Berlin, unser Team verstärkt haben, freuen wir uns, dass Renate Meyer, Professor for Organization Studies an der Wirtschaftsuniversität Wien, sowie Caspar van den Berg, Professor in Global and Local Governance an der University of Groningen, zu Beginn dieses Jahres hinzugekommen sind.

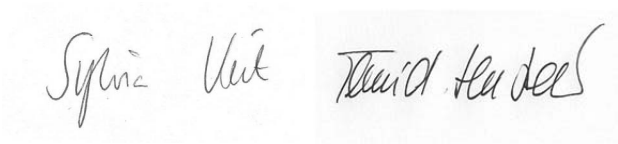
Mit großer Erschütterung haben wir erfahren, dass Prof. Dr. Andreas Wagener, Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik der Leibniz-Universität Hannover und langjähriges Mitglied des Herausgeberkreises von dms, Ende Januar verstorben ist. Andreas Wagener war ein ausgewiesener Experte im Bereich der Wirtschaftstheorie und ein hochgeschätzter Kollege.

Noch ein Hinweis in eigener Sache: Wir haben die Autorenrichtlinien für dms überarbeitet und bitten Sie, fortan mit der neuen Fassung zu arbeiten, die Sie auf der Website von dms finden (https://www.budrich-journals.de/index.php/dms). Einreichungen senden Sie bitte an: dms@hertie-school.de.

Am 16. November 2018 fand im Harnack-Haus in Berlin-Dahlem ein von dms organisiertes Symposium anlässlich des zehnjährigen Bestehens der Zeitschrift und zum

Gedenken an Prof. Dr. Bernhard Blanke statt. Am Symposium nahmen rund 50 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis teil. Gemeinsam wurden aktuelle Herausforderungen für den öffentlichen Sektor in Deutschland diskutiert. Die Vorträge des Symposiums sowie wesentliche Diskussionspunkte sind in dieser Ausgabe von dms für Sie dokumentiert. Darüber hinaus enthält diese Ausgabe wie immer eine Vielzahl spannender wissenschaftlicher Abhandlungen sowie insgesamt fünf kritisch-inspirierende Rezensionen.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!
Ihre



Tobias Bach, Jan Boon, Stefan Boye,
Heidi Houlberg Salomonsen, Koen Verhoest, Kai Wegrich

In the Line of Fire: European Financial Regulators before, during, and after the Crisis

Abstract
A key argument in recent theorizing on the drivers of bureaucratic behaviour is that agencies seek to establish and maintain a unique reputation. While recent years have witnessed substantial empirical support for this claim, the field lacks comparative examinations of the dynamics of reputation and its management throughout crisis periods. This article draws on a systematic media content analysis to explore the exposure and communication responses of the German, Belgian and Danish financial regulators to reputational threats before, during, and after the financial crisis. Our results point at the dynamic and context-sensitive nature of reputation management.

Keywords: Bureaucratic reputation, agency autonomy, regulatory agencies, financial crisis, structural reform

Zusammenfassung
Im Kreuzfeuer der öffentlichen Aufmerksamkeit: Europäische Finanzmarktregulierer vor, während, und nach der Finanzkrise
Ein zentrales Argument der aktuellen Literatur zu bürokratischem Entscheidungsverhalten lautet, dass Behörden danach streben, eine einzigartige Reputation zu erlangen und aufrechtzuerhalten. Diese Aussage wurde in den vergangenen Jahren in zahlreichen empirischen Studien bestätigt. Allerdings liegen bislang keine vergleichenden Analysen vor, die sich mit der Veränderung bürokratischer Reputation und dem Reputationsmanagement in Krisenzeiten auseinandersetzen. Der vorliegende Beitrag untersucht auf der Grundlage einer systematischen Medienanalyse, welchen reputationsbezogenen Bedrohungen die Finanzmarktbehörden in Deutschland, Belgien und Dänemark vor, während und nach der Finanzkrise ausgesetzt waren und wie diese hierauf mit Hilfe öffentlicher Kommunikation reagiert haben. Die Ergebnisse zeigen, dass Reputationsmanagement zeitlichen Schwankungen unterliegt und kontextabhängig ist.

Schlagworte: Bürokratische Reputation, behördliche Autonomie, Regulierungsbehörden, Finanzmarktkrise, Strukturreform

1 Introduction

This article contributes to a growing body of literature that has established reputation as an important motivation for the behaviour of government agencies and their stakeholders (Busuioc & Lodge, 2017; Carpenter & Krause, 2012). Whereas institutional political science has long focused on the authority of political principals to control

agencies, reputation-based approaches shed light on reputation as a source of bureaucratic power (Maor, 2015). In a context of information overload, individuals make choices based on impressions and experiences, or in other words: on reputation (Canel & Luoma-aho, 2019). Therefore, favourable and unique reputations serve as valuable assets for agencies to forge power and autonomy (Carpenter, 2001). Not surprisingly, then, agencies have been found to be concerned with how they are externally perceived and to react strategically to threats to their reputation.

This article addresses several shortcomings in the literature on bureaucratic reputation theory. First, bureaucratic reputation theory predicts that reputation-seeking agencies will react differently to public allegations targeted at different areas of agency activity. The literature shows that agencies calibrate their responses to the reputational costs of public allegations (Gilad, Maor, & Bloom, 2015; Maor, Gilad, & Bloom, 2013). The empirical literature testing this core claim in bureaucratic reputation theory is, however, limited in scope and in particular lacks validation across various national contexts. The theory's assumptions have mainly been tested for agencies in the United States (Carpenter, 2010a, 2010b), Israel (Gilad et al., 2015; Maor et al., 2013), and Australia (Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016). The article addresses this limitation by studying reputational threats and agencies' responses for agencies with similar tasks in three European countries.

Second, the concept of reputation is multi-dimensional. For instance, agencies scoring high on performative reputation (the agency's ability to achieve its mission) may not necessarily score high on procedural reputation (the agency's respect of norms and procedures of appropriate decision-making) (Carpenter & Krause, 2012). However, despite the intuitively powerful distinction between different reputational dimensions, this idea has received limited empirical attention so far (but see Christensen & Lodge, 2018). Hence, we do not know whether agencies are systematically exposed to some types of allegations rather than others, and whether they respond differently towards allegations addressing different dimensions of bureaucratic reputation. The article contributes to the literature by systematically analysing agencies' exposure and reactions to threats directed at performative reputation.

Third, although several authors have studied agencies' decision-making and communication in times of crisis (Carpenter, 2010a; Moschella & Pinto, 2018), we do not know whether agencies respond differently to reputational threats under crisis conditions as opposed to 'business-as-usual' conditions. Although reputation threats may be linked to an institutional crisis exposing significant errors of omission or commission in an organization, they may also take the form of criticism of single-case decisions or organizational practices well below the (malleable) threshold of a full-blown crisis. The financial crisis is a unique possibility for studying regulatory agencies being exposed to similar types of reputational threats across different national contexts.

In order to investigate how agencies react to reputational threats under various contextual conditions, we explore the exposure and reaction of three European financial regulators to reputational threats before, during, and after the financial crisis using systematic media content analysis. The article's comparative research design primarily serves as a means to test the robustness of bureaucratic reputation theory across national and situational contexts. We use systematic media content analysis and apply a novel content coding of major newspapers' reporting on financial regulators' reputations in Belgium, Denmark and Germany from 2003-2015.[1]

2 Bureaucratic Reputation Theory

The study of bureaucratic reputation and its implications is a nascent sub-field in the study of executive politics (Maor, 2015). A key assumption in bureaucratic reputation theory is that government agencies are motivated by a desire to demonstrate "reputation uniqueness", which refers to their ability to create solutions and provide services found nowhere else in the polity (Carpenter, 2001, p. 5). For government agencies, reputations are valuable political assets that are used to generate public support, to achieve autonomy, to protect the agency from attacks, or to attract and retain employees (Carpenter, 2002). Bureaucratic reputation scholars are interested in how agencies identify and respond to threats to their reputation, which is defined as "a set of symbolic beliefs about the unique or separable capacities, roles, and obligations of an organization, where these beliefs are embedded in audience networks" (Carpenter, 2010b, p. 45). Government agencies are seen as rational and politically conscious actors with incentives to avoid reputational damages (Maor, 2015).

This view stands in contrast to political economy approaches which understand the power of agencies as defined by the powers delegated by elected politicians in a principal-agent relation. The bureaucratic reputation approach, similar to other bureaucratic politics approaches, puts the protection of agency reputation and the carving of a distinct turf by public organizations at the centre stage of the analysis (Bach & Wegrich, 2019). A theory of bureaucratic reputation is not merely interested in how audiences perceive agencies, but assumes that reputation-sensitive agencies deliberately engage in managing their reputation among those audiences (Maor, 2015).

The managing of reputations by government agencies is well documented. A series of studies demonstrate how agencies respond to reputational threats by changing the timing of their decisions (Carpenter, 2002; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013), the public observability of decisions (Moffitt, 2010), their outputs (Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2016), their priorities (Bækkeskov, 2017), or their strategic communication (Christensen & Lodge, 2018; Gilad et al., 2015; Maor et al., 2013; Moschella & Pinto, 2018). Most empirical applications of reputation theory have focused on regulators, most often the Food and Drug Administration (FDA) in the United States (Carpenter, 2010b; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013; Moffitt, 2010). There is, however, also a growing body of literature on financial regulators and central banks using a reputational lens (Carpenter, 2010a; Gilad, 2015; Gilad et al., 2015; Maor et al., 2013; Moschella & Pinto, 2018).

Those studies show that regulators operate in an environment comprising diverse stakeholders with varying expectations, including elected officials, clientele groups, the media, policy experts, and citizens (Carpenter & Krause, 2012). Audiences' expectations can be directed at several dimensions of an agency's reputation. Carpenter (2010b, pp. 45-46) proposes a framework of four reputational dimensions: (1) performative, i.e. the ability to execute its tasks effectively, both with respect to outcome and output; (2) moral, i.e. the ability to meet normative expectations, such as protecting citizens and ensuring transparency; (3) technical, comprising the "expertise" and professional qualifications of the organization; and (4) procedural, which refers to the organizations' conformity to procedures and legislation. How agencies perceive, process and respond to multiple audiences' expectations is a core interest of reputation theorists (Christensen & Lodge, 2018). Agencies face a major challenge that

reputational dimensions "neither stay nor move in harmony" (Carpenter & Krause, 2012, p. 27): maximizing one dimension might come at the expense of another. Audiences have different (and potentially conflicting) expectations about the way the agency should exercise its tasks, which ultimately means that agencies have to prioritize whether and how to respond to reputational threats.

While the core assumptions of reputation theory have seen considerable empirical validation, several questions remain unanswered. First, empirical studies are limited in scope and in particular lack cross-national validation. Most studies have focused on the reputation-seeking behaviour of single agencies in a limited number of policy domains. This leads to the question whether existing results can be generalized across country contexts and policy domains. Are all agencies equally reputation-sensitive, and if not, how can we explain these differences (see also Maor, 2015)? This article adds to this research agenda by expanding the geographical scope of existing research on financial regulators' reputation management.

Second, although Daniel P. Carpenter's (2010b) theoretical conception of reputations as multidimensional constructs is widely cited, there are hardly any empirical studies that have analysed reputational threats using his four-dimensional scheme. An exception is a recent article by Tom Christensen and Martin Lodge (2018) who study how agencies manage their reputation through the use of symbols on their websites. However, this study does not address agency responses to reputational threats, but aims at teasing out country- and domain-specific variation in agencies' exercise of social accountability. Among others, these authors find task-specific differences in reputation management. Accordingly, it seems advisable to control for tasks when studying agency responses to reputational threats in different contexts.

Third, reputation scholars have been silent on the question whether regulators' sensitivity to reputational threats, and their subsequent responses, are different in crises compared to business-as-usual conditions. Most studies focus on reputation management of agencies during normal times, yet differences might be expected between day-to-day reputation management and reputation management during crisis times (see Bækkeskov, 2017 for a study of reputation management under crisis conditions). Christensen and Lodge (2018) speculate that the procedural dimension might be more prominent during crises as agencies seek to absolve themselves from blame by denying responsibility or by stressing conformity to procedural rules. Moreover, a key question is whether crises permanently damage a regulator's reputation, or whether everything turns back to the previous state after the smoke has settled. More attention is needed to these dynamics of agency reputation before and after a crisis.

This article will tackle these questions. We explore regulatory agencies' exposure and communication responses to reputational threats before, during and after the global financial crisis (2003 - 2015) in Germany, Denmark, and Belgium. As we elaborate below, financial regulators in these countries are largely comparable in terms of formal autonomy and task portfolio. Quantitative analyses will shed light on the evolution in the volume of reputational threats and the communication responses of each regulator to these threats. Furthermore, this article is not only interested in the volume of reputational threats, but also in their content. We distinguish between threats towards the performative dimension of each regulator's reputation and threats to other reputational dimensions.

3 Financial Regulators and Reputational Risks

Most studies using a reputation theory framework investigate regulatory agencies, and several studies have focused on the behaviour of financial regulators and central banks facing reputational threats (Carpenter, 2010a; Gilad, 2015; Gilad et al., 2015; Maor et al., 2013; Moschella & Pinto, 2018). Financial regulators are particularly interesting for the study of bureaucratic reputation. First, they are part of the growing population of independent regulatory agencies that supervise important economic sectors (Gilardi, 2008). The financial and sovereign debt crisis of the late 2000s has made clear how much modern societies depend on a well-functioning financial sector, which includes banking, securities, and insurance. Arguably, cultivating and maintaining a favourable reputation among those industries is a crucial element of effective financial regulation.

Second, regulatory agencies are usually granted wide-ranging powers in both policy implementation and formulation (Gilardi, 2008). Importantly, bureaucratic reputation theory assumes that organizational behaviour is not primarily driven by formal design. The cultivation and maintenance of a distinct reputation rather results from autonomous actions of agencies themselves. That said, we assume that formal autonomy provides a fertile ground for developing a distinct organizational identity that becomes accepted among relevant stakeholders. Moreover, following Anthony M. Bertelli, J. Andrew Sinclair and Haram Lee (2015) who stress the importance of organizations' evaluability and identifiability for holding them accountable, we suggest that formal autonomy makes regulators more identifiable and their work more evaluable compared to less autonomous bodies (Boon, Salomonsen, & Verhoest, 2018).

Finally, financial regulators are facing distinct reputational risks, many of which have come to the fore in the wake of the financial and sovereign debt crisis. These include allegations of lenient enforcement vis-à-vis regulated industries and cosy relationships with regulatees (regulatory capture). Another reputational risk consists of quite the opposite, including criticism about over-regulation, which is said to affect the competitiveness of financial industries. Moreover, financial regulators may face allegations of their staff lagging behind the financial industry in terms of expertise. While all of these claims have been present during the financial crisis, the claim of a lack of effective regulatory standards and their enforcement was arguably most prominent (Lodge & Wegrich, 2011). This criticism clearly taps into the performative dimension of agency reputation or the ability to achieve its mission ("to get the job done").

What this implies for the reputational threats of financial regulators is the following: if these regulators have been granted substantial independence *and* the set-up or reform has been justified with a need for a depoliticized, technocratic regulation of the growing financial sector, then a diagnosis of regulatory failure ("not getting the job done") might go to the core of the legitimacy of these institutions. This article hence explores if these regulators really have been in the line of fire during the financial crisis, the degree to which the performative dimension has been targeted, and how these regulators responded to reputational threats. Before moving to the data and methods section, we highlight key characteristics of these regulators within the respective governmental systems.

4 Context: Financial Regulators in Three European Countries

In the following, we provide an overview of financial regulators in three countries (Germany, Belgium and Denmark). This contextual knowledge is necessary for understanding the dynamics of reputational threats and praises in different contexts. Financial regulators might differ with regard to their formal powers and formal autonomy from political oversight, which potentially impacts on how much leeway they have to react to reputational threats. Moreover, they are part of complex regulatory architectures, where various organizations perform different types of regulatory activities. Finally, financial regulators have regularly been subject to reform activities, both before and after the financial and sovereign debt crisis.

4.1 The German Financial Regulator: BaFin

The German financial regulator, BaFin (*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*), was established in 2002 as a result of a merger of three sectoral regulators for banking, insurances and financial services. The main argument was that changes in the financial sector demanded an integrated regulator able to address regulatory issues across these three branches. While the underlying argument was one of strengthening oversight by solving coordination problems through organizational integration, this argument was also situated in a discourse of regime competition between 'financial market places'. Given that the wider policy context in Germany was one of financial market liberalization, limiting regulatory burden was an important underlying motive.

The predecessor organizations of BaFin were semi-autonomous agencies (type 1), whereas BaFin is a legally independent agency (type 2) following the classification by Sandra van Thiel (2012). This classification will be used throughout this section, as it allows us to locate and compare agencies in different countries on a continuum of formal autonomy from political oversight. Legally independent agencies (type 2) operate at a greater distance from political executives and are delegated more managerial autonomy (and often also policy autonomy in substantial decisions) compared to semi-autonomous agencies (type 1).

Although BaFin was granted more formal powers compared to its predecessors, especially in terms of managerial autonomy and self-financing through fees collected from regulatees, the parent ministry's formal powers to instruct the agency, including single-case decisions, remained untouched. BaFin can thus be characterized as a hybrid organization, combining high levels of managerial autonomy (a type 2 agency) with low levels of policy autonomy, at least in formal-legal terms (Bach & Jann, 2010). However, the parent ministry struggled with keeping the newly created agency under control, which could leverage its international activities and its technical expertise to increase its actual autonomy (Ruffing, 2015).

BaFin is part of a complex regulatory architecture. The agency formally reports to the Ministry of Finance, which is the key policymaker in financial regulation. In terms of policy implementation, BaFin alone is in charge of supervising the securities and insurance sectors. For banking regulation, BaFin shares responsibilities with the Bundesbank (the central bank), which is in charge of on-site inspections. Although

reform plans for concentrating banking supervision within the Bundesbank were tabled in 2009, this reallocation of responsibility never materialized (Handke & Zimmermann, 2012). This reform mainly had a symbolic character aiming to discipline BaFin, which was considered as acting too autonomously in international negotiations, and which had a rather assertive chief executive at that time (Jochen Sanio). The reform was therefore not a 'rational' response to inter-organizational coordination problems, which according to experts never played an important role during the crisis.

4.2 The Belgian Financial Regulator: FSMA

The Belgian financial regulator FSMA (Financial Services and Markets Authority) was established on April 1st 2011. As part of a restructuring of the financial regulatory architecture in Belgium, FSMA succeeded CBFA (*Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen*; in English: Banking, Finance and Insurance Commission). CBFA itself was the result of a merger in 2004 between the Insurance Supervisory Authority and the Banking and Finance Commission.

FSMA is a legally independent agency (type 2) according to van Thiel (2012). FSMA (and CBFA before it) independently carries out the tasks in the general interest entrusted to it by parliament. FSMA mainly reports on its activities and decisions by means of its annual report and its website. The Chairman of the Management Committee, or the Management Committee as a whole, may be heard by the competent committees of the Belgian federal parliaments. Individual decisions taken by FSMA may be appealed before the administrative or judicial courts. FSMA's budget is paid for by regulatees, within the limits of and according to the specific rules determined by Royal Decree.

In 2011, the Belgian legislature opted to move from an integrated supervisory model to a bipartite supervisory model ("Twin Peaks"). In this model, the micro- and macro-prudential supervision of financial institutions is grouped at the central bank (National Bank), while supervision of the rules of conduct of financial institutions is entrusted to another supervisory authority (FSMA). Before, CBFA was responsible for the prudential supervision of financial institutions. FSMA acquired new competences related to the supervision of financial institutions' compliance with rules of conduct, supervision of distribution of financial products, and financial education of the public. Because of the restructuring, about half of CBFA's personnel moved to the National Bank, where they continued to fulfil the prudential supervision roles that were now performed by the National Bank.

4.3 The Danish Financial Regulator: The Danish Financial Supervisory Authority (DFSA)

DFSA was established in January 1988. It has around 297 full-time equivalents and a budget of approximately 40 million EUR (Finanstilsynet, 2015). DFSA is a semi-autonomous agency (type 1) "without any *legal independence* but with some managerial autonomy" (van Thiel, 2012, p. 20, italics in original). It operates under the Ministry of Industry, Business and Financial Affairs. However, the minister has no hierarchical authority in relation to the agency's performance of its regulatory

functions (which are regulated by law). There is an ordinary hierarchical relation be-between the minister and the agency only in relation to the provision of information on the situation of the financial industry (Ministry of Industry, Business and Financial Affairs, 2015, p. 164).

The tasks of DFSA consist of three main parts: (1) supervision of financial companies (banks, mortgage-credit institutions, pension and insurance companies) and markets through inspection and based on continuous reporting from the companies; (2) regulatory tasks by developing rules for regulating the financial area; and (3) information tasks by providing insights on the development within the financial sector in Denmark through statistics and information (Finanstilsynet, 2015, p. 4).

In the wake of criticism regarding the agency's lenient regulatory approach during the financial crisis, an independent governing board with seven members appointed by the minister was established in 2014. The governing board is tasked with strategic decision-making, for instance regarding strategic targets for supervisory activities and fundamental supervisory principles. Moreover, it adopts rules and guidelines in areas of delegated rulemaking and DFSA's annual report (Finanstilsynet, 2016). Hence, the board holds rather substantial formal powers in relation to the agency's management, which can be interpreted as a reduction in the agency's autonomy.

DFSA collaborates with the Danish central bank, *Danmarks Nationalbank*, which operates independently from the political system in Denmark (independence is regulated by law). This collaboration is formalized by two collaboration agreements (memoranda of understanding). The key purpose of the collaboration is to ensure financial stability. The collaboration is performed through various coordination committees. The memoranda are described as confirmations of the "pragmatic and informal" collaboration among the parties, explicating that the collaboration is performed in respect for the areas of responsibility in view of ensuring financial stability and does not "overrule" the involved authorities' areas of competence and responsibility (Danmarks Nationalbank, 2005, 2014).

4.4 Financial Regulators Compared

What are the main similarities and differences between these financial regulators? First, in terms of regulators' formal autonomy, we find that regulators in Belgium and Denmark are formally protected from political interference in their regulatory activities, which is not the case in Germany, despite BaFin's independent legal status. Second, in all three countries, we find complex regulatory architectures (see on the complexity of regulatory architectures Mathieu, Verhoest, & Matthys, 2017). However, all three agencies perform largely similar tasks regarding prudential supervision of financial institutions, at least until the Belgian regulator was fundamentally restructured in the wake of the financial crisis, losing almost half of its staff to the central bank. The Danish regulator was re-organized through the establishment of a board with considerable powers vis-à-vis the agency's management. Finally, the German regulator 'survived' the crisis unscathed.

What are the implications of those differences and similarities for the quantitative analysis of financial regulators and their communicative responses? Until now, reputation theory has been silent on the relationship between formal autonomy and

reputation-seeking behaviour. Arguably, more formally autonomous regulators poten-potentially have more discretion in responding to reputational threats, and hence the German and Belgian regulators might be more likely to react than the Danish regulator. At the same time, the Danish regulator is formally protected from political oversight and therefore might have a similar leeway in responding to threats compared to its German and Belgian counterparts. All in all, we have no reason to believe that our results are driven by differences in the regulators' formal autonomy. This reasoning also squarely fits research showing that there is not necessarily a linear relationship between agencies' formal autonomy and actual autonomy (Bach, 2016). Likewise, all three agencies have largely similar tasks, which leads us to expect similar patterns of reputation management (Christensen & Lodge, 2018). We might however expect reputational threats and response behaviour in Belgium to be different after the structural reform, as the Belgian post-reform regulator has a different set of tasks, which may attract other types of reputational concerns.

Overall, the comparison of regulators and regulatory architectures indicates a high degree of comparability of the three cases. Hence, according to bureaucratic reputation theory, we would expect fairly similar patterns of how financial regulators respond to threats targeting their performative reputation.

5 Data and Methods

The data consist of coded news articles in three newspapers: *Berlingske* in Denmark, *De Standaard* in Belgium and *Frankfurter Allgemeine Zeitung* in Germany. All three are centre-right, quality newspapers published daily and distributed nationwide, and all three cover political and business news. To identify articles where the financial regulators' reputation was potentially under threat, we searched for the name of the regulator in databases of all articles published in the period from 1st of January 2003 to 31st of December 2015. After excluding letters, the total sample consists of 7,981 articles in the three countries.

We coded whether articles contained a threat to the financial regulator's reputation. The coding was based on a codebook developed by the Danish and Belgian researchers as part of a larger project on bureaucratic reputation (the Rep Gov project, see Boon et al. (2018)). In total, 984 articles (12.3% of all articles) contained an explicit threat to the respective agency's reputation. If articles had an explicit reputational threat, we further classified whether the threat was targeted towards the performative dimension of reputation or not. The performative dimension addresses judgments on the quality, efficiency and/or effectiveness of the services that are considered an agency's outputs and outcomes. These services can be a set of activities, policy instruments, but also an initiative, a program, or a report that is the final manifestation of the agency's core task delivered to society, to politicians or to other public actors (Carpenter, 2010b; Carpenter & Krause, 2012).[2] In addition, we coded agency responses to the articles where a threat was evident.

While this does not capture all the reputation management activities performed by the agencies in relation to their reputation in general and their media reputation in particular, it is a well-established way of studying reputation-seeking behaviour of regulators (Gilad et al., 2015; Maor et al., 2013). How regulators are held accountable

in the media, and how they respond to those allegations, will provide relevant insights into the drivers of bureaucratic behaviour, due to the relative importance of an organization's media reputation vis-à-vis other reputations. Moreover, the media serves as an important accountability forum, which will pick up agency relations with key audiences such as political superiors and stakeholders (Jacobs & Schillemans, 2016). In addition, generic reputation research suggests that an organization's media reputation is related to the reputation held by the general public, both in terms of salience and valence of specific organizational attributes (Carroll & McCombs, 2003; Deephouse, 2000).

To assess intercoder-reliability, three coders from Denmark, Belgium and Germany coded 40 articles on the British financial regulator (Financial Services Authority) in *The Daily Telegraph*. The intercoder-reliability coefficient (Krippendorff's alpha) for negative threats and performative threats were 0.80 and 0.74, respectively, and hence at an acceptable level.

To differentiate between before, during and after the financial crisis, we use country-specific dates. The dates are taken from an international comparison of the financial crisis in the European countries (European Systemic Risk Board, 2017). Hence, we operationalize the crisis period independently of our measurement of reputational threats. *Table 1* lists the defining dates.

Table 1. Timing of financial crisis in Denmark, Belgium and Germany

	Start of crisis	*End of crisis management*	*System back to "normal"*
Denmark	January 2008	December 2013	December 2013
Belgium	November 2007	December 2012	Ongoing
Germany	August 2007	June 2013	Ongoing

Source: European Systemic Risk Board (2017).

In the figures below, we counted the threats towards the regulators on a monthly basis and calculated the relative share of articles in which the agencies face a reputational threat in the total sample of articles. Hence, our data do not merely reflect a higher salience of financial regulation during the crisis, but specifically measure (negative) attention targeted at the regulators. To better illustrate the development of threats across time, we inserted a smoothed, bold line that takes a running mean of the present month, three months before and three months after. In the tables, we compare the three time periods within the three countries, and even though we collected all articles mentioning the regulator, and hence have population data from 2003 - 2015, we perform statistical significance testing as data might be prone to stochastic variation and/or measurement error, and to make predictions on further cases. In the appendix, we included country-specific figures on the threats over time and the logistic regression analysis the tables are based upon.

6 Media analysis of Reputational threats and agency responses

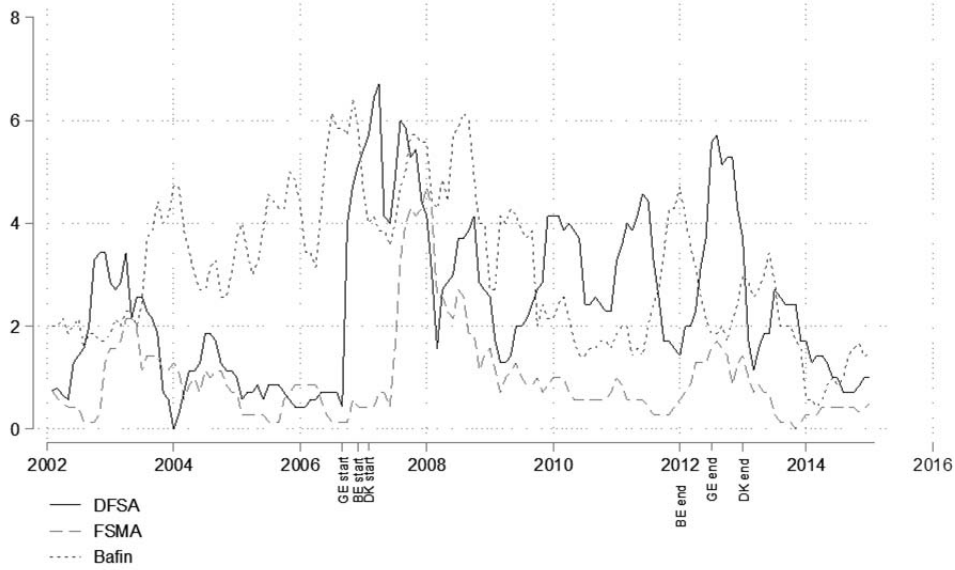
We start by briefly presenting *descriptive findings* on reputational threats over time in the three countries. *Figure 1* provides an overview of the total and relative number of reputational threats per agency (see appendix for country-specific figures including absolute and relative numbers of threats). These are aggregated figures that do not distinguish between different reputational dimensions under threat. First, we find that in all three countries, the number of threats peaks at the onset of the crisis. In Denmark and Germany, the peak corresponds with the start of the crisis, while there is a delay in the Belgian case. Likewise, at the end of the crisis, the number of threats decreases in all countries. This decrease in the number of reputational threats is temporary, however, as we observe increases in the number of reputational threats in all three countries after the end of the crisis, albeit at overall lower levels.

That said, we also find that a relatively high level of (relative) threats persists in Belgium after the end of the acute crisis management phase. Those threats are to a substantial degree related to a controversy surrounding the reappointment of the FSMA's president who was widely perceived as a main responsible for the mishandling of the financial crisis. In contrast, the relative share of threats falls below crisis levels in Denmark and Germany. Yet these two countries' regulators, in particular the German BaFin, had a much more strained reputation at the outset of the crisis. After its establishment, BaFin quickly established a reputation as a 'harter Hund' ('tough dog'). Its regulatory style was perceived by the industry not so much as light-touch, but rather strict, particularly by smaller public and cooperative banks. Hence, public criticism prior to the crisis primarily was about the agency's performative and procedural reputation. In contrast, the critique of DFSA prior to the crisis reflected allegations of a too reluctant regulatory role.

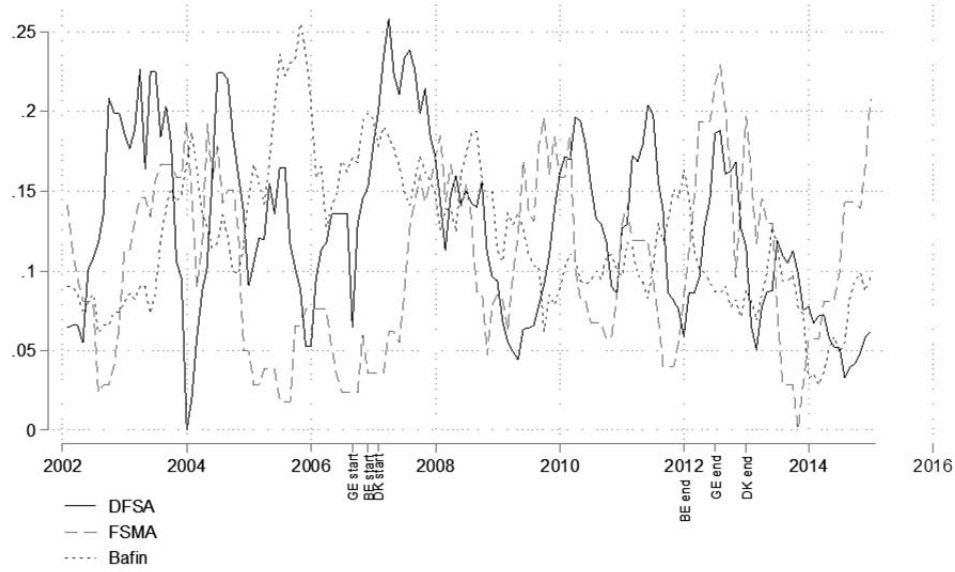
Another observation is that the crisis lasted for about the same time in all countries (71 months in Denmark and Germany, 61 months in Belgium). What varies, though, is the salience during the crisis (the number of articles mentioning the agency) (see *Table 2*): In Denmark, 60% of all articles identified and coded were published during the crisis; in Belgium (47.6%) and Germany (47.1%), these shares are considerably lower.[3] This suggests that the Danish regulator was under higher pressure during the financial crisis relative to the other periods and compared to the Belgian and German ones, which might also be reflected in how the Danish regulator responded to reputational threats under different contextual conditions (see below).

Figure 1. Monthly threats, (a) absolute (b) relative, all countries

(a)



(b)



Source: own analysis.

Turning to the figures for the individual countries (see *Figures A1-A3* in the appendix), we see for Denmark (*A1*) that the absolute number of threats peaks at the start of the crisis (one month with around 25 threats) and stays relatively high during the crisis period. Just before the crisis ends, the absolute number of threats peaks again and then decreases as the crisis is ending. At the beginning of the crisis the agency was, as already suggested, accused of taking a too reluctant regulatory approach towards the banking sector. In particular, criticism was raised in relation to the bankruptcy of two banks in Denmark. During the crisis, there was a change of agency head. At the end of the crisis, the agency head was described as 'a sheriff' who was accused of being too powerful and performing over-regulation.

In Belgium (*A2*), the number of threats peaks around one year after the crisis started – in 2008, the Belgian banks Fortis and Dexia were running into serious problems – and then stays at a relatively high level until halfway through the crisis when the number of threats is back at pre-crisis levels. This indicates a rather intensive threat level to FSMA that lasted for about two years.

As to the German regulator, BaFin (*A3*), the number of threats also peaks around the start of the crisis like in the Danish case. The criticism revolved around lenient supervision practices, a lack of highly qualified staff, and unilateral regulatory action, among others. The increase in threats towards the peak for BaFin is nevertheless not as steep as for DFSA in Denmark, which can be attributed to pertinent criticism by public and cooperative banks prior to the crisis, as well as a scandal regarding corrupt procurement practices. The reputational threats to BaFin were thus far more spread out in time compared to its counterparts in Denmark and Belgium.

Moving to the *comparative analysis of reputational threats and agency reactions*, we look at differences in reputational threats before, during, and after the crisis. Are regulators more exposed to criticism during the crisis compared to before/after the crisis? Moreover, do levels of reputational threats go 'back to normal' after the crisis? *Table 2* compares threat levels between these three different periods, using three pairwise comparisons (before vs. during, before vs. after, during vs. after). In the tables, statistically significant differences are present if margins do not share the same letter.

Looking at all kinds of threats (without differentiating between reputational dimensions), we find the following statistically significant patterns (*Table 2*): In Germany, the level of threats after the crisis is below the crisis and pre-crisis period, hence there is no increase in threat levels in connection to the crisis. In Denmark, we find a similar pattern, namely a drop of the level of reputational threats after the crisis both compared to the situation before and during the crisis. In Belgium, the pattern is different: Here, we observe an increase in threat levels with the onset of the crisis, yet other than that, we cannot find any significant differences. This confirms our preliminary observation of persistently high levels of reputational threats in Belgium after the crisis.

An important take home message is that major crises do not necessarily translate into reputational threats to sectoral regulators. But what can plausibly explain that reputational threats ebbed after the crisis in Denmark and Germany whereas they remained at crisis levels in Belgium (in terms of the share of negative articles, though not in terms of overall attention)? The reform of the Belgian regulator was completed before the end of the crisis, yet a major controversy was sparked surrounding the

agency's chief executive, who was reappointed in 2013 despite being blamed for the poor handling of the financial crisis. Hence, even though the reform of the regulator can be seen as blame avoidance by politicians through "defensive reorganization" (Hood, 2011, p. 70), which blurs present day organizations' responsibility for past events, several stakeholders continued to hold the agency head accountable for mishandling the crisis.

Table 2. Threats before, during and after crisis

		Salience	Threats (% of salience)	
DFSA	Before	617	100 (16.2%)	A
(Denmark)	During	1,711	241 (14.1%)	A
	After	526	39 (7.4%)	
FSMA	Before	509	45 (8.8%)	A
(Belgium)	During	616	83 (13.5%)	B
	After	170	25 (14.7%)	AB
BaFin	Before	1,350	178 (13.2%)	A
(Germany)	During	1,803	252 (14.0%)	A
	After	679	56 (8.3%)	

Note: Margins sharing the same letter are not significantly different at the 5% level. Margins without any letter are significantly different at the 5% level. This only applies to diachronic comparisons within the same country. Margins calculated from *Table A1*.

Source: own analysis.

We now look more specifically at the *performative dimension of reputational threats* ("did the organization do its job?") (first results column in *Table 3*). In all countries, the relative share of articles with performative threats relative to other kinds of reputational threats increases throughout the period. This increase is statistically significant in all countries when comparing before and during the crisis. In Denmark, the share of performative threats increases from 73.0% before to 84.6% after, in Belgium from 64.4% to 84.0% and in Germany from 55.9% to 70.4%. Moreover, we find that performative threats clearly dominate among all reputational threats throughout the entire observation period, especially in Denmark and Belgium.

However, despite an overall increase, we find no statistically significant differences between crisis and post-crisis levels of performative threats in any of our three countries. This means that even after the crisis ends, performative threats persist. In Denmark and Germany, an important difference of post-crisis performative threats relative to pre-crisis performative threats is that a smaller percentage of articles also include threats to other dimensions after the crisis (second results column in *Table 3*). Put differently, in Denmark and Germany, reputational threats focus more exclusively on agency performance, whereas the Belgian regulator increasingly faces other types of threats after the crisis. In Belgium, causes of malfunctioning were often linked to (a) the regulatory architecture (which was changed in 2011); and (b) the politicized character of top officials in institutions within the regulatory architecture (both FSMA and National Bank).

Table 3. Performative threats before, during and after crisis

		Performative threats (% of articles with threats)		Multidimensional threats (% of articles with performative threats)	
DFSA	Before	73 (73.0%)	A	30 (41.1%)	B
(Denmark)	During	203 (84.2%)	B	60 (29.6%)	AB
	After	33 (84.6%)	AB	7 (21.21%)	A
FSMA	Before	29 (64.4%)	A	15 (51.7%)	AB
(Belgium)	During	68 (81.9%)	B	24 (35.3%)	A
	After	21 (84.0%)	AB	14 (66.7%)	B
BaFin	Before	99 (55.9%)		35 (35.4%)	A
(Germany)	During	166 (66.7%)	A	54 (32.5%)	A
	After	38 (70.4%)	A	6 (15.8%)	

Note: Margins sharing the same letter are not significantly different at the 5% level. Margins without any letter are significantly different at the 5% level. This only applies to diachronic comparisons within the same country. Margins calculated from *Tables A2 and A3*.

Source: own analysis.

Finally, moving to the core of reputation theory, we analyse *regulators' reactions to reputational threats* (*Table 4*). We coded regulators' reactions if they were included in the same article containing a reputational threat. There are different types of possible reactions, including explicitly not commenting (despite being asked to do so by a journalist), explanatory statements, or blame shifting to others. We combined all of these categories into one common response category for the present analysis. Although we would have preferred to distinguish between agency reactions towards reputational versus other kinds of threats in our analysis, we are facing problems of low numbers of observations for agency responses. Therefore, we opted for an aggregated analysis of agency responses. We hence compare whether agencies remain silent when facing criticism as opposed to reacting to this criticism (Maor et al., 2013).

Table 4. Reactions to threats before, during and after crisis

		Reactions (% of articles with threat)	
DFSA	Before	25 (25.0%)	A
(Denmark)	During	61 (25.3%)	A
	After	8 (20.5%)	A
FSMA	Before	18 (40.0%)	
(Belgium)	During	10 (12.1%)	A
	After	3 (12.0%)	A
BaFin	Before	36 (20.2%)	B
(Germany)	During	31 (12.3%)	A
	After	12 (21.4%)	AB

Note: Margins sharing the same letter are not significantly different at the 5% level. Margins without any letter are significantly different at the 5% level. This only applies to diachronic comparisons within the same country. Margins calculated from *Table A4*.

Source: own analysis.

The analysis indicates no statistically different change in reactions in Denmark over the three periods. This stability of responses is striking, given a clear increase in threats during the crisis. For Belgium, the regulator's responses both during and after the crisis are statistically different from before. During the crisis, the Belgian regulator reacted much less to reputational threats by using media communication than before the crisis. Remarkably, this more reluctant attitude to communicate in media in response to reputational threats remained in place after the crisis. For Germany, we find that BaFin was less likely to respond to a reputational threat by means of communication during the crisis compared to before the crisis. After the crisis we observe again more reactions compared to during the crisis, but these are not statistically significant due to few observations after the crisis (n=12). Both before and after the crisis, we see the same pattern of reactions in Germany.

Those findings raise interesting questions regarding the generalizability of bureaucratic reputation theory. Most importantly, we find that financial regulators in different contexts and under changing conditions (before, during, and after the crisis) react differently to reputational threats. Whereas regulators responded less to reputational threats during the crisis in Belgium and Germany, we do not observe such a pattern in Denmark. As argued above, the three agencies do not differ substantially in their formal autonomy nor their tasks. A possible explanation might be that the peak of the crisis simply did not allow using many resources for reputation management, yet this does not explain cross-country differences.

Another explanation is that this pattern was a more or less deliberate "keeping a low profile" blame management strategy during the crisis (Hood, 2011, pp. 58-62). This pattern was more pronounced in the Belgian case – and it apparently was not successful given the continuing exposure to threats in Belgium – where reputational threats remained at a higher level than in Denmark or Germany. Another plausible explanation is that both BaFin and FSMA were relatively new organizations (created in the early 2000s), which means that the period before the crisis was a time in which they attempted to position themselves and to carve out a distinct reputation. DFSA, in contrast, was created in 1988, and hence has had enough time to develop into a full-fledged institutionalized organization that has developed a distinct reputational profile guiding the agency's responses both in times of crises and under business-as-usual conditions.

7 Discussion and Conclusion

This article has drawn on media content analysis to explore the exposure and response of three European financial regulators to reputational threats. Our aim was to compare across these cases and over time, in particular to analyse the impact a crisis – the financial crisis – has on both the exposure to threats and regulators' responses. In doing so, we intended to bring a more dynamic perspective into debates about agency responses to reputational threats. The aim was also to shift attention to the dynamics of exposure to threats directed at different reputational dimensions, with a particular focus on performative reputation. Our analysis has confirmed some established claims of reputation theory, but also has revealed some unexpected dynamics.

The financial crisis has indeed put financial regulators into the line of fire as their exposure to threats peaked during the crisis, either early on (in Denmark and Germany) or with some delay (in Belgium). The significant increase of threats to the performative dimension of regulators' reputations (*Table 3*) points to the lack of regulatory effectiveness that the crisis exposed (see also Lodge & Wegrich, 2011). However, the post-crisis development in terms of performative threats shows some substantial differences between Denmark and Germany on the one hand and Belgium on the other hand. A possible interpretation is that regulators in Denmark and Germany have been able to use the crisis as an opportunity for defending and nurturing their reputation. The substantial post-crisis institutional reform in Belgium has evidently not contributed to a deflection of threats, which kept coming in at crisis level (in relative terms).

The overall observation regarding regulators' communicative behaviour is one of differential reactions to reputational threats to a core dimension of financial regulators' reputation. While we proposed an explanation at the organizational level above, with respect to the differences in responding during the crisis between Denmark on the one hand (no change in responses before, during and after the crisis) and Belgium and Germany on the other (less responses during the crisis compared to before), another tentative explanation is offered by the cross-national perspective, which relates to different national political-administrative cultures (Verhoest, van Thiel, Bouckaert, & Lægreid, 2012). Denmark can be characterized by a less legalistic Nordic tradition with a low power distance and low uncertainty avoidance. Denmark's political culture is rather consensual, having substantial experience with minority cabinets. Furthermore, Denmark is characterized by relatively trusting relations between political principals and agency heads and has a politically neutral bureaucracy. This stands in contrast to Germany and Belgium with strong legalistic traditions, comparatively high power distance and uncertainty avoidance, less minimum-winning coalitions, and relative distrust and high politicization (particularly in Belgium). Given the relatively hierarchical, low-trust and formal nature of political-administrative relations in Belgium and Germany, regulators in these countries are potentially more constrained in their external communication strategies. However, an empirical analysis of those assumptions is beyond the scope of this article.

Lastly, we should be careful with attributing too much weight to communication responses because (a) communication is not necessarily strategic (though one can expect that communication becomes more strategic during crisis times); and (b) regulators may display strategic behaviour other than by responding in the media. Those include the timing of decision-making (Carpenter, 2002; Maor & Sulitzeanu-Kenan, 2013) or the prioritization of tasks (Gilad, 2015). Moreover, reputational threats can also be overcome by non-strategic behaviour like a genuine effort to improve performance by adopting new internal working procedures, increasing technical expertise and enhancing cooperation with other regulators.

At the very least, our findings indicate that regulators respond differently to similar threats, which calls for a further refinement regarding the scope conditions of reputation-seeking behaviour. While we are not able to explore these configurations in detail, the implication for bureaucratic reputation theory is a call for methodological pluralism and contextual sensibility: it does not seem to make much sense to seek general statements about responses of regulators to threats independent from the national political and situational context.

Annotations

1 We would like to thank Martin Moos, Daniel Skov Sørensen, and Dustin Köhler for their support in coding the empirical material for this article. This research was funded by the Danish Research Council, grant number 1182-00110B, and German Federal Ministry of Education and Research, grant number 01UF1508.

2 This is a slightly adapted version of Carpenter's original definition.

3 There are important differences related to the total number of articles during the crisis in the three countries, though: Denmark = 2,854 articles; Belgium = 1,295 articles; Germany = 3,832 articles

References

Bach, Tobias. (2016). Administrative Autonomy of Public Organizations. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-9): Springer.

Bach, Tobias, & Jann, Werner. (2010). Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences, 76*(3), 443-468. doi:10.1177/0020852310372448

Bach, Tobias, & Wegrich, Kai. (2019). Blind spots, biased attention, and the politics of non-coordination. In T. Bach & K. Wegrich (Eds.), *The blind spots of public bureaucracy and the politics of non-coordination* (pp. 3-28). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bertelli, Anthony M., Sinclair, J. Andrew, & Lee, Haram. (2015). Media Attention and the Demise of Agency Independence: Evidence from a Mass Admnistrative Reorganization in Britain. *Public Administration, 93*(4), 1168-1183. doi:10.1111/padm.12190

Boon, Jan, Salomonsen, Heidi H., & Verhoest, Koen. (2018). The Effects of Organisational Features on Media Attention for Public Organisations. *Policy & Politics*. https://doi.org/10.1332/030557318X15407316633243

Busuioc, Madalina, & Lodge, Martin. (2017). Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review, 77*(1), 91-100. doi:10.1111/puar.12612

Bækkeskov, Erik. (2017). Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe: Direct Evidence from Responses to the 2009 H1N1 "Swine" Influenza Pandemic. *Administration & Society, 49*(2), 163-189. doi:10.1177/0095399714528177

Canel, Mariá-José, & Luoma-aho, Vilma. (2019). *Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.

Carpenter, Daniel P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Carpenter, Daniel P. (2002). Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval. *American Journal of Political Science, 46*(3), 490-505.

Carpenter, Daniel P. (2010a). Institutional Strangulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama Administration. *Perspectives on Politics, 8*(3), 825-846. doi:10.1017/S1537592710002070

Carpenter, Daniel P. (2010b). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press.

Carpenter, Daniel P., & Krause, George A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review, 72*(1), 26-32. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02506.x

Carroll, Craig E, & McCombs, Maxwell. (2003). Agenda-setting effects of business news on the public's images and opinions about major corporations. *Corporate Reputation Review, 6*(1), 36-46.

Christensen, Tom, & Lodge, Martin. (2018). Reputation Management in Societal Security. *The American Review of Public Administration, 48*(2), 119-132. doi:10.1177/0275074016670030

Danmarks Nationalbank. (2005). *Memorandum of Understanding concerning financial supervision between Danmarks Nationalbank, the Danish Ministry of Finance and the Danish Ministry of*

Economic and Business Affairs (Department and Danish Financial Supervisory Authority) (8 April 2005).

Danmarks Nationalbank. (2014). *Memorandum of Understanding between Danmarks Nationalbank and Finanstilsynet (04 June 2014)*.

Deephouse, David L. (2000). Media reputation as a strategic resource: An integration of mass communication and resource-based theories. *Journal of Management, 26*(6), 1091-1112.

European Systemic Risk Board. (2017). A new database for financial crises in European countries. ECB/ESRB EU crises database. Retrieved from https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op194.en.pdf

Finanstilsynet. (2015). The annual report from the Financial Supervisory Authority (Finanstilsynets årsrapport 2015). Retrieved from https://www.finanstilsynet.no/contentassets/0a0ffda632804c91a4501e7f87beeea9/annual_report_2015.pdf

Finanstilsynet. (2016). Governing Board. Retrieved from https://www.dfsa.dk/About-us/Ministry-of-industry-business-and-financial-affairs/Governing-Board

Gilad, Sharon. (2015). Political pressures, organizational identity, and attention to tasks: illustrations from pre-crisis financial regulation. *Public Administration, 93*(3), 593-608. doi:10.1111/padm.12155

Gilad, Sharon, Maor, Moshe, & Bloom, Pazit Ben-Nun. (2015). Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*(2), 451-478. doi:10.1093/jopart/mut041

Gilardi, Fabrizio. (2008). *Delegation in the regulatory state: independent regulatory agencies in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

Handke, Stefan, & Zimmermann, Hubert. (2012). Institutional Change in German Financial Regulation. In R. Mayntz (Ed.), *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation* (pp. 119-142). Frankfurt/New York: Campus.

Hood, Christopher. (2011). *The Blame Game: spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Jacobs, Sandra, & Schillemans, Thomas. (2016). Media and public accountability: typology and exploration. *Policy & Politics, 44*(1), 23-40. doi:10.1332/030557315X14431855320366

Lodge, Martin, & Wegrich, Kai. (2011). Arguing about Financial Regulation: Comparing National Discourses on the Global Financial Crisis. *PS: Political Science & Politics, 44*(4), 726-730. doi:10.1017/S1049096511001351

Maor, Moshe. (2015). Theorizing Bureaucratic Reputation. In A. Wæraas & M. Maor (Eds.), *Organizational Reputation in the Public Sector* (pp. 17-36). New York: Routledge.

Maor, Moshe, Gilad, Sharon, & Bloom, Pazit. Ben-Nun. (2013). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence. *Journal of Public Administration Research and Theory, 23*(3), 581-608. doi:10.1093/jopart/mus047

Maor, Moshe, & Sulitzeanu-Kenan, Raanan. (2013). The Effect of Salient Reputational Threats on the Pace of FDA Enforcement. *Governance, 26*(1), 31-61. doi:10.1111/j.1468-0491.2012.01601.x

Maor, Moshe, & Sulitzeanu-Kenan, Raanan. (2016). Responsive Change: Agency Output Response to Reputational Threats. *Journal of Public Administration Research and Theory, 26*(1), 31-44. doi:10.1093/jopart/muv001

Mathieu, Emmanuelle, Verhoest, Koen, & Matthys, Joery. (2017). Measuring multi-level regulatory governance: Organizational proliferation, coordination, and concentration of influence. *Regulation & Governance, 11*(3), 252-268. doi:10.1111/rego.12127

Ministry of Industry, Business and Financial Affairs. (2015). The financial Crisis in Denmark (Den finansielle krise i Danmark. Årsager, Konsekvenser, Læring). Retrieved from https://em.dk/media/9193/rapport-fra-udvalget-om-finanskrisens-rsager.pdf

Moffitt, Susan L. (2010). Promoting Agency Reputation through Public Advice: Advisory Committee Use in the FDA. *The Journal of Politics, 72*(03), 880-893.

Moschella, Manuela, & Pinto, Luca. (2018). Central banks' reputation management and communication Policy reversals and the Federal Reserve talk. *Public Administration*. doi:10.1111/padm.12543

Ruffing, Eva. (2015). Agencies between two worlds: information asymmetry in multilevel policy-making. *Journal of European Public Policy, 22*(8), 1109-1126. doi:10.1080/13501763.2015.1011198

van Thiel, Sandra. (2012). Comparing Agencies across Countries. In K. Verhoest, S. van Thiel, G. Bouckaert, & P. Lægreid (Eds.), *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries* (pp. 18-26). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Verhoest, Koen, van Thiel, Sandra, Bouckaert, Geert, & Lægreid, Per (Eds.). (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Addresses of the authors:

Tobias Bach, University of Oslo, Department of Political Science, P.O. Box 1097 Blindern, 0317 Oslo, Norwegen
Email: tobias.bach@stv.uio.no

Jan Boon, Aarhus University, Department of Management & University of Antwerp, Department of Political Science (Research Group on Politics & Public Governance), Stadscampus, Sint-Jacobstraat 2, S.M.272, 2000 Antwerpen, Belgien
Email: jan.boon@uantwerpen.be

Stefan Boye, Aarhus University, Department of Political Science, Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C, Dänemark
Email: sboye@ps.au.dk

Heidi Houlberg Salomonsen, Aarhus University, Department of Management, Fuglesangs Allé 4, 8210 Aarhus V, Dänemark
Email: hhs@mgmt.au.dk

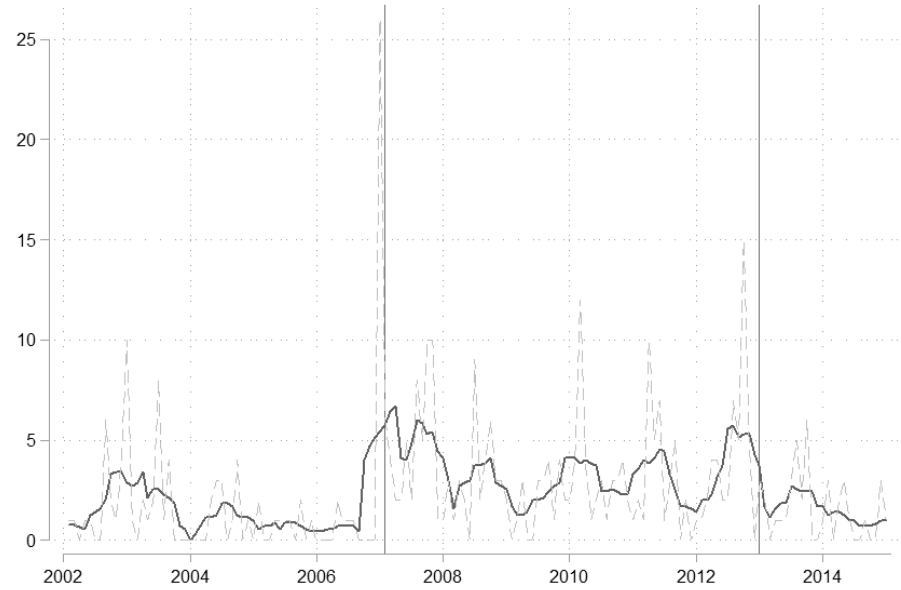
Koen Verhoest, University of Antwerp, Department of Political Science (Research Group on Politics & Public Governance), Stadscampus, Sint-Jacobstraat 2, S.M.286, 2000 Antwerpen, Belgien
Email: koen.verhoest@uantwerpen.be

Kai Wegrich, Hertie School of Governance, Friedrichstr. 180, 10117 Berlin
Email: wegrich@hertie-school.org

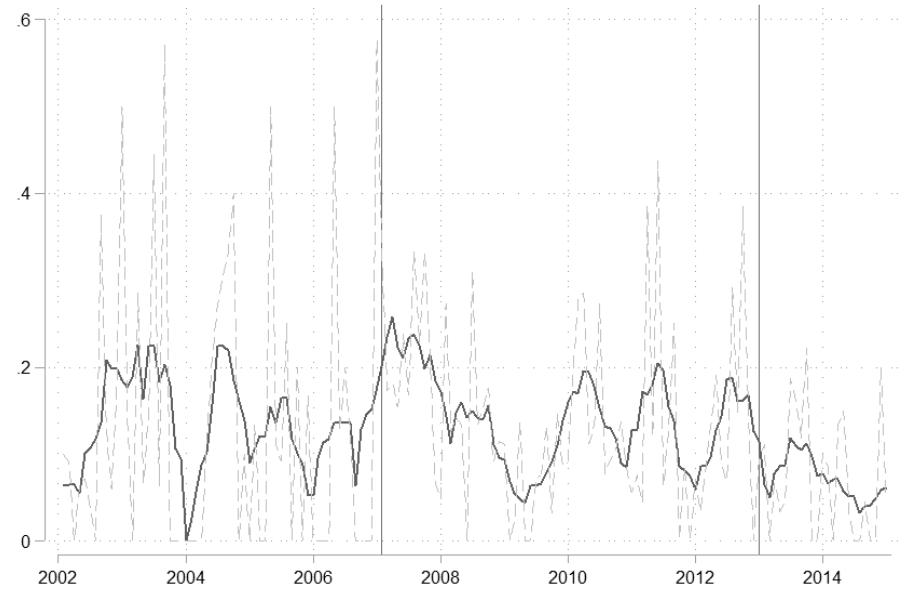
Appendix

Figure A1. Monthly threats, (a) absolute (b) relative, DFSA (Denmark)

(a)



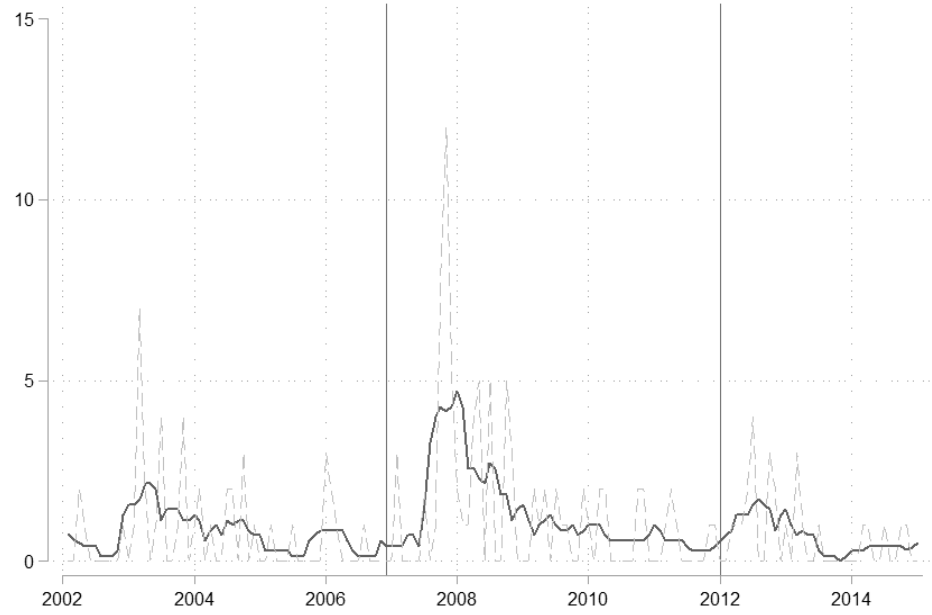
(b)



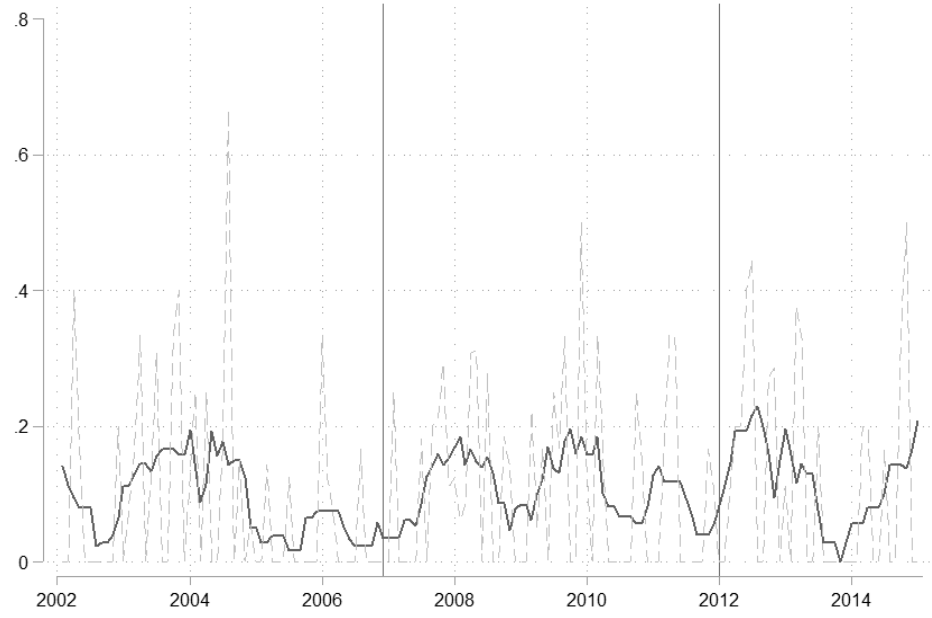
Source: own analysis.

Figure A2. Monthly threats, (a) absolute (b) relative, FSMA (Belgium)

(a)



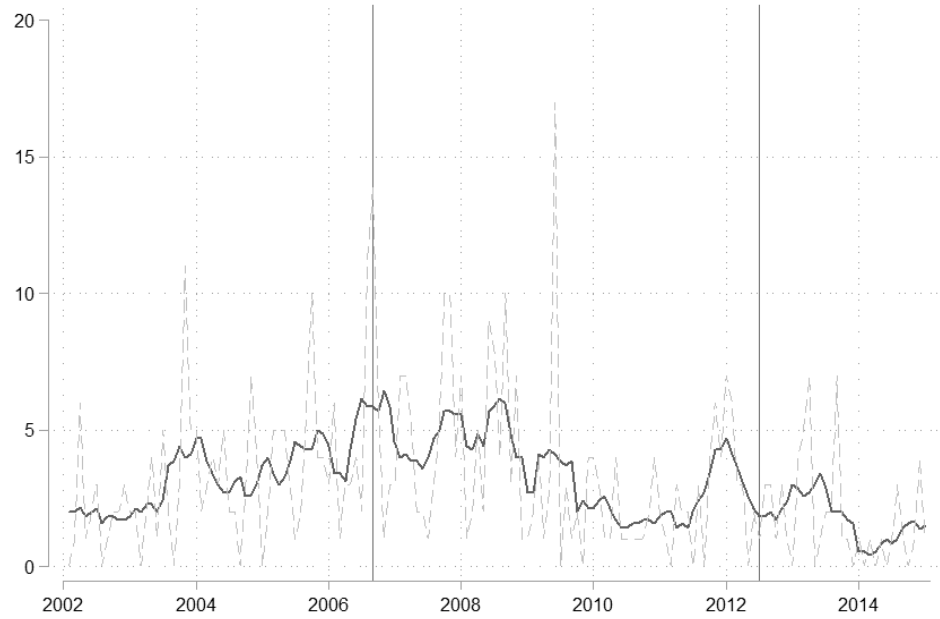
(b)



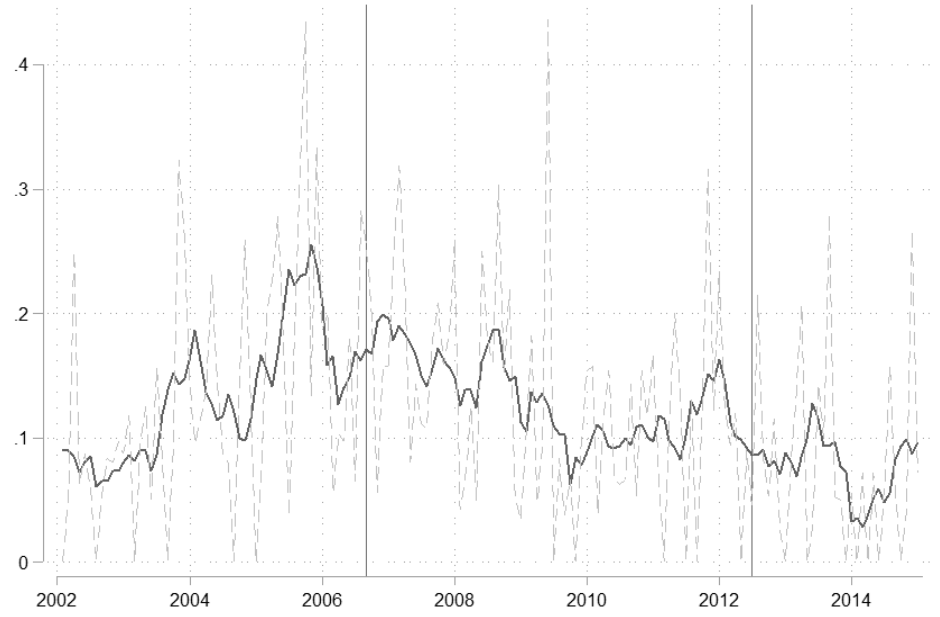
Source: own analysis.

Figure A3. Monthly threats, (a) absolute (b) relative, BaFin (Germany)

(a)



(b)



Source: own analysis.

Table A1. Logistic regression, threats or no threats

	DFSA (Denmark)	FSMA (Belgium)	BaFin (Germany)
Before crisis	(ref.)	(ref.)	(ref.)
During crisis	-0.165	0.474*	0.067
	(0.129)	(0.196)	(0.105)
After crisis	-0.882***	0.575*	-0.525**
	(0.199)	(0.267)	(0.161)
Constant	-1.643***	-2.333***	-1.885***
	(0.109)	(0.156)	(0.080)
N	2,854	1,295	3,832
Pseudo R^2	0.011	0.008	0.006

Note: p: + < 0.10 * < 0.05 ** < 0.01 *** < 0.001. Standard error in parenthesis.

Source: own analysis.

Table A2. Logistic regression, threat to performative dimension or threat to other dimension

	DFSA (Denmark)	FSMA (Belgium)	BaFin (Germany)
Before crisis	(ref.)	(ref.)	(ref.)
During crisis	0.681*	0.917*	0.455*
	(0.286)	(0.422)	(0.202)
After crisis	0.710	1.064+	0.626+
	(0.498)	(0.628)	(0.334)
Constant	0.995***	0.594+	0.238
	(0.225)	(0.311)	(0.151)
N	380	153	480
Pseudo R^2	0.016	0.034	0.010

Note: p: + < 0.10 * < 0.05 ** < 0.01 *** < 0.001. Standard error in parenthesis.

Source: own analysis.

Table A3. Logistic regression, threat to multiple dimensions or threat to only performative dimension

	DFSA (Denmark)	FSMA (Belgium)	BaFin (Germany)
Before crisis	(ref.)	(ref.)	(ref.)
During crisis	-0.508+	-0.675	-0.126
	(0.283)	(0.450)	(0.268)
After crisis	-0.952+	0.624	-1.070*
	(0.488)	(0.594)	(0.492)
Constant	-0.360	0.069	-0.604**
	(0.238)	(0.372)	(0.210)
N	309	118	303
Pseudo R^2	0.013	0.044	0.015

Note: p: + < 0.10 * < 0.05 ** < 0.01 *** < 0.001. Standard error in parenthesis.

Source: own analysis.

Table A4. Logistic regression, reaction to threats before, during and after crisis

	DFSA (Denmark)	**FSMA (Belgium)**	**BaFin (Germany)**
Before crisis	(ref.)	(ref.)	(ref.)
During crisis	0.017	-1.582***	-0.592*
	(0.274)	(0.454)	(0.268)
After crisis	-0.256	-1.587*	0.073
	(0.459)	(0.687)	(0.375)
Constant	-1.098***	-0.405	-1.372***
	(0.231)	(0.304)	(0.187)
N	380	153	486
Pseudo R^2	0.001	0.092	0.014

Note: p: + < 0.10 * < 0.05 ** < 0.01 *** < 0.001. Standard error in parenthesis.

Source: own analysis.

Susanne Lütz, Sven Hilgers, Sebastian Schneider

Troika-Institutionen als Internationale Bürokratien

Der Einfluss inkongruenter Organisationskulturen auf Kreditkonditionalitäten*

Zusammenfassung
Zur Bewältigung der Folgen der europäischen Schuldenkrise schlossen sich erstmals die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank und der Internationale Währungsfonds zur „Troika" zusammen. Krisengeschüttelte Euroländer erhielten Hilfskredite verbunden mit umfangreichen Kreditkonditionalitäten. Obwohl die Troika bestrebt war, nach außen einheitliche Positionen zu demonstrieren, zeigten sich in Fragen der Schuldenrestrukturierung, der fiskalischen und strukturellen Anpassung systematisch inhaltliche Differenzen zwischen den drei Organisationen. Diese rekonstruieren wir mit Hilfe von process tracing für die Programme für Irland und Griechenland. Unter Rückgriff auf das Konzept der Organisationskultur und ein Verständnis internationaler Organisationen als Bürokratien oder „international public administrations" interpretieren wir konfligierende Ansätze der Kreditvergabe als Ausdruck inkongruenter Organisationskulturen der Troika-Bürokratien. Unsere Befunde widersprechen sowohl staatszentrierten Perspektiven auf die Troika als auch Ansätzen, die internationale Organisationen eher als „multiple Persönlichkeiten" denn als unitarische Akteure begreifen.

Schlagworte: Internationaler Währungsfonds, Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Organisationskultur, Bürokratie

Abstract
The impact of incongruent organizational cultures on loan conditionalities
For the first time, the European Commission, the European Central Bank and the International Monetary Fund joined forces in the 'Troika' to deal with the effects of the European debt crisis. Crisis-ridden Euro countries were to receive loans linked to substantial credit conditionalities. While the Troika was eager to present a common position on loan conditionalities, the three organizations frequently were divided over issues such as debt restructuring, fiscal and structural adjustment. Using process tracing we exemplify the contextual differences by analyzing the loan programs for Ireland and Greece. Referring to the concept of organizational culture and to international organizations as bureaucracies or 'international public administrations', we interpret conflicting approaches to financial assistance as the result of incongruent organizational cultures of the Troika bureaucracies. Our study challenges state-centered readings of the Troika, but also approaches that consider international organizations as 'multiple selves' rather than unitary actors.

Key Words: International Monetary Fund, European Commission, European Central Bank, Organizational Culture, Bureaucracy

1 Einleitung

Die globale Finanz- und europäische Schuldenkrise stellte die Eurozone vor neue Herausforderungen. Zwischen 2009 und 2012 gerieten nacheinander Griechenland, Irland, Portugal und Zypern an die Grenzen ihrer Zahlungsfähigkeit. Höhere Haushaltsdefizite als zunächst erwartet wie im Falle Griechenlands, die Schieflage irischer Banken infolge spekulativer Immobilieninvestitionen, hohe Haushalts- und Leistungsbilanzdefizite in Portugal, verbunden mit konstant hoher Neuverschuldung und schließlich die drohende Zahlungsunfähigkeit der beiden größten zypriotischen Banken konfrontierten die europäischen Staaten mit neuen Problemen. Die Refinanzierung der Krisenländer am privaten Kapitalmarkt erschien aufgrund stetig steigender Zinsen zunehmend unmöglich. Eine mögliche Zahlungsunfähigkeit global verflochtener Banken sowie steigende Zinsdifferenzen bei den Staatsanleihen europäischer Länder weckten Befürchtungen einer Ausweitung der Krise.

Die Staaten reagierten mit der Einrichtung eines neuen institutionellen Arrangements der Krisenbewältigung. Zur Vergabe von Finanzhilfen an krisengeschüttelte Euroländer sollten sich der Internationale Währungsfonds (IWF), die Europäische Kommission (EK) und die Europäische Zentralbank (EZB) zur „Troika" zusammenschließen. Länderspezifische „Mission Teams", besetzt mit Fachpersonal der drei internationalen Organisationen, sollten die Kreditkonditionen mit den Schuldnerländern aushandeln und deren Umsetzung überwachen. Die Mitgliedstaaten des IWF und der Europäischen Union (EU) stimmten über die Programme und die Auszahlung einzelner Kredittranchen jeweils im geschäftsführenden Direktorium des IWF und im europäischen Finanzministerrat ab. Jedoch kam den Troika- Organisationen und speziell den jeweiligen Mission Teams eine zentrale Rolle bei der Ausgestaltung des Programmdesigns zu. Obwohl die Troika bestrebt war, einheitliche Positionen bei der Festlegung von Kreditkonditionalitäten nach außen zu demonstrieren, wurden immer wieder inhaltliche Differenzen sichtbar. Diese bezogen sich auf mögliche Forderungsverzichte privater oder öffentlicher Gläubiger im Zuge der Schuldenrestrukturierung, auf die Festlegung fiskalischer Zielvorgaben sowie auf Art und Umfang struktureller Anpassungsmaßnahmen wie Privatisierung, Liberalisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes.

In diesem Beitrag gehen wir der Frage nach, warum sich die Positionen der Troika-Organisationen bei der Festlegung von Konditionen für Kredite an Euroländer unterschieden haben. Wir argumentieren, dass ein Verständnis der Troika-Organisationen als „international public administrations" (IPAs) (Knill, Eckhard & Bauer, 2017) oder „international bureaucracies" (Biermann, 2017) zur Beantwortung dieser Fragestellung beiträgt. Mit IPAs bezeichnen Christoph Knill, Steffen Eckhard und Michael Bauer (2017, p. 174) die Sekretariate bzw. Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen, welche eine zentrale Bedeutung für die Erfüllung der Organisationsaufgaben einnehmen. Im Zuge der Zunahme grenzüberschreitender Probleme und politischer Versuche ihrer Problembearbeitung agieren IPAs als Vermittler in politischen Verhandlungsprozessen (Biermann & Siebenhüner, 2009), „orchestrieren" Staaten oder Versuche, diese zu umgehen (Abbott et al., 2015) und kooperieren bei der Erfüllung überlappender Aufgaben, wie auch im vorliegenden Fall (u. a. Galbreath & Gebhard, 2010; Freytag & Kirton, 2017).

Der IWF, die EU Kommission und die EZB entsprechen in vielerlei Hinsicht den Charakteristika bürokratischer Organisationen oder IPAs. Sie verfügen über ein rechtlich fixiertes Mandat, fachliche Expertise sowie erhebliche Ressourcen zur Aufgaben-

erfüllung. Die Fähigkeit, Präferenzen und Ziele eigenständig zu formulieren und diese auch umzusetzen, wird für alle drei Organisationen als relativ hoch eingeschätzt (Bauer, Ege & Wagner, 2017, S. 196-203). Dem IWF und der EU Kommission wird zudem ein „unternehmerischer" Verwaltungsstil attestiert, der eine aktive Rolle bei der Identifizierung und Definition politischer Probleme und bei der Entwicklung von Problemlösungen einschließt (Knill et al., 2017, p. 50; Knill, Eckhard & Grohs, 2016).

Um die unterschiedlichen inhaltlichen Präferenzen der Troika-IPAs bei der Ausgestaltung von Kreditkonditionalitäten zu erklären, greifen wir auf den Begriff der *Organisationskultur* (in Anlehnung an Barnett & Finnemore, 2004; Weaver, 2008; Momani, 2005; Nelson & Weaver, 2016) zurück. Er unterscheidet sich vom Begriff des Verwaltungsstils dadurch, dass formelle und informelle Determinanten bürokratischen Verhaltens gleichermaßen berücksichtigt werden können. Zudem lassen sich verschiedene Effekte formeller und informeller Regeln auf bürokratisches Verhalten unterscheiden und für unsere empirische Untersuchung nutzbar machen. In diesem Beitrag zeigen wir, dass differierende inhaltliche Präferenzen des IWF, der EU-Kommission und der EZB Ergebnis differierender Organisationskulturen sind, die bei der Kooperation in den Mission Teams aufeinandertreffen. Wir argumentieren, dass es die partielle Inkongruenz der Organisationskulturen des IWF und der beiden europäischen Organisationen ist, welche die entstandenen Konflikte größtenteils verursacht hat.

Unsere Untersuchung konzentriert sich auf die Programme für Griechenland und Irland, obgleich Differenzen über Kreditkonditionalitäten innerhalb der Troika in allen Programmländern der Eurozone nachweisbar sind. Diese beiden Programme waren hochgradig politisiert aufgrund der erheblichen politischen und ökonomischen Kosten sowohl für die Gläubiger als auch die Schuldner. Deshalb erscheinen die beiden Fälle als „most likely" für einen hohen Grad an staatlicher Intervention und als „least likely" für erheblichen Einfluss internationaler Organisationen auf die Programmkonditionen.

Studien der Auswirkungen von Organisationskulturen auf public policies haben nicht selten das methodische Problem, unabhängige und abhängige Variablen voneinander zu unterscheiden. Kultur wird oftmals nachträglich als Verhaltensursache angenommen (Nelson & Weaver, 2016, p. 938). Methodisch begegnen wir diesem Problem folgendermaßen: Anknüpfend an Michael Barnett und Martha Finnemore (2004) entwickeln wir deduktiv einen Rahmen zur Analyse verschiedener Dimensionen von Organisationskultur, welcher nachfolgend auf die drei IPAs angewandt wird (Abschnitte 2 und 3). Wir rekonstruieren die jeweiligen Organisationskulturen empirisch über die Selbstwahrnehmung der beteiligten Organisationen und die Fremdwahrnehmung ihrer Kooperationspartner. Neben offiziellen (Programm-) Dokumenten und Presseberichten greifen wir dazu auf 117 Experteninterviews zurück, die wir zwischen 2009 und 2018 zum Verhältnis der Troika zu Schuldner- und Gläubigerländern in der Eurozone geführt haben. Unsere Gesprächspartner umfassen dabei u. a. Mitglieder der Mission Teams, Fachpersonal höherer Organisationsebenen und kooperierender Fachabteilungen sowie Regierungsvertreter aller Schuldnerländer und ausgewählter Gläubigerstaaten. Die Interviews wurden transkribiert, kodiert und mit Hilfe von MAXQDA ausgewertet. Da wir unseren Interviewpartnern Anonymität zugesichert haben, zitieren wir diese im Text kodiert mit Verweis auf die organisationale Zugehörigkeit oder Länderherkunft (z. B. IWF 10, GR5). Im nächsten Schritt (Abschnitt 4) rekonstruieren wir induktiv mit Hilfe von *process tracing* (George & Bennett, 2004) die zu den Themen Finanzstabilität, fiskalische und strukturelle Anpassung differierenden inhaltlichen Posi-

tionen innerhalb der Troika. Geprägt durch inkongruente Organisationskulturen übernehmen diese unterschiedliche Rollen in der Troika, die wir als „Europäisiererin“ (EU-Kommission), „Währungshüterin“ (EZB) und „Wirtschaftsprüfer“ (IWF) bezeichnen. Abschließend (Abschnitt 5) diskutieren wir die Auswirkungen differierender Organisationskulturen auf die inhaltlichen Konflikte bei der Programmgestaltung. Zudem grenzen wir unsere Argumentation ab von alternativen Erklärungen, die differierende inhaltliche Positionen entweder auf den Einfluss von Staaten oder auf innerorganisatorische Faktoren zurückführen würden.

2 Organisationskultur als Analyserahmen

Soziologisch-konstruktivistische Perspektiven oder IPAs begreifen internationale Bürokratien als soziale Form von Autorität mit eigenen internen Logiken und herrschenden Verhaltensmustern. Bürokratien verfügen über Autonomie und die Fähigkeit, ihre Umwelt zu beeinflussen (Barnett & Finnemore, 2004, S. 3). Regeln und Routinen prägen die Abläufe innerhalb von Bürokratien und das Verhalten ihrer Mitarbeiter. Das Konzept der „bürokratischen Kultur“ (Barnett & Finnemore, 2004, p. 18-19) bzw. der „Organisationskultur“ (Nelson & Weaver, 2016; Momani, 2005) bezeichnet die geteilten Regeln, Rituale und Glaubenssysteme, die die Entscheidungsprozesse der Mitglieder einer Organisation prägen. Diese spezifizieren die Art und Weise, wie die Organisationsmitglieder ihre Umwelt wahrnehmen und wie Antworten auf externe Anforderungen entstehen (Barnett & Finnemore, 2004, p. 9).

Stephen C. Nelson und Catherine Weaver (2016) unterscheiden verschiedene Perspektiven auf Organisationskulturen, je nachdem, ob die Kultur als Restriktion oder als strategische Ressource angesehen oder ob die Kultur innerhalb oder außerhalb der Organisation verortet wird. Wir verorten die Organisationskultur maßgeblich innerhalb der jeweiligen Organisationen und nutzen hierzu eine Heuristik, die Effekte formeller und informeller Regeln auf bürokratisches Verhalten unterscheidet, jedoch im Sinne einer „moderat konstruktivistischen“ Theorieperspektive Rituale und Glaubenssysteme (Barnett & Finnemore, 1999, p. 719), Werte (Barnett & Finnemore, 2004, p. 19) oder Ideologien und Sprachelemente (Weaver, 2008, p. 37) von der Betrachtung ausschließt. Wie sich zudem zeigen wird, erweist sich die Organisationskultur eher als Restriktion denn als strategische Ressource für die Kooperation innerhalb der Troika.

In Anlehnung an Barnett & Finnemore (2004, p.18-19) unterscheiden wir fünf Arten von Effekten bürokratischer Regeln und Routinen auf das Verhalten internationaler Bürokraten:

1) *Definition von Handlungsleitlinien*
   Regeln definieren Handlungsleitlinien für das Verhalten innerhalb, aber auch außerhalb der Bürokratie. Intern dienen sie als Mittel der Standardisierung und erlauben es dem Fachpersonal, „effizient und vorhersehbar auf Umweltanforderungen“ (Barnett & Finnemore, 2004, p.18) zu antworten. Relevant ist hier insbesondere das meist rechtlich fixierte Mandat einer Organisation.
2) *Einfluss auf die Problemwahrnehmung*
   Regeln prägen die Art und Weise, wie Bürokraten ihre Umwelt und die Probleme wahrnehmen, mit denen sie konfrontiert werden. Auf diese Weise klassifizieren

und kategorisieren sie die Welt und verengen ihren Blick auf ihre Aufgabe (Barnett & Finnemore, 2004, p. 18).

3) *Definition der Zugänglichkeit zur Aufgabe*
Bürokraten entwickeln Annahmen über die Funktionsweise der sozialen Welt und deren Manipulierbarkeit. Die Art und Weise ihrer Intervention wird dabei beeinflusst durch Regeln, bestimmte Leitideen oder auch professionelle Expertise.

4) *Entwicklung von Problemlösungsstandards*
Im Rahmen ihres Arbeitsalltages stehen Bürokraten immer wiederkehrenden Problemen gegenüber, für die sie spezielle, zunehmend standardisierte Lösungen entwickeln. Im Zeitablauf werden diese Lösungen zum Bestandteil des organisationalen Instrumentenkastens. Bürokraten nutzen diese Instrumente im Umgang mit bekannten Problemen, wenden sie aber auch auf neue Aufgaben und Herausforderungen an.

5) *Konstitution von Identität*
Bürokratische Regeln und Routinen konstituieren schließlich auch die Identität einer internationalen Bürokratie. Diese stellt einen Referenzpunkt für bürokratische Aktivitäten dar und schafft einen kohärenten Interpretationsrahmen für deren Aufgaben und die Interaktion mit ihrer Umwelt.

3 Die bürokratischen Kulturen der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und des Internationalen Währungsfonds

3.1 Die Europäische Kommission

Handlungsleitlinien

Der Vertrag über die Europäische Union und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union bilden den Rechtsrahmen für das wirtschaftspolitische Handeln der Europäischen Kommission. Sie ist demnach verantwortlich für die Förderung der allgemeinen Interessen der Union, die Anwendung der Verträge und hat die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts zu beaufsichtigen. Die Verträge enthalten eine Reihe spezifischer Bestimmungen in Fragen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik, insbesondere den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) und fordern die Mitgliedsstaaten zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken auf. Diese gesetzlichen Prinzipien stellen die primäre Grundlage für die Arbeit, die Legitimation der Kommissionsbürokratie und auch deren transnationale Perspektive dar (Ellinas & Suleiman, 2012, p. 25).

Problemwahrnehmung

Problematisch sind für die Kommission Widersprüche zwischen dem Handeln der Mitgliedstaaten und dem europäischen Regelwerk. Mitgliedstaaten werden danach beurteilt, ob sie EU-Recht implementieren und die Bestimmungen der EU-Verträge erfüllen. Aus Sicht der Kommission bedeuten Regelverstöße, dass Mitgliedstaaten kurzfristige politische Vorteile über das langfristige, gemeinsame Ziel einer stabilen (Währungs-)Union stellen (Buti & Pench, 2004, p. 1032). Im Bereich der Wirtschaftspolitik sieht sich die Kommission verpflichtet, insbesondere die effektive Funktionsweise des

SWPs streng zu überwachen (Chang, 2006). Dementsprechend können Verstöße gegen diese Bestimmungen die Glaubwürdigkeit des Regelwerks wie auch der Kommission selbst unterminieren (European Commission, 2002, p. 50).

Zugänglichkeit

Das übergreifende Ziel der Kommission, die allgemeinen Interessen der Union und deren feste Verankerung im europäischen Vertragswerk zu fördern, ist entscheidend dafür, wie die Kommission ihre Umwelt zugänglich für die eigenen Interventionsbemühungen macht. Einerseits bedeutet die wirtschaftliche Verflechtung innerhalb der Union, dass die Lösung nationaler Probleme zur Lösung gemeinsamer Probleme beiträgt (Borrás, 2009, p. 110). Andererseits soll eine engere Verzahnung europäischer und nationaler Regelungen dafür sorgen, dass diese Lösungen einheitlich ausfallen (European Commission, 2008, p. 138; Pedersen, 2010). Die EU-weite Harmonisierung und die Konvergenz der nationalen Marktwirtschaften sollen ein „level playing field" frei von Marktverzerrungen herbeiführen (European Commission, 1997; Crespy & Menz, 2015). Liberalisierung der Wirtschaft, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die Reduzierung übermäßiger Regulierung sollen die internationale und europäische Wettbewerbsfähigkeit steigern (European Commission, 2008, p. 78-88).

Problemlösungsstandards

Vor der Krise der Eurozone besaß die Kommission kaum Erfahrungen im Bereich der Kreditvergabe. Zwischen 2008 und 2012 sammelte sie jedoch Erfahrungen mit der Ausgestaltung und Überwachung konditionaler Finanzhilfen für Lettland, Ungarn und Rumänien. Zudem hatte die Kommission bereits in anderen Kontexten eine Reihe relevanter Problemlösungsstandards entwickelt. Von besonderer Bedeutung ist hierbei der SWP, welcher starre Grenzen für die Neuverschuldung wie auch den Schuldenstand aller Mitgliedstaaten festlegt (Mody, 2018, p. 89-90). Bei der EU-Osterweiterung bezogen sich detaillierte Konditionalitäten darauf, die Wirtschaft dem europäischen Regelwerk entsprechend zu (de-)regulieren, zu liberalisieren, um die Wettbewerbsfähigkeit dem gesamteuropäischen Niveau anzugleichen (Bruszt & Vukov, 2017).

Identität

Die EU Kommission versteht sich selbst als „Hüterin der Verträge" (Solbes, 2002, p. 2), aber auch als „Engine of Europe" (Hooghe, 2005, p. 863). Ersteres beinhaltet den Fokus, auf die Einhaltung der gesetzlichen und politischen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zu achten, um die Glaubwürdigkeit des europäischen Regelwerkes sicherzustellen (European Commission, 2002, p. 2). Letzteres reflektiert das Bekenntnis zur Vertiefung der europäischen Integration.

3.2 Die Europäische Zentralbank

Handlungsleitlinien

Neben dem Statut des Europäischen Systems der Zentralbanken statten die Verträge die EZB mit einem erheblichen Grad an Unabhängigkeit, aber auch einem sehr be-

grenzten Mandat aus (Hodson, 2011, p. 35). Einerseits kann die EZB Entscheidungen ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten treffen. Andererseits beschränkt der Rechtsrahmen das Aufgabenspektrum der EZB auf Geldpolitik. Zudem führt das Verbot monetärer Staatsfinanzierung zu einer Einschränkung der zur Verfügung stehenden Politikinstrumente (Henning, 2016, p. 171). Im Ergebnis hat die EZB-Bürokratie jede Entscheidung mit Blick auf deren Auswirkungen auf die Geldwertstabilität hin zu rechtfertigen.

Problemwahrnehmung

Die EZB ist in ihrem Aufbau der Deutschen Bundesbank nachempfunden, und auch die Problem- und Realitätswahrnehmung der EZB ähnelt der Bundesbank (Kaltenthaler, 2006, p. 58). Durch eine entsprechende „Stabilitätskultur" wollte man eine Glaubwürdigkeit ähnlich der Bundesbank erlangen (Marshall, 1999, p. 273). So nimmt die EZB in erster Linie Probleme wahr, die sich auf die Preisentwicklung im Euroraum und die Stabilität der gemeinsamen Währung auswirken. Insbesondere werden dabei hohe Defizite als Gefahr für die Kontrollierbarkeit von Inflationserwartungen und Preisstabilität insgesamt angesehen (Kaltenthaler, 2006, p. 98). Folglich fordert die EZB regelmäßig eine strikte Einhaltung der fiskalischen Regeln des SWP (Hodson, 2011, p. 29). Die Stabilitätskultur der EZB dient darüber hinaus als Referenzpunkt, um ökonomischen Problemen in der Eurozone zu begegnen und beeinflusst auf diese Weise auch andere makroökonomische Politiken (Umbach & Wessels, 2008, p. 62).

Zugänglichkeit

Die Bürokraten der EZB entwickelten ein eigenes Verständnis monetärer Transmission als Grundlage für die Geldpolitik in einer Währungsunion (Issing, 2008). Der sogenannte „monetäre Transmissionsmechanismus" (MTM) basiert auf verschiedenen Annahmen hinsichtlich der Faktoren, die Preisentwicklungen in der Währungszone beeinflussen. Dazu zählen finanzielle Aspekte sowie die Struktur von Zinssätzen und Bedingungen in der Realwirtschaft (Padoa-Schioppa, 2004, p. 87). Da die EZB eine einheitliche Geldpolitik für die gesamte Eurozone betreibt, erfasst der monetäre Transmissionsmechanismus ökonomische Entwicklungen des gesamten Euroraums. Zudem kann die EZB auf Basis von Modellen des MTM mit geldpolitischen Maßnahmen auf Probleme reagieren, die in erster Linie im Finanz- und Bankensektor verortet sind, jedoch Relevanz für die Erfüllung des EZB-Mandates insgesamt besitzen (Dyson, 2008, p. 17).

Problemlösungsstandards

Die EZB kann nicht auf vorhandene Lösungen bei der Durchführung von Hilfsprogrammen zurückgreifen. Als Zentralbank hat sie Erfahrung bei Themen, denen sie eine gewisse Relevanz für die Geldwertstabilität beimisst. Dazu gehören die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten und die Stabilität des Finanzsektors (Quaglia, 2008, p. 138). Gegenüber den Mitgliedstaaten spricht die EZB in erster Linie Politikempfehlungen aus mit dem Ziel, die Grenzwerte des SWPs einzuhalten (Howarth, 2004, p. 833). In der globalen Finanzkrise, die der Eurokrise vorausging, entwickelte die EZB spezifische Routinen hinsichtlich der Sicherung europäischer Finanzstabilität, indem sie unter anderem Liquidität für den Bankensektor bereitstellte (Tooze, 2018; Gabor, 2014, p. 201). Zudem legte die EZB regelmäßig Stellungnahmen zur Stabilität des Banken- und

Finanzsektors vor und strebte weitere Aufsichtskompetenzen an (Moran & Macartney, 2008, p. 338).

Identität

Die Identität der EZB als glaubwürdige und kompetente Hüterin der Geldwertstabilität ist Ausdruck ihres Mandats, die Preisstabilität in der Eurozone zu sichern. Diese Identität spiegelt das Bestreben der Zentralbankvertreter, als entschlossene Inflationsbekämpfer Glaubwürdigkeit unabhängig von den Mitgliedstaaten zu erlangen (Collignon, 2011). In diesem Zusammenhang betont die EZB immer wieder, dass die Sicherung der Währungsstabilität der beste Beitrag zur Sicherung der wirtschaftspolitischen Ziele der Europäischen Union insgesamt ist (European Central Bank, 2008, p. 24).

3.3 Der Internationale Währungsfonds

Handlungsleitlinien

Das IWF-Übereinkommen („articles of agreement“) sowie informelle Regeln und Normen prägen das Handeln des IWF (Mountford, 2008). Demnach sind zentrale Ziele der Organisation, die Stabilität des globalen Finanzsystems zu fördern und internationale Zahlungsbilanzungleichgewichte zu vermeiden. Kreditkonditionalitäten in Hilfsprogrammen werden als Garantien für die Mitgliedstaaten verstanden, dass Finanzhilfen im Einklang mit den IWF-Übereinkommen genutzt werden (International Monetary Fund, 2001, p. 3). Obwohl der Fonds Spielraum hat, auf die Besonderheiten einzelner Länder einzugehen, prägt das Prinzip der Gleichbehandlung („uniformity of treatment“) seine Aktivitäten (International Monetary Fund, 2007, p. 9). Der Status des IWF als bevorzugter Gläubiger ist ein ungeschriebenes Gesetz im internationalen Finanzsystem und sorgt dafür, dass die Forderungen des Fonds vor denen aller anderen Gläubiger beglichen werden müssen (Blustein, 2016, p. 24; Interview IWF 16*)*. Dadurch werden der im IWF-Übereinkommen festgelegte, temporäre Charakter von Krediten sowie deren Rückzahlung sichergestellt.

Problemwahrnehmung

Infolgedessen ist die Problemwahrnehmung des IWF geprägt durch das Ziel, Schuldner zur mittelfristigen Rückzahlung ihrer Darlehen zu befähigen. Bei Finanzhilfen betrachtet die IWF-Bürokratie Probleme in erster Linie im Rahmen der Schuldentragfähigkeit („debt sustainability“) eines Landes *(*Interviews IWF 08; EK 02). Wenn der Fonds Finanzhilfen über den üblichen Finanzierungsrahmen hinaus vergibt, greift die sogenannte „Exceptional Access Clause“. Das Fachpersonal des IWF muss in solchen Fällen nachweisen, dass die öffentlichen Schulden des Empfängers von Finanzhilfen „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ mittelfristig tragfähig sind. Ist dies nicht der Fall, vergibt der IWF Finanzhilfen nur unter der Auflage einer Schuldenrestrukturierung (International Monetary Fund, 2015, p. 6-11). Infolge der Kritik am Mikromanagement des IWF in der Asienkrise betont der Fonds zudem eine stärkere Fokussierung auf „makrorelevante“ Programmkonditionen. Damit werden Reformmaßnahmen bezeichnet, die entscheidend für das Erreichen der Ziele des Programms wie etwa makroökonomische Stabilität oder die Rückzahlung der Kredite sind (International Monetary Fund, 2007, p. 26).

Zugänglichkeit

Die IWF-Bürokratie nutzt makroökonomische Analysen basierend auf ökonometrischen Formeln und vorwiegend quantitativen Daten als Grundlage für ihre Arbeit (Momani, 2005). Das wichtigste Modell zur Intervention im Falle von Zahlungsbilanzungleichgewichten identifiziert übermäßige Inlandsnachfrage und Kreditexpansion als primäre Ursachen makroökonomischer Ungleichgewichte (Broome, 2015, p. 152; Barnett & Finnemore, 2004, p. 54-55). Seit Beginn der 2000er Jahre ist die Einschätzung der Tragfähigkeit öffentlicher und internationaler Schulden Bestandteil der Programmanalysen des IWF. Für Schuldnerländer mit prinzipiellem Zugang zum Kapitalmarkt wie die Euroländer besteht die Schuldentragfähigkeitsanalyse aus Prognosen für die Entwicklung mittel- und langfristiger Indikatoren sowie von Schlüsselvariablen im Hinblick auf die Krisenanfälligkeit eines Landes (International Monetary Fund, 2007, p. 15).

Problemlösungsstandards

Der IWF ist das einzige Troika-Mitglied mit langjähriger Erfahrung bei der Gestaltung makroökonomischer Anpassungsprogramme und damit in allen für die Hilfsprogramme relevanten Politikfeldern. Der Fonds überwacht die ökonomische Entwicklung der Mitgliedstaaten regelmäßig und stellt technische Unterstützung bereit. Interne Dokumente weisen die Felder der makroökonomischen Stabilisierung, Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik sowie die zugehörigen institutionellen Rahmenbedingungen, Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität und der strukturellen Anpassung als Kernkompetenzen des IWF aus (International Monetary Fund, 2007, p. 26).

Identität

Der Fonds sieht sich in einer Doppelrolle als „schonungsloser Aufklärer“ („ruthless truth-teller“) und „vertrauenswürdiger Politikberater“ („trusted policy advisor“) (Strauss-Kahn, 2010). Obgleich Politikberatung nicht im IWF-Übereinkommen kodifiziert ist, gilt sie als integraler Bestandteil des Mandates (Independent Evaluation Office, 2013, p. 3). Die Beratung der Mitgliedstaaten erfolgt im Rahmen der Artikel IV-Konsultationen, der Überwachungsberichte, technischen Assistenz, aber auch der Diskussion mit Schuldnern über Hilfsprogramme. Als „vertrauenswürdiger Politikberater“ muss der Fonds das Vertrauen seiner Schuldner genießen (Independent Evaluation Office, 2013, p. 9). Gleichzeitig hat das Fachpersonal auch Verpflichtungen gegenüber dem Kreis aller Mitgliedstaaten, etwa wenn es darum geht, auf ökonomische Risiken aufmerksam zu machen und die Einhaltung des Prinzips der Gleichbehandlung sicherzustellen (Independent Evaluation Office, 2013, p. 46).

3.4 Kongruenz und Inkongruenz bürokratischer Kulturen

Betrachtet man die verschiedenen bürokratischen Kulturen der drei internationalen Bürokratien, so ist vor allem die Inkongruenz zwischen den europäischen Organisationen und dem IWF auffällig. Die Handlungsleitlinien und Problemwahrnehmungen von EZB und Kommission sind auf langfristiges Handeln zum Wohl der EU bzw. der Stabilität der Eurozone ausgelegt. Der IWF dagegen hat insgesamt einen kürzeren Zeithorizont. Im Hinblick auf die Verortung von Krisenursachen in den Ländern sind Problemwahrnehmung

und Zugänglichkeit der drei Organisationen grundsätzlich kongruent. Allerdings geben die Regeln dem IWF vor, Problemursachen jeweils spezifisch in den Ländern anzugehen und nur im Falle einer Bedrohung der globalen Finanzmarktstabilität auf externe Konsequenzen zu achten. Dagegen beurteilen EZB und Kommission Probleme und deren Lösung danach, wie sich diese auf das Funktionieren der EU bzw. die Stabilität der Eurozone auswirken. Bei der Frage der Zugänglichkeit sind insbesondere IWF und EZB durch die Anwendung modellbasierter Ansätze und eine vorrangig ökonomische Betrachtung kongruent. Gleichzeitig ist das Handeln der EZB-Bürokratie ebenfalls durch einen engen, rechtlichen Rahmen geprägt. Der Zugang der Kommission ist hier stärker durch die Durchsetzung von Regeln und den Fokus auf Harmonisierung bestimmt. Wenn es um die Ausgestaltung von Hilfsprogrammen geht, sticht der IWF zweifelsohne durch die weitreichendste Erfahrung und verfestigte Problemlösungen in allen programmrelevanten Politikbereichen hervor. Kommission und EZB verfügen hingegen aus anderen Kontexten über Erfahrungen in den programmrelevanten Politikfeldern.

4 Konflikte in den Programmen für Griechenland und Irland

Auf Grundlage der Troika-Programmdokumente unterscheiden wir Konditionalitäten in drei Themenbereichen: Finanzstabilität, Fiskalpolitik und strukturelle Anpassung. Die drei Troika-Organisationen priorisieren Themen unterschiedlich, schätzen Maßnahmen unterschiedlich ein und verfolgen unterschiedliche Lösungen.

4.1 Stabilisierung des Finanzsektors

Die größten Kontroversen im Bereich der Finanzstabilität betrafen den Umgang mit öffentlichen Schulden und die Beteiligung privater Investoren. Im griechischen Fall thematisierte der IWF wiederholt, dass die öffentlichen Schulden zu hoch seien, um „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ als tragfähig eingestuft zu werden. Während der Verhandlungen über das erste Programm zwischen April und Mai 2010 bestand der IWF auf einem „Plan B“ in Form einer Strategie zur Schuldenrestrukturierung für den Fall, dass weitreichende Austeritätsmaßnahmen („Plan A“) den Schuldenstand nicht wesentlich reduzieren würden (Blustein, 2016, p. 108; Papaconstantinou, 2016, p. 126). Der Fonds betonte auch, dass sein Prinzip der Gleichbehandlung aller Mitglieder ohne Ausnahme anzuwenden sei (Interview GR 1; Blustein, 2016, p. 140). Demgegenüber lehnten sowohl die Europäische Kommission als auch die EZB jede Form der Schuldenrestrukturierung ab (Independent Evaluation Office, 2016, p. 15). Beide Organisationen befürchteten Risiken für den griechischen und den gesamteuropäischen Bankensektor. Wegen dieser möglichen Risiken engagierte sich insbesondere die EZB bei dieser Frage (Interview GR 1). Ihr damaliger Präsident Jean-Claude Trichet warnte, dass zerstörtes Vertrauen in die Kreditwürdigkeit eines einzelnen Mitgliedslandes bald die gesamte Eurozone betreffen würde (Blustein, 2016, p. 11). Die Position der EZB gründete dabei auf der zentralen Rolle der Staatsanleihemärkte für monetäre Transmission und konzentrierte sich insbesondere auf die Auswirkungen der Programmmaßnahmen auf die Eurozone als Ganzes (Bindseil & Modery, 2011, S. 237). Unter Verweis auf eigene ökonometrische Berechnungen argumentierten die Zentralbanker, dass die Schuldenrestrukturierung in einem Mitgliedstaat die Glaubwürdigkeit der Währungsunion

insgesamt unterminieren würde (Bastasin, 2015, p. 135). Die Kommission teilte diese Position und betonte, dass ein rechtlicher Rahmen für Schuldenrestrukturierung fehle. Schließlich gab der IWF seine Forderung nach Schuldenrestrukturierung auf, beteiligte sich aber dennoch am ersten Griechenlandprogramm (Wyplosz & Sgherri, 2016, p. vii). Um das Prinzip der Gleichbehandlung seiner Mitglieder nicht zu verletzen, setzte die IWF-Bürokratie eine Änderung der „Exceptional Access Clause" durch, welche auch zukünftige Hilfsprogramme betreffen würde (Blustein, 2016, p. 140). Demnach rechtfertigen Gefahren für das globale Finanzsystem Finanzhilfen über den regulären Rahmen hinaus, auch im Falle von Zweifeln an der Schuldentragfähigkeit.

Zu Beginn des Jahres 2011 flammte der Konflikt über die Frage der Schuldentragfähigkeit wieder auf, als der IWF Zweifel an den Fortschritten des Programms äußerte. Dieses Mal machte der Fonds Schuldenrestrukturierung zur Bedingung für seine Teilnahme an einem möglichen zweiten Hilfsprogramm. Kommission und EZB waren wiederum skeptisch. Die Befürchtungen der EZB bezüglich der Ansteckungsgefahren für die Eurozone hatten sich bereits im Oktober 2010 intensiviert. Hintergrund waren Marktreaktionen auf die sogenannte „Deauville Erklärung" des damaligen französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy und der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, in der die beiden Regierungschefs sich darauf einigten, bei zukünftigen Darlehensprogrammen auch private Gläubiger zu beteiligen. Die EZB äußerte Befürchtungen hinsichtlich eines massiven Vertrauensverlustes globaler Investoren in den europäischen Bankensektor und wandte sich strikt gegen solche Maßnahmen (Trichet, 2014). Zudem betonte sie erneut die negativen Auswirkungen einer Schuldenrestrukturierung auf die europäischen Banken, das Vertrauen internationaler Investoren in die gemeinsame Währung und die Fiskaldisziplin ihrer Mitgliedsländer (European Central Bank, 2011). Trotz des Widerstands von EZB und EK einigten sich der IWF, die griechische Regierung und einige der größeren Mitgliedstaaten Mitte 2011 auf eine freiwillige Beteiligung Privater an der Schuldenumstrukturierung. Staatsanleihen in der Hand der EZB und anderer Zentralbanken wurden hiervon ausgenommen; jedoch vereinbarte man, dass die Zinsgewinne von griechischen Staatsanleihen an die griechische Regierung zurückgezahlt werden sollten (Papaconstantinou, 2016, p. 233; Zettelmeyer, Trebesch & Gulati, 2013, p. 524). Auch während des zweiten Rettungsprogramms für Griechenland betrachtete der IWF die griechischen Schulden als nicht tragfähig. Nach dem Wahlsieg der „Koalition der Radikalen Linken" (Syriza) im Januar 2015 verschlechterte sich die wirtschaftliche Lage. Infolge eines Referendums und einer ausbleibenden Ratenzahlung an den IWF wurde bereits Mitte 2015 ein drittes Rettungsprogramm diskutiert. Der IWF machte wiederum die Umstrukturierung der Schulden, welche nun nahezu ausschließlich in der Hand öffentlicher Gläubiger waren, zur Bedingung für die eigene Beteiligung am Programm. Dieses Mal opponierte nur die Europäische Kommission mit der Begründung einer weiterhin fehlenden europäischen Rechtsgrundlage. Die EZB unterstützte nun die Schuldenumstrukturierung, da der Finanz- und Bankensektor der Eurozone nicht in Gefahr schien. Schulden, die von der EZB und dem IWF gehalten wurden, sollten zudem von der Umstrukturierung ausgenommen werden. Die Diskussion darüber wurde bis zum Ende des dritten Programms ohne eine Lösung fortgeführt. Der IWF beteiligte sich an der Ausgestaltung des Programms und der Überprüfung seiner Umsetzung, jedoch nicht mehr an der Programmfinanzierung.

Im Vorfeld des irischen Hilfsprogramms äußerte der IWF die Befürchtung, dass der fragile Bankensektor die Tragfähigkeit der öffentlichen Schulden gefährden könn-

te. Da die Gelder für Irland den normalen Finanzierungsrahmen überstiegen, konnte der IWF Finanzhilfen nur aufgrund des Risikos für das globale Finanzsystem rechtfertigen (International Monetary Fund, 2010, p. 29). Der IWF bemühte sich daher auch um die Beteiligung privater Inhaber vorrangiger Schuldtitel (ein sogenannter „bail-in"), nicht nur um den Programmumfang zu reduzieren, sondern auch um die Schuldentragfähigkeit zu erhöhen (Interview IWF 08; Cardiff, 2016, p. 187-188). Die EZB wiederum lehnte einen solchen Schuldenschnitt für den irischen Bankensektor vehement ab (Interviews EZB 02; EK 04; Dáil Éireann Debates, 2010). Aufgrund ihrer engen Interpretation der Rahmenbedingungen zur Vergabe von Notfall-Liquiditätshilfen an Banken war die EZB nicht bereit, Risiken einzugehen, die die Rückzahlung gefährdet hätten (European Central Bank, 2010; Yiangou, O'Keeffe & Glöckler, 2013*)*. Zudem befürchtete man eine Kettenreaktion in der restlichen Eurozone (Henning, 2017, p. 117). Schließlich drohte die EZB sogar mit der Einstellung ihrer Hilfen für den irischen Bankensektor, sollte die irische Regierung die Idee des Schuldenschnitts weiterverfolgen (Banking Inquiry, 2015a, p. 921-923, 2015b, p. 799-802). Ähnlich wie im griechischen Fall teilte die Europäische Kommission die Position der EZB. Sie befürchtete ebenfalls Auswirkungen auf die Währungsunion und bemängelte, dass der entsprechende Rechtsrahmen fehle (Interview EK 02; Banking Inquiry, 2015c, p. 51). Da sich die drei Institutionen nicht einigen konnten, wurde dieser Konflikt letztlich durch die Entscheidung wichtiger Gläubigerstaaten, unter anderem der USA, gegen einen solchen bail-in gelöst (Interviews IE 02; IE 03; Cardiff, 2016, p. 189-190).

4.2 Fiskalpolitik

Die fiskalpolitischen Konflikte bezogen sich auf zwei Themenschwerpunkte. Zum einen ging es um die Frage der Defizitziele. Während Kommission und EZB nominelle Ziele, analog zu den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) befürworteten, favorisierte der IWF strukturelle Vorgaben, welche Spielraum für die Berücksichtigung zyklischer Konjunkturschwankungen bieten sollten (Interview EK 02; Clift, 2018, p. 195). Zudem war das Tempo der fiskalischen Anpassung umstritten.

Zu Beginn des griechischen Programms einigten sich alle Troika-Institutionen auf sehr ambitionierte fiskalische Ziele, um die öffentliche Schuldenquote zu senken. Kommission und EZB betonten die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes als Programmziel und forderten daher ehrgeizige nominelle Defizitziele (Kopits, 2016, p. 25). Die EZB sah ihre geldpolitische Handlungsfähigkeit durch „fiskalische Dominanz" gefährdet. Letztere liegt dann vor, wenn sich die Geldpolitik der Fiskalpolitik anpasst und sich nicht mehr allein am Ziel der Preisstabilität orientieren kann (Henning, 2016, p. 168). Bereits vor der Krise setzte die EZB ihr geldpolitisches Drohpotential ein, um die Mitgliedstaaten zur Befolgung des SWPs anzuhalten (Howarth, 2004). Da die EZB ihre Geldpolitik im Fall exzessiver öffentlicher Ausgaben eines Mitgliedstaates anpassen muss, bestand sie auf strikte Austerität. Die Kommission hielt sich ebenfalls strikt an die Vorgaben des EU-Regelwerks und insbesondere des SWPs, auch wenn diese Position ökonomisch nicht unumstritten war (Kopits, 2016; Mody, 2018, p. 89). Der IWF wiederum plädierte für einen vorsichtigeren Anpassungspfad, welcher die Schulden nachhaltig bis zum Abschluss des Programms reduzieren sollte. Angesichts der wirtschaftlichen Lage Griechenlands warnte der Fonds seine europäischen

Partner wiederholt vor zu schneller und inflexibler fiskalischer Anpassung und einem Übermaß an Austerität (Interviews IWF 13; IWF 14). Er hob vor allem die Gefahren prozyklischer Anpassung und die Risiken für die Wachstumsprognosen und den eingeschlagenen Konsolidierungspfad hervor (International Monetary Fund, 2013a, p. 26; Kopits, 2016, p. 25). Trotz dieser konservativen Prognosen musste der IWF am Ende den Spagat zwischen Sicherstellung der Schuldentragfähigkeit und realistischen fiskalischen Zielen bewältigen. Daher akzeptierte der Fonds im ersten griechischen Programm die Position der europäischen Institutionen bei der fiskalischen Anpassung.

Der Konflikt über den fiskalischen Anpassungspfad intensivierte sich mit ausbleibendem Programmerfolg. In seinem fünften Programmbericht erklärte der IWF, seine Prognosen seien zu optimistisch gewesen und die vereinbarten fiskalischen Ziele zu ehrgeizig (Independent Evaluation Office, 2016). Trotz beträchtlicher Reduzierung des Schuldenstandes erreichte der eingeschlagene Anpassungspfad nicht das wichtigste Ziel des IWF, die Schuldentragfähigkeit (International Monetary Fund, 2013a). Infolgedessen wurden die Vorhersagen des IWF konservativer, und er forderte zusätzliche Programmmaßnahmen (Interview IWF 20). Ein Teil der Schuldenreduzierung, die zur Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes erforderlich war, wäre so erst nach dem Ende des Programmes erfolgt (International Monetary Fund, 2013b). Die Europäer blieben zunächst bei ihren nominalen Zielvorgaben und forderten weitere Programmmaßnahmen angesichts fortschreitender Rezession. Obwohl Kommission und EZB am Ende mehr Flexibilität bei der fiskalischen Anpassung zugestanden, tauchte der Konflikt am Ende des zweiten und während des dritten Griechenlandprogramms wieder auf. Mit anhaltender Dauer der „Rettung" Griechenlands wurde die Glaubwürdigkeit der IWF-Ökonomen zunehmend in Zweifel gezogen. Externe und interne Berichte kritisierten zu optimistische Vorhersagen und ineffektive Austeritätsmaßnahmen (Blanchard & Leigh, 2014; Independent Evaluation Office, 2016). Statt die öffentliche Verschuldung zu reduzieren, stellte sich der Anpassungspfad als „kontraproduktiv" heraus und vergrößerte das nominale Defizit (Kopits, 2016, p. 25). Die Identität des IWF als vertrauenswürdiger Ratgeber wurde durch diese Kritik in Frage gestellt. Während Kommission und EZB entsprechend einer verbesserten Wirtschaftslage optimistische Vorhersagen präsentierten, blieb der IWF bei seinen konservativen Prognosen und forderte mehr Maßnahmen zur Erreichung der vereinbarten Fiskalziele (Interviews GR 20; IWF 20). Im Laufe des dritten Griechenlandprogramms verhärtete sich die kritische Position des IWF. Vor dem Hintergrund pessimistischer Prognosen und der Zweifel am Erfolg des fiskalischen Anpassungspfades forderte der Fonds erneut einen Schuldenschnitt, um den öffentlichen Schuldenstand auf ein nachhaltiges Niveau zu senken. Damit erreichte der Konflikt erneut die finanziellen Fragen der Schuldenrestrukturierung.

Auch im Falle Irlands lag die Priorität von Kommission und EZB darin, die nominellen Ziele des SWPs am Ende des Programms zu erreichen (European Commission, 2015, p. 64). Insbesondere die EZB forderte ehrgeizige Konsolidierung zu Beginn des Programms (Interviews EK 02; IE 07). Der IWF plädierte wiederum für einen eher vorsichtigen fiskalischen Anpassungspfad (Banking Inquiry, 2015d, p. 16). Auf der Basis konservativer Wachstumsprognosen forderte der IWF, die Frist für das Erreichen der SWP-Schwellenwerte zu verlängern. Die Bewertungen des Fonds berücksichtigten auch makroökonomische Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten einschließlich zyklischer Faktoren. Die Kommission betrachtete nominelle Fiskalziele als essentiell für die Glaubwürdigkeit der irischen Konsolidierungsbemühungen (Interview EK 02). Zudem priorisierte

sie nominelle Defizitziele als wichtigste Kennzahl des SWP (European Commission, 2015, p. 65; Interview IE 07). Die EZB wiederum sah nominelle Fiskalziele als effektives Mittel zur Überwachung staatlicher Haushaltsdefizite an, zur Bewertung der Angemessenheit der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten und auch als Signal für die Notwendigkeit staatlicher Ausgabenkürzungen (European Central Bank, 2014, p. 82).

4.3 Strukturelle Anpassung

Fragen der strukturellen Anpassung waren weniger umstritten als die der Finanz- und Fiskalpolitik. Obwohl die EZB die Bedeutung struktureller Reformen betonte, hielten sich die EZB-Vertreter bei Reformdetails eher zurück (Interview GR 04). Demgegenüber verfolgte die Europäische Kommission einen breiteren Ansatz struktureller Anpassungsmaßnahmen, der ihrem grundsätzlichen Problemlösungsansatz der Liberalisierung und Harmonisierung folgte. Vor dem Hintergrund von EU-Gesetzgebung und eigenen Vorstellungen einer wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft vergrößerte die EK über die Programme hinweg die Zahl der Strukturanpassungsmaßnahmen (Interviews IE 10; IWF 14). Der IWF verfolgte hingegen einen engeren Ansatz mit einer geringeren Anzahl „makrorelevanter“ Konditionalitäten (International Monetary Fund, 2013a). Die Priorität des Fonds lag auf Themen, die er als zentral für wirtschaftliches Wachstum und die Rückkehr an private Kapitalmärkte betrachtete.

Beispielsweise bewerteten Kommission und IWF die Ziele der Rentenreformen in Griechenland und Irland unterschiedlich. Der IWF trat für direkte Ausgabenkürzungen ein, um unmittelbare Einsparungen zu erzielen (Interview EK 04; International Monetary Fund, 2012, p. 25, 29). Die Kommission strebte hingegen umfassendere Reformen des Rentensystems an, um dieses langfristig zu sichern (Interview EK 04). Neben den fiskalischen Effekten wurden auch die Implikationen der Rentenreformen für den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Diesen Ansatz hatte die Kommission bereits im Rahmen der Lissabon-Strategie für die gesamte EU entwickelt (European Commission, 2006, p. 28).

In ähnlicher Weise forderte die Kommission auch eine umfassende Reform der Steuerverwaltung in Griechenland. Zudem wurde eine Strategie zur Einführung des elektronischen Zahlungsverkehrs in Griechenland gefordert (Interview EK 03). Der IWF betonte die fiskalischen Implikationen möglicher Konditionalitäten. Bei Verwaltungsreformen, wie etwa der Steuerverwaltung, war der Fonds skeptisch, wenn diese mit hohen Kosten verbunden waren und nicht direkt der Reduzierung der öffentlichen Verschuldung dienten (Interview IWF 13).

Obwohl die irische Regierung bereits eine ganze Reihe an Strukturmaßnahmen vor Beginn des Rettungsprogramms implementiert hatte, führte das eher nachgeordnete Thema der Wassergebühren zu höchst kontroversen Diskussionen in der irischen Öffentlichkeit. Der IWF hielt derart detaillierte Vorgaben für irrelevant und berücksichtigte sie nicht in seinen Programmkonditionen (Interview IWF 08). Die Kommission forderte in ihren Programmdokumenten nachdrücklich die Einführung von Preisen für die Wassernutzung. Diese Liberalisierungsmaßnahme war bereits Teil der Harmonisierungspolitik Anfang der 2000er Jahre (European Commission, 2000).

4.4 Die Rollen der Troika-Organisationen

Über die Programme hinweg zeigen sich konsistente Ansätze der drei Troika-Organisationen bei der Ausgestaltung von Kreditkonditionalitäten, welche jeweils zu unterschiedlichen Rollenverständnissen führen.

Die Rolle der Europäischen Kommission ist dabei die einer *Europäisiererin*. Die Mission Teams der Kommission nutzen das Programm, um Volkswirtschaften der Eurozone weiter zu harmonisieren und deren Integration zu vertiefen. Die Repräsentanten der Europäischen Zentralbank übernehmen in der Troika die Rolle der *Währungshüter*. Ihre Positionen sind geprägt durch ihr Verständnis monetärer Transmission in der gesamten Eurozone und dabei insbesondere den Implikationen der Programmmaßnahmen für die Finanz- und Preisstabilität der Eurozone geschuldet. Die EZB will negative Effekte auf die Banken- und Anleihemärkte anderer Euroländer vermeiden und das Vertrauen der Investoren sichern. Die Mission Teams des IWF übernehmen in den EU-IWF Programmen die Funktion eines *Wirtschaftsprüfers*, der die Tragfähigkeit öffentlicher Verschuldung analysiert und einen engen Fokus bei Reformmaßnahmen vorgibt. Sichergestellt werden muss, dass „die Zahlen stimmen“ (Interview IWF 13).

5 Schlussfolgerungen

Die bürokratischen Kulturen der Troika-Institutionen führten zu Konflikten über zentrale Programmkonditionalitäten. Die Inkongruenz der Handlungsleitlinien und Problemwahrnehmung zwischen dem IWF und den europäischen Organisationen zeigte sich insbesondere in unterschiedlichen Positionen zu Fragen der Finanzstabilität und Schuldenrestrukturierung. Der auf das einzelne Land und die Rückzahlbarkeit von Darlehen gerichtete Fokus des IWF spiegelte sich in der Forderung nach Reduzierung des Schuldenumfangs durch Schuldenschnitt und einen Forderungsverzicht privater Gläubiger (bail-in) wider. Die teils ablehnende, teils vorsichtige Haltung von Europäischer Kommission und EZB zu diesem Thema reflektiert deren Referenz auf die Eurozone und die EU insgesamt und die Furcht um die Finanzstabilität auch in anderen Euroländern. Während der IWF den Zugang zur Konzeption von Hilfsprogrammen auf der Grundlage erfahrungsbasierter ökonomischer Modelle vornimmt, ist der rechtliche Rahmen europäischer Verträge insbesondere für die EU-Kommission, aber auch die EZB handlungsprägend. Diese Unterschiede zeigten sich insbesondere in Fragen der fiskalischen Anpassung. Divergierende Problemlösungsstandards wurden im Bereich der strukturellen Anpassungsmaßnahmen offenbar. Während der IWF auf eine begrenzte Zahl makrokritischer, für den Programmerfolg insgesamt zentraler Maßnahmen setzte, übertrug die Europäische Kommission ihre Erfahrungen mit der Gestaltung von Konditionalitäten aus anderen Kontexten und arbeitete auf eine möglichst umfassende Umsetzung des europäischen Regelwerkes in den Schuldnerländern hin. Die EZB hielt sich nicht zuletzt aufgrund fehlender Erfahrungen bei diesen Fragen eher zurück. Unterschiedliche Identitätskonzepte definieren letztlich auch die jeweiligen Kriterien für den Programmerfolg. Die Identität des IWF als glaubwürdiger Ratgeber und Aufklärer erscheint dann gefährdet, wenn Programme aufgrund der zu erwartenden Schuldenlast oder eines zu ehrgeizigen fiskalischen Anpassungspfades mittelfristig keinen Erfolg versprechen. Für die Europäische Kommission stellt die Nicht-Einhaltung von Regeln ihre Identität als Hüterin der Verträge und Integrationsmo-

tor in Frage. Der EZB als Währungshüterin signalisiert die Sicherung von Preis- und Finanzstabilität in der Eurozone Programmerfolg.

Unsere Befunde widersprechen Erklärungen, die die unterschiedlichen inhaltlichen Positionen der Troika-Organisationen entweder auf Differenzen ihrer staatlichen Prinzipale (Stone, 2008) oder auf innerorganisatorische Faktoren zurückführen. Staatszentrierte Perspektiven auf die Troika (Henning, 2017) würden vergleichsweise „weiche" IWF-Positionen auf die mächtiger IWF-Mitgliedstaaten und die strikteren Positionen der europäischen Organisationen auf die großer europäischer Mitgliedstaaten zurückführen. Da die Programme jedoch sowohl innerhalb des IWF und der EU konsensuell abgestimmt wurden und wir davon ausgehen können, dass die europäischen Mitgliedstaaten dieselben Präferenzen in europäischen Entscheidungsgremien und im Geschäftsführenden Direktorium des IWF vertraten, hätte das Fachpersonal der Troika jedoch relativ ähnliche Präferenzen hinsichtlich finanzieller, fiskalischer und struktureller Anpassungsmaßnahmen äußern müssen. Konflikte um den bail-in oder um die Schuldenrestrukturierung wurden jedoch durch die internationalen Organisationen erst ausgelöst und erst danach zum zwischenstaatlichen Thema. Staaten wie Deutschland und die USA engagierten sich allenfalls in Fragen der Finanzstabilität als Konfliktlöser, hielten sich jedoch bei der fiskalischen und strukturellen Anpassung zurück.

Theorieperspektiven, die internationale Organisationen als „multiple selves" (Wiesenthal, 1990) ansehen, heben die relative Autonomie einzelner Abteilungen oder des professionellen Fachpersonals bei der Interpretation und Anwendung von Normen und policies hervor (Clift, 2018; Chwieroth, 2013; Hartlapp, Metz & Rauh, 2014). Da es sich bei den Mitarbeitern der Mission Teams überwiegend um Ökonomen handelte, lassen sich inhaltliche Differenzen nicht ohne weiteres auf professionelle Konflikte zurückführen. Zwar gibt es Belege dafür, dass das Fachpersonal der Troika die institutionelle Überlappung zur Manipulation seiner staatlichen Prinzipale nutzen kann (Lütz & Hilgers, 2018). Jedoch traten die jeweiligen Organisationen nach außen relativ geschlossen auf, weil die inhaltlichen Positionen intern eng hierarchisch abgestimmt wurden. Innerhalb der EU-Kommission lag die Federführung bei der Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN), die die fallweise Einbindung anderer Generaldirektionen aus den Feldern Wettbewerb (DG COMP), Arbeit (DG EMPL), Unternehmen und Binnenmarkt (DG GROW) sowie Finanzstabilität und Kapitalmärkte (DG FISMA) koordinierte, nicht zuletzt, um die Übereinstimmung der Arbeit mit den europäischen Verträgen sicherzustellen (Interview EC 04). Innerhalb der EZB mussten sich die Vertreter der Mission Teams während der Programmverhandlungen teilweise mehrfach täglich mit dem für europäische und internationale Beziehungen zuständigen Mitglied des EZB-Direktoriums abstimmen. Beim IWF liegt die Federführung für europäische Programmländer bei der Europaabteilung, deren Programmentwurf koordiniert wird mit der Rechtsabteilung sowie dem *Strategy Policy and Review Department* (SPR) und schließlich der Geschäftsführenden Direktorin (*Managing Director*).

Insgesamt erwiesen sich Organisationskulturen weniger als Chance, sondern als Restriktion für die Kooperation internationaler Bürokratien. Vor diesem Hintergrund erscheinen die europäischen Pläne zur Einführung eines Europäischen Währungsfonds nur konsequent. Die Kongruenz oder Inkongruenz von Kulturen internationaler Organisationen wird jedoch nicht nur im Krisenfall zu einer zentralen Frage, sondern immer dann, wenn neue Problemstellungen die Kooperation internationaler Bürokratien erfordern.

Anmerkung

* Der Beitrag basiert auf dem DFG-geförderten Forschungsprojekt „Kreditvergabe als Zwei-Ebenen-Spiel“ (DFG LU 867/2-2). Natan Azabal Pereira gilt unser Dank für kompetente Forschungsassistenz. Den *dms*-Gutachtern und -Gutachterinnen danken wir für wertvolle Überarbeitungshinweise.

Literatur

Abbott, Kenneth W., Genschel, Philipp, Snidal, Duncan & Zangl, Bernhard (Ed.) (2015). *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge: Cambridge University Press.

Banking Inquiry (2015a). *Hearing Transcript of Kevin Cardiff, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (24 June). Dublin: Houses of the Oireachtas.

Banking Inquiry (2015b). *Hearing Transcript of Michael Noonan, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (10 June). Dublin: Houses of the Oireachtas.

Banking Inquiry (2015c). *Hearing Transcript of Marco Buti, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (10 September). Dublin: Houses of the Oireachtas.

Banking Inquiry (2015d). *Witness Statement of Ajai Chopra, Joint Committee of Inquiry into the Banking Crisis* (Session 63(a), 10 September). Dublin: Houses of the Oireachtas.

Barnett, Michael & Finnemore, Martha (1999). The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization, 53* (4), 699-732.

Barnett, Michael & Finnemore, Martha (2004). *Rules of the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Bastasin, Carlo (2015). *Saving Europe: Anatomy of a dream*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

Bauer, Michael W., Ege, Jörn & Wagner, Nora (2017). Konzeptualisierung und Vergleich der Autonomie internationaler Verwaltungen. In *dms – der moderne Staat, 10* (2), 191-210.

Biermann, Frank & Siebenhüner, Bernd (Ed.) (2009). *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, MA.: MIT Press.

Biermann, Rafael (2017). The Role of International Bureaucracies. In Rafael Biermann & Joachim A. Koops (Ed.). *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. London: Palgrave Macmillan, 243-270. doi:10.1057/978-1-137-36039-7_11.

Bindseil, Ulrich & Modery, Wolfgang (2011). Ansteckungsgefahren im Eurogebiet und die Rettungsmaßnahmen des Frühling 2010. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 12* (3), 215-241.

Blanchard, Olivier J. & Leigh, Daniel (2014). Learning about Fiscal Multipliers from Growth Forecast Errors. *IMF Economic Review, (62)* 2, 189-212.

Blustein, Paul (2016). *Laid Low: Inside the Crisis That Overwhelmed Europe and the IMF*. Waterloo: CIGI Press.

Borrás, Susana (2009). The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission. *West European Politics, 32* (1), 97-118.

Broome, Andre (2015). Back to Basics: the Great Recession and the Narrowing of IMF Policy Advice. *Governance, 28* (2), 147-165.

Bruszt, Laszlo & Vukov, Visnja (2017). Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe. *West European Politics, 40* (4), 663-687.

Buti, Marco & Pench, Lucio R. (2004). Why Do Large Countries Flout the Stability Pact? And What Can Be Done About It? *Journal of Common Market Studies, 42* (5), 1025-1032.

Cardiff, Kevin (2016). *Recap: Inside Ireland's Financial Crisis*. Dublin: The Liffey Press.

Chang, Michele (2006). Reforming the Stability and Growth Pact: Size and Influence in EMU Policymaking. *Journal of European Integration, 28* (1), 107-120.

Chwieroth, Jeffrey M. (2013). “The silent revolution: How the staff exercises informal governance over IMF lending”. *Review of International Organizations, 8*, 265-290.

Clift, Ben (2018). *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

Collignon, Stefan (2011). *European Monetary Policy under Jean-Claude Trichet*. Briefing note IP/A/ECON/NT/2011-03. European Parliament.

Crespy, Amandine & Menz, Georg (2015). Commission Entrepreneurship and the Debasing of Social Europe Before and After the Eurocrisis. *Journal of Common Market Studies, 53* (4), 753-768.

Dáil Éireann Debates (2010). *EU-IMF Programme for Ireland and National Recovery Plan 2011-14: Statements (Resumed), 723* (4), December 1.

Dyson, Kenneth (2008). The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional 'Fuzziness'. In Dyson, Kenneth (Ed.). *The Euro at 10* (1-34). Oxford: Oxford University Press.

European Commission (1997). *AGENDA 2000: For a stronger and wider Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2000). *Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources*. COM (2000) 477 final. Brussels: Commission of the European Communities.

European Commission (2002). Public Finances in EMU. *European Economy No. 3.* Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2006). Labour market and wage developments in 2006. *European Economy No. 4*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

European Commission (2008). EMU@10: Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union. *European Economy 2*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission (2015). Ex-post Evaluation of the Economic Adjustment Programme. *Institutional Paper 004*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Central Bank (2008). *Monthly Bulletin 10th Anniversary of the ECB*. Frankfurt: European Central Bank.

European Central Bank (2010). *Letter from Jean-Claude Trichet to Brian Lenihan*. Frankfurt: European Central Bank. November 19.

European Central Bank (2011). Private sector involvement and its financial stability implications. *Monthly Bulletin October 2011*. Frankfurt: European Central Bank, 43-44.

European Central Bank (2014). *Monthly Bulletin October 2014*. Frankfurt: European Central Bank.

Ellinas, Antonis A. & Suleiman, Ezra (2012). *The European Commission and Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Freytag, Andreas & Kirton, John J. (2017). Pushed Toward Partnership: Increasing Cooperation Between the Bretton Woods Bodies. In Rafael Biermann & Joachim A. Koops (Ed.). *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics* (569-589). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-36039-7_11.

Gabor, Daniela (2014). Learning from Japan: The European Central Bank and the European Sovereign Debt Crisis. *Review of Political Economy, 26* (2), 190-209.

Galbreath, David J. & Gebhard, Carmen (Ed.) (2010). *Cooperation or Conflict? Problematizing Organizational Overlap in Europe*. Farnham: Ashgate.

George, Alexander L. & Bennett, Andrew (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA.: Belfer Center for Science and International Affairs. John F. Kennedy School of Government. Harvard University.

Hartlapp, Miriam, Metz, Julia & Rauh, Christian (2014). *Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission*. Oxford: Oxford University Press.

Henning, C. Randall (2016). The ECB as a Strategic Actor – Central Banking in a Politically Fragmented Monetary Union. In James A. Caporaso & Martin Rhodes (Ed.). *The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis* (167-199). Oxford: Oxford University Press.

Henning, C. Randall (2017). *Tangled Governance: International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*. Oxford: Oxford University Press.

Hodson, Dermot (2011). *Governing the euro area in good times and bad*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Liesbeth (2005). Several Roads Lead to International Norms, but Few Via International Socialization: A Case Study of the European Commission. *International Organization, 59* (4), 861-898.

Howarth, David (2004). The ECB and the Stability Pact: policeman and judge? *Journal of European Public Policy, 11* (5), 832-853.

Independent Evaluation Office (2013). *The Role of the IMF as Trusted Advisor*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.

Independent Evaluation Office (2016). *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, And Portugal*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund. July 8.

International Monetary Fund (2001). *Conditionality in Fund-Supported Programs - Policy Issues*. Washington, D.C.: International Monetary Fund. February 16.

International Monetary Fund (2007). *International Monetary Fund Handbook: Its Functions, Policies and Operations*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2010). Ireland: Request for an Extended Arrangement. *IMF Country Report No. 10/366*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2012). Ireland: 2012 Article IV and Seventh Review Under the Extended Arrangement. *IMF Country Report No. 12/264.* Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2013a). Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement. *IMF Country Report No. 13.156*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2013b). Greece: First and Second Reviews Under the Extended Arrangement. *IMF Country Report No. 13/20*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2015). *The Fund's Lending Framework and Sovereign Debt – Further Considerations*. Washington D.C.: International Monetary Fund. April 9.

Issing, Ottmar (2008). *The Birth of the Euro*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaltenthaler, Karl (2006). *Policy-Making in the European Central Bank: The Masters of Europe's Money*. Lanham/Plymouth: Rowman & Littlefield.

Knill, Christoph, Eckhard, Steffen & Grohs, Stephan (2016). Administrative styles in the European Commission and the OSCE Secretariat: striking similarities despite different organizational settings. *Journal of European Public Policy, 23* (7), 1057-1076.

Knill, Christoph, Eckhard, Steffen & Bauer, Michael (2017). International Public Administration: Ein neuer Bürokratietyp. *dms – der moderne Staat, 10* (2), 174-189.

Knill, Christoph, Enkler, Jan, Schmidt, Sylvia, Eckhard, Steffen & Grohs, Stephan (2017). Administrative Styles of International Organizations: Can We Find Them, Do They Matter? In Michael W. Bauer et al. (Ed.). *International Bureaucracy, Challenges and Lessons for Public Administration Research* (43-71). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-349-94977-9_3.

Kopits, George (2016). The IMF and the euro area crisis: The fiscal dimension. *IEO Background Paper, BP/16-02/07*.

Lütz, Susanne & Hilgers, Sven (2018). When Overlapping Organisations Play Two-Level Games: IMF–EU Interaction in Credit Lending to Latvia and Greece. *New Political Economy*. Advance Online Publication: doi:10.1080/13563467.2018.1443063.

Marshall, Matt (1999*). The Bank: The Birth of Europe's Central Bank and the Rebirth of Europe's Power*. London: Random House Business Books.

Mody, Ashoka (2018). *EuroTragedy: A Drama in Nine Acts*. Oxford: Oxford University Press.

Momani, Bessma (2005). Limits on streamlining Fund conditionality: the International Monetary Fund's organizational culture. *Journal of International Relations and Development, 8* (2), 142-163.

Moran, Michael & Macartney, Huw (2008). Banking and Financial Market Regulation and Supervision. In Kenneth Dyson (Ed.). *The Euro at 10* (325-340). Oxford: Oxford University Press.

Mountford, Alexander (2008). The Historical Development of IMF Governance. *IEO Background Paper, BP 08/02*. Washington, D.C.: Independent Evaluation Office of the IMF.

Nelson, Stephen C. & Weaver, Catherine (2016). Organizational Culture. In Jacob Katz Cogan, Ian Hurd & Ian Johnstone (Ed.). *The Oxford Handbook of International Organizations* (920-939). Oxford: Oxford University Press.

Papaconstantinou, Giorgos (2016). *Game Over. The Inside Story of the Greek Crisis*. Athens: Papadopoulos Publishing.

Pedersen, Ove K. (2010). Institutional Competitiveness: How Nations Came to Compete. In Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin Crouch, Ove K. Pedersen & Richard Whitley (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis* (625-657). Oxford: Oxford University Press.

Padoa-Schioppa, Tommasso (2004). *The Euro and Its Central Bank Getting United after the Union*. Cambridge & London: MIT Press.

Quaglia, Lucia (2008). *Central Banking Governance in the European Union*. London & New York: Routledge.

Solbes, Pedro (2002). *The Stability and Growth Pact: its performance and prospects*. Speech delivered at the "Euro 50 Group" meeting. Brussels, 9 July.

Stone, Randall W. (2008). The Scope of IMF Conditionality. *International Organization, 62* (4), 589-620.

Strauss-Kahn, Dominique (2010). *Crisis and Beyond-the Next Phase of IMF Reform.* Speech delivered at the Peterson Institute for International Economics. Washington, D.C., 29 June.

Tooze, Adam (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. New York: Viking.

Trichet, Jean-Claude (2014). September 25: Jean-Claude Trichet (24): Letters to two prime ministers. *Nikkei Asian Review*. Verfügbar unter: https://asia.nikkei.com/NAR/Articles/Jean-Claude-Trichet-24-Letters-to-two-prime-ministers [04. September 2018].

Umbach, Gaby & Wessels, Wolfgang (2008). The Changing European Context of Economic and Monetary Union: 'Deepening', 'Widening', and Stability. In Kenneth Dyson (Ed.). *The Euro at 10* (54-68). Oxford: Oxford University Press.

Weaver, Catherine (2008). *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton: Princeton University Press.

Wiesenthal, Helmut (1990). *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Wyplosz, Charles & Sgherri, Silvia (2016). The IMF's Role in Greece in the Context of the 2010 Stand-By Arrangement. *IEO Background Paper*, BP/16-02/11. Washington D.C.: Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund.

Yiangou, Jonathan, O'Keeffe, Mícheál & Glöckler, Gabriel (2013). 'Tough Love': How the ECB's Monetary Financing Prohibition Pushes Deeper Euro Area Integration. *Journal of European Integration, 35* (3), 223-237.

Zettelmeyer, Jeromin, Trebesch, Christoph & Gulati, Mitu (2013). The Greek debt restructuring: an autopsy. *Economic Policy, 28* (75), 513-63.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Susanne Lütz, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet für Internationale Politik, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: susanne.luetz@fernuni-hagen.de

Sven Hilgers, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet für Internationale Politik, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: sven.hilgers@fernuni-hagen.de

Sebastian Schneider, FernUniversität Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet für Internationale Politik, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen
E-Mail: sebastian.schneider1@fernuni-hagen.de

Aron Buzogány

Bauchgefühle, Faustregeln oder Kopfentscheidungen: Die Rolle von Heuristiken bei Entscheidungen politischer Eliten

Zusammenfassung
Die kognitionswissenschaftliche Entscheidungsforschung hat in den letzten Jahren in einer Reihe von Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft wie der Ökonomie und der Rechtswissenschaft bedeutende Erfolge gefeiert. Nicht nur in der Politischen Psychologie, sondern auch in anderen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen, etwa in der Wahl- und Einstellungsforschung, der Außenpolitikanalyse oder der Politikfeldforschung, sind Erkenntnisse aus dieser Forschungstradition von immer größerer Bedeutung. Dieser Beitrag diskutiert wichtige Entwicklungslinien der Forschungstradition über Heuristiken und bietet eine Übersicht der politikwissenschaftlichen Rezeption dieser Arbeiten. Ziel des Beitrags ist es, die kognitionswissenschaftlich fundierte Perspektive der Entscheidungsfindung für ein breiteres politikwissenschaftlich interessiertes Publikum bekannt zu machen und auf Möglichkeiten ihrer Anwendung in der qualitativ orientierten Regierungsforschung hinzuweisen. Der Beitrag fokussiert dabei auf Eliten als zentrale Akteure der politischen Entscheidungsfindung. Anhand eines Fallbeispiels aus dem Grenzgebiet der Europa- und Regierungsforschung wird illustriert, wie die dargestellte Literatur zu Heuristiken zusammen mit neo-institutionalistischen Ansätzen mit einigem Mehrwert angewendet werden kann.

Schlagwörter: Nudge, Heuristiken, Regierungsforschung, Entscheidungsfindung, Europapolitik

Abstract
Gut feelings, rules of thumb or brain decisions: The role of heuristics in decision-making of political elites
Behavioral perspectives have celebrated significant successes in a number of disciplines such as economics and law. Not only in political psychology are findings from this research tradition becoming increasingly important, but also in other subdisciplines of political science, such as electoral studies, foreign policy analysis, and policy field research. This article discusses important lines of development in the research program on heuristics and provides an overview of the political science reception of these works. The aim of the contribution is to popularize the behavioral decision-making agenda to a broader political science audience and to point to possibilities of its application in qualitatively oriented research. The contribution focuses on elites as central actors in political decision-making. Using a case study located at the intersection of European and domestic politics, the contribution illustrates the added value of the heuristics literature and how it can be combined with neo-institutionalist approaches.

Keywords: Nudge, Heuristics, Decision-making, European policy-making

1 Einleitung[1]

Viele theoretische Ansätze in verschiedenen politikwissenschaftlichen Subdisziplinen wie der Policy-Forschung, den Internationalen Beziehungen oder der Wahlforschung problematisieren die „heroischen" Annahmen einfacher Rational-Choice-Ansätze, denen zufolge Individuen vordergründig unter Zuhilfenahme abwägender Sachrationalität entscheiden (Green & Shapiro, 1994). Der zurzeit vielleicht folgenreichste Gegenentwurf zu der dominanten rationalistischen Perspektive entstammt der psychologischen Verhaltensforschung. Diese und die darauf verweisende Forschung aus sozialwissenschaftlichen Nachbardisziplinen haben sich das Ziel gesetzt, eine realistischere Perspektive auf Entscheidungssituationen anzubieten. Im Gegensatz zu den oft hochstilisierten „Kopfentscheidungen" (vermeintlich) nutzenmaximierender Akteure geht das Forschungsprogramm über Entscheidungsheuristiken davon aus, dass in den allermeisten Fällen Entscheidungen auch auf „Bauchgefühle" oder einfache kognitive „Faustregeln" zurückzuführen sind. Bei allen Unterschieden teilen diese Ansätze im Wesentlichen die Aussage, dass Deutungsmuster als handlungsleitende heuristische Filter darüber entscheiden, welche Handlungen ausgeführt werden. Solche einfachen, schnell aktualisierbaren kognitiven Entscheidungsheuristiken versetzen Akteure in die Lage, Informationen so zu priorisieren, das mit überschaubaren Informationskosten innerhalb knapper Zeithorizonte Entscheidungen getroffen werden können (James & Jorgensen, 2009, S. 151). Heuristiken werden dabei als Problemlösungsstrategien definiert, die auf mentale Abkürzungen verweisen (Fiedler & Schmidt, 1995). Bei Heuristiken handelt es sich um bewusst oder unbewusst benutzte Entscheidungshilfen, die in komplexen Entscheidungssituationen, in denen oft keine optimalen Lösungen möglich sind, benutzt werden, um pragmatische, schnelle und ausreichend gute Entscheidungen herbeizuführen. Mit Hilfe von Heuristiken können Akteure schwierige und große Informationsmengen leichter stukturieren und komplexe Entscheidungssituationen erheblich vereinfachen. Solche allgemeinen Grundsätze und Deutungsmuster helfen, konkurrierende Ziele zu hierarchisieren und nicht kompatible Wertmaßstäbe zu vereinbaren. Heuristiken helfen in Entscheidungssituationen, in denen Zeit knapp ist und Handlungsbedingungen durch Unsicherheit gekennzeichnet sind, Informationen nach einfachen Regeln zu verarbeiten. Diese weite Definition lässt bewusst offen, ob Heuristiken positiv oder negativ zu bewerten sind: Einerseits können solche kognitiven *shortcuts* beschleunigend wirken – was oft überhaupt erst das Entscheiden unter realistischen Bedingungen ermöglicht. Andererseits kann es aber durch das Verkürzen sehr wohl zu kognitiven Fehlschlüssen kommen, die zu systematisch suboptimalen Entscheidungen führen.

Die Folgen eines Perspektivenwechsels vom nutzenmaximierenden *homo oeconomicus* hin zum *homo heuristicus* (Gigerenzer & Brighton, 2009) sind für die gesamte Politikwissenschaft potentiell von geradezu revolutionärer Bedeutung. Dass man vor allem in der angelsächsischen sozialwissenschaftlichen Forschung von einem „*cognitive turn*" (McCubbins & Turner, 2012) oder gar einer „kognitiven Revolution" (Hafner-Burton, Haggard, Lake & Victor, 2017) spricht, wurde einerseits durch Fortschritte in der Verhaltenspsychologie und der Gehirnforschung, andererseits durch ökonomische und politische Entwicklungen ausgelöst. Die Schulden- und Finanzkrise Ende der 2000er Jahre war auch eine Krise der Sozialwissenschaften. Daher erstaunt es kaum, dass angesichts der Krise auch das dominante Theoriegebäude des *Rational Choice*

empfindliche Risse im Fundament bekommen hat und das bereits seit einigen Jahren kohärent formulierte Gegenangebot der kognitiven Schule bereitwillig aufnahm. Vor allem zwei Nachbardisziplinen der Politikwissenschaft, die Ökonomie und die Rechtswissenschaft, waren an der Speerspitze dieser Entwicklung, was einerseits auf ihre interdisziplinäre Ausrichtung, andererseits auf die durch die *Law-and-Economics*-Tradition eng miteinander verzahnte angelsächsische Forschungslandschaft zurückzuführen ist. Dazu kommt, dass einzelne grundlegende Arbeiten zu Heuristiken wie etwa die Forschung über Risikowahrnehmung von Amos Tversky und Daniel Kahneman in der Ökonomie bereits früh rezipiert wurden (Kahneman, Knetsch & Thaler, 1991). Doch war es erst die Finanzkrise des Jahres 2008, welche diese Ergebnisse in ein neues Licht rückte. Mit der in ihrem Bestseller „Nudge" dargelegten Theorie eines „paternalistischen Libertarianismus" trafen Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein den Nerv der Zeit (2008) und bedienten den Wahlsieg Barack Obamas 2009 begleitenden Ruf nach nicht unbedingt mehr, sondern "intelligenterer" Regulierung. Mittlerweile sind *Behavioural Insights Teams* in mehrere Regierungszentralen eingezogen, was lebhafte Debatten über die ethisch-moralischen, aber auch pragmatisch-effizienzorientierte Dimensionen des „Anstupsens" angestoßen hat (Bornemann & Smeddinck, 2016; Halpern, 2016; Lepenies, MacKay & Quigley, 2018; Lodge & Wegrich, 2016; Strassheim, Jung & Korinek, 2015; Strassheim & Korinek, 2016).

Im Gegensatz zu einigen Nachbardisziplinen, allen voran der Ökonomie (Bingham & Eisenhardt, 2011; Kahneman, 2003) und der Rechtswissenschaft mit ihrer seit mehreren Jahren zu beobachtenden Hinwendung zur Verhaltensökonomie (Kelman, 2011; 2013; Korobkin & Ulen, 2000; Persad, 2014; Wolff, 2015), erfuhr allerdings in der Politikwissenschaft das Forschungsprogramm über heuristische Entscheidungsfindung bislang nur recht wenig Resonanz (Brandstätter, Hertwig & Gußmack, 2010; Hafner-Burton, Hughes & Victor, 2013; Wilson, 2011). Das ist insofern verwunderlich, als es dabei im Kern um realistische Aussagen über das Handeln von Akteuren geht – was eines der Hauptinteressen auch der Politikwissenschaft ist. Trotz einer beeindruckenden Popularisierung behaviouralistischer Ansätze (Dobelli, 2011; Gigerenzer, 2007; 2014; Kahneman, 2011; Kahneman, Lovallo & Sibony, 2011; Kaiser, 2012; Thaler & Sunstein, 2008) gilt dieser Befund für die deutschsprachige Politikwissenschaft sogar in verstärkter Form. In der englischsprachigen Politischen Psychologie hat, folgt man der Periodisierung von William J. McGuire (2004), nach der intensiven Beschäftigung mit Persönlichkeit und Politik (1940-1950er Jahre), mit politischen Einstellungen und Wahlverhalten (1960-1970er Jahre), bereits seit den 1980er Jahren eine verstärkte Beschäftigung mit Informationsverarbeitung und Entscheidungsfindung stattgefunden. Allerdings wurde dies in der deutschsprachigen Forschung, die eine starke Tradition im Bereich der Forschung zu Wertewandel, Partizipation, Sozialkapital und Wahlverhalten vorzuweisen hat (Gabriel & Maier, 2009), bisher nur am Rande mit verfolgt (etwa Frank, Schoen & Faas, 2015).

Ziel des Beitrags ist es daher, im Sinne eines Literaturberichts die kognitionswissenschaftlich fundierte Perspektive der Entscheidungsfindung für ein breiteres politikwissenschaftlich interessiertes Publikum bekannt zu machen, gleichzeitig aber auch auf Möglichkeiten ihrer Anwendung in der qualitativ orientierten Politikwissenschaft in konzeptioneller und empirischer Hinsicht hinzuweisen. Zunächst werden dabei in Form eines Überblicks die Grundlagen des Forschungsprogramms zu Heuristiken vorgestellt (Teil 2) und bisherige politikwissenschaftliche Anwendungen bezüglich politischer Eliten diskutiert (Teil 3). Daran anschließend wird der Mehrwert einer Analyse, die auf

die Informationsverarbeitung von politischen Eliten unter Zuhilfenahme von Heuristiken Wert legt, anhand eines aktuellen Beispiels aus dem Grenzbereich der Europa- und Regierungsforschung illustriert (Teil 4).

2 Von Kopfentscheidungen zu Bauchgefühlen und Faustregeln: Das Forschungsprogramm zu Heuristiken

Den hier vorgestellten kognitiven Entscheidungstheorien gemeinsam ist die Kritik am rationalistischen Menschenbild und am Grundmodell der Erwartungsnutzentheorie. Dabei lehnen die kognitiven Ansätze der Entscheidungsfindung den Rationalitätsbegriff als solchen nicht ab. Kognitive Theorien unterscheiden meist zwischen der intuitiven *hot cognition* und der reflektiven *cool consideration* (Redlawsk, 2002). Auf ähnliche Weise unterscheidet Daniel Kahneman zwischen dem quasi automatisierten „System 1", bei dem Entscheidungen mühelos und ohne viel Reflektion getroffen werden, und „System 2", welches rational und regelgebunden funktioniert und vor allem dann greift, wenn „System 1" zu versagen droht (Kahneman, 2011).

Kognitive Theorien gehen allerdings davon aus, dass aufgrund der Komplexität der Entscheidungssituation – die etwa von begrenzter Zeit, eigenen und kollektiven Erfahrungen beeinflusst wird – der Rationalität enge Schranken gesetzt sind. Anstelle des letztlich normativen Fokus der Erwartungsnutzentheorie auf dem *homo oeconomicus*, der auf der Grundlage perfekter Information optimale Entscheidungen treffen kann (Gilovich & Griffin, 2010; Redlawsk & Lau, 2012), steht bei kognitiven Ansätzen das Verstehen von Entscheidungsfindung unter realistischen Bedingungen im Mittelpunkt. Entscheidungssituationen sind grundsätzlich durch kostspielige Such- und Selektionsprozesse relevanter Informationen charakterisiert – es ist allerdings gerade dieser zentrale Punkt, der von der *Rational Choice Theory* im Wesentlichen ausgeblendet wird (Redlawsk & Lau, 2012).

Aus diesem Grund ist der Ausgangspunkt der in der Politikwissenschaft weit verbreitete Ansatz der „begrenzten Rationalität" von Akteuren. Das Konzept wurde zuerst von Herbert Simon formuliert, der davon ausging, dass kognitive Begrenzungen menschlichen Informationsverarbeitungsvermögens zur individuellen Vereinfachung von Entscheidungssituationen führen (1997). Im Gegensatz zu den Vorstellungen der Rational-Choice-Theorien geht diese Perspektive davon aus, dass Individuen keine Nutzenmaximierer sind. Sie sind vielmehr „*Satisficer*", die sich mit ausreichend guten Entscheidungen zufrieden geben. Anstatt dem Idealbild des allwissenden Entscheiders zu huldigen, verwandeln „Modelle begrenzter Rationalität (...) uns wieder in normale Menschen zurück und versuchen die Frage zu beantworten, wie sich Menschen verhalten, die wenig Zeit und Wissen haben" (Gigerenzer & Gaissmaier, 2006, S. 4).

Zu den Kernelementen des Konzepts der begrenzten Rationalität – das allerdings nie konsequent ausformuliert wurde (Jones, 1999) – gehört die intendierte Rationalität von Akteuren, die allerdings aufgrund kognitiver Schranken, der begrenzten Zeit oder der Komplexität der Aufgaben nicht erfüllt werden kann, auch wenn sich Menschen grundsätzlich adaptiv und rational verhalten (Jones & Thomas, 2012, p. 275). Gleichwohl fällt es ihnen schwer, zwischen verschiedenen Zielen zu priorisieren und die dabei auftretenden Unsicherheiten und Risiken rational zu erfassen und diese bei Entscheidungssituationen abzurufen.

Ausgangspunkt des Forschungsprogramms zu Heuristiken sind die Arbeiten der beiden Nobelpreisträger Daniel Kahneman und Amos Tversky, die in einer Reihe von empirisch untermauerten Untersuchungen zeigen konnten, dass in der Praxis oft gegen Rationalitätsannahmen verstoßen wird und dass Präferenzbildung in hohem Maße von „Framing"-Effekten abhängt (1979). Entscheidungsfindungen beruhen demnach oft auf kognitiven Verknüpfungen, die komplexe Zusammenhänge vereinfachen und praktische „Faustregeln" für Entscheidungssituationen liefern (Lau, 2003, p. 31). Solche allgemeinen Grundsätze und Deutungsmuster helfen, konkurrierende Ziele zu hierarchisieren und inkompatible Wertmaßstäbe miteinander zu vereinbaren. Mithilfe von Heuristiken können Informationen in Entscheidungssituationen, in denen die Zeit knapp und Handlungsbedingungen durch Unsicherheit gekennzeichnet sind, verarbeitet werden. Diese Bedingungen beschreiben Standardsituationen des politischen Entscheidens und werden in der psychologischen Kognitionsforschung von zwei Schulen vertreten: Die auf Kahneman und Tversky zurückgehende Neue Erwartungstheorie und die *Fast-and-Frugal*-Schule, die vor allem auf die Arbeiten der ABC Group unter Leitung von Gerd Gigerenzer am Berliner Max-Planck-Institut für Bildungsforschung zurück geht.

Im Mittelpunkt der Neuen Erwartungstheorie (*Prospect Theory*) steht die Entscheidungssituation von Individuen. Die darauf aufbauende Forschungstradition der „*Heuristics and Biases*" knüpft an Simons Konzept der begrenzten Rationalität an. Allerdings interessieren sich Kahneman und Tversky eher für die andere Seite der Medaille: Während Simons Arbeiten sich vordergründig damit befassten, wie Individuen trotz aller Unwägbarkeiten zu Entscheidungen kommen, steht hier die Frage im Vordergrund, warum sogar sehr gut ausgebildete Experten oft nur suboptimale Lösungen finden (Bendor, 2003, p. 441). Dabei geht es bei dieser unter Laborbedingungen empirisch geprüften psychologischen Theorie um Verhaltensmuster, die bei Entscheidungen unter den Bedingungen von Unsicherheit und Risiken (*decision making under risk)* eine Rolle spielen. Kahneman und Tversky zeigen in ihren Arbeiten, dass Entscheidungen durch Abwägungen zwischen relativen Gewinnen und Verlusten beeinflusst werden. Dabei spielen relative Verluste für die meisten Akteure eine wichtigere Rolle als relative Gewinne. Die Eigenwahrnehmung solcher Verluste oder Gewinne hat Auswirkungen auf ihre Handlungen; die meisten Entscheider treffen riskante Entscheidungen innerhalb ihrer Gewinnzone. Allerdings hängt die Gewinn- oder Verlustwahrnehmung auch von kontextuellen Bedingungen ab und kann durch *Framing*, also der Art und Weise, wie ein Problem präsentiert wird, beeinflusst werden. Werden identische Fakten positiv oder negativ im Vergleich zu einem Referenzpunkt präsentiert, kann das zu unterschiedlichen Bewertungen führen (Kahneman & Tversky, 1979, p. 277).

Die Neue Erwartungstheorie formuliert drei zentrale Heuristiken, die auf grundlegende Entscheidungsmodi verweisen und als sogenannte *Higher Order Heuristics* die Grundlage für eine Reihe spezieller Heuristiken sind (Mercer, 2005). Die *Repräsentativitätsheuristik* beschreibt eine Entscheidungssituation, bei der die Eintrittswahrscheinlichkeit von Ereignissen danach beurteilt wird, ob diese Ähnlichkeiten zu bereits bekannten Mustern aufweisen (Tversky & Kahneman, 1974, pp. 1124f.). Charakteristische Ereignisse werden als wahrscheinlicher eingeschätzt als nicht charakteristische. Da aber Wahrscheinlichkeit alleine noch nichts über den vorliegenden Einzelfall aussagt, können sich hier eine Reihe systematischer Urteilsfehler einschleichen; solche gängigen Fehler sind die Nichtberücksichtigung der Stichprobengröße oder die Fehleinschätzung der Zufallsverteilung. Bei der *Verfügbarkeitsheuristik* entscheidet die

Einfachheit, mit der die verfügbaren Informationen aufgerufen werden können, über die Entscheidung. Auch diese Heuristik ist anfällig für Fehlurteile, da die Informationsverfügbarkeit durch Salienz, zeitliche Nähe oder Intensität der Ereignisse beeinflusst werden kann. Im Fall der *Anker- oder Anpassungsheuristik* basiert die Entscheidung auf einer bekannten Vergleichskategorie als Ankerpunkt für Entscheidungen. Allerdings kann bereits die Auswahl des Ankerpunktes zu großen Verzerrungen führen, da positive Ereignisse systematisch über- und negative Ereignisse unterschätzt werden (Tversky & Kahneman, 1974, pp. 1128f.).

Während die *Heuristics-and-Biases*-Schule vor allem die den Entscheidungssituationen innewohnenden Verzerrungen problematisiert, betont die durch die Arbeiten von Gerd Gigerenzer geprägte *Fast-and-Frugal*-Schule, dass perfekte Informationen für gute Entscheidungen weder möglich noch nötig sind (Gigerenzer, 2008b; Gigerenzer & Gaissmaier, 2011; Gigerenzer & Goldstein, 1996). Heuristiken sind vielmehr durch schnelle, einfache und genügsame Regeln gekennzeichnet; ihre Stärke liegt ausgerechnet in der minimalistischen Reduktion auf das Wesentliche. Dabei bleibt die Frage essentiell, inwieweit die Einfachheit zu Lasten der Vorhersagegenauigkeit geht. Ausgangspunkt sind dabei die Betonung des *Satisficing* in den Arbeiten von Simon sowie das Konzept der ökologischen Rationalität, also die Anpassung des Entscheidungsprozesses an die Umwelt, in der die Entscheidung stattfindet, als Bedingung für eine zufriedenstellende Lösung (Todd & Gigerenzer, 2003, p. 147; Gigerenzer & Goldstein, 1996, p. 651). Laut Gigerenzer und Kollegen sind Faustregeln Teil des adaptiven Werkzeugkastens, der beim Problemlösen genutzt wird. Auch wenn in den allermeisten Fällen diese Faustregeln keine rationalistischen Anforderungen erfüllen, können diese im Alltag sehr hilfreich sein. Kognitionswissenschaftliche Studien zeigen, dass die mit Hilfe von Heuristiken getroffenen Entscheidungen oft von einer erstaunlich hohen Qualität sind (Gigerenzer, 2008a; Gigerenzer & Engel, 2006). Ähnlich wie die von Kahneman und Tversky geprägte Forschungstradition arbeitet die *Fast-and-Frugal*-Schule der Entscheidungsforschung auch mit typischen Heuristiken. Heuristiken bestehen aus drei Elementen: Der Suchregel, der Stoppregel und der Entscheidungsregel. Die Suchregel ist eine Strategie, die anhand der verfügbaren Informationen prüft, ob diese für das Treffen einer Entscheidung ausreichen. Die Stoppregel definiert den Abbruch der weiteren Informationssuche. Die Entscheidungsregel beschreibt, wie die Entscheidung herbeigeführt werden soll – z. B. nach dem ersten Hinweis auf einen richtigen Treffer. Nach diesem Muster bieten Gigerenzer und Mitarbeiter eine Reihe von Entscheidungsheuristiken an, die im adaptiven Werkzeugkasten von Entscheidern mit einiger Wahrscheinlichkeit aufzufinden sind (für eine Übersicht siehe Gigerenzer, 2008a, p. 24). Dazu gehören neben der auch von Kahnemann und Tversky genannten Verfügbarkeitsheuristik oder der aus der Spieltheorie bekannten *Tit-for-Tat*-Strategie (Axelrod & Hamilton, 1981) die *Minimalist/Take-the-Best*-Heuristik, bei der Informationen lediglich nach einer zufällig ausgewählten Ausprägung bzw. der wichtigsten Ausprägung ausgesucht werden und andere Merkmale dabei unberücksichtigt bleiben. Im nächsten Schritt wird verglichen, ob eine alternative Lösung besser abschneidet. Ist dies der Fall, wird die Suche nach Lösungen beendet. Andere gängige Heuristiken, die vor allem in der Strategischen Managementforschung thematisiert werden, sind die *Default*-Heuristik, bei der keine situationsbedingte Aktualisierung der Informationen vor einer neuen Entscheidung stattfindet, sondern einfach die im ähnlichen Fall bereits getroffenen Entscheidungen ohne Rücksicht auf potentielle Änderungen der Situation

wieder abgerufen werden (Azar, 2014). Auch das Imitieren der Erfolgreichen oder aber auch der Mehrheit kann durchaus eine erfolgversprechende Strategie sein (Shafir, 1992).

Zwar eint beide kognitive Denkschulen eine Reihe von Gemeinsamkeiten, was die theoretischen Grundlagen angeht (Kelman, 2011), allerdings divergieren die Einschätzungen über die Bewertung von Heuristiken stark: Während die *fast-and-frugal*-Schule Heuristiken je nach Situation als rundum sinnvoll ansieht, betrachtet die *heuristics-and-biases*-Tradition (Tversky & Kahneman, 1974) sie eher als notwendiges Übel. Betont wird hier, dass während Heuristiken in der Regel sehr gute, weil schnelle Ergebnisse produzieren, solche Entscheidungen oft auch unter systematischen Verzerrungen (sog. *Biases*) leiden, da sie nicht auf tiefergehenden Analysen beruhen (Fiedler & Schmidt, 1995). Aus einer regulatorischen Perspektive sind die feinen Unterschiede zwischen den beiden Schulen durchaus wichtig. Während es den Ökonomen um das *De-biasing* schlechter und das paternalistische „*Nudging*" guter Entscheidungen geht (Berggren, 2012; Thaler & Sunstein, 2008), ist das Hauptargument von Gigerenzers Ansatz, dass heuristische Entscheidungen eigentlich oft gute Lösungen produzieren können, falls diese ökologisch rational an ihre Umwelt angepasst werden.

3 Die Rezeption des Forschungsprogramms zu Heuristiken in der Politikwissenschaft

Anknüpfungspunkte für eine politikwissenschaftliche Verwendung kognitionswissenschaftlicher Ergebnisse finden sich nicht nur in der eng gefassten Politischen Psychologie (Kuklinski, 2002; McGraw, 2000; Sniderman, Brody & Tetlock, 1993) und der Wahl- und Einstellungsforschung (für einen Überblick: Schoen, 2006), sondern auch in weiteren Bereichen der Politikwissenschaft. In der Wahlforschung gehört vor allem die Parteiidentifikationsheuristik zu den am häufigsten verwendeten Erklärungsschemata für politische Entscheidungen (Kuklinski & Quirk, 2000; Lau & Redlawsk, 2001). Auch die äußere Erscheinung politischer Kandidaten wird von Wählern durchaus als heuristische Entscheidungshilfe genutzt (Klein & Rosar, 2013). Dass Wähler zu solchen Heuristiken greifen, hat durchaus rationale Gründe: Der Rückgriff auf einfache Heuristiken kann Kosten der Positionsfindung ersparen, liefert aber trotzdem relativ gute Ergebnisse (Lau & Redlawsk, 2001). Die Orientierung an *party cues* kann dabei durchaus „korrektes Wählen" ermöglichen (Boudreau, 2009; Lau, Andersen & Redlawsk, 2008; Lau & Heldman, 2009). Allerdings bleibt eine Lücke zwischen politisch informierten und nicht-informierten Wählern bestehen, denn Heuristiken verwandeln nicht alle Wähler zu „Musterbürgern" (Schoen, 2006), sondern helfen vor allem den politisch Vorgebildeten, eine bessere Richtungsentscheidung zu treffen.

Während es in der Wahl- und Einstellungsforschung vor allem um Entscheidungsheuristiken von Wählern geht, beschäftigen sich andere Bereiche der Politikwissenschaft vor allem mit Heuristiken gewählter Eliten. Auch politische Eliten, meist unter beträchtlichem „Entscheidungsstress" und noch stärker als die Wähler unter zeitlichem Druck stehend, benutzen vielfach *shortcuts* in ihrem Entscheidungsverhalten. Diese können sich sowohl auf die Wahrnehmung des oft schwer deutbaren Wählerwillens beziehen als auch auf Implikationen, die daraus resultieren und gegenüber anderen, sich oft widersprechenden politischen Entscheidungen abgewogen werden müssen. Solche

Ansätze, die auf kognitive Entscheidungsmustern aufbauen, haben sich insbesondere in den Internationalen Beziehungen, der Außenpolitikanalyse sowie der Policy-Analyse etabliert.

Anwendungen der *Prospect Theory* haben bereits früh in die Analysen außenpolitischer Entscheidungsfindung Einzug gehalten (Levy, 1997; 2003; McDermott, 2004; McDermott & Cowden, 1999; McDermott, 2001). Eine wichtige Rolle für die Außenpolitikanalyse spielten die (relativen) Gewinn- und Verlusterwartungen politischer Entscheidungsträger unter Risikobedingungen, die sich in detaillierten qualitativen Analysen nachzeichnen ließen. So wurden etwa die Entscheidungen von Jimmy Carter während der Befreiung amerikanischer Geiseln aus der US-Botschaft in Teheran oder die von John F. Kennedy und Nikita Chrustchow während der Kuba-Krise mit Risikowahrnehmungen beider Führungspersönlichkeiten erklärt (Haas, 2001; McDermott, 2001). Neuere Arbeiten weisen darauf hin, dass auch die (subjektive) Wahrnehmung der Konfliktsituation durch die Bevölkerung einen wichtigen Einfluss auf außenpolitische Entscheidungen haben kann: So werden externe Interventionen von der Bevölkerung meist abgelehnt, wenn diese den Eindruck bekommt, die Regierung befinde sich in einer Verlustphase (Perla, 2011).

Eine etwas andere Argumentation verfolgen sogenannte poliheuristische Theorien außenpolitischer Entscheidungsprozesse (Mintz, 2007), wobei der Name sowohl darauf verweisen soll, dass viele Heuristiken verwendet werden als auch darauf, dass es sich um essentielle politische Entscheidungen handelt (Mintz, 2004). Diese Theorie integriert kognitive und rationalistische Elemente; kognitive Entscheidungen kommen dabei vor allem in den ersten Entscheidungsphasen vor. Außenpolitiker wählen hier anhand von verschiedenen Heuristiken – eine der wichtigsten ist wieder die öffentliche Meinung – zwischen den außenpolitischen Optionen, die überhaupt in Frage kommen können (Mintz & Geva, 1997, p. 83). Dabei können die politische Salienz einzelner Themen (Oppermann, 2014), Schemata und Interpretationen vorheriger Konflikte oder deren Dynamiken eine Rolle spielen (Bougher, 2012; Kanwisher, 1989). In der zweiten, rationalen Phase dominieren dann Kosten-Nutzen-Kalküle.

Auch die Policy-Analyse bietet eine Reihe weiterer Schnittstellen zu dem Konzept der „Heuristiken". In der neueren Wohlfahrtsstaatsforschung wird bei der Akzeptanz von Reformen mit Verweisen auf kognitive Heuristiken argumentiert. Einerseits können bereits erfolgreich durchgeführte Reformen oder internationale Blaupausen Reformentscheidungen legitimieren (Weyland, 2005; 2008), andererseits kann die Umsetzung unpopulärer Entscheidungen durch *Re-Framing* des Kontextes durch politische Eliten erklärt werden (Elmelund-Præstekær & Emmenegger, 2013; García, 2013; Wenzelburger, 2014). Im Fall der eher qualitativ orientierten Policy-Analyse hat vor allem die „interpretative Wende" (Hajer & Wagenaar, 2004; Münch, 2015; Surel, 2000) kognitive Variablen wieder ins Spiel gebracht. Bereits früh wies Paul A. Sabatier darauf hin, dass „*belief systems"* von Entscheidern konzentrisch angeordnete Schichten aufweisen. Diesem Konzept zufolge umfasst der innere Kern solcher Systeme, der sog. „deep core", fundamentale normative Glaubensgrundsätze, die schwer veränderbar sind (etwa liberale Grundüberzeugungen über die Regelungskraft des Marktes, Gerechtigkeitsvorstellungen, etc.) und die sich über alle Politikfelder erstrecken (Sabatier, 1988). Demgegenüber beinhaltet der „policy core" eines Akteurs politische Positionen, die sich auf ein Politikfeld beziehen (Schlager, 1995). Hier werden vor allem Informationen aufgenommen, die mit den eigenen Grundüberzeugungen übereinstimmen. Wert-

urteile und Ideen senken dabei die Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung; sie steuern die Aufnahme von Informationen, helfen die Realität konstruieren, formen Interessen und ermöglichen eine rasche Transformation von Informationen zu handlungsrelevantem Wissen. Entscheidungsträger vermeiden *trade-offs* zwischen nicht vereinbaren Zielen durch die Verwendung von informationsreduzierenden Heuristiken, die es erlauben, ihren Grundüberzeugungen widersprechende Ziele auszublenden oder zwischen sich widersprechenden Alternativen zu entscheiden (Tetlock, 2000).

Neben Sabatiers *Advocacy Coalition Framework*, welches explizit kognitionswissenschaftliche Bezüge aufweist, bietet eine Reihe weiterer moderner Klassiker der Policy-Analyse Verweise auf Entscheidungsheuristiken (Gouin & Harguindéguy, 2012; Norman & Delfin, 2012; Vis, 2011). Dazu gehört neben der französischen Tradition der Policy-Analyse (Jobert, 1989; Muller, 1995; 2000), die durch ihre stärker soziologische Prädisposition immer schon eine Nähe zu kognitiven Erklärungen aufwies, auch Bryan Jones‘ und Frank Baumgartners *Punctuated Ecquilibrium Theory* (Jones & Baumgartner, 2005). Diese bietet Erklärungen an, warum in komplexen politischen Organisationen – nach langen Phasen der Stabilität – plötzlicher Wandel eintritt. Für die Entwicklung dieser Theorie hat Bryan Jones’ intensive Beschäftigung mit Simons Arbeiten zur begrenzten Rationalität (Jones, 1999; 2002) eine zentrale Rolle gespielt. Die Theorie überträgt eine Reihe von Überlegungen aus der Kognitionsforschung auf politische Organisationen wie etwa den US-Kongress und argumentiert, dass das Handeln dieser Organisationen vor allem durch eingeprägte Routinen und Verlustaversion geprägt ist. Aufgrund ihrer kognitiven Grenzen können politische Organisationen Aufmerksamkeit nur seriell einsetzen, was in den meisten Fällen zu systemstabilisierenden negativen Rückkopplungseffekten führt. Positive Rückkopplungen, die zum Politikwandel führen, werden maßgeblich durch neue Akteure ermöglicht, die in der Lage sind, Themen von der subsystemischen auf die systemische Ebene zu hieven.

Auch in Untersuchungen parlamentarischer Akteure zeigen neuere Arbeiten aus der US-amerikanischen Parlamentsforschung, dass etwa das Abstimmungsverhalten von Kongressmitgliedern stark von der Verfügbarkeitsheuristik beeinflusst wird. Bei ihren komplexen Entscheidungen im arbeitsteiligen Kongress sind diese gezwungen, sich auf Tipps von Kollegen (Kingdon, 2002), auf Positionen von Fachausschüssen (Bianco, 1997; Krehbiel, 1992) oder auf ihre Mitarbeiter (Miler, 2010) zu verlassen. Dabei zeigt Kristina C. Miler, dass Mitarbeiter der Kongressabgeordneten anhand einfacher Heuristiken entscheiden, welche Interessen relevant sind: Zu den wichtigsten *cues* gehören die Häufigkeit der von Wählern oder Lobbygruppen angebotenen Informationen, die Größe des Wahlkreises oder die Vertrautheit, Salienz und Passfähigkeit dieser Informationen zu der vorherrschenden Meinung. Auffällig dabei ist die praktische, weil durch die Vielzahl von Optionen selektierende, Auswahl, die aber systematisch verzerrende Effekte zugunsten aktiver Gruppen hat. Normativ betrachtet kann also der Rückgriff politischer Eliten auf Heuristiken potentiell problematische Folgen für die politische Repräsentation haben, da durch unvollständige Informationen Wählerpräferenzen verfälscht werden können (Miler, 2010).

Diese Studien machen deutlich, dass bei der Informationsverarbeitung und dem Rückgriff auf Entscheidungsheuristiken zwischen einfachen Wählern und politischen Eliten wichtige Unterschiede bestehen. Während Wähler politische Entscheidungen vor allem bei Wahlen fällen, gehören politische Entscheidungen für politische Eliten zum Alltag. Die Bedeutung politischer Entscheidungen ist für die Wähler eher niedrig, für

politische Eliten dagegen hoch, zudem finden sie oft unter extremem Zeitdruck statt. Viele Studien, etwa aus der Strategischen Managementforschung, bestätigen, dass auch Top-Entscheider bei ihren „Hochgeschwindigkeitsentscheidungen" (Oliver & Roos, 2005) gezwungen sind, sich auf nur wenige Faustregeln zu verlassen, und ihre Entscheidungen oft anhand von sehr begrenzter Information treffen (Dieckmann & Martignon, 2004; Kahneman, Slovic & Tversky, 1982). Gleichzeitig sind Organisationen versucht, Entscheidungsstrukturen zu etablieren, die durch sogenannte *small world representations* (Gavetti & Levinthal, 2000) möglichst gute Lageeinschätzungen ermöglichen, z. B. indem sie unterschiedliche Arten von Expertise einbringen, bündeln und verarbeiten können (Busenitz & Barney, 1997; Maitland & Sammartino, 2015).

Ähnlich argumentiert auch eine Reihe von Arbeiten aus verschiedenen Subdisziplinen der Politikwissenschaft, die betonen, dass es bedeutende Unterschiede zwischen Eliten und Nicht-Eliten bei der Verwendung von Heuristiken gibt (Lau, 2003). Eliten betreiben nicht nur mehr Aufwand bei der Informationsbeschaffung und -verarbeitung (Converse, 1964), sondern können auch einen besseren Gebrauch von Entscheidungsheuristiken machen und überprüfen diese auch viel effizienter (Hafner-Burton et al., 2013). Dazu kommt, dass Eliten besser in der Lage sind, komplexe Situationen schneller zu überblicken. Auch sind Eliten in ihren Handlungen aufgrund der angesammelten Erfahrung weniger risikoavers. So zeigt eine Untersuchung, dass Mitglieder des Deutschen Bundestages deutlich risikofreudiger sind als der Durchschnitt der Bevölkerung; sie übertreffen dabei sogar deutlich die als besonders risikofreudig geltenden Selbständigen (Heß, von Scheve, Schupp & Wagner, 2013; Thomas, Heß & Wagner, 2017). Zudem sind politische Eliten oft kooperativer eingestellt und haben ein höheres Vertrauen in ihre Verhandlungspartner, was ihre Entscheidungsfindung oft vereinfacht. Hinweise aus der Experimentalpsychologie zeigen auch, dass Eliten bei ihrer Entscheidung in unterschiedlichem Maße von „rückwärtsgewandter Induktion" (*d-times backward induction*) Gebrauch machen, und dabei die Rationalität ihrer Gegenüber (*K-level awareness*) besser in ihre eigenen Entscheidungen mit einpreisen können. Diese experimentell erhebbaren Maßzahlen geben dabei an, wie weit Entscheider in der Lage sind „vorauszudenken", verfügbare Information abzurufen oder auf unbekannte Situationen zu reagieren (Dyson & Preston, 2006; Preston & t Hart, 1999). Insgesamt scheint also die von Kahneman und Tversky geäußerte Skepsis gegenüber strukturellen *Biases* in der Entscheidungsfindung auf Eliten weniger zuzutreffen: Die meisten Forschungsergebnisse verdeutlichen, dass Eliten betont strategisch agieren und dabei wesentlich besser als „normale" Entscheider abschneiden (Hafner-Burton et al., 2013).

Gleichwohl verdeutlichen diese Befunde einige Kernprobleme der Forschung über Heuristiken. Viele theoretische Grundlagen des Forschungsprogramms basieren auf psychologischen Experimenten, die oft genug die für die Forscher leicht zugänglichen Studenten als Analysesubjekt haben. Dieser Umstand wirft eine Reihe kritischer Fragen auf, die bislang kaum zufriedenstellend beantwortet wurden. Zunächst stellt sich dabei die Frage nach der Übertragbarkeit solcher Experimente auf andere Akteursgruppen, wie etwa die hier diskutierten politischen Eliten. Dass der Übergang von Laborbedingungen „ins Feld" problematisch ist, sahen bereits Kahneman und Tversky (1979, p. 265). Vielbeschäftigte Eliten im Idealfall sogar während komplexer Entscheidungsprozesse zu analysieren, dürfte sich ungleich schwieriger gestalten und in absehbarer Zeit nicht durchführbar bleiben – auch wenn es mittlerweile einige beeindruckende experimentelle Versuche in diese Richtung gibt (Demaj, 2017; Linde & Vis,

2017; Sheffer & Loewen, 2017; Sheffer, Loewen, Soroka, Walgrave & Sheafer, 2018). Aus diesem Grund haftet auch den bereits erwähnten noch so detaillierten Arbeiten aus dem Bereich der Außenpolitikforschung, die politische Eliten unter die Lupe nehmen, ein Hauch des Spekulativen an. Politische Entscheidungen beinhalten in der Regel ein Mehrfaches an Komplexität als die meist monetär getriebenen Experimente unter Laborbedingungen modellieren können – worauf allerdings so gut wie alle wichtigen Aussagen dieser Forschungsrichtung aufbauen (Shafir, 1992).

Ein weiteres Problem ergibt sich aus den grundsätzlichen Schwierigkeiten der Kausalattribution bei der Analyse kognitiver Vorgänge. Dabei kann nicht abschließend sichergestellt werden, welche Faktoren letztendlich die Entscheidungen herbeigeführt haben (Bellur & Sundar, 2014). Hinzu kommt schließlich, dass die Frage der Aggregation individueller Entscheidungsprozesse nur wenig Aufmerksamkeit in dem vordergründig auf individuelles Verhalten fokussierten Ansatz erhalten hat (Reimer, Hoffrage & Katsikopoulos, 2007; für Ausnahmen siehe Reimer & Katsikopoulos, 2004; Vis, 2011, pp. 337-338). Politische Entscheidungen sind in der Regel durch komplexe strategische Interaktionen gekennzeichnet, die hier meist unberücksichtigt bleiben. Trotz dieser Schwächen des Forschungsprogramms werden wir in der nachfolgenden Fallstudie zu zeigen versuchen, dass man Ansätze aus der Heuristikforschung in der Politikwissenschaft durchaus mit einigem Mehrwert anwenden und diese gewinnbringend mit anderen – in unserem Beispiel mit neo-institutionalistischen – Perspektiven kombinieren kann.

4 Heuristiken bei europapolitischen Entscheidungen politischer Eliten

Die empirische Fallstudie illustriert am Beispiel der deutschen Europapolitik, wie bei der Informationsverarbeitung und der Entscheidungsfindung politischer Eliten individuelle Heuristiken und institutionelle Faktoren ineinandergreifen. Der Rückgriff auf die Forschung über Heuristiken ermöglicht dabei eine komplementäre theoretische Sichtweise, welche die Vorteile der verschiedenen neo-institutionellen Denkschulen durch die Betonung der Mikrofundierung politischer Entscheidungen zu bündeln vermag (Kropp, 2010, p. 144).

Bereits lange vor der aktuellen Krise der Europäischen Union wurde vielfach auf integrationsbedingte Verschiebungen im institutionellen Korsett der Mitgliedstaaten hingewiesen. Unter anderem wurde dabei argumentiert, dass die Europäisierung nationalstaatlicher Entscheidungsprozesse zu einem Steuerungs- und Machtverlust von Parlamenten gegenüber den Exekutiven geführt hat (vgl. die Literaturübersichten von Anders, 2018; Kropp, Buzogány & Buche, 2012; Windwehr & Wäschle, 2017). Gleichwohl zeichnete sich im letztem Jahrzehnt auch ein Gegentrend hin zur Reparlamentarisierung ab (Auel et al., 2015). So hat mittlerweile jedes Parlament in der EU einen Europaausschuss ins Leben gerufen, der Kontrolle über die Exekutive in diesem Bereich ausübt. Auch der Lissaboner Vertrag hat die formalen Parlamentsrechte im europäischem Mehrebenensystem weiter gestärkt (Auel et al., 2015; Buzogány & Häsing, 2018; Buzogány & Stuchlík, 2012; Winzen, 2017). Gleichwohl stellt die Literatur fest, dass diese Kontrollrechte kaum in dem Maße genutzt werden, wie es für die Parlamentarier möglich wäre, und schlägt einen verstärkten Fokus auf individuelle und kollektive Anreizstrukturen vor (Kropp et al., 2012).

Angesichts der Krisenhaftigkeit europäischer Integration hat sich die Komplexität politischer Entscheidungsfindung auch in der deutschen Europapolitik im letzten Jahrzehnt deutlich erhöht (Wimmel, 2016). Für politische Akteure bedeutet diese Entwicklung wiederum, dass komplexitätsreduzierenden Heuristiken eine potentiell wichtige Bedeutung zukommen kann. Es ist davon auszugehen, dass politische Akteure dabei sich handlungsbestimmende Grundsätze ansammeln, die sich etwa aus Parteibindungen, aus verschiedenen Aspekten der Gewaltenteilung oder von der – lange nicht weiter hinterfragten – Wahrnehmung der Europäischen Union (EU) als Garant für Frieden und Wohlstand herleiten.

Die Verwendung von Entscheidungsheuristiken wird durch die Neuauswertung von qualitativen Leitfadeninterviews mit parlamentarischen und exekutiven Akteuren der deutschen Europapolitik verdeutlicht. Auf der parlamentarischen Seite gehörten dazu Mitglieder des Deutschen Bundestages, deren Mitarbeiter sowie Fraktionsreferenten und Mitarbeiter der Parlamentsverwaltung; auf der Seite der Exekutive waren sowohl hochrangige Ministerialbeamte als auch europapolitisch arbeitende Fachreferenten zweier Bundesministerien unter den Befragten. Die insgesamt 44 Interviews wurden zwischen 2009 und 2012 im Rahmen eines am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer durchgeführten Projekts erhoben (siehe auch Buzogány & Kropp, 2013a; Buzogány & Kropp, 2013b; Kropp, 2010; Kropp & Buzogány, 2016). Die Interviewpartner wurden gebeten, neben ihren Berufserfahrungen im politischem Raum, ihre Einstellungen zur Europäischen Integration, Prozesse der Informationsgewinnung und Wissensgenerierung, die sie nicht zuletzt aus Interaktionen mit anderen Akteuren gewinnen, sowie andere Informationskanäle zu beschreiben und deren Stellenwert für die Parlamentsarbeit in EU-Fragen vergleichend zu bewerten. Die im Durchschnitt ca. 80-minütigen Interviews wurden transkribiert und mit MAXQDA kodiert.

Die Leitfadeninterviews ermöglichen eine über institutionentheoretische Erklärungen hinausreichende Berücksichtigung kognitiver Strategien der Informationsaufnahme und -verarbeitung von politischen Eliten. Ähnlich wie bei einer Befragung von 20 belgischen Spitzenpolitikern zu ihrem Umgang mit politischen Informationen durch Stefaan Walgrave und Yves Dejaeghere (2017) wurde dabei ein offener Ansatz verfolgt. Die Befragten wurden gebeten, ihre Antworten zu erläutern und die eigene Entscheidungssituation zu reflektieren. Heuristiken standen dabei nicht unmittelbar im Mittelpunkt der Interviews, allerdings hat die Fokussierung auf Informationsaufnahme und –verarbeitung im Zusammenhang mit institutionellen Neuerungen im Zuge des Lissaboner Vertrages fast unvermeidbar Einblicke in die praktische Seite der Entscheidungsfindung gewährt. Die hier herausgearbeiteten Heuristiken sind das Ergebnis der Lektüre der geführten Interviews. Es war dabei unmöglich, unmittelbar die Relevanz einzelner Heuristiken zu bestimmen. Zwar handelt es sich um Heuristiken, die von mehreren politischen Eliten erwähnt worden sind, allerdings ist aus der Häufigkeit noch nicht auf die unmittelbare Relevanz zu schließen (Walgrave & Dejaeghere, 2017). Einschränkend muss dabei auch insgesamt angemerkt werden, dass aufgrund der geringen Fallzahl, der expliziten Fokussierung auf europapolitisch aktive Eliten als auch der aus der Natur von Eliteninterviews sich ergebenden Beschränkungen Ziel einer interpretativen Analyse weder eine Repräsentativität der Aussagen noch die Erhärtung von Evidenz für das Heranziehen einzelner Heuristiken sein kann. Auch der dieser Methode innewohnenden Gefahr einer ex-post-Rationalisierung von Handlungen durch die Inter-

viewten kann nicht ausgeschlossen werden. Dafür aber bietet diese Herangehensweise interpretierbare Aussagen der an den Entscheidungen beteiligten politischen Eliten und kann so zur Illustration der obigen Theoriediskussion genutzt werden und in einen weiteren Schritt eventuell sogar zur weiteren Theoriebildung beitragen. Die folgenden Abschnitte befassen sich zunächst mit kollektiven und individuellen Informationsbeschaffungsstrategien politischer Entscheidungsträger. Danach werden beispielhaft vier Heuristiken vorgestellt, die bei der Bearbeitung europapolitischer Fragen eine Rolle spielen.

4.1 Strukturen der Informationsverarbeitung in der deutschen Europapolitik

Der sowohl von der deutschen Öffentlichkeit als auch durch die Parteien getragene „*permissive consensus*“ (Lindberg & Scheingold, 1970; Weldon & Schmitt, 2014) über Grundprinzipien und Richtung europäischer Integration hat dazu geführt, dass europäische Themen lange kaum auf der Agenda des Bundestages präsent waren: „Europa“ wurde im Wesentlichen entweder als Teil der Außenpolitik oder aber als Wirkbereich der Ministerialbürokratie gesehen (Häsing & Buzogány, 2018). Erst ab Mitte der 2000er Jahre zeichnete sich eine allmähliche Trendwende ab (Rauh, 2015); darauf folgte unter dem Eindruck der Verabschiedung des Lissaboner Vertrags und der eskalierenden Finanz- und Schuldenkrise der sukzessive Ausbau parlamentarischer Kontrollrechte. Dieser Prozess führte zu verschiedenen institutionellen Reformwellen im Bundestag, die im Kern alle auf die Verbesserung der Informationsversorgung der Abgeordneten in europäischen Belangen zielten. Der bereits im Jahr 1994 eingerichtete EU-Ausschuss fungiert dabei als Knotenpunkt bei der institutionellen Absicherung der Mitwirkungs- und Informationsrechte in EU-Fragen, allerdings sind bis zu sechs andere Bundestagsausschüsse auch stark in die Gestaltung der Europapolitik eingebunden. Seit 2007 unterhält der Bundestag zudem ein Verbindungsbüro in Brüssel, welches Informationen über politisch bedeutsame Vorgänge auf der europäischen Ebene sondiert, selektiert und dem Bundestag zuleitet. In der Bundestagsverwaltung befassen sich sechs Referate der aufgewerteten Unterabteilung „PE Europa“ mit unterschiedlichen Aspekten der Europapolitik. Diese institutionellen Reformen wurden durch die Einführung eines umfassenden Informationssystems für europarelevante Dokumente (EuDoX) abgerundet, das einen schnellen und thematisch gebündelten Zugang zu verschiedenen EU-relevanten Vorgängen ermöglicht. Zudem erfasst das Informationssystem Verhandlungsergebnisse aus Brüssel, womit die Informationsbedürfnisse des gesamten Bundestages bedient werden können. Insgesamt stellt die Literatur fest, dass der Deutsche Bundestag heute angesichts der verbesserten Informationslage und der gewachsenen Mitwirkungsmöglichkeiten über deutlich bessere formale und organisatorische Möglichkeiten verfügt, in EU-Angelegenheiten gegenüber der Regierung aktiv zu werden, als das noch vor einigen Jahren der Fall war (Beichelt, 2015; Buzogány & Kropp, 2013b).

4.2 Entscheidungsheuristiken

Wie formelle Regeln oder informelle Kanäle für die Steuerung von europäisierten Fachpolitiken entwickelt und genutzt werden bzw. wie sich Akteure gegebene Ressourcen erschließen, hängt wesentlich von Heuristiken ab. Den durchgeführten Interviews zufolge lösen politische Akteure potentielle Konflikte häufig durch Entscheidungs- und Urteilsheuristiken auf, die komplexe Handlungssituationen vereinfachen und nachvollziehbare „Regieanweisungen" bieten. Solche Faustregeln helfen die durch organisatorische und individuelle Techniken auf politische Akteure einströmende Informationsflut zu filtern, zu priorisieren und zu Entscheidungen zwischen verschiedenen Alternativen zu gelangen (Workman, Jones & Jochim, 2009, p. 79). Welchen Alternativen sich politische Akteure verpflichtet fühlen, ist wiederum wesentlich von ihren parteipolitischen, politikfeldspezifischen und normativen Positionen abhängig. Heuristiken können dabei helfen, zwischen oft inkonsistenten Positionen zu entscheiden. Auf Grundlage der geführten Interviews werden im Folgenden beispielhaft vier typische Heuristiken vorgestellt, die im parlamentarischen Umfeld der deutschen Europapolitik eine Rolle spielen.

Permissiver Konsens und Ignoranz-Heuristik

Die klar dominante Strategie sowohl auf der parlamentarischen als auch auf exekutiver Seite ist der Rückgriff auf die Interpretation der Europäischen Integration im Sinne des „permissiven Konsenses". Die Integration als quasi nicht hinterfragbares „höheres Gut" überwölbt dabei bei fast allen Befragten die sich in den Politikfeldern eventuell ergebenden Konflikte; diese werden meist heruntergespielt. Offensichtlich handelt es sich dabei um eine sog. *Minimalist/Take-the-Best*-Heuristik im Sinne von Gigerenzer (s.o.), bei der nicht alle Aspekte einer Problemlage miteinander verglichen werden: Wird der Integration ein höherer Wert zugesprochen, müssen andere, z. B. politikfeldspezifische Aspekte nicht mehr miteinander verglichen werden. Gleichwohl ist festzustellen, dass die andere Seite der Medaille bei dem Verweis auf den permissiven Konsensus oft die schlichte Ignoranz möglicher Konflikte ist. Wie die lange Zeit passive parlamentarische Kontrolle der Europapolitik der Bundesregierung durch den Bundestag zeigt, kann diese Heuristik durchaus zu suboptimalen Lösungen verleiten und parlamentarische Akteure davon abhalten, bestehende Kontrollmöglichkeiten zu nutzen (Kropp, 2010). Anzumerken ist noch, dass diese Interpretation mit zunehmender Thematisierung der Finanz- und Schuldenkrise im Lauf der Untersuchungsperiode eindeutige Risse bekommen hat. Auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass diese Erkenntnis sich auch in einer Andersbehandlung europäisch initiierter Policies niedergeschlagen hat, wäre es im Sinne der Verfügbarkeitsheuristik durchaus möglich, dass ein plötzlicher Meinungsumschwung die langjährige Ignoranz europäischer Fragen in ihr Gegenteil kehren würde.

Default-Heuristik und Prokrastination

Eine zweite Heuristik, die von Mitgliedern des Bundestags (MdBs) genutzt wird, geht in der Lageanalyse einen Schritt weiter, zeigt aber vom Ergebnis her in die gleiche Richtung. Zwar werden von Fachpolitikern die Relevanz „Europas" und die eventuellen Konflikte zwischen europäischen und nationalen Vorgaben im eigenen Politikfeld

erkannt. Auch die individuellen und organisatorischen Möglichkeiten, die potentiell bereit stehen (s. o. „Strukturen der Informationsverarbeitung"), sind weitgehend bekannt. Allerdings werden die sich durch die Ausweitung des Aktionsradius ins Mehrebenensystem hinein ergebenden Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung als unverhältnismäßig hoch eingeschätzt und es wird im Sinne der *Default*-Heuristik (Azar, 2014) davon abgesehen, weitere Schritte zu unternehmen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Abwägung der Kosten und der potentiellen Möglichkeit, durch zusätzliche Informationsbeschaffung Einfluss auf die Entscheidung zu haben. Aus Sicht eines Arbeitsparlaments scheint dies eine durchaus schlüssige Strategie zu sein, denn warum sollten sich Abgeordnete Materien widmen, die sie ohnedies kaum beeinflussen können? In den meisten Fällen geht die Nutzung dieser Heuristik allerdings auch mit der (Selbst-)Wahrnehmung von individueller oder kollektiver Prokrastination einher und wird mit Zeit- und Ressourcenknappheit begründet, während die grundsätzliche Notwendigkeit des Eingreifens oft bejaht wird.

Arbeits- und Gewaltenteilungsheuristik

Eine dritte Heuristik, die sowohl von parlamentarischen als auch von exekutiven Akteuren genutzt wird, verweist entweder auf die im Gewaltteilungsgrundsatz festgelegte Arbeitsteilung zwischen den Gewalten oder bezieht sich auf die innerorganisatorische Arbeitsteilung innerhalb der Legislative, und zwar einerseits zwischen den Fachausschüssen, andererseits aber auch zwischen Oppositions- und Regierungsfraktionen. Diese Heuristik geht im Prinzip davon aus, dass die Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung auch im europäischen Kontext auf klaren Richtlinien beruht – und zementiert damit gleichwohl eine institutionell abgesicherte „Nichtzuständigkeit" der Abgeordneten. Dies wiederum führt dazu, dass diesen in europäisierten Fachpolitiken von Ministerialbürokraten nicht die gleiche Rolle (z. B. als Fachexperten) oder nicht im gleichen Umfang zugewiesen wird, wie das in nationalen Politiken der Fall ist. Mitunter kann das zu der unter den MdBs verbreiteten Ansicht verleiten, dass es vor allem die Mitglieder des EU-Ausschusses sind, die für europäische Themen zuständig sind. Dabei scheint es eine Dichotomie zwischen den Mitgliedern des EU-Ausschusses, die als „Europapolitiker" vor allem integrationspolitische Aspekte verfolgen, und den Fachpolitikern zu geben, die sich in den Fachausschüssen des Bundestages vornehmlich nationalen Materien widmen.

Hierarchie und die Follow-the-Majority-Heuristik

Eine vierte Heuristik, die von parlamentarischen Akteuren bei der Lösung europapolitisch relevanter Konflikten genutzt wird, ist der Rückgriff auf Hierarchie als Ordnungsprinzip. Für die in der Ministerialverwaltung tätigen Akteure ist die Befolgung der Hierarchie der Normalfall, auch sind hier aufgrund der klareren Aufgabenzuschreibung weniger komplexe Entscheidungsheuristiken notwendig (Busenitz & Barney, 1997). In den Fraktionen wird im Normalfall auf der Ebene der fachpolitischen Arbeitsgruppen der Fraktionen durch negative Koordination entschieden; erst im Konfliktfall wird die nächste Ebene dazugezogen. Vor allem im Fall der kleineren Oppositionsparteien bleibt allerdings danach oft noch parteiinterner Dissens bestehen; auch die abweichenden Abstimmungen der Regierungsfraktionen bei der Euro-Rettung zeigten, dass dabei neben fachpolitischer Expertise die Abhängigkeit der Abgeordneten von

der Fraktionsführung eine Rolle spielen (Wimmel, 2013). Der Großteil der die Fraktionsdisziplin verletzenden Abweichler in den Regierungsfraktionen waren direkt gewählte Abgeordnete – i. S. der Neuen Erwartungstheorie kann dieses Verhalten durchaus mit der höheren Risikoneigung dieser Gruppe erklärt werden. Der übergroße Teil der Abgeordneten hielt sich allerdings trotz der vielfach geäußerten Skepsis gegenüber verschiedenen Euro-Rettungsaktionen an die Fraktionsdisziplin und befolgte damit die *Follow-the-Majority*-Heuristik (Hertwig & Herzog, 2009).

Die hier beispielhaft vorgestellten vier Heuristiken gehören zu den Entscheidungshilfen bzw. -routinen, welche europapolitische Akteure erst in die Lage versetzen, die oft widersprüchlichen Informationen und eigene Prädispositionen in handlungsrelevantes Wissen zu transformieren und auf dieser Grundlage eigene Interessen zu verfolgen. Trotz der Betonung individueller Entscheidungsstrategien zeigt die Forschung über Heuristiken, dass individuelle und kollektive *Biases* durch institutionelle Arrangements verstärkt oder aber auch abgemildert werden können. Die Neue Erwartungstheorie geht dann von negativen Entwicklungen aus, wenn kognitive *Biases* mit einer Gruppenwahrnehmung von relativem Verlust zusammentreffen. Andererseits zeigen Arbeiten aus der Experimentalpsychologie, dass durch kollektives Entscheiden sehr wohl bessere Entscheidungen erzielt werden (Reimer & Katsikopoulos, 2004). Dabei besteht für Kahneman (2013, p. 418) der wichtigste Vorteil von Organisationen in der Fähigkeit, sogenannte System-1-*Biases* von Einzelentscheidern abbremsen zu können und auch insgesamt den Entscheidungsprozess verlangsamen zu können. Die Funktion von Organisationen besteht unter anderem auch darin, die Akteure selbst auf den ihren Entscheidungen innewohnenden *Bias* hinzuweisen sowie ein gemeinsames Verständnis für dessen Gründe zu entwickeln. Mit der Entwicklung neuer Strukturen der Informationsverarbeitung hat der Bundestag auch diesen Weg beschritten (Buzogány & Kropp, 2013a). Allerdings warnen die Erkenntnisse aus der kognitiven Entscheidungsforschung auch vor den potentiellen Fallstricken, welche ein schlichtes „Mehr“ an Information erzeugen kann. Entgegen dem rationalistischen Reflex, der immer mehr Information und Analysen für eine immer komplexer werdende Entscheidungsfindung verlangt, geht diese davon aus, dass dabei Selektions- und Filterprozesse vorgeschaltet werden müssen, um brauchbare Ergebnisse zu produzieren.

5 Fazit

Der Beitrag diskutierte zentrale Entwicklungslinien der Forschungstradition zu Heuristiken und bot eine Übersicht der politikwissenschaftlichen Rezeption dieser Arbeiten. Anhand eines Fallbeispiels aus dem Grenzgebiet der Europa- und Regierungsforschung wurde illustriert, wie die dargestellte Literatur zu Heuristiken mit einigem Mehrwert angewendet werden kann. Im Fall der europapolitischen Kontrolle der Regierung und der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament hat die Forschung vor allem institutionell argumentiert und dabei auf formale Kontrollrechte oder auf die Interessen von Regierungs- und Oppositionsparteien fokussiert (Hansen & Scholl, 2002). Auch wenn es bereits zahlreiche Hinweise auf Einflussfaktoren auf der individuellen Ebene gab, etwa aus der Rollenforschung (Wessels, 2005), wurden diese kaum systematisch in die Regierungsforschung integriert (siehe auch Kropp, Buche & Buzogány, 2011).

Die hier skizzierte kognitionswissenschaftliche Perspektive bietet die Möglichkeit, auch kognitive Elemente aufzunehmen und somit einen Schritt in Richtung der Mikrofundierung solcher Analysen zu machen. Im vorliegenden Beitrag wurden dabei beispielhaft vier Heuristiken genannt, die von parlamentarischen und teilweise von exekutiven Akteuren angewendet worden sind. In ihrer Gesamtheit machen diese Heuristiken und vielmehr noch die daraus resultierenden *Biases* deutlich, warum die institutionellen Kontrollmöglichkeiten, welche parlamentarische Akteure bereits lange besaßen, bisher kaum ausgeschöpft wurden. Deutlich wurde allerdings auch, dass das Forschungsprogramm zu Heuristiken keineswegs „omnipotent" (Gavetti & Levinthal, 2000) ist. Wichtige Fragen, wie etwa nach den Auswahlkriterien spezifischer Heuristiken bleiben bislang unbeantwortet. Für die politikwissenschaftliche Anwendung im engerem Sinne stehen vor allem noch weitere konzeptionelle Überlegungen aus, die kognitionswissenschaftliche Erkenntnisse mit traditionellen, meist neo-institutionalistischen Ansätzen miteinander in Dialog zu bringen vermögen.

Anmerkung

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Das weibliche Genus ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

Anders, Lisa H. (2018). Europäische Integration als Ausdruck einer Strategie zur Ausweitung exekutiver Handlungsspielräume? *Zeitschrift für Politikwissenschaft, 28*(3), 343-357.

Auel, Katrin, Rozenberg, Olivier, Tacea, Angela, Hefftler, Claudia, Neuhold, Christine, Rozenberg, Olivier, & Smith, Julie. (2015). Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union. Houndsmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Axelrod, Robert, & Hamilton, William D. (1981). The evolution of cooperation. *Science, 211*(4489), 1390-1396.

Azar, Ofer H. (2014). The default heuristic in strategic decision making: When is it optimal to choose the default without investing in information search? *Journal of Business Research, 67*(8), 1744-1748.

Beichelt, Timm. (2015). Auf dem Wege zur europäischen Gewaltenverschränkung: der Deutsche Bundestag während der Eurozonenkrise. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 778-794.

Bellur, Saraswathi, & Sundar, Shyam. (2014). How Can We Tell When a Heuristic Has Been Used? Design and Analysis Strategies for Capturing the Operation of Heuristics. *Communication Methods and Measures, 8*(2), 116-137.

Bendor, Jonathan. (2003). Herbert A. Simon: A Political Scientist. *Annual Review of Political Science, 6*(1), 433-471.

Berggren, Niclas. (2012). Time for behavioral political economy? An analysis of articles in behavioral economics. *The Review of Austrian Economics, 25*(3), 199-221. doi:10.1007/s11138-011-0159-z

Bianco, William. (1997). Reliable source or usual suspects? Cue-taking, information transmission, and legislative committees. *The Journal of Politics, 59*(03), 913-924.

Bingham, Christopher B., & Eisenhardt, Kathleen M. (2011). Rational heuristics: the 'simple rules' that strategists learn from process experience. *Strategic Management Journal, 32*(13), 1437-1464. doi:10.1002/smj.965

Bornemann, Basil, & Smeddinck, Ulrich. (2016). Anstößiges Anstoßen? – Kritische Beobachtungen zur „Nudging "-Diskussion im deutschen Kontext. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 47*(2), 437-459.

Boudreau, Cheryl. (2009). Closing the gap: When do cues eliminate differences between sophisticated and unsophisticated citizens? *The Journal of Politics, 71*(03), 964-976.

Bougher, Lori D. (2012). The case for metaphor in political reasoning and cognition. *Political Psychology, 33*(1), 145-163.

Brandstätter, Eduard, Hertwig, Ralph, & Gußmack, Manuela. (2010). Entscheiden unter Risiko: Von Bernoulli zu kognitiven Heuristiken. In Joachim Behnke, Thomas Bräuninger, & Susumu Shikano (Eds.), *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie* (pp. 101-123): VS Verlag.

Busenitz, Lowell W, & Barney, Jay B. (1997). Differences between entrepreneurs and managers in large organizations: Biases and heuristics in strategic decision-making. *Journal of Business Venturing, 12*(1), 9-30.

Buzogány, Aron, & Häsing, Jens R. (2018). Explaining subnational parliamentary scrutiny powers: A fuzzy-set analysis of German Landtage. *Regional & Federal Studies, 28*(5), 547-574.

Buzogány, Aron, & Kropp, Sabine. (2013a). Der Deutsche Bundestag im „Tal der Ahnungslosen"? Fachliche Expertise und die Europäisierung von Wissensbeziehungen zwischen Abgeordneten und Ministerialbeamten. *dms – der moderne staat, 8*, 161-182.

Buzogány, Aron, & Kropp, Sabine. (2013b). Sisyphos und der Marmorblock: Parlament und Expertise in Zeiten der Eurokrise. *Zeitschrift für Politikberatung – Policy Advice and Political Consulting, 6*(1), 3-14.

Buzogány, Aron, & Stuchlík, Andrej. (2012). Subsidiarität und parlamentarische Mitsprache. Nationale Legislativen nach Lissabon. *Zeitschrift für Parlamentsfragen, 43*(2), 356-377.

Converse, Philip E. (1964). Nature of Belief Systems in Mass Publics *Ideology and Dicontent* (pp. 206-261). New York: Free Press.

Demaj, Labinot. (2017). What can performance information do to legislators? A budget-decision experiment with legislators. *Public Administration Review, 77*(3), 366-379.

Dieckmann, Anja, & Martignon, Laura. (2004). Einfache Heuristiken für gute Entscheidungen. In Rudolf Fisch & Dieter Beck (Eds.), *Komplexitätsmanagement. Methoden zum Umgang mit komplexen Aufgabenstellungen in Wirtschaft, Regierung und Verwaltung* (pp. 35-54). Wiesbaden.

Dobelli, Rolf. (2011). *Die Kunst des klaren Denkens: 52 Denkfehler, die Sie besser anderen überlassen*: Carl Hanser Verlag.

Dyson, Stephen Benedict, & Preston, Thomas. (2006). Individual characteristics of political leaders and the use of analogy in foreign policy decision making. *Political Psychology, 27*(2), 265-288.

Elmelund-Præstekær, Christian, & Emmenegger, Patrick. (2013). Strategic Re-framing as a Vote Winner: Why Vote-seeking Governments Pursue Unpopular Reforms. *Scandinavian Political Studies, 36*(1), 23-42.

Fiedler, Klaus, & Schmidt, Jeanette. (1995). Heuristics. In Tony Manstead (Ed.), *The Blackwell encyclopedia of social psychology* (pp. 296-300). London: Blackwell.

Frank, Cornelia, Schoen, Harald, & Faas, Thorsten. (2015). *Politische Psychologie: PVS Sonderheft 50*. Baden-Baden: Nomos.

Gabriel, Oscar W., & Maier, Jürgen. (2009). Politische Soziologie in Deutschland – Forschungsfelder, Analyseperspektiven, ausgewählte empirische Befunde. *Politische Vierteljahresschrift, 50*(3), 506-538. doi:10.1007/s11615-009-0146-1

García, María José Roa. (2013). Financial education and behavioral finance: new insights into the role of information in financial decisions. *Journal of Economic Surveys, 27*(2), 297-315.

Gavetti, Giovanni, & Levinthal, Daniel. (2000). Looking forward and looking backward: Cognitive and experiential search. *Administrative science quarterly, 45*(1), 113-137.

Geva, Nehemia, & Mintz, Alex. (1997). *Decisionmaking on war and peace: The cognitive-rational debate*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Gigerenzer, Gerd. (2007). *Gut feelings: The intelligence of the unconscious*: Penguin.

Gigerenzer, Gerd. (2008a). *Rationality for mortals: How people cope with uncertainty*. Oxford: Oxford University Press.

Gigerenzer, Gerd. (2008b). Why heuristics work. *Perspectives on psychological science, 3*(1), 20-29.

Gigerenzer, Gerd. (2014). *Risk savvy: How to make good decisions*. London: Penguin.

Gigerenzer, Gerd, & Brighton, Henry. (2009). Homo Heuristicus: Why Biased Minds Make Better Inferences. *Topics in Cognitive Science, 1*(1), 107-143.

Gigerenzer, Gerd, & Engel, Christoph. (2006). *Heuristics and the law*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Gigerenzer, Gerd, & Gaissmaier, Wolfgang. (2006). Denken und Urteilen unter Unsicherheit. Die Rolle kognitiver Heuristiken. In Joachim Funke, Niels Birbaumer, Dieter Frey, Julius Kuhl, Wolfgang Schneider, & Ralf Schwarzer (Eds.), *Theorie und Forschung/Kognition/Denken und Problemlösen* (pp. 529-577). Göttingen: Hogrefe Verlag.

Gigerenzer, Gerd, & Gaissmaier, Wolfgang. (2006). Denken und Urteilen unter Unsicherheit. Die Rolle kognitiver Heuristiken. In Joachim Funke, Niels Birbaumer, Dieter Frey, Julius Kuhl, Wolfgang Schneider, & Ralf Schwarzer (Hrsg.), *Theorie und Forschung/Kognition/Denken und Problemlösen* (S. 529-577). Göttingen: Hogrefe Verlag.

Gigerenzer, Gerd, & Gaissmaier, Wolfgang. (2011). Heuristic decision making. *Annual Review of Psychology, 62*, 451-482.

Gigerenzer, Gerd, & Goldstein, Daniel G. (1996). Reasoning the fast and frugal way: models of bounded rationality. *Psychological review, 103*(4), 650-669.

Gilovich, Thomas D, & Griffin, Dale W. (2010). Judgment and decision making. In D Fiske, D. Gilbert, & G. Lindzey (Eds.), *Handbook of social psychology* (pp. 542-588). Hoboken: Wiley.

Gouin, Rodolphe, & Harguindéguy, Jean-Baptiste Paul. (2012). The Uses of Cognition in Policy Analysis: A First Appraisal. *Journal of Public Administration and Governance, 2*(1), 1-20.

Green, Donald P, & Shapiro, Ian. (1994). *Pathologies of rational choice theory: A critique of applications in political science*: Cambridge University Press.

Haas, Mark L. (2001). Prospect Theory and the Cuban Missile Crisis. *International Studies Quarterly, 45*(2), 241-270.

Hafner-Burton, Emilie, Haggard, Stephan, Lake, David A, & Victor, David G. (2017). The behavioral revolution and international relations. *International Organization, 71*(S1), 1-31.

Hafner-Burton, Emilie, Hughes, Alex, & Victor, David G. (2013). The cognitive revolution and the political psychology of elite decision making. *Perspectives on Politics, 11*(02), 368-386.

Hajer, Maarten A., & Wagenaar, Hendrik. (2004). *Deliberative policy analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Halpern, David. (2016). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*. London: Random House.

Hansen, Troels B., & Scholl, Bruno. (2002). Europeanisation and Domestic Parliamentary Adaptation – A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons. *European Integration online Papers, 6*.

Häsing, Jens, & Buzogány, Aron. (2018). Parteien und Europäisierung in Deutschland. In Lisa H. Anders, Henrik Scheller, & Thomas Tuntschew (Eds.), *Parteien und die Politisierung der Europäischen Union* (pp. 313-334). Wiesbaden: Springer.

Hertwig, Ralph, & Herzog, Stefan M. (2009). Fast and frugal heuristics: tools of social rationality. *Social Cognition, 27*(5), 661-698.

Heß, Moritz, von Scheve, Christian, Schupp, Jürgen, & Wagner, Gert G. (2013). Volksvertreter sind risikofreudiger als das Volk. *DIW-Wochenbericht, 80*(10), 17-21.

James, Thomas E., & Jorgensen, Paul D. (2009). Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational question. *Policy Studies Journal, 37*(1), 141-162.

Jobert, Bruno. (1989). The Normative Frameworks of Public Policy. *Political Studies, 37*(3), 376-386.

Jones, Bryan D. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science, 2*(1), 297-319.

Jones, Bryan D. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decisional foundation of collective choice. *Policy Sciences, 35*(3), 269-280.

Jones, Bryan D., & Baumgartner, Frank R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*: University of Chicago Press.

Jones, Bryan D., & Thomas, Herschel. (2012). Bounded rationality and public policy decision-making. In Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, & Xun Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 291-304). London: Routledge.

Kahneman, Daniel. (2003). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *American economic review*, 1449-1475.

Kahneman, Daniel. (2013). *Thinking, fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases* Cambridge*:* Cambridge University Press.

Kahneman, Daniel, Knetsch, Jack L, & Thaler, Richard H. (1991). Anomalies: The endowment effect, loss aversion, and status quo bias. *The journal of economic perspectives*, 193-206.

Kahneman, Daniel, Lovallo, Dan, & Sibony, Olivier. (2011). Before you make that big decision. *Harvard Business Review, 89*(6), 50-60.

Kahneman, Daniel, & Tversky, Amos (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the Econometric Society, 47*(2), 263-291.

Kaiser, Walter R. (2012). *Entscheidend: Psychologie und Technik besserer Entscheidungen*: BoD–Books on Demand.

Kanwisher, Nancy. (1989). Cognitive heuristics and American security policy. *Journal of Conflict Resolution, 33*(4), 652-675.

Kelman, Mark. (2011). *The heuristics debate* Oxford: Oxford University Press.

Kelman, Mark. (2013). Moral realism and the heuristics debate. *Journal of Legal Analysis, 5*(2), 339-397.

Kingdon, John W. (2002). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (Longman Classics Edition)*: Longman Publishing Group.

Klein, Markus, & Rosar, Ulrich. (2013). Pretty Politicians: Die physische Attraktivität von Spitzenkandidaten, ihr Einfluss bei Wahlen und die These der Personalisierung des Wahlverhaltens *Koalitionen, Kandidaten, Kommunikation* (pp. 149-170): Springer.

Korobkin, Russell B, & Ulen, Thomas S. (2000). Law and behavioral science: Removing the rationality assumption from law and economics. *California Law Review*, 1051-1144.

Krehbiel, Keith. (1992). *Information and legislative organization*. Minnesota: University of Michigan Press.

Kropp, Sabine. (2010). German Parliamentary Party Groups in Europeanised Policymaking – Awakening from the Sleep? Institutions and Heuristics as MPs' Resources. *German Politics, 19*(2), 123-147.

Kropp, Sabine, Buche, Jonas, & Buzogány, Aron. (2011). Parlamentarisch-exekutive Steuerung in europäisierten Fachpolitiken – ein Blick auf die Mikroebene. In Gabriele Abels & Annegret Eppler (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?: Funktion von Parlamenten im politischen System der EU* (S. 227-240). Baden-Baden: Nomos.

Kropp, Sabine, & Buzogány, Aron. (2016). Europäisierung informaler Regierungskontrolle. Informationsgewinnung im deutschen, schwedischen und ungarischen Parlament. *Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26*(1), 215-230.

Kropp, Sabine, Buzogány, Aron, & Buche, Jonas. (2012). Von den Schwierigkeiten, Zusammengehöriges zu vereinen – Nationale Parlamente und Exekutiven als Gegenstand der Europäisierungsforschung. *Politische Vierteljahresschrift, 53*(1), 109-134.

Kuklinski, James H. (2002). *Thinking about political psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kuklinski, James H, & Quirk, Paul J. (2000). Reconsidering the rational public: Cognition, heuristics, and mass opinion. In Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, & Samuel Popkin (Eds.), *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality* (pp. 153-182).

Lau, Richard R. (2003). Models of Decision-Making. In D.O. Sears, L. Huddy, & R. Jervis (Eds.), *Oxford Handbook of Political Psychology* (pp. 19-59). Oxford: Oxford University Press.

Lau, Richard R, Andersen, David J, & Redlawsk, David P. (2008). An exploration of correct voting in recent US presidential elections. *American Journal of Political Science, 52*(2), 395-411.

Lau, Richard R, & Heldman, Caroline. (2009). Self-interest, symbolic attitudes, and support for public policy: A multilevel analysis. *Political Psychology, 30*(4), 513-537.

Lau, Richard R, & Redlawsk, David P. (2001). Advantages and disadvantages of cognitive heuristics in political decision making. *American Journal of Political Science*, 951-971.

Lepenies, Robert, MacKay, Kathryn, & Quigley, Muireann. (2018). Three challenges for behavioural science and policy: the empirical, the normative and the political. *Behavioural Public Policy, 2*(2), 174-182.

Levy, Jack S. (1997). Prospect theory, rational choice, and international relations. *International Studies Quarterly, 41*(1), 87-112.

Levy, Jack S. (2003). Political psychology and foreign policy. In David O. Sears, Leonie Huddy, & Robert Jervis (Eds.), *Oxford handbook of political psychology* (pp. 253-284). New York, NY: Oxford University Press.

Lindberg, Leon N., & Scheingold, Stuart A. (1970). *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*: Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.

Linde, Jona, & Vis, Barbara. (2017). Do politicians take risks like the rest of us? An experimental test of prospect theory under MPs. *Political Psychology, 38*(1), 101-117.

Lodge, Martin, & Wegrich, Kai. (2016). The rationality paradox of nudge: Rational tools of government in a world of bounded rationality. *Law & Policy, 38*(3), 250-267.

Maitland, Elizabeth, & Sammartino, André. (2015). Decision making and uncertainty: The role of heuristics and experience in assessing a politically hazardous environment. *Strategic Management Journal, 36*(10), 1554-1578.

McCubbins, Mathew D, & Turner, Mark. (2012). Going Cognitive: Tools for Rebuilding the Social Sciences. In Ron Sun (Ed.), *Grounding Social Sciences in Cognitive Sciences* (pp. 387-414).

McDermott, Rose. (2001). *Risk-taking in international politics: Prospect theory in American foreign policy* Minnesota: University of Michigan Press.

McDermott, Rose (2004). Prospect theory in political science: Gains and losses from the first decade. *Political Psychology, 25*(2), 289-312.

McDermott, Rose, & Cowden, J. (1999). Hit or Miss: Sociocognitive Approach to Decisionmaking. *International Studies Review, 1*(1), 123-125.

McGraw, Kathleen. M. (2000). Contributions of the cognitive approach to political psychology. *Political Psychology, 21*(4), 805-832.

McGuire, William J. (2004). The Poly-Psy Relationship: Three Phases of a Long Affair. In John T. Jost & Jim Sidanius (Eds.), *Political psychology: Key readings in social psychology.* (pp. 22-31).

Mercer, Jonathan. (2005). Prospect theory and political science. *Annual Review of Political Science, 8(1)*, 1-21.

Miler, Kristina C. (2010). *Constituency Representation in Congress: The View from Capitol Hill*: Cambridge University Press.

Mintz, Alex. (2004). How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective. *Journal of conflict resolution, 48*(1), 3-13.

Mintz, Alex. (2007). Why Behavioral IR? . *International Studies Review, 9*(1), 157-162.

Muller, Pierre. (1995). Les Politiques Publiques comme Construction d'un Rapport au Monde *La construction du sens dans les politiques publiques*. Paris: Ed. l'Harmattan.

Muller, Pierre. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique, 50*(2), 189-208.

Münch, Sybille. (2015). *Interpretative Policy-Analyse: Eine Einführung* Wiesbaden: VS Verlag.

Norman, Emma R, & Delfin, Rafael. (2012). Wizards under uncertainty: Cognitive biases, threat assessment, and misjudgments in policy making. *Politics & Policy, 40*(3), 369-402.

Oliver, David, & Roos, Johan. (2005). Decision-making in high-velocity environments: The importance of guiding principles. *Organization Studies, 26*(6), 889-913.

Oppermann, Kai. (2014). Delineating the Scope Conditions of the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making: The Noncompensatory Principle and the Domestic Salience of Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis, 10*(1), 23-41.

Perla, Héctor. (2011). Explaining public support for the use of military force: the impact of reference point framing and prospective decision making. *International Organization, 65*(01), 139-167.

Persad, Govind. (2014). When, and How, Should Cognitive Bias Matter to Law? *Law & Inequality., 32*, 31-169.

Preston, Thomas, & t Hart, Paul. (1999). Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory. *Political Psychology, 20*(1), 49-98.

Rauh, Christian. (2015). Communicating supranational governance? The salience of EU affairs in the German Bundestag, 1991-2013. *European Union Politics, 16*(1), 116-138.

Redlawsk, David P. (2002). Hot Cognition or Cool Consideration? Testing the Effects of Motivated Reasoning on Political Decision Making. *The Journal of Politics, 64*(4), 1021-1044.

Redlawsk, David P., & Lau, Richard R. (2012). Behavioral Decision Making. In Leonie Huddy, David O. Sears, & Jack S. Levy (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology* (pp. 130-164). Oxford: Oxford University Press.

Reimer, Torsten, Hoffrage, Ulrich, & Katsikopoulos, Konstantinos. (2007). Entscheidungsheuristiken in Gruppen. NeuroPsychoEconomics – Forschung. *NeuroPsychoEconomics, 2*(1), 7-29.

Reimer, Torsten, & Katsikopoulos, Konstantinos V. (2004). The use of recognition in group decision-making. *Cognitive Science, 28*(6), 1009-1029.

Sabatier, Paul. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences, 21*(2), 129-168.

Schlager, Edella. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences, 28*(3), 243-270.

Schoen, Harald. (2006). Der demokratische Musterbürger als Normalfall? Kognitionspsychologische Einblicke in die black box politischer Meinungsbildung. *Politische Vierteljahresschrift, 47*(1), 89-101.

Shafir, Eldar. (1992). Prospect theory and political analysis: A psychological perspective. *Political Psychology*, 311-322.

Sheffer, Lior, & Loewen, Peter. (2017). Electoral Confidence, Overconfidence, and Risky Behavior: Evidence from a Study with Elected Politicians. *Political Behavior, 41*(1), 31-51.

Sheffer, Lior, Loewen, Peter John, Soroka, Stuart, Walgrave, Stefaan, & Sheafer, Tamir. (2018). Nonrepresentative representatives: an experimental study of the decision making of elected politicians. *American Political Science Review, 112*(2), 302-321.

Simon, Herbert Alexander. (1997). *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason*. Cambridge: MIT press.

Sniderman, Paul. M., Brody, Richard. A., & Tetlock, Philip. (1993). *Reasoning and choice: Explorations in political psychology*: Cambridge: Cambridge University Press.

Strassheim, Holger, Jung, Arlena, & Korinek, Rebecca-Lea. (2015). Reframing expertise: The rise of behavioural insights and interventions in public policy. In Ariane Berthoin Antal, Michael Hutter, & David Stark (Eds.), *Moments of valuation. Exploring sites of dissonance* (pp. 249-268). Oxford: Oxford University Press.

Strassheim, Holger, & Korinek, Rebecca-Lea. (2016). Cultivating 'Nudge': Behavioural Governance in the UK. In Jan-Peter Voß & Richard Freeman (Eds.), *Knowing Governance: The Epistemic Construction of Political Order* (pp. 107-126). London: Palgrave Macmillan UK.

Surel, Yves. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy, 7*(3), 495-512.

Todd, Peter M, & Gigerenzer, Gerd. (2003). Bounding rationality to the world. *Journal of Economic Psychology, 24*(2), 143-165.

Tetlock, Philipp. (2000). Coping with trade-offs: Psychological constraints and political implications. In Arthur Lupia, Samuel L. Popkin, & P McCubbins (Eds.), *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality* (pp. 239-263). Cambridge: Cambridge University Press.

Thaler, Richard H., & Sunstein, Cass R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven: Yale University Press.

Thomas, Tobias, Heß, Moritz, & Wagner, Gert G. (2017). Reluctant to reform? A note on risk-loving politicians and bureaucrats. *Review of Economics, 68*(3), 167-179.

Tversky, Amos, & Kahneman, Daniel. (1974). Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science, 185*(4157), 1124-1131.

Vis, Barbara. (2011). Prospect theory and political decision making. *Political Studies Review, 9*(3), 334-343.

Walgrave, Stefaan, & Dejaeghere, Yves. (2017). Surviving information overload: How elite politicians select information. *Governance, 30*(2), 229-244.
Weldon, Steven, & Schmitt, Hermann. (2014). European Integration and Party Competition in German Federal Elections. *German Politics & Society, 32*(2), 54-69.
Wenzelburger, Georg. (2014). Blame avoidance, electoral punishment and the perceptions of risk. *Journal of European Social Policy, 24*(1), 80-91.
Wessels, Bernhard. (2005). Roles and Orientations of Members of Parliament in the EU Context. *Congruence or Difference? Europeanisation or Not, 11*(3-4), 446-465.
Weyland, Kurt. (2005). Theories of policy diffusion: lessons from Latin American pension reform. *World Politics, 57*(2), 262-295.
Weyland, Kurt. (2008). Toward a new theory of institutional change. *World Politics, 60*(2), 281-314.
Wilson, Rick. (2011). The Contribution of Behavioural Economics to Political Science. *Annual Review of Political Science, 14*, 201-223.
Wimmel, Andreas. (2013). Fachliche Expertise und abweichendes Verhalten bei Abstimmungen zur Euro-Krise im Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Politikberatung – Policy Advice and Political Consulting, 6*(3-4), 125-136.
Wimmel, Andreas. (2016). Verhandeln im Schatten von Vetomacht: Der Einfluss der Opposition im Bundestag auf die Euro-Rettungspolitik. *Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26*(1), 195-214.
Windwehr, Jana, & Wäschle, Manuel. (2017). Mehr, weniger, anders? Europäisierung und Europäisierungsforschung im Zeichen von Dauerkrise und Neuem Intergouvernementalismus. *Integration, 40*(4), 295-307.
Winzen, Thomas. (2017). *Constitutional Preferences and Parliamentary Reform: Explaining National Parliaments' Adaptation to European Integration*: Oxford University Press.
Wolff, Johanna. (2015). Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht. *Rechtswissenschaft, 6*(2), 194-222.
Workman, Samuel, Jones, Bryan D., & Jochim, Ashley E. (2009). Information Processing and Policy Dynamics. *Policy Studies Journal, 37*(1), 75-92.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Aron Buzogány, Gastprofessor, Freie Universität Berlin, Arbeitsstelle Europäische Integration, und Universität für Bodenkultur Wien, Institut für Wald-, Umwelt- und Ressourcenpolitik, Feistmantelstraße 4, 1180 Wien
E-Mail: aron.buzogany@boku.ac.at

Christoph Nitze, Moritz Ansmann

„Context matters!" – Eine empirische Analyse der strukturellen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen zwischen Staat und Privaten in der inneren Sicherheit

Zusammenfassung
Angesichts neuer komplexer Bedrohungslagen hat sich mit der Lösungsformel der „vernetzten Sicherheit" die Überzeugung durchgesetzt, dass neben staatlichen auch private Akteure in die Gewährleistung der inneren Sicherheit eingebunden werden müssen. Ausdruck findet dies in der zunehmenden Verbreitung vertraglicher Auslagerungen von Sicherheitsleistungen. Damit einhergehende Probleme werden jedoch häufig ausgeblendet. Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag empirisch die Frage, vor welchen strukturellen Herausforderungen vertragliche Kooperationen von Sicherheitsbehörden mit privaten Sicherheitsdienstleistern stehen. Mittels qualitativer Fallstudienanalysen werden dabei folgende Kontextspezifika des Aufgabenfeldes „Innere Sicherheit" explorativ hergeleitet und deren Folgen für die Kooperationspraxis analysiert: (1) Hoher Problemdruck, (2) Funktionale Intransparenz, (3) Geringe Fehlertoleranz, (4) Defizitäre Leistungserfassung und (5) Komplexe Netzwerkstrukturen. Die Studie liefert Anregungen für weitergehende Analysen über Herausforderungen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit sowie praxisrelevante Erkenntnisse über die Hintergründe systemisch bedingter Problemkonstellationen. Gleichzeitig verdeutlicht sie, wie unerlässlich politikfeldspezifische Kontextualisierungen für das Verständnis öffentlich-privater Kooperationen sind.

Schlagworte: Sicherheitspolitik; Security Governance; Auslagerung; Contracting Out; Öffentlich-private Kooperationen

Abstract
„Context matters!" – An empirical analysis of structural challenges of public-private cooperations in internal security
In view of new complex security threats, the paradigm of "networked security" has established the idea that both state and private sector actors must be involved in ensuring internal security. This is reflected in an increasing diffusion of cooperations between public sector organisations and private security services. This article deals with the challenges of cooperation practices in internal security. It shows empirically that structural characteristics of this field pose specific challenges to cooperation beyond the general problems of public-private partnerships. By doing so, it is stressed how important it is to take the specific contexts of public-private partnerships into account. For practitioners, the study provides important insights into the background of recurring problems of public-private cooperations in internal security.

Keywords: Security policy; Internal Security; Security Governance; Privatization; Public Private Partnerships

1 Einleitung[1]

Neue Bedrohungslagen durch Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Cyber-Angriffe sowie gestiegene gesellschaftliche Bedürfnisse führen Sicherheitsbehörden in Bund, Ländern und Kommunen zunehmend an die Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit. In Anbetracht dessen hat sich mit der Lösungsformel der „vernetzten Sicherheit" die Vorstellung etabliert, dass neben staatlichen auch nicht-staatliche Akteure in die Gewährleistung innerer Sicherheit eingebunden werden müssen (Stegmaier & Feltes, 2008). Hauptprofiteure dieser Entwicklung sind private Sicherheitsdienstleister, zu deren Umsatzwachstum der vergangenen Jahre der öffentliche Sektor einen wesentlichen Beitrag leistete. Beispiele wie die private Bewachung von Flüchtlingsunterkünften, die Teilprivatisierung von Justizvollzugsanstalten oder gemeinsame Streifengänge im öffentlichen Nahverkehr verdeutlichen, dass der Staat auf vielfältige Weise vertragliche Kooperationen mit Unternehmen aus dem Dienstleistungsspektrum der privaten Sicherheitswirtschaft eingeht (Daase & Deitelhoff, 2013).[2] Wenngleich sich die öffentliche Hand hierdurch Kosteneinsparungen und Effizienz- bzw. Synergiegewinne verspricht, stehen Behörden der Zusammenarbeit mit Sicherheitsdienstleistern bisweilen zurückhaltend gegenüber. Diese Skepsis scheint angesichts der Vielzahl öffentlich gewordener Skandale auch nicht unbegründet. Im Rahmen der medialen Berichterstattung über das Fehlverhalten von Dienstleistern wird allerdings fast schon reflexhaft einseitig auf deren Qualifikationsdefizite verwiesen. Wenngleich das Ausbildungsniveau der privat Beschäftigten zweifelsohne von zentraler Bedeutung ist, greift diese monokausale Erklärung in der Regel zu kurz.

Von dieser Annahme ausgehend versucht der vorliegende Beitrag eine alternative Antwort auf die Frage zu geben, warum vertragsbasierte Kooperationen in der inneren Sicherheit besonders problemanfällig sind. Die Ausgangsthese hierzu lautet, dass spezifische Merkmale des besagten Aufgabenfeldes die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsakteuren vor besondere strukturelle Herausforderungen stellen. Um dies empirisch zu untersuchen, werden unter Rückgriff auf in Fallstudienanalysen gewonnene Interviewdaten explorativ verschiedene sektorspezifische Problemkonstellationen herausgearbeitet und in ihren Folgen analysiert. Denn auch wenn vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit eine zunehmende Verbreitung erfahren (Daase & Deitelhoff, 2013), steht eine empirische Anwendung des allgemeinen Forschungsstandes zu deren Erfolgsfaktoren und Herausforderungen auf dieses spezifische Politikfeld noch aus – und das, obwohl in der Übertragung von Aufgaben an private Akteure in diesem Feld ein „qualitativ anderer Vorgang" (van den Brink & Kaiser, 2007, S. 5) gesehen wird als in analogen Privatisierungsentwicklungen in anderen Politikfeldern. Die daraus resultierende Aufmerksamkeit führt bislang jedoch vor allem zu einer normativen Einordnung der Rechtmäßigkeit, der Legitimität und der potentiellen Folgen dieser Entwicklung (Fuchs, 2012). Dies gilt sowohl für rechtswissenschaftliche Abhandlungen, die vor allem die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Sicherheitsaufgaben reflektieren (siehe u. a. Schoch, 2009), als auch in weiten Teilen für die politik- und verwaltungswissenschaftliche Aufarbeitung dieser Entwicklung (Schneiker, 2015; Daase & Deitelhoff, 2013). Die Beschäftigung mit der Frage, *ob* der Staat private Akteure einbeziehen soll, um die innere Sicherheit zu gewährleisten, lässt die ebenso entscheidende Frage nach dem *Wie* der Kooperation leicht aus dem Blickfeld geraten. Die vorliegende Studie adressiert die daraus resultierende

Forschungslücke und zielt gleichzeitig darauf ab, bei Praktikerinnen und Praktikern ein Bewusstsein für die Herausforderungen der Kooperationspraxis zu schaffen.

Zur Vorgehensweise: Zunächst wird die Bandbreite vertraglicher öffentlich-privater Kooperationen anhand eines theoretischen Rahmens aufgezeigt und mit dem Politikfeld der inneren Sicherheit verknüpft (2.). Im Anschluss folgt eine Darlegung des methodischen Vorgehens (3.), bevor anhand empirischer Daten exemplarisch spezifische Problemkonstellationen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit aufgezeigt und deren Folgen diskutiert werden (4.). Abschließend werden die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst (5.).

2 Vertragliche Kooperationen zwischen Staat und Privat – eine konzeptuelle Annäherung

Vertragliche Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sind Ausdruck des Wandels vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat. Der Staat entzieht sich heute bei einzelnen öffentlichen Aufgaben der direkten Vollzugsverantwortung, überantwortet diese privaten Akteuren und nimmt sodann allein die Gewährleistungs- bzw. Finanzierungsverantwortung wahr (Reichard, 2004). Unter dem Sammelbegriff „Auslagerung“ wird in diesem Zusammenhang die Einbindung von Dritten in den Prozess der Erbringung von Kernleistungen der öffentlichen Verwaltung (oder Teilen davon) verstanden (Meir & Baumberger, 2005). Sämtliche Auslagerungsprozesse beruhen in der Regel auf mehr oder weniger detaillierten Verträgen, welche die Arbeits- bzw. Verantwortungsteilung zwischen Staat und Privat im Rahmen interorganisationaler Zusammenarbeit auf formaler Ebene abbilden.

Die vertraglichen Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern lassen sich konzeptuell anhand eines Merkmalsrasters einordnen (ebd.), mit dem der Grad der Auslagerung anhand der Leistungstiefe bestimmt werden kann (siehe Tabelle 1). Die Leistungstiefe wiederum wird über die beiden Kriterien der *strategischen Relevanz* und der *Spezifität* operationalisiert (Naschold, Budäus & Jann, 1996). Die strategische Relevanz einer Verwaltungsleistung gibt an, ob deren Realisierung wesentlich für die Erfüllung politisch bedeutsamer Ziele ist und deren Auslagerung folglich das Risiko erhöht, diese Staatsziele nicht zu erreichen (ebd.). Die Spezifität einer Verwaltungsleistung beschreibt, inwieweit diese aufgrund vorhandener Fähigkeiten, Ressourcen und Prozesse nur von der Verwaltungseinheit selbst hergestellt werden kann und somit nicht substituierbar ist (z. B. militärischer Nachrichtendienst) (Meir & Baumberger, 2005, S. 4).

Tabelle 1: Merkmalsraster zur Einordnung vertraglicher Auslagerungen

		Strategische Relevanz	
		tief	hoch
Spezifität	hoch	Abbau der Leistung	Eigenerstellung
	mittel	—	Vertrags-ÖPP (Complex Contracting Out)
	tief	Outsourcing oder Abbau der Leistung	Contracting Out

Quelle: Eigene Darstellung, adaptiert nach Meir & Baumberger, 2005, S. 4.

Auch wenn das Outsourcing[3] eine weit verbreitete Variante der Auslagerung darstellt, beschränkt sich der Beitrag im Folgenden auf die Formen des Contracting Out sowie der vertraglichen öffentlich-privaten Partnerschaft (Vertrags-ÖPP bzw. Complex Contracting Out[4]). Ursächlich hierfür ist, dass der Forschungsschwerpunkt auf den Auswirkungen des Tätigkeitsfeldes der inneren Sicherheit auf die öffentlich-private Zusammenarbeit liegt. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Kernleistungen von Sicherheitsbehörden und weniger die für das Outsourcing charakteristischen Unterstützungsprozesse allgemeiner Verwaltungseinheiten von Interesse. Hinsichtlich der Auslagerung der Kernleistungen von Sicherheitsbehörden lassen sich mit dem Contracting Out und der Vertrags-ÖPP zwei Formen unterscheiden.

Beim *Contracting Out* werden die Leistungen durch Dritte und ohne weitere Verarbeitung durch die Verwaltung direkt an den Leistungsbezieher abgegeben (ebd.). Diese Form zeichnet sich durch eine gut strukturierte Ausgangssituation für Austauschbeziehungen aus, in der Kosten, Leistungen und Risiken relativ genau bestimmt werden können (Budäus & Grüb, 2008, S. 40). Bezogen auf das Tätigkeitsfeld der inneren Sicherheit ist dies etwa dann der Fall, wenn eine Behörde ein Sicherheitsunternehmen mit der Begleitung eines Großraum- und Schwertransportes oder zum Schutz von öffentlichen Großveranstaltungen (z. B. Einlasskontrolle oder Ordnungsdienst) beauftragt. Die strategische Bedeutung der Leistung ist in diesen Fällen grundsätzlich höher einzuschätzen als beim Outsourcing.

Im Vergleich dazu sind v*ertragliche ÖPPs* vereinbarte Kooperationen mit einer gemeinhin höheren Spezifität der Leistung, die ebenfalls durch Dritte und ohne weitere Verarbeitung direkt für den Leistungsadressaten erbracht wird.[5] Die beteiligten öffentlichen und privaten Akteure sind dabei durch ein gemeinsames enges Vertragswerk und wechselseitige Konsultationen vergleichsweise eng miteinander verbunden. Die Ausgangslage zu Beginn der Zusammenarbeit ist im Gegensatz zum „klassischen" Contracting Out gewissermaßen unsicher und die vertragsrechtlich basierte Kooperation bedarf daher im Laufe der Zeit immer wieder einer Neujustierung (Sack, 2013; Ambrosius, 2013). Aufgrund der unvollständigen Verträge ist bei Vertrags-ÖPPs mit ungleich höheren Transaktionskosten durch einen gesteigerten Kooperations- und Koordinationsbedarf zu rechnen. Complex Contracting Out-Auslagerungen sind in der inneren Sicherheit beispielsweise in der Luftsicherheit zu beobachten. Private Sicherheitsdienstleister werden an deutschen Flughäfen in der Regel für sechs Jahre mit Gepäck- und Passagierkontrollen nach § 5 LuftSiG beauftragt. Der mittel- bis langfristige Zeithorizont sowie die dynamischen Veränderungen der Passagierzahlen und der tech-

nologischen Infrastruktur führen dazu, dass im Vorfeld der Zusammenarbeit nicht alle Eventualitäten bedacht werden können und dementsprechend im Rahmen des relationalen Vertragswerks stetige Nachjustierungen stattfinden müssen.

Grundsätzlich sollen alle vertragsbasierten Auslagerungen die Effizienz der Leistungserbringung erhöhen und Synergieeffekte erschließen (Bauer, 2008). In Anbetracht der Attraktivität des zu erzielenden Nutzens geraten grundlegende Probleme und Herausforderungen vertraglicher Kooperationen jedoch oftmals aus dem Blickfeld. Zu diesen zählen inhärente Zielkonflikte der Vertragspartner, Vertragsdefizite, strukturelle Informationsasymmetrien, das Problem der Performanzmessung sowie die Gefahr der Verantwortungsdiffusion (Budäus & Grüb, 2007; Ambrosius, 2013).

Nach der „Theory of Agency“ (Ross, 1973) können diese Herausforderungen auf die zugrundeliegende Konstellation einer Prinzipal-Agent-Beziehung zurückgeführt werden. Demnach lassen sich derlei Vertragsbeziehungen als Auftragsverhältnisse konzeptualisieren, in der ein Auftraggeber (Prinzipal) auf Grundlage eines impliziten oder expliziten relationalen Vertrags Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an einen Auftragnehmer (Agent) delegiert, um Eigeninteressen zu realisieren (Ebers & Gotsch, 2006). Durch die Beauftragung werden dem Agenten zu Lasten des Prinzipals Spielräume für opportunistisches, nutzenmaximierendes Verhalten eingeräumt. Die damit einhergehenden Informationsasymmetrien zwischen den Partnern äußern sich in unterschiedlichen Problemkonstellationen, die das Handeln des Prinzipals erschweren können (siehe *Tabelle 2*). Zur Überwindung der Agenturprobleme müssen daher geeignete Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen für die Zusammenarbeit gefunden werden, die allerdings auf beiden Seiten Agenturkosten[6] verursachen (ebd.).

Tabelle 2: Grundtypen von Agenturproblemen aus Sicht des Prinzipals

	Problemphase	Agenturproblem
Hidden Characteristic	Auswahl eines geeigneten Agenten	Unvollständige Informationen über Leistungsfähigkeit und Eigenschaften des Agenten
Hidden Intention	Vertragsumsetzung	Verborgene Absichten des Agenten (z. B. Ausnutzung von Vertragslücken)
Hidden Knowledge	Auftragsbearbeitung	Ausnutzung von Expertenwissen durch den Agenten (z. B. über technologische Prozesse)
Hidden Action	Leistungsbewertung	Ausnutzung fehlender Kontrollmöglichkeiten durch den Agenten (z. B. Vortäuschen von Leistungen)

Quelle: Eigene Darstellung nach Ebers & Gotsch, 2006, S. 263f.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieses institutionenökonomischen theoretischen Zugangs untersucht der vorliegende Beitrag empirisch die Auswirkungen spezifischer Kontextbedingungen vertraglicher Kooperationen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern. Die durch das Tätigkeitsfeld der inneren Sicherheit bedingten Herausforderungen gelten dabei zunächst einmal unabhängig von der jeweiligen formalen Verfasstheit der Kooperation (also Contracting Out und Vertrags-ÖPP), wobei einzelne Umweltfaktoren für die beiden Auslagerungsformen unterschiedlich relevant sein können. Eine diesbezüglich differenziertere Zuordnung erfolgt im Rahmen der Fallbetrachtung.

3 Methodisches Vorgehen

Zur empirischen Untersuchung des Forschungsgegenstandes greift der Beitrag auf Interviewdaten zurück, die im Rahmen des Projektes „Die Ordnung des Sicherheitsmarktes (OSiMa)“ erhoben und qualitativ ausgewertet worden sind. So wurden im Zeitraum Oktober 2017 bis Juni 2018 insgesamt 17 halbstandardisierte Experteninterviews mit Beteiligten von sechs öffentlich-privaten Sicherheitskooperationen geführt, die im Einzelnen mit der Erfüllung der folgenden sicherheitsrelevanten Aufgaben betraut sind:

Tabelle 3: Übersicht der untersuchten Fälle

Fall Nr.	Verwaltungsleistung	Rolle Staat	Rolle Privat	Form	Dauer*
1	Durchführung von Passagier- u. Gepäckkontrollen nach § 5 LuftSiG	Aufsichts- u. Steuerungsinstanz, Schutz der Kontrollstellen	Operative Durchführung der Kontrollen	Vertrags-ÖPP	> 5 Jahre
2	Betrieb einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt	Aufsichts- und Steuerungsinstanz, Vollzug hoheitlicher Aufgaben	Sicherheitshilfsleistungen (Pförtnerdienst,Transport v. Gefangenen innerhalb der JVA)	Vertrags-ÖPP	5 Jahre
3	Schutz des öffentlichen Personennahverkehrs	Gemeinsame Bestreifung des städtischen Personennahverkehrs, Ausübung hoheitlicher Befugnisse	Gemeinsame Bestreifung des städtischen Personennahverkehrs	Vertrags-ÖPP	> 5 Jahre
4	Begleitung von Großraum- u. Schwertransporten (GST)	Aufsichts- u. Steuerungsinstanz	Eigenständige Begleitung von GST	Contracting Out	2,5 Jahre
5	Bestreifung des öffentlichen Raums	Überprüfung der Informationen und ggf. hoheitliches Handeln	Bestreifung des öffentl. Raums, Informationsweitergabe	Contracting Out	5 Jahre
6	Schutz öffentlicher Großveranstaltungen	Planung und Steuerung	Ordnungsdienst, Einlasskontrollen	Contracting Out	3 Tage

*Bisherige Kooperationsdauer zum Untersuchungszeitpunkt.

Quelle: Eigene Darstellung.

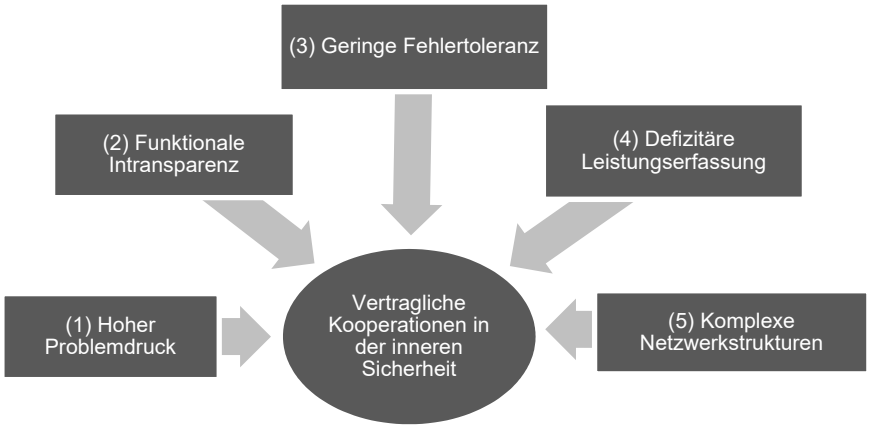
Die Auswahl der Fälle erfolgte mit dem Ziel der Varianzmaximierung entlang der Kriterien der Sicherheitsleistung, der Auslagerungsform und der Kooperationsdauer. So wurden pro Auslagerungsform jeweils drei Fälle untersucht. Den leitenden Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen als auch der privaten Kooperationspartner wurden leitfadengestützt Fragen zu den grundsätzlichen Zielen und Herausforderungen der Kooperation, zur Formalisierung der Zusammenarbeit, zur Koordination und zum Informationsaustausch, zur Kontrolle und Rechenschaftslegung, zum Krisenmanagement sowie zum Ressourceneinsatz gestellt. Die Interviews wurden regelgeleitet transkribiert und unter Verwendung eines aus deduktiver und induktiver Herangehensweise erarbei-

teten Kodierschemas qualitativ-inhaltsanalytisch ausgewertet. Die vorliegende Analyse stützt sich insbesondere auf jene Interviewpassagen, in denen nach Maßgabe der kategorienbasierten Vorauswertung der Einfluss des Tätigkeitsfeldes der inneren Sicherheit auf die öffentlich-private Zusammenarbeit zur Sprache kam. Aus Datenschutzgründen bleiben die befragten Organisationen und Personen dabei anonym.

4 Strukturelle Herausforderungen vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit

Vertragliche Kooperationen zwischen Staat und Privaten stehen vor großen Herausforderungen: Ihnen sind latente Zielkonflikte ebenso inhärent wie Vertragsdefizite und strukturelle Informationsasymmetrien. Dies behindert zum einen die enge Koordination der Ziele, der Interessen und der Handlungspraktiken der beteiligten Akteure. Zum anderen hemmt dies den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen den Partnern. In diesem Zusammenhang lautet die Ausgangsthese des vorliegenden Beitrags, dass die spezifischen strukturellen Merkmale des Aufgabenfelds der inneren Sicherheit die vertragliche Zusammenarbeit in den genannten Hinsichten zusätzlich belasten. In Anbetracht der Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse lassen sich hierbei die folgenden Kontextfaktoren der inneren Sicherheit als zentral herausstellen: (1) Hoher Problemdruck, (2) Funktionale Intransparenz, (3) Geringe Fehlertoleranz, (4) Defizitäre Leistungserfassung und (5) Komplexe Netzwerkstrukturen (siehe *Abbildung 1*). Diese fünf Aspekte werden im Folgenden genauer erläutert und anhand der Interviewdaten illustriert. Dabei wird gezeigt, dass sie die allgemeinen Herausforderungen vertraglicher Kooperationen verschärfen und die Funktionalität etablierter Problemlösungsmechanismen beeinträchtigen können.

Abbildung 1: Kontextfaktoren vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit



Quelle: Eigene Darstellung.

4.1 Hoher Problemdruck

Der Erfolg vertraglicher Kooperationen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern basiert im Wesentlichen auf einer engen und effizienten Koordination der Akteure. Im Vergleich zu anderen Aufgabenfeldern besteht in der inneren Sicherheit jedoch ein erhöhter Problemdruck, der die wechselseitige Abstimmung von Handlungen erschwert bzw. zu einem erheblichen Mehraufwand führt. In den Experteninterviews wurden beispielsweise mehrfach die kurzen Reaktionszeiten bei sicherheitsrelevanten Vorfällen betont. Diese lassen in der Regel keine Handlungsverzögerungen zu und erfordern auf der operativen Ebene kurzfristige Entscheidungen. Kommt es etwa an einem Flughafen zu einem Durchbrechen einer Kontrollstelle, muss sich das Sicherheitspersonal über seine Zuständigkeiten und Aufgaben instantan im Klaren sein. Dies führt dazu, dass bereits im Vorfeld ein hoher präventiver Koordinationsaufwand betrieben werden muss. Ein öffentlich Beschäftigter einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt berichtete in diesem Zusammenhang von umfangreichen Alarmeinsatz- und Sicherungsplänen, welche die Abläufe bei einer Alarmauslösung in einzelnen Sicherheitssektoren detailliert regelten. Die Erstellung der Pläne liege dabei grundsätzlich in hoheitlicher Verantwortung, wobei die privat Bediensteten bei der Erarbeitung mit eingebunden werden würden. Schließlich müssten diese die einzelnen Schritte im Notfall ebenso befolgen bzw. umsetzen (Fall 2, Interview 10). Die kurzen Reaktionszeiten bei sicherheitsrelevanten Vorfällen verschärfen insbesondere den öffentlich-privaten Kooperationen eigenen Koordinationsaufwand und -bedarf. In anderen Tätigkeitsfeldern müssen sich die Kooperationspartner bei vertraglichen Auslagerungen zwar ebenfalls wechselseitig abstimmen, allerdings können die zu koordinierenden Handlungen in der Regel relativ klar definiert werden. Entscheidungsparameter sind den Akteuren bekannt und es bleibt Zeit für interne Aushandlungsprozesse und den Abbau struktureller Informationsasymmetrien. Bei Kernleistungen öffentlicher Sicherheitsbehörden besteht hingegen häufig die Notwendigkeit, bereits präventiv tätig zu werden und unterschiedliche (kaum antizipierbare) Gefahrenszenarien zu durchdenken. Wie die Interviewpartnerinnen und -partner betonten, wird der daraus resultierende Präventionsaufwand zu Beginn der Zusammenarbeit häufig als zu gering eingeschätzt, was dazu führen kann, dass die realisierten Effizienzgewinne hinter den Erwartungen zurückbleiben. Kurze Reaktionszeiten bei sicherheitsrelevanten Vorfällen beeinflussen sowohl die Leistungserbringung im Rahmen von Contracting Out-Auslagerungen als auch Vertrags-ÖPPs.

Auch der erhöhte Stresslevel der Beteiligten in Ausnahmesituationen erschwert laut der befragten Experteninnen und Experten die Zusammenarbeit. Schwere Krisenlagen können beim Sicherheitspersonal unkontrollierbare Reaktionen auslösen, wobei deren Intensität von der eigenen psychischen Widerstandsfähigkeit abhängt. Entscheidungen werden dann eher unter emotionalen als unter rationalen Gesichtspunkten getroffen, was für die Krisenbewältigung fatale Folgen haben kann. Selbst vertraglich festgelegte Präventivmaßnahmen wie ein gemeinsames Risiko- und Krisenmanagement beugen irrationalem Verhalten dabei nicht vollständig vor. Amokläufe im öffentlichen Nahverkehr könnten laut Aussage eines Interviewpartners zwar im Vorhinein durchgespielt, aber nicht vollumfänglich antizipiert werden. Das läge hauptsächlich daran, dass sich die Situation im Krisenfall immer ganz anders darstelle, als man sie sich vorher vorgestellt habe (Fall 3, Interview 3). Sämtliche Auslagerungen in der inneren Sicher-

heit sind im Vergleich zur Beauftragung Privater in anderen Tätigkeitsbereichen naturgemäß einem höheren Risiko für sicherheitsrelevante Vorfälle ausgesetzt, was einen präventiven Koordinationsaufwand verursacht. Bei anderen Verwaltungsleistungen, wie etwa Infrastrukturprojekten, fällt dieser aufgrund der geringeren Bedrohungslage in der Regel deutlich niedriger aus.

Als dritter Teilaspekt des erhöhten Problemdrucks wurden die in der inneren Sicherheit häufig kurzen Planungszeiträume genannt. Besonders deutlich zeigen sich die daraus resultierenden Folgen an Flughäfen, an denen die Bundespolizei bzw. die Luftfahrtbehörden der Länder gemeinsam mit Sicherheitsdienstleistern für die Passagier- und Gepäckkontrollen zuständig sind. Zur Planung der Kontrollstunden sind beide Partner auf die Weiterleitung der Fluggastzahlen durch die Airlines und Flughafenbetreiber angewiesen. Erfolgt diese verzögert oder bleibt vollständig aus, können Prognosen über den Personalbedarf laut eines Interviewpartners aus dem öffentlichen Sektor erst verspätet erstellt werden:

> „Der Flughafen akquiriert neue Airlines. Woran er nicht denkt, ist, dass die Sicherheit mitwachsen muss und dass die Informationen rechtzeitig da sein müssen. Dann gehen sie schön an die Presse und dann heißt es: Jetzt fliegt So-und-So-Air täglich mit 500 Leuten da hin. Das sind 500 Kontrollvorgänge. Die muss man erstmal stemmen und das erzählen die natürlich keinem Dienstleister […] Erst wenn es dann spruchreif ist, kommen sie mit einer Pressekonferenz raus und dann heißt es, nun so seht mal zu, dass ihr diese 500 Leute zusätzlich auch noch abfrühstückt“ (Fall 1, Interview 14).

Die daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf die Personalplanungen des Dienstleisters können dazu führen, dass im operativen Kontrollbetrieb stark nachgesteuert werden muss und kurzfristig Personallücken zu schließen sind (siehe u. a. Schröder & Weinkopf, 2017; Thätner et al., 2017). Im schlimmsten Fall wird die vertragliche Zusammenarbeit dadurch nachhaltig belastet, z. B. wenn nicht genügend Kontrollkräfte gestellt werden können und der staatliche Auftraggeber kurzfristig Abhilfe schaffen muss. Insgesamt setzen die häufig kurzen Planungszeiträume sowohl den öffentlichen als auch den privaten Kooperationspartner bei der Leistungserbringung unter zeitlichen Druck. Abstimmungsprozesse müssen deutlich schneller abgeschlossen werden als das bei der Auslagerung anderer Verwaltungsleistungen der Fall ist, wodurch die Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung leiden können und die Fehleranfälligkeit steigt.

Zuletzt verwiesen die Interviewpartnerinnen und -partner auf die hohe mediale Aufmerksamkeit, die vertraglichen Auslagerungen in der inneren Sicherheit gezollt wird. Insbesondere der Schutz von Flüchtlingsunterkünften und die Passagier- und Gepäckkontrollen an deutschen Flughäfen stellen hierfür aktuelle Beispiele dar (Busse et al., 2018). Zeitweise erschienen nahezu täglich Berichte über das Fehlverhalten von privatem Sicherheitspersonal in diesen Aufgabenfeldern, das oftmals als Beleg für die Überforderung der gesamten Branche gedeutet wurde. Für die öffentlich-private Zusammenarbeit kann sich hieraus eine Situation ergeben, in der die Beteiligten besonders risikoavers agieren und bspw. Fehlentwicklungen nur zurückhaltend an den jeweiligen Partner weitergeben (siehe auch Kapitel 4.2) – mit entsprechenden negativen Folgen für die Koordination. Wie groß das mediale Interesse an Auslagerungen in der inneren Sicherheit ist – insbesondere dann, wenn diese nicht fehlerlos verlaufen – verdeutlicht folgende Interviewpassage eines öffentlich Bediensteten einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt:

> „In der Aufbauphase war alles sehr politisch. Dann hat man gemerkt: OK, das läuft ganz rund da in der JVA, die großen Skandale bleiben aus. Dann waren wir politisch nicht mehr ganz so interessant. Gerade die regionale Öffentlichkeit hat eigentlich relativ lange auf uns geguckt. Weil man auch da immer gedacht hat: Naja, irgendwann passiert etwas. Als wir denen auch diesen Gefallen nicht getan haben, […] hat man uns irgendwann machen lassen. Das ist eigentlich das Beste, was Ihnen als JVA passieren kann. Denn Sie stehen nicht in der Zeitung. […] Sie stehen eigentlich nie in der Zeitung mit: JVA liefert super Zahlen. Das werden Sie nicht lesen. Aber wenn was ist, dann stehen Sie auf Seite eins […]" (Fall 2, Interview 10).

Zusammenfassend zeigt sich, dass der vertraglich geregelte Aufgabenvollzug durch private Sicherheitsdienstleister durch zeitliche, psychisch-emotionale, logistische oder mediale Determinanten erschwert werden kann. Nach Auswertung der Interviews ist anzunehmen, dass sowohl Contracting Out-Auslagerungen als auch Vertrags-ÖPPs dem dargestellten Problemdruck unterliegen, dessen Einfluss auf die Zusammenarbeit tendenziell aber mit zunehmender Komplexität der vertraglichen Auslagerungsform steigt. Dies ist insofern plausibel, als dass sich als Contracting Out ausgelagerte Verwaltungsleistungen und deren Kosten, Leistungen und Risiken relativ genau bestimmen lassen. Diese Leistungen hängen im Allgemeinen weniger stark von sich verändernden externen Faktoren ab, werden zumeist nur kurzfristig an Private vergeben und gewähren den Kooperationspartnern nach Vertragsabschluss kaum nennenswerte Aushandlungsspielräume. All diese Faktoren führen dazu, dass der Problemdruck weniger stark auf die Zusammenarbeit einwirkt als im Fall von Vertrags-ÖPPs. Beispielsweise belasten kurze Planungszeiträume die öffentlich-private Zusammenarbeit vor allem dann, wenn diese wiederholt bewältigt werden müssen. Einmalige Beauftragungen sind durch ihre Exit-Optionen in dieser Hinsicht weniger problemanfällig. Im Ergebnis ergeben sich für die Kooperationspartner je nach Intensität des Problemdrucks Rückwirkungen auf sämtliche Aspekte der formalen und informalen Zusammenarbeit (z. B. Koordination, Informationsaustausch, Leistungsmessung).

4.2 Funktionale Intransparenz

Für Vertragsbeziehungen zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Sicherheitsdienstleistern stellt die Koordination von Handlungen eine der zentralen Herausforderungen dar, die nur durch einen intensiven Informationsaustausch zu bewältigen ist. Bekanntermaßen ist die Weitergabe von Informationen (z. B. Ermittlungsergebnissen) zwischen Sicherheitsbehörden und Unternehmen aber gesetzlich normiert und für den Fall limitiert, dass durch sie nachteilige Auswirkungen auf Belange der öffentlichen Sicherheit zu erwarten wären oder Datenschutzbelange tangiert sind. Dass das Geheimhaltungsgebot staatlicher Sicherheitsbehörden die interne Koordination erschweren kann, soll im Folgenden erläutert werden. Ausgangspunkt dieser Auffassung ist die Annahme, dass gegenseitiges Vertrauen und eine Zusammenarbeit „*auf Augenhöhe*" nach Ansicht aller Interviewpartnerinnen und -partner Grundlagen einer erfolgreichen Kooperation darstellen (siehe auch Warsen et al., 2018). So müsse man sich nach Aussage eines Interviewpartners kennen, „man muss wissen, wie der andere tickt" (Fall 5, Interview 8). Das dadurch entstehende Vertrauen trage primär dazu bei, dass öffentlich-private Netzwerke auch in kritischen Situationen belastbar seien (ebd.).

Ein hohes Maß an Vertrauen ist insbesondere notwendig, weil der Prinzipal – in diesem Fall der öffentliche Partner – zu keinem Zeitpunkt Gewissheit über die eigentli-

chen Ziele und Absichten des Agenten hat. Dieses strukturelle Informationsungleichgewicht vertragsbasierter Auslagerungen lässt sich grundsätzlich etwa durch vertrauensbildende Maßnahmen und informale Kontakte im Laufe der Zusammenarbeit reduzieren. In der inneren Sicherheit wird der Aufbau von Vertrauen zwischen den Akteuren allerdings durch die geltenden staatlichen Geheimhaltungspflichten gehemmt. Das liegt insbesondere daran, dass die bestehende Unsicherheit über die tatsächlichen Absichten des Privaten (*hidden intentions*) in einer nochmals restriktiveren Informationspolitik resultieren kann. Anders formuliert: Die Ungewissheit über den Umgang mit Auskünften verringert tendenziell die Bereitschaft des staatlichen Akteurs, Informationen über institutionalisierte Kanäle zu teilen, worauf folgende Interviewpassage eines Polizeibeamten hinweist:

> „Weil man dann genau gucken würde, […] welche Informationen können tatsächlich wie gesteuert werden, um die Gewähr dafür zu bieten, dass sie eben nicht in Kanälen verschwinden, in denen wir sie nicht verschwinden lassen wollen. Und grade im privaten Sicherheitsgewerbe, grade in der heutigen Zeit wissen wir ja auch, dass wir in Teilen auch Menschen dort wiederfinden, die nicht unbedingt die Gewähr für, ich sage mal die freiheitlich demokratische Grundordnung oder für Gesetz und Recht bieten“ (Fall 5, Interview 8).

Auf der anderen Seite kann der Private ein hohes Diskretionsniveau als Geringschätzung werten, wenn ihm dieses unverhältnismäßig erscheint. Nimmt der private Akteur wahr, dass ihm Informationen bewusst und nicht aufgrund rechtlicher Bestimmungen vorenthalten werden, kann dies zu Resignation und opportunistischem Verhalten führen. Insbesondere die Gesprächspartner der privaten Unternehmen verwiesen in diesem Zusammenhang zudem auf die Gefahr von Motivationsverlusten durch einen einseitigen Informationsfluss. So habe sich eine der untersuchten Kooperationen als „Einbahnstraße“ (Fall 5, Interview 7) erwiesen, da Informationen an den öffentlichen Partner weitergeleitet worden seien, dieser aber selten über deren Verwendung berichtete. Der Gesprächspartner hätte sich aus Gründen des Respekts in dieser Hinsicht zumindest ein „Dankeschön“ (ebd.) gewünscht. Durch das Ausbleiben des Feedbacks sei irgendwann die Motivation für den weiteren Informationsaustausch gesunken (ebd.).

Aus den Handlungsrationalitäten der öffentlichen und der privaten Akteure kann ein Beziehungsgeflecht sich gegenseitig verstärkender Vorbehalte erwachsen, das den Aufbau von Vertrauen erschwert. Für den Vollzug von Sicherheitsaufgaben ergeben sich daraus möglicherweise negative Folgen, z. B. wenn Erkenntnisse über Gefährdungslagen nicht geteilt werden. So betonten mehrere Interviewpartnerinnen und -partner, wie bedeutsam ein hohes Vertrauensniveau für einen effektiven und effizienten Informationsaustausch sei. Gemeinsames Vertrauen biete die Grundlage, perspektivisch zusammenzuarbeiten und im Rahmen des rechtlich Zulässigen Informationen zu steuern. Bezüglich allgemeiner Lageerkenntnisse gebe es hier zum Teil Graubereiche, mit denen unterschiedlich verfahren werde (Fall 3, Interview 3).

Alles in allem stellt die funktionale Intransparenz aufgrund der unsicheren Ausgangssituation insbesondere für Vertrags-ÖPPs eine Herausforderung dar, da sie bestehende Informationsasymmetrien potenzieren und auf lange Sicht zu einem Anstieg von Agentur- und Transaktionskosten führen kann. Lassen sich die negativen Auswirkungen auf die Vertrauensbildung nicht durch ein effektives Netzwerkmanagement ausgleichen, müssen mit hohem Aufwand zusätzliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen institutionalisiert werden. Aber auch Contracting Out-Auslagerungen können durch die funktionale Intransparenz behindert werden. Beauftragt eine Verwaltungseinheit beispielsweise

einen Ordnungsdienst mit der Absicherung einer öffentlichen Großveranstaltung, so ist dieser bei der Leistungserbringung ebenfalls auf eine hohe Informationsdichte angewiesen (z. B. Weiterleitung von Erkenntnissen über Gefährdungslagen). Im Vergleich zu Vertrags-ÖPPs sind aufgrund der Kurzfristigkeit der Auslagerungsform allerdings über mögliche Effekte auf den Aufgabenvollzug hinaus keine Folgen für die langfristige Zusammenarbeit und die Vertrauensbildung zu erwarten.

4.3 Geringe Fehlertoleranz

Einige der ausgelagerten Sicherheitsleistungen verfügen über eine geringe Fehlertoleranz. Fehler-intolerante Systeme zeichnen sich grundsätzlich dadurch aus, dass Störfälle unmittelbar verheerende Folgen für Mensch und Gesellschaft haben können und ein Versagen von der Öffentlichkeit als inakzeptabel betrachtet wird (Frederickson & LaPorte, 2002). Aufgaben mit dem Anspruch einer fehlerlosen Erledigung sind nicht nur für kritische Infrastrukturen oder das Gesundheitswesen, sondern auch für die innere Sicherheit charakteristisch. So macht ein behördlicher Interviewpartner aus dem Bereich Luftsicherheit auf diesen Aspekt und dessen Konsequenzen für die zur Verfügung stehenden Sanktionsmechanismen bei Fehlverhalten seitens des privaten Akteurs als Agenten aufmerksam:

> „Eine Vertragsstrafe wäre, wenn ich Ihnen einen schwarzen Mercedes verspreche und ich liefere Ihnen einen dunkelblauen. Dann können Sie entweder mindern oder Sie können sagen, jetzt warte ich schon seit Wochen auf den schwarzen Mercedes, der ist immer noch nicht da. Jetzt will ich mal eine Vertragsstrafe machen. Ja, das können Sie machen, das ist nicht sicherheitsgefährdend. Aber ein Kontrollvorgang hat zu einem bestimmten Zeitpunkt stattzufinden, und zwar hundertprozentig nach den technischen und menschlichen Möglichkeiten. Da kann man nicht sagen, dann guckt er sich halt alles Mögliche an, aber nicht mehr das vierte Gepäckstück, weil das nicht in seine Kalkulation passt und dafür ziehen wir halt dann zehn Prozent ab“ (Fall 1, Interview 14).

Aus der geringen Fehlertoleranz ergibt sich für einzelne Sicherheitsleistungen ein organisationales Problem, das wie folgt formuliert werden kann: Wie lässt sich Sicherheit unter der Bedingung fundamentaler Unsicherheit hinsichtlich auftretender Gefahren und ihrer Ausprägungen gewährleisten und wie können damit verbundene Kosten so gering wie möglich gehalten werden (Whitford, 2002)? Eine mögliche Antwort auf diese Frage liefert das Konzept der *High-reliablity organisations* (HROs). Nach Loren Gray (2003, p. 3) sind diese in Situationen agierende Organisationen, in denen das Risiko für Katastrophen besonders hoch und Outcomes schwer vorhersehbar sind. Trotz der widrigen Umstände sind HROs in der Lage, fehlerfrei zu arbeiten und ausgezeichnete Leistungen zu erbringen. Ihr zentrales Merkmal ist nach Karl E. Weick und Kathleen M. Sutcliffe (2007) dabei eine große Achtsamkeit (*mindfulness*), die zuverlässiges Handeln gewährleisten soll. Idealtypisch lässt sich diese durch folgende Merkmale charakterisieren: Konzentration auf Fehler, Abneigung gegen vereinfachende Simplifikationen, Sensibilität für betriebliche Abläufe, Streben nach Resilienz und Respekt vor Fachwissen (Mistele, 2005; Weick & Sutcliffe, 2003). Für vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit sind die Anforderungen einer idealtypischen Achtsamkeit schwer zu erfüllen, wie im Folgenden beispielhaft verdeutlicht wird.

Um einen nahezu störungsfreien Ablauf zu garantieren, fokussieren HROs auf Fehler statt auf Erfolge (*preoccupation with failure*). Bereits kleinste Abweichungen wer-

den aufgrund der Möglichkeit, dass es sich um Vorboten von Katastrophen handeln könnte, verzeichnet und dokumentiert. Zudem halten HROs Kapazitäten zur Annahme und Auswertung von Fehlermeldungen vor und ermutigen die Beschäftigten aktiv zur Fehlerberichterstattung (Weick & Sutcliffe, 2007; Sujan, 2017). Für an Auslagerungsprozessen beteiligte Dienstleister ist die Implementierung einer offenen Fehlerkultur allerdings problematisch, da die Meldung jedes marginalen Störfalls in Anbetracht der Prinzipal-Agent-Beziehung nicht in deren Interesse sein kann. Ein Eingestehen von Fehlverhalten gegenüber dem öffentlichen Auftraggeber birgt schließlich das Risiko eines Auftragsverlustes bzw. des Nichterhalts von Folgeaufträgen (Annahme der Nutzenmaximierung).

HROs zeichnen sich weiterhin durch eine Abneigung gegenüber Simplifikationen (*reluctance to simplify*) aus. Im Gegensatz zu anderen, in komplexen Umwelten agierenden Organisationen nehmen sie keine Bewertung hinsichtlich der Wichtigkeit von Informationen vor und vermeiden vereinfachende Erklärungen für Fehler. Zudem werden unterschiedliche Sichtweisen innerhalb der Organisation gefördert (Sujan, 2017). Auch diese Anforderung ist für an vertraglichen Kooperationen beteiligte Organisationen schwer zu erfüllen. Bei fehlerintoleranten Sicherheitsaufgaben müssen die Partner sicherstellen, dass Informationen nicht einseitig interpretiert werden. So können etwa in Justizvollzugsanstalten von Privaten gewonnene Erkenntnisse (z. B. über eingeschleuste Mobilfunkgeräte) für die hoheitlich tätigen Beamtinnen und Beamten von Bedeutung sein. Werden diese bereits vorselektiert und als unwichtig bewertet, fehlen entscheidende Lageparameter. Eine vollständige Informationslage erhält der öffentliche Partner vor allem durch einen auf Vertrauen basierenden Austausch, der jedoch durch die zugrundeliegende Prinzipal-Agent-Beziehung erschwert wird (siehe Kapitel 4.2).

In zeitkritischen Situationen treffen in HROs oftmals nicht die an der Spitze der Hierarchie stehenden Verantwortlichen die Entscheidungen, sondern diejenigen mit der größten Expertise (*deference to expertise*). In einer sich schnell verändernden Umwelt kann dadurch kurzfristig auf neue Lagen reagiert werden. Zudem existiert idealerweise eine Organisationskultur, in der Meinungen von Fachexpertinnen und -experten unabhängig von ihrer formalen Position gewünscht und auch berücksichtigt werden. Für vertragliche Kooperationen in der inneren Sicherheit scheint dieses Prinzip von HROs allerdings kaum erfüllbar. Aufgrund der Gewährleistungsverantwortung des staatlichen Akteurs ist dieser im Zweifelsfall für die Überwindung von Krisen letztverantwortlich. Scheitert eine Abgabe von Entscheidungskompetenzen auf private Akteure nicht bereits an rechtlichen Hürden, stehen dieser oftmals die bürokratische Sozialisation der staatlich Bediensteten sowie deren Autoritätsanspruch entgegen.

Die geringe Fehlertoleranz einzelner Sicherheitsaufgaben betrifft insbesondere Vertrags-ÖPPs, da fehlerintolerante Sicherheitsdienstleistungen von der öffentlichen Verwaltung kaum per Contracting Out ausgelagert werden. Auch wenn dieser Kontextfaktor hohe Anforderungen an die partnerschaftsinterne Koordination, z. B. hinsichtlich der Implementierung einer offenen Fehlerkultur, stellt, ist er im Vergleich mit den bereits dargestellten Umweltbedingungen der inneren Sicherheit von eher nachrangiger Bedeutung. Schließlich werden in der Praxis nur wenige fehlerintolerante Sicherheitsdienstleistungen an Private vergeben. Nichtsdestotrotz ist der Grad der Fehlertoleranz der Verwaltungsleistung bei einer geplanten Auslagerung stets zu berücksichtigen.

4.4 Defizitäre Leistungserfassung

Im Zeitalter der „Audit Society“ (Power, 1999), in der Leistungsmessung im öffentlichen Sektor auf der Tagesordnung steht, wird von öffentlich-privaten Kooperationen eine Offenlegung ihrer Leistungsbilanz verlangt (Kuhlmann, Bogumil & Wollmann, 2004). Der Erfolg vertraglicher Auslagerungen wird dabei in der Regel durch den Zielerreichungsgrad bestimmt. Das Ausmaß der Übereinstimmung von Output- oder Outcome-Kennzahlen mit vorher festgelegten Leistungszielen unter Berücksichtigung der Effizienz gibt in diesem Fall Aufschluss darüber, ob diese erfolgreich war (*goal-based-evaluation*) (Hodge & Greve, 2011). Lagert die öffentliche Verwaltung jedoch Dienstleistungen aus, entzieht sich die Qualität allerdings oftmals einer objektiven Mess- und Überprüfbarkeit (Rieck, 2011; Arnold, 2009). Die konstitutiven Dienstleistungscharakteristika[7] bereiten damit auch der Output- und Outcome-Messung von Sicherheitsdienstleistungen Schwierigkeiten: Sicherheit kann kaum auf Vorrat produziert oder gelagert werden. Ihre Aufrechterhaltung hängt stark von externen Parametern (Angriffen etc.) ab, die in ihrer Quantität oftmals nicht bekannt sind und die in ihrer Qualität nicht beeinflusst werden können. Allzu oft wird in diesem Zusammenhang lediglich die Anzahl an Sicherheitsvorfällen als Indikator für die Qualität der Dienstleistung gewählt, was jedoch nicht immer der erbrachten Leistung gerecht wird. So lässt sich beispielsweise schwer feststellen, ob und in welchem Umfang Gefahren abgewehrt werden konnten.

Wenngleich dennoch Ansätze zu beobachten sind, die Wirksamkeit von Sicherheitsdienstleistungen in elaborierterer Form über Kennzahlen zu messen, bewegen sich diese im Wesentlichen auf der Ebene von Proxy-Indikatoren. So basieren Bewertungen der Qualität von Sicherheitsdienstleistungen häufig auf subjektiven Eindrücken, die zum einen stark vereinfachte Begründungs- bzw. Kausalzusammenhänge zur Folge haben und nach Aussage mehrerer Interviewpartner als Leistungsparameter nur begrenzte Aussagekraft besitzen. So habe man in „grauer Vorzeit“ (Fall 1, Interview 14) beispielsweise versucht, die Zufriedenheit der Luftfahrtpassagiere mit den Sicherheitskontrollen an Flughäfen zu messen, was sich aber als schwierig herausgestellt habe. Diese hänge von unterschiedlichen Faktoren wie etwa der Länge der Kontrollspur ab, die beispielsweise die Leistung der privaten Luftsicherheitsassistenten im direkten Kundenkontakt leicht überlagern können. Zudem hätten insbesondere nicht-deutschsprachige Fluggäste die einzelnen Kontrollarten (Grenz-, Luftsicherheits- und Bordkartenkontrollen) nicht unterscheiden können, so dass die individuelle Bewertung der einzelnen Kontrollvorgänge daher nicht valide gewesen sei. Auch vor diesem Hintergrund wurde grundsätzlich in Frage gestellt, dass die Zufriedenheit der Passagiere ein valides Performanzkriterium darstellt (ebd.). Die Aussagen eines Gesprächspartners einer teilprivatisierten Justizvollzugsanstalt zielten in eine ähnliche Richtung. In dieser gab es Überlegungen, die Nutzerzufriedenheit der Gefangenen über unterschiedliche Leistungsparameter, z. B. über die Bewertung der Qualität der Verpflegung zu erheben. Diese seien aufgrund der zu hohen Subjektivität sowie der Gefahr durch die allgemeine Situation der Befragten verzerrter negativer Bewertungen allerdings wieder verworfen worden (Fall 2, Interview 11). In der Praxis bezieht sich die Qualitätsmessung daher schwerpunktmäßig auf die Input-Qualität, d. h. auf die Vorab-Kontrolle des Personaleinsatzes, der Personalqualifikation, der Sicherheitskonzepte und des Qualitätsmanagements des Dienstleisters. Die Mehrzahl der befragten Expertinnen und Experten gab in diesem Zusammenhang an, dass Zertifizierungen sowohl auf öffentlicher als auch

privater Seite ersatzweise als vertrauenswürdige Qualitätssignale angesehen werden. Diese würden insbesondere durch das Erfüllen bestimmter Regularien und Ansprüchen zu einem Vertrauensvorschuss führen (Fall 5, Interview 8).

Zusammenfassend stellt die defizitäre Leistungserfassung von Sicherheitsdienstleistungen ein zentrales Problem vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit dar. Nach Auswertung der Interviews betrifft dies vor allem Vertrags-ÖPPs, wenngleich Contracting Outs diesbezüglich ebenfalls vor Herausforderungen stehen. Aufgrund der geringeren Komplexität letzterer Auslagerungsform ist allerdings davon auszugehen, dass durch die genauere Bestimmung der zu erbringenden Leistung auch deren Qualität exakter evaluiert werden kann. Bei Vertrags-ÖPPs bedürfen die Leistungen im Laufe der Zusammenarbeit hingegen einer fortlaufenden Konkretisierung, wodurch auch die objektiven Performanzindikatoren stetig weiterentwickelt und angepasst werden müssen. Beiden Auslagerungsformen ist indes anheim, dass die Messung der Qualität über standardisierte Output-Indikatoren die Gefahr eines schleichenden Bedeutungsgewinns von Surrogat-Indikatoren birgt. Stellen diese primär auf die wirtschaftlichen Kosten der Zusammenarbeit ab, wird einer Ökonomisierung von Sicherheit Vorschub geleistet. Diese findet unter anderem Ausdruck in der hohen praktischen Bedeutung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Machbarkeitsstudien (Sack, 2009, S. 16). Zum anderen entgehen dem öffentlichen Akteur als Prinzipal durch die defizitäre Leistungserfassung Möglichkeiten, opportunistisches Verhalten des Agenten zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren. Zudem werden Mechanismen leistungsorientierter Anreizsteuerung limitiert, die zu einer Reduzierung von Agenturproblemen (z. B. *hidden actions*) führen könnten.

4.5 Komplexe Netzwerkstrukturen

Die Einführung netzwerkartiger Governance-Strukturen gilt als Antwort darauf, dass Staat bzw. Markt als diejenigen Institutionen, von denen man traditionellerweise die Lösung gesellschaftlicher Großprobleme erwarten durfte, angesichts der Komplexität heutiger Problemlagen vielfach nicht über adäquate Antworten verfügen (Benz, 2004). Jeweils für sich genommen verfügen sie demnach nicht über die notwendigen Informationen, das erforderliche Wissen oder die nötige Macht, um umfassende Probleme allein zu lösen. Als probate Antwort hierauf wird die Vernetzung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure erachtet, weil mit ihr die Kombination unterschiedlicher Ressourcen und Kompetenzen verbunden wird – so auch im Politikfeld der inneren Sicherheit (Stegmaier & Feltes, 2008):

> „Sicherheit ist heute nicht mehr allein durch die Polizei zu gewährleisten. Sicherheit ist immer vernetzte Sicherheit, eine Kooperation mit allen Trägern der öffentlichen Sicherheit und das sind eben deutlich mehr als die Polizei. Das ist der Veranstalter, das sind die Ordnungsbehörden in den unterschiedlichsten Bereichen. Und nur durch deren ganz enges Zusammenwirken kann heute Sicherheit gewährleistet werden, weil diese mehr ist als nur Straftaten zu verfolgen, Straftaten zu verhindern oder Straftätern habhaft zu werden. Und von daher hat es in den letzten Jahren einen Philosophiewechsel in dieser Gesellschaft gegeben“ (Fall 5, Interview 8).

Netzwerkbildungen suggerieren eine Steigerung von Effizienz und Effektivität durch Informationsaustausch und Arbeitsteilung. Für die einzelnen Sicherheitsakteure bedeuten sie jedoch die Notwendigkeit, sich auf den Modus von Netzwerkarbeit umzustellen

(Stegmaier & Feltes, 2008, S. 307). Gerade weil Behörden und Sicherheitsdienstleister in der Regel über unterschiedliche informale Kulturen sowie Fach- bzw. Ausbildungshintergründe verfügen, müssen praktikable Mechanismen der interorganisatorischen Handlungskoordination entwickelt werden (Sydow, 2010). Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob man mit dem Paradigma der vernetzten Sicherheit nicht mitunter einem „Effektivitätsmythos" (Stegmaier & Feltes, 2008) aufgesessen ist. So verdeutlicht das Beispiel der Koordination in der Luftsicherheit etwa die Schwierigkeit, mehrere formal selbstständige Organisationen auf ein kohärentes Handeln festzulegen. Hier müsse die Bundespolizei laut eines Experten eine steuernde Rolle übernehmen, d. h. sie müsse in einem dreistufigen System vom Flughafenbetreiber Verkehrszahlen und -daten erheben und auf dieser Grundlage dann Kontrollstunden beim Dienstleister anfordern und bezahlen. Diesbezüglich gäbe es aber gerade von den Airlines häufig Kritik, weil bspw. trotz eines geringen Passagieraufkommens alle Kontrollstellen besetzt gewesen seien oder andersherum in Stoßzeiten eben nicht genug Kontrollkräfte zur Verfügung standen. Die Frage in diesem Zusammenhang sei dann oftmals, welcher Akteur für die Fehlinterpretation der Zahlen verantwortlich ist (Fall 1, Interview 14). Dieses Beispiel illustriert die aus der Vielzahl an beteiligten Stakeholdern erwachsende Gefahr einer Koordinationsüberlastung. Die Kehrseite der zunehmenden Vernetzung verschiedener Sicherheitsakteure besteht daher in der Herausforderung, den damit anwachsenden Bedarf an effektiver wechselseitiger Abstimmung und bedarfsgerechtem Informationsaustausch zu gewährleisten.

Komplexe Netzwerkstrukturen in der inneren Sicherheit können weiterhin zu einer Diffusion von Verantwortung führen. Gemeint ist hiermit „dass viele Akteure Zuständigkeit und Kompetenz für die Übernahme von Sicherheitsaufgaben reklamieren, in kritischen Situationen aber ihren Aufgaben nicht gerecht werden und nachträglich die Verantwortung von sich weisen" (Daase & Deitelhoff, 2013, S. 34). So mehren sich die Stimmen, die klarere Verantwortungsstrukturen einfordern und dafür plädieren, die Bewertung öffentlich-privater Kooperationen nicht auf das Kriterium der Effizienz zu beschränken (Krumm, 2013; Freise, 2009; Daase & Junk, 2012). Vielmehr müssten stärker Aspekte der Legitimität und demokratischen Kontrolle berücksichtigt werden, um der Gefahr einer organisierten Verantwortungslosigkeit Einhalt zu gebieten. Realiter führen jedoch lange und damit undurchsichtige Vertrags- bzw. Haftungsketten, die z. B. durch die Beauftragung von Subunternehmen entstehen können, dazu, dass die Attribution von (Fehl-)Leistungen schwerfällt. Eine Zurückweisung von Verantwortung ist hingegen vergleichsweise leicht möglich. Dies gilt insbesondere dann, wenn am Aufgabenvollzug eine Vielzahl von Akteuren, d. h. Prinzipalen und Agenten beteiligt ist („The problem of many hands") (Thompson, 1980).

Während die Gefahr der Verantwortungsdiffusion aufgrund der durch die Art der Verträge verbleibenden hohen Gestaltungsspielräume insbesondere für Vertrags-ÖPPs kennzeichnend ist, sind auch Contracting Out-Auslagerungen häufig in Sicherheitsnetzwerke eingebunden. Das bedeutet, dass die privaten Sicherheitsdienstleister sich auf operativer Ebene nicht nur mit dem jeweiligen Auftraggeber koordinieren müssen, sondern mit weiteren beteiligten Akteuren. Bei der Beauftragung von Einlasskontrollen zum Schutz öffentlicher Großveranstaltungen können dies unter anderem kommunale Ordnungsdienste, Polizeibehörden oder andere Sicherheitsunternehmen sein. Je mehr Akteure allerdings am Vollzug einer Sicherheitsaufgabe beteiligt sind, umso schwerer fällt sowohl die Attribution von Fehlern als auch die gezielte Steuerung durch den Prinzipal.

5 Fazit und Diskussion

Vertragsbasierte Auslagerungen von Verwaltungsleistungen haben sich auch in der inneren Sicherheit längst als ein Modell öffentlicher Leistungserbringung etabliert, wenngleich diese besonders problemanfällig zu sein scheinen. Anstatt die Ursachen für Kooperationsprobleme einem der beteiligten Akteure zuzuschreiben, richtet der Beitrag den Fokus vielmehr auf die systemische Aufgabenumwelt. Um deren Relevanz für das Miteinander der Akteure zu illustrieren, wurde in theoretischer Hinsicht auf die Prinzipal-Agent-Theorie Bezug genommen. In empirischer Hinsicht arbeitet der Beitrag unter Rückgriff auf qualitative Experteninterviews verschiedene sektorspezifische Problemkonstellationen der inneren Sicherheit heraus und stellt deren Auswirkungen auf die Zusammenarbeit dar. Damit wird dem Faktum Rechnung getragen, dass vertragliche Auslagerungen grundsätzlich in einer spezifischen Aufgabenumwelt situiert sind (Sack, 2013; van Gestel et al., 2012). Die Analyse betont somit noch einmal die Notwendigkeit einer kontextspezifischen Einordung, durch die Probleme vertraglicher Kooperationen in der inneren Sicherheit erst vollumfänglich verstanden werden können. Diese agieren nicht in einem Vakuum, sondern sehen sich stets restriktiven situativen Bedingungen ausgesetzt, die der Aufgabenspezifik bzw. den Eigenheiten des Politikfelds entspringen: „Context matters!“

Aus einer kontextspezifischen Perspektive konnten in diesem Zusammenhang fünf zentrale Umweltfaktoren der inneren Sicherheit identifiziert werden, welche die zugrundeliegende Prinzipal-Agent-Beziehung belasten bzw. die Minderung von Agenturproblemen erschweren: (1) Hoher Problemdruck, (2) Funktionale Intransparenz, (3) Geringe Fehlertoleranz, (4) Defizitäre Leistungserfassung, (5) Komplexe Netzwerkstrukturen. Hierbei ist zu betonen, dass die Aufzählung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, sondern diejenigen Faktoren umfasst, die sich über die empirischen Fälle hinweg als zentral herausgestellt haben. Im Vergleich der Kontextfaktoren deuten die empirischen Ergebnisse darauf hin, dass der hohe Problemdruck und die Defizite der Leistungsmessung augenscheinlich den größten Einfluss auf vertragliche Auslagerungen besitzen (siehe *Tabelle 4*). Dies ist zum einen im Grundsatzcharakter der genannten Kontextfaktoren begründet, die nahezu sämtliche Sicherheitsleistungen betreffen. Die Bedeutung des Problemdrucks ergibt sich zudem aus dessen Vielschichtigkeit, die unterschiedliche Ausprägungen zur Folge haben kann. Eine effektive Leistungserfassung ist hingegen insbesondere deshalb relevant, da diese für alle Auslagerungsprozesse die Grundlage für eine evidenzbasierte Bewertung der Performanz des Auftragnehmers darstellt. Dabei besitzt sie nicht nur eine summative Kontrollfunktion, sondern ermöglicht beispielsweise auch die Institutionalisierung formativ motivierender Anreizstrukturen.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die heuristische Schätzung der Effektstärken der einzelnen Kontextfaktoren (siehe *Tabelle 4*) allein auf den aus den Experteninterviews gewonnenen Eindrücken beruht, unter Generalisierungsvorbehalt steht und damit einer weitergehenden Überprüfung bedarf. Mit dem Hinweis auf diese Limitation der Studie möchten die Autoren zugleich weitere empirische und hier insbesondere hypothesentestende Studien anregen. Diese könnten beispielsweise der Frage nachgehen, welchen Einfluss die identifizierten Einflussfaktoren auf den Erfolg vertraglicher Auslagerungen in verschiedenen Sicherheitsbereichen haben. Weiterer Forschungsbedarf besteht zudem hinsichtlich eines Vergleichs mit zentralen Umweltfaktoren öffentlich-privater Kooperationen in anderen Politikfeldern.

Tabelle 4: Einfluss der Kontextfaktoren der inneren Sicherheit auf vertragliche Kooperationen

	Contracting Out	Vertrags-ÖPP
(1) Hoher Problemdruck	++	+++
(2) Funktionale Intransparenz	+	++
(3) Geringe Fehlertoleranz	0	+
(4) Defizitäre Leistungserfassung	++	+++
(5) Komplexe Netzwerkstrukturen	++	++

0 = kein Einfluss, + = geringer Einfluss, ++ = mittlerer Einfluss, +++ = hoher Einfluss

Quelle: Eigene Darstellung.

Wenngleich der Beitrag ausdrücklich nicht intendiert, die präskriptive Frage zu beantworten, ob *und in welcher Form* Auslagerungen sinnvoll sind, kann er dennoch als analytische Entscheidungshilfe für zukünftige Auslagerungsentscheidungen von Sicherheitsbehörden dienen.[8] Schließlich wurden zentrale Herausforderungen öffentlich-privater Sicherheitspartnerschaften identifiziert, die im Rahmen einer Risikobewertung von politischen bzw. administrativen Entscheiderinnen und Entscheidern Berücksichtigung finden sollten. Angesichts dieser Herausforderungen kommt es für real existierende Kooperationen zudem ganz wesentlich darauf an, dass die beteiligten Akteure ein Bewusstsein für systemisch bedingte Fallstricke entwickeln. Die Autoren hoffen, mit dieser Studie diesbezüglich einen Beitrag geleistet zu haben.

Anmerkungen

1 Dieser Beitrag ist im Rahmen des Verbundprojektes „Die Ordnung des Sicherheitsmarktes“ (OSiMa) entstanden, das im Programm „Forschung für die zivile Sicherheit“ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung für den Zeitraum 01.09.2016 - 31.08.2019 gefördert wird (Förderkennzeichen 13N141018).

2 Auch wenn an diesen Kooperationen von privater Seite beispielsweise auch Einzelpersonen oder Nichtregierungsorganisationen beteiligt sein können, konzentriert sich dieser Beitrag ausschließlich auf Sicherheitsdienstleistungsunternehmen.

3 Als Outsourcing wird die Beschaffung von Unterstützungsleistungen durch die Verwaltung zum eigenen Gebrauch verstanden (z. B. Informatikleistungen, Transporte, Cafeteria, Reinigungsdienste etc.) (Schedler & Proeller, 2011). Kernleistungen mit Leistungs-, Regulierungs- oder Umverteilungsfunktion fallen dementsprechend nicht in diese Kategorie. Beispiele für das Outsourcen von Leistungen an private Sicherheitsdienstleister sind die Bewachung von Regierungs-, Polizei- oder anderen Verwaltungsgebäuden oder der Schutz der eigenen IT. Diese gehören nicht zu den Kernprodukten der beauftragenden Stelle, sondern sichern vordergründig deren eigene Handlungsfähigkeit.

4 Im Folgenden werden die Begriffe Vertrags-ÖPP und Complex Contracting Out synonym verwendet. Den Verfassern ist dabei bewusst, dass im wissenschaftlichen Diskurs unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der verbindenden Merkmale vertreten werden. So betrachten einige Autorinnen und Autoren eine schlecht strukturierte Ausgangssituation und die daraus resultierenden Schwierigkeiten, Kosten, Leistungen und Risiken im Voraus zu bestimmen, als gemeinsames Kennzeichen beider Formen und setzen sie somit begrifflich gleich (siehe u. a. Budäus & Grüb, 2008; Grüb, 2007). Andere hingegen erkennen lediglich die komplexe Austauschbeziehung als verbindendes Element beider Formen an und grenzen sie begrifflich eher voneinander ab (siehe u. a. Becker, 2003). In diesem Beitrag wird der ersten Definitionslinie gefolgt, auch wenn unter Vertrags-ÖPPs in der Regel langfristige finanzie-

rungsbasierte Partnerschaften verstanden werden. Nichtsdestotrotz zeichnen auch sie sich vor allem durch eine hohe Komplexität des Auftragsverhältnisses aus (z. B. im Vergleich zu Outsourcing-Auslagerungen), die für die folgende Analyse von wesentlicher Bedeutung ist.

5 Wenngleich sich Vertrags-ÖPPs auch noch durch weitere Merkmale auszeichnen, die etwa die Rechtsformen und Arbeitsteilungsmuster (z. B. im Rahmen von *Design Build Finance Maintain Operate*-Modellen) betreffen, kann im Rahmen des Beitrags auf diese Aspekte nicht weiter eingegangen werden, zumal besagte klassische Modelle unter den öffentlich-privaten Kooperationen in der inneren Sicherheit selten vorkommen.

6 Agenturkosten entstehen bei der Bewältigung von Agenturproblemen und sind von beiden Partnern zu tragen (z. B. Vereinbarungskosten, Steuerungs- und Kontrollkosten, Garantiekosten und Residualkosten).

7 Bei Dienstleistungen handelt es sich bekanntlich um Tätigkeiten, deren Ergebnis immateriell und ereignishaft ist sowie stark von externen Faktoren abhängt (Arnold, 2009, S. 438f.).

8 In diesem Zusammenhang gilt es nochmals zu betonen, dass selbstverständlich auch die Eigenerstellung von einzelnen Kontextfaktoren der inneren Sicherheit belastet ist. Wenn der vorliegende Beitrag allein Auslagerungen fokussiert und keinen Vergleich mit der Eigenerstellung unternimmt, dann deshalb, weil er damit auf eine aktuelle Entwicklung der Sicherheitspolitik reagiert (siehe Kapitel 1). Es ist insofern nicht die Intention, den Eindruck zu erwecken, als seien die Varianten der Auslagerung gewissermaßen a priori stärker problembehaftet. Dies gälte es im Einzelfall empirisch zu untersuchen.

Literatur

Ambrosius, Gerold (2013). Die Entwicklung Öffentlich-Privater Partnerschaften seit den 1980er Jahren, die fördernden und die hindernden Faktoren. *dms – der moderne staat*, 6, 321-344.

Arnold, Ulli (2009). Besonderheiten der Dienstleistungsproduktion. In Ulli Arnold & Bernd Maelicke (Hrsg.). *Lehrbuch der Sozialwirtschaft* (438-457). Baden-Baden: Nomos.

Bauer, Hartmut (2008). Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships. Einführende Problemskizze. In Hartmut Bauer, Christiane Büchner & Frauke Brosius-Gersdorf (Hrsg.). *Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships* (9-31). Potsdam: Univ.-Verlag Potsdam.

Becker, Ralph (2003). *Zielplanung und -kontrolle von Public Private Partnership in der Forschung. Konzeption und praxisorientierte Gestaltungsempfehlungen für Forschungskooperationen zwischen Wissenschaft und Wirtschaft*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Benz, Arthur (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.

Budäus, Dietrich & Grüb, Birgit (2007): Public Private Partnership. Theoretische Bezüge und praktische Strukturierung. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/ Journal for Public and Nonprofit Services*, 30, 245-272.

Budäus, Dietrich & Grüb, Birgit (2008). Public Private Partnership (PPP). Zum aktuellen Entwicklungs- und Diskussionsstand. In Hartmut Bauer, Christiane Büchner & Frauke Brosius-Gersdorf (Hrsg.). *Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Public Partnerships* (33-50). Potsdam: Univ.-Verlag Potsdam.

Busse, Caspar et al. (2018). *Sicherheitscheck. Warum es bei Flughafen-Kontrollen zu so vielen Pannen kommt*. Süddeutsche Zeitung, Ausgabe vom 08.08.2018. Verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-flughaefen-warum-bei-den-sicherheits-checks-so-viele-pannen-passieren-1.4085720 [30. August 2018].

Daase, Christopher & Deitelhoff, Nicole (2013). *Privatisierung der Sicherheit. Eine sozialwissenschaftliche Expertise*. Berlin: Freie Universität Berlin.

Daase, Christopher & Junk, Julian (2012). Netzwerke der Sicherheit. Überlegungen zum Umbau demokratischer Sicherheitspolitik. *S&F Sicherheit und Frieden*, 30, 94-100.

Ebers, Mark & Gotsch, Wilfried (2006). Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In Alfred Kieser (Hrsg.). *Organisationstheorien* (247-308). Stuttgart: W. Kohlhammer.

Frederickson, H. George & LaPorte, Todd R. (2002). Airport Security, High Reliability, and the Problem of Rationality. *Public Administration Review*, Vol. 62, 33-43.

Freise, Matthias (2009). Innovationsmotoren oder Danaergeschenke? *Zeitschrift für Sozialreform*, 55, 231-251.

Fuchs, Walter (2012). Sicherheit als „faszinierendes Geschäftsvehikel“? Zur Effektivität kommerzieller und staatlicher Sicherheitsarbeit. *SIAK-Journal − Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, 1, 62-75.

Gray, Loren (2003). Tested by Fire. What High Reliability Organizations know. *Harvard Management Update*, 3-5.

Grüb, Birgit (2007). *Sozialkapital als Erfolgsfaktor von Public Private Partnership*. Berlin: BWV.

Hodge, Graeme A. & Greve, Carsten (2011). *Theorizing Public-Private Partnership Success. A Market-Based Alternative to Government?* Paper for the Public Management Research Conference at Syracuse University 2-4 June 2011. Syracuse, NY, USA.

Krumm, Thomas (2013). Parlamentarische Kontrolle von öffentlich-privaten Partnerschaften. *dms – der moderne staat*, 6, 393-410.

Kuhlmann, Sabine et al. (2004). *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag.

Meir, Joel & Baumberger, Petra (2005). Geschäftsprozess-Auslagerung in der öffentlichen Verwaltung. *eGov Präsenz*, 1, 4-6.

Mistele, Peter (2005). Die Relevanz der High Reliability Theory für Hochleistungssysteme. *FSA prints*, 01-05.

Naschold, Frieder et al. (Hrsg.) (1996). *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Ed. Sigma.

Power, Michael (1999). *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press.

Reichard, Christoph (2004). Das Konzept des Gewährleistungsstaates. In Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft (Hrsg.). *Institutionsökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft* (48-60). Berlin: Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft.

Rieck, André (2011). *Qualitätsprüfung komplexer Dienstleistungen. Ein ergebnisorientierter und kennzahlenbasierter Ansatz*. Wiesbaden: Springer.

Ross, Stephen A. (1973). The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem. The American Economic Review, 63, 134-139.

Sack, Detlef (2009). Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.

Sack, Detlef (2013). PPP zwischen politischem Projekt, medialer Diskussion und administrativer Routine – Zur Einführung. *dms – der moderne staat*, 6, 311-319.

Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management*. Stuttgart: UTB Verlag.

Schneiker, Andrea (2015). Private Sicherheitsfirmen. In Thomas Jäger (Hrsg.). *Handbuch Sicherheitsgefahren* (449-457). Wiesbaden: Springer.

Schoch, Friedrich (2009). Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben. *Juridica International*, XVI/2009, 14-21.

Schröder, Christin & Weinkopf, Claudia (2017). *Arbeitsbedingungen in der Flughafenkontrolle – zwischen hoheitlichen Befugnissen und fehlender Wertschätzung*? Duisburg: IAQ-Forschung.

Stegmaier, Peter & Feltes, Thomas (2008). *Die ganze Vernetzung der inneren Sicherheit: Wissenskrise und Effektivitätsmythos*. Frankfurt am Main: Verl. für Polizeiwiss.

Sujan, Mark (2017). High Reliability Organisations: Making Care Safer through Reliability and Resilience. In Lesley Baillie & Elaine Maxwell (Ed.). *Improving Healthcare. A Handbook for Practitioners* (101-114). Milton: CRC Press.

Sydow, Jörg (Hrsg.) (2010). *Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der „Managementforschung“*. Wiesbaden: Gabler.

Thätner, Conrad et al. (2017). *Luftsicherheit im Blick*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.adv.aero/wp-content/uploads/2017/05/Luftsicherheit-im-Blick_klein.pdf [30. August 2018].

Thompson, Dennis F. (1980). Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands. *American Political Science Review*, 74, 905-916.

van den Brink, Henning & Kaiser, Andre (2007). Kommunale Sicherheitspolitik zwischen Expansion, Delegation und Kooperation. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 4-10.
Van Gestel et al. (2012). How governance of complex PPPs affects performance. *Public Administration Quarterly*, 36(2), 140-188.
Warsen, Rianne et al. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 20: 8, 1165-1185.
Weick, Karl E. & Sutcliffe, Kathleen M. (2003). *Das unerwartete Managen. Wie Unternehmen aus Extremsituationen lernen*. Stuttgart: Klett-Cotta.
Weick, Karl E. & Sutcliffe, Kathleen M. (2007). *Managing the unexpected. Resilient performance in an age of uncertainty*. San Francisco: Jossey-Bass.
Whitford, Andrew B. (2002). Threats, institutions and regulation in common pool resources. *Policy Sciences*, 35, 125-139.

Anschriften der Autoren:

Christoph Nitze, M.A., Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: cnitze@uni-potsdam.de

Moritz Ansmann, M.A., Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: moritz.ansmann@uni-potsdam.de

Simon Fink, Winona Hagendorf, Niklas Klinger

Öffentlichkeitsbeteiligung von privaten und staatlichen Akteuren im Vergleich

Das Beispiel der Bedarfsplanung für deutsche Stromnetze

Zusammenfassung
Es ist etablierte Praxis, dass Behörden die Öffentlichkeit vor wichtigen Entscheidungen beteiligen. In jüngster Zeit sind auch private Akteure wie Unternehmen gefordert, vor Großprojekten die Öffentlichkeit zu beteiligen. Der Beitrag untersucht, wie sich Teilnehmerfeld und Stellungnahmen dieser Konsultationen unterscheiden in Abhängigkeit davon, ob Behörden oder Unternehmen die Konsultation durchführen. Empirischer Fall ist die Aufstellung des Netzentwicklungsplanes Strom durch Netzbetreiber und Bundesnetzagentur, die beide die Öffentlichkeit beteiligen. Ergebnis ist, dass BürgerInnen sich häufiger an die Bundesnetzagentur wenden, und dass vor allem professionelle Akteure der Interessenvermittlung die Möglichkeit der doppelten Konsultationsteilnahme nutzen. Die tauschtheoretische Vermutung, dass an die Netzbetreiber vor allem ökonomische und an die Bundesnetzagentur vor allem juristische Argumente gerichtet werden, bestätigt sich nicht. Allerdings nutzen die KonsultationsteilnehmerInnen die Konsultation bei der Bundesnetzagentur, um die mangelnde Responsivität der Netzbetreiber zu kritisieren. Eine Lösung könnte sein, staatlichen Akteuren mehr Kompetenzen zu geben, die Konsultationen von Unternehmen zu begleiten und rechtlich einzurahmen.

Schlagworte: Netzausbau, Öffentlichkeitsbeteiligung, Bundesnetzagentur

Abstract
Comparing public participation practices of private and state actors
It is commonplace that state actors consult the public. In recent times, however, public participation has also become prevalent among private actors like companies. The article studies how participants and their arguments vary depending on whether a public consultation is conducted by state or private actors. The empirical case is the German grid development plan. Both the private Transmission System Operators (TSOs) and the Federal Network Agency (FNA) consult the public during the setup of this plan. The main finding is that citizens prefer to send their inputs to the FNA rather than the TSOs. Moreover, especially professionalized interest groups send opinions to both the TSOs and the FNA. We find no evidence for the exchange-theoretic hypothesis that whereas participants address economic arguments to the TSOs, legal arguments are presented to the FNA. However, participants use the FNA's consultation to criticize the TSO's lack of responsiveness. This result suggests that state actors should be empowered to regulate private actors' public participation practices.

Key words: grid expansion, public participation, Federal Network Agency

1 Einleitung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Planung von Großprojekten wird immer wichtiger (Vetter, Klages & Ulmer, 2013; Bauer, 2015; Lindloff et al., 2017; Sommer, 2017). Spätestens seit Stuttgart 21 kann in Deutschland kein Großprojekt geplant werden, ohne dass die Öffentlichkeit eingebunden wird (Vatter & Heidelberger, 2013). Damit verbunden ist die Hoffnung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung Akzeptanz schaffen kann (Fink & Ruffing, 2015) und Expertise aus der Gesellschaft einfließen darf (Novy, Schwickert & Fischer, 2008). Parallel dazu entwickeln sich mehrstufige Governance-Strukturen, in denen private Akteure gemeinsam mit staatlichen Akteuren planerische und regulatorische Entscheidungen treffen (Mattli & Büthe, 2005; Mörth, 2009).

In der Kombination beider Entwicklungen sind auch private Akteure – wie Vorhabenträger bei Bauprojekten – dazu aufgerufen, die Öffentlichkeit zu beteiligen. Oft wird die Öffentlichkeitsbeteiligung sukzessive oder parallel zur Planung durchgeführt, sowohl staatliche als auch private Akteure beteiligen die Öffentlichkeit (Richwien, Versteyl & Banthien, 2012).

Über Konsultationen durch private Akteure weiß die Politikwissenschaft aber noch wenig. Zwar haben wir reichhaltige Empirie über Konsultationen durch staatliche Akteure, doch zu Konsultationen durch private Akteure gibt es kaum Studien. Dieser Artikel fragt daher: Wie unterscheiden sich die Konsultationen von staatlichen und privaten Akteuren? Welche Akteure nehmen mit welcher Art von Eingaben teil?

Auf Basis politikwissenschaftlicher Theorien der Interessenvermittlung entwickelt dieser Artikel Hypothesen über die Unterschiede zwischen staatlichen und privaten Konsultationen in mehrstufigen Konsultationsverfahren. *Erstens* vermuten wir, dass BürgerInnen sich stärker an Konsultationen von staatlichen Akteuren beteiligen. *Zweitens* vermuten wir, dass sich vor allem ressourcenstarke Akteure sowohl an staatliche als auch an private Akteure wenden. *Drittens* legt die Exchange-Theorie nahe, dass KonsultationsteilnehmerInnen die Art der Informationen an die Bedürfnisse der konsultierenden Stelle anpassen.

Wir testen diese Hypothesen anhand der Öffentlichkeitsbeteiligung zum deutschen Netzentwicklungsplan (NEP) für Stromnetze 2012. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung ist gestuft aufgebaut: Zu diesem Plan wird zunächst von den privaten Übertragungsnetzbetreibern (ÜNB) und anschließend von der Bundesnetzagentur (BNetzA) die Öffentlichkeit konsultiert. Methodisch kombiniert der Artikel eine quantitative Analyse aller eingereichten Stellungnahmen mit einer qualitativen Analyse der Stellungnahmen jener Akteure, die sich sowohl an die ÜNB als auch die BNetzA wenden.

Die *erste* Hypothese bestätigt sich. Bei der Konsultation der ÜNB ist der Anteil der BürgerInnen unter den KonsultationsteilnehmerInnen hoch, bei der BNetzA ist er aber noch einmal höher. Auch die *zweite* Hypothese findet Unterstützung. Vor allem mit Beteiligungsverfahren vertraute Akteure, wie beispielsweise Umweltverbände, nehmen an beiden Konsultationen teil. Die *dritte* Hypothese findet nur bedingt Bestätigung. Zwar unterscheiden sich die Eingaben zu ÜNB und BNetzA in einigen Belangen, aber die tauschtheoretische Vermutung, dass an die ÜNB vor allem ökonomische und an die BNetzA vor allem juristische Argumente gerichtet werden, bestätigt sich nicht. Viele TeilnehmerInnen sehen die Konsultation der BNetzA aber als Möglichkeit, sich über die von ihnen wahrgenommene mangelnde Responsivität der ÜNB zu beschweren.

Dieses Ergebnis bereichert einige Diskussionen. *Erstens* stützt unsere Untersuchung die Empfehlung, Konsultationen (auch) durch als neutral wahrgenommene staatliche Akteure durchzuführen (Stender-Vorwachs, 2012). *Zweitens* finden wir Evidenz für ressourcenbasierte Theorien des Lobbying. Vor allem ressourcenstarke Akteure beteiligen sich an beiden Konsultationen. Einziger Ratschlag ist hier, die Logik der gestuften Konsultationen noch klarer zu kommunizieren (Bauer, 2015; Alcántara et al., 2016, S. 154; Brettschneider, 2018). *Drittens* finden wir nur wenig Unterstützung für die Vermutung, dass TeilnehmerInnen ihre Informationen an den Akteur anpassen, der die Konsultation durchführt. Dies spricht nicht unbedingt gegen die Exchange-Theorie, schränkt sie aber ein. Bestehende Studien untersuchen häufig die seit Jahren eingespielten Konsultationen der Europäischen Kommission (Bouwen, 2004; Klüver, 2012). Unsere Studie dagegen untersucht eine Konsultation, die zum ersten Mal durchgeführt wurde. Möglicherweise bedarf es einiger Zeit, bis sich eine derartige Austauschlogik einspielt.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst entwickelt der Artikel das Argument, dass TeilnehmerInnen an Konsultationen sich anders verhalten, je nachdem, ob ein privater oder ein staatlicher Akteur die Konsultation durchführt. Anschließend wird der Fall eingeführt und das Forschungsdesign diskutiert. Abschnitt 4 enthält die empirische Untersuchung. Abschnitt 5 fasst zusammen und zieht Lehren über die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung.

2 Das theoretische Argument: Konsultationen als Austausch und Ressourcenfrage

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entwicklung von *Policies* wird immer wichtiger. Dafür gibt es verschiedene Gründe (Vetter & Remer-Bollow, 2017, S. 3-9). Das *erste* Bündel von Gründen stellt auf die Input-Dimension von Demokratie ab. Hier sind deliberative sowie partizipatorische Demokratietheorien zu verorten, die in der Beteiligung der Öffentlichkeit einen Wert an sich sehen, aber auch Theorien, die vermuten, dass der Politikverdrossenheit dadurch entgegengewirkt werden kann, dass die BürgerInnen umfassender an Entscheidungen beteiligt werden (Glaab, 2016a, S. 6). Das *zweite* Bündel von Gründen setzt an der Output-Dimension der Demokratie an und argumentiert, dass *Policies* besser werden, wenn neue Informationen in den Politikprozess eingehen (Novy et al., 2008). Die Öffentlichkeit vor Ort, so lautet das Argument, kann hilfreiche Informationen liefern, um die Problemlösungsfähigkeit der Politik durch „participatory governance" zu steigern (Grote & Gbikpi, 2002). Das *dritte* Bündel von Gründen ist eher pragmatisch. Es wird vermutet, dass eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit die Akzeptanz von Großprojekten steigert (Newig, Jager & Challies, 2013), und verhindert, dass es später zu Protesten oder Rechtsstreitigkeiten kommt (Mann, 2013). Gerade im Kontext der Energiewende mit ihren dezentralen Projekten ist diese Akzeptanzfrage zentral (Hildebrand, Rau & Schweizer-Ries, 2018; Holstenkamp & Radtke, 2018).

Dabei stellt sich die Frage nach der institutionellen Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dazu existieren eine ganze Reihe von verschiedenen Verfahren (Kersting, 2008; Glaab, 2016b; Sommer, 2017). Je nach demokratietheoretischen Grundannahmen müssen unterschiedliche Maßstäbe an die Öffentlichkeitsbeteiligung angelegt wer-

den (Alcántara et al., 2016), und je nach angestrebtem Ziel (Input-Legitimität, Output-Legitimität oder Akzeptanz) müssen andere Beteiligungsformen gewählt werden. Unstreitig ist aber, dass eine „schlechte" Öffentlichkeitsbeteiligung zur Eskalation von Konflikten führen kann (Tammen, 2016; Vogeler & Bandelow, 2016).

Diese Öffentlichkeitsbeteiligung wird zunehmend von privaten Akteuren – wie beispielsweise den Vorhabenträgern bei Infrastrukturprojekten – durchgeführt. Dies zeigt sich auch daran, dass sich diese Akteure rege in die Debatten über Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen (Bertelsmann Stiftung, 2011; RWE, 2012). Dieses Phänomen ist bisher noch wenig beforscht. Die bestehende Forschung interessiert sich zumeist für die Beteiligung der Öffentlichkeit durch staatliche Akteure (Newig et al., 2013; Vetter et al., 2013; Glaab, 2016b; Holstenkamp & Radtke, 2018).

Daher entwickelt dieser Abschnitt auf der Basis politikwissenschaftlicher Theorien Hypothesen darüber, wie sich die Konsultationen von staatlichen und privaten Akteuren voneinander unterscheiden, insbesondere im Bezug darauf, wie sich die TeilnehmerInnen in diesen Konsultationen verhalten.

Die *erste* Vermutung baut auf einem Transaktionskostenargument auf. Die Beteiligung an Konsultationsverfahren beruht auf einem Kalkül: Die VerfasserInnen einer Eingabe vertrauen darauf, dass sich der Aufwand lohnt, das heißt, dass die Eingabe zur Kenntnis genommen wird und einen Einfluss auf die Entscheidung haben kann. Vermuten die VerfasserInnen, dass ihre Eingaben nicht beachtet werden, weil die konsultierende Stelle nicht responsiv ist, werden sie die Transaktionskosten scheuen (Sjoberg, Mellon & Peixoto, 2017, p. 342). Zentral ist daher, ob die TeilnehmerInnen der Konsultationen der konsultierenden Stelle einen Vertrauensvorschuss geben und auf deren Responsivität vertrauen. Mangelt es an diesem Vertrauen – vermuten die TeilnehmerInnen, dass die konsultierende Stelle nicht responsiv ist –, dann werden sie auch keine Eingaben formulieren. Empirisch wissen wir, dass BürgerInnen staatlichen Institutionen mehr vertrauen als Unternehmen (Behnke, 2009, S. 402), das Vertrauen in Behörden ist immer noch relativ groß (Rölle, 2009). In der Umfrage des *World Value Survey* 2010 – 2014 geben 54% der Deutschen an, dem öffentlichen Dienst zu vertrauen, dagegen vertrauen nur 25% großen Unternehmen; der Anteil der Deutschen, die „kein Vertrauen" in große Unternehmen haben, lag bei 19%.

Daher vermuten wir, dass sich BürgerInnen eher an staatliche Akteure wenden, weil sie deren Responsivität höher einschätzen (Sjoberg et al., 2017), und darauf vertrauen, dass ihre Eingabe einen Einfluss haben kann. Für professionelle Akteure der Interessenvermittlung gilt diese Überlegung nur eingeschränkt. Sie arbeiten möglicherweise nach einer funktionalen Logik und richten ihre Eingaben sowohl an staatliche als auch an private Akteure (siehe unten).

Hypothese 1: BürgerInnen vertrauen eher staatlichen Institutionen als Unternehmen und beteiligen sich daher stärker an Konsultationen, die von staatlichen Institutionen abgehalten werden.

Die *zweite* Vermutung beruht auf Ressourcentheorien der Interessenvermittlung. Die Teilnahme an Konsultationen bringt Kosten mit sich (Hüller, 2008, S. 372; Sjoberg et al., 2017). Dies gilt insbesondere für mehrstufige Konsultationen: Fristen müssen beachtet, Stellungnahmen auf der Basis der Konsultationsunterlagen erstellt, Antwortdokumente analysiert, neue Stellungnahmen für die zweite Konsultationsstufe verfasst, und die Reaktion evaluiert werden, um weitere Eingaben zu planen. Dieser Prozess ist

ressourcenaufwändig und kann eher von professionalisierten Akteuren der Interessenvermittlung – also vor allem von Verbänden – geleistet werden (Quittkat & Kotzian, 2011, p. 406).

Aus der Interessengruppenforschung wissen wir, dass Ressourcen und interne Organisation wichtige Faktoren sind, die eine Teilnahme an Konsultationen beeinflussen (Klüver, 2012, p. 505). Auch für BürgerInnen sind Ressourcenprobleme von zentraler Bedeutung (Alcántara et al., 2016, S. 96f.). Dies sollte sich auch in der Nutzung gestufter Verfahren niederschlagen. Vor allem professionelle Akteure der Interessenvermittlung sollten sich demnach in mehrstufigen Verfahren sowohl an private als auch an staatliche Akteure wenden.

Hypothese 2: Professionelle Akteure der Interessenvermittlung nutzen – eher als private Akteure – die Möglichkeiten gestufter Konsultationsverfahren und senden ihre Eingaben sowohl an staatliche als auch an private konsultierende Akteure.

Die *dritte* Vermutung ergibt sich aus der Exchange-Theorie der Interessenvermittlung. Diese argumentiert, dass Interessenvermittlung ein Informationsaustausch ist, in dem konsultierende Akteure Informationen nachfragen, und Interessengruppen diese Informationen liefern, um Einfluss auf Entscheidungen zu erlangen (Bouwen, 2004). Je nach konsultierendem Akteur sind unterschiedliche Arten von Informationen wichtig. In der EU-Forschung zeigt sich, dass die Europäische Kommission technische Informationen benötigt, das Europäische Parlament Informationen über europäische Interessen, und Akteure im Ministerrat wiederum vor allem Informationen über nationale Interessen (Bouwen, 2004). Für unsere Forschungsfrage lässt sich ein analoges Argument ableiten, da sich eine ähnliche Anreizstruktur bietet: Zu einer ähnlichen *Policy* wird die Öffentlichkeit von unterschiedlichen Akteuren konsultiert, und die TeilnehmerInnen müssen abwägen, welche Arten von Informationen am meisten Erfolg versprechen (Fink & Ruffing, 2018c; Fink & Ruffing, 2018a).

Private Akteure in unserer Konzeptualisierung sind große Unternehmen, die Infrastrukturprojekte planen. Für sie gilt eine ökonomische Logik: Lohnt sich ein Projekt? Daher sollten sie vor allem Informationen nachfragen, die sich auf diese Dimension beziehen. Staatliche Akteure agieren dagegen nach einer juristischen Handlungslogik. Sie entscheiden danach, ob ein Infrastrukturprojekt formell und materiell rechtmäßig ist (Mann, 2013, S. 559; Ziekow, 2018).

Eingebende Akteure sollten ihre Eingaben entsprechend dem Empfänger ausgestalten und daher in ihren Eingaben an private Akteure ökonomische Argumente in den Vordergrund stellen, und in ihren Eingaben an staatliche Akteure juristische Argumente betonen. Je nach Politikfeld können noch weitere Arten von Informationen an Bedeutung gewinnen. Für die generelle Formulierung einer Hypothese zur Unterscheidung von privaten und staatlichen Konsultationen reicht die Unterscheidung *Ökonomie – Recht* jedoch aus. Damit ist nicht gesagt, dass Unternehmen nur ökonomische und Behörden nur juristische Informationen erhalten. Ähnlich wie bei Pieter Bouwen (2004, pp. 340-3) folgen wir dem Argument, dass eine Reihung und Wertigkeit von Informationen anzunehmen ist, und eingebende Akteure ihre Informationen entsprechend *framen* (Schmidt, Thuß & Donsbach, 2013): Für Unternehmen werden Kosten und Nutzen argumentativ in den Vordergrund gestellt, für Behörden hingegen Rechtsfragen.

Hypothese 3: Private und staatliche Akteure erhalten bei Konsultationen unterschiedliche Informationen.

Hypothese 3.1: Private Akteure erhalten eher ökonomische Informationen.

Hypothese 3.2: Staatliche Akteure erhalten eher juristische Informationen.

3 Der Fall: Konsultationen beim Ausbau der deutschen Stromnetze

Um die im Theorieteil formulierten Hypothesen empirisch zu untersuchen, betrachtet dieser Beitrag die Bedarfsplanung für Stromnetze in Deutschland als einen Musterfall für Steuerungsarrangements, in denen staatliche *und* private Akteure Konsultationen durchführen. Da der Ausbau der Stromnetze konfliktbehaftet ist (Messinger-Zimmer & Zilles, 2016), entschloss sich der Gesetzgeber, ein umfangreiches Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung einzuführen (Bauer, 2015; Kamlage, Richter & Nanz, 2018, S. 630).[1] Für unsere Forschungsfrage ist die Stufe relevant, auf der der *Netzentwicklungsplan* erstellt wird (§ 12 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)). Auf der Basis von Annahmen über Stromverbrauch und -produktion erstellen die ÜNB den Netzentwicklungsplan, der angibt, welche Stromleitungen nötig sind. Dieser erste Entwurf des Netzentwicklungsplanes wird von den ÜNB im Internet veröffentlicht und zur Konsultation gestellt. Die Konsultation wird auf einer Website veröffentlicht; Eingaben können per E-Mail, postalisch oder über eine Online-Maske erfolgen. Die erste Konsultation fand 2012 Beachtung in der überregionalen Presse und wurde samt Nennung der Website beworben (Koch, 2012). Verbände, wie die Deutsche Umwelthilfe, verbreiteten einen Aufruf, an der Konsultation teilzunehmen (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012b).

Den Entwurf des Netzentwicklungsplans überarbeiten die ÜNB unter Berücksichtigung der Eingaben und legen ihn der BNetzA vor, ergänzt um eine Erläuterung, wie mit den Eingaben umgegangen wurde (§ 12b EnWG). Die BNetzA prüft den Netzentwicklungsplan und kann Änderungen verlangen. Die BNetzA führt selbst noch eine weitere Konsultation durch und bestätigt den Netzentwicklungsplan „unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (§ 12c EnWG). Diese Konsultation wird ähnlich wie die der ÜNB durchgeführt, der Plan wird im Internet veröffentlicht und die Konsultation beworben, eine Teilnahme ist postalisch oder per E-Mail möglich. Auch über diese Konsultation wurde 2012 in der überregionalen Presse berichtet und dort zur Teilnahme aufgerufen (Geyer, 2012).

Am Ende entsteht eine Liste von Stromleitungen, die dem Bundesgesetzgeber vorgelegt wird, der sie in das Bundesbedarfsplangesetz überführt (Bauer, 2015, pp. 278-282).

Für unsere Forschungsfrage ist wichtig, dass zu einer *Policy* – dem Netzentwicklungsplan – zunächst von privaten Akteuren und dann von einem staatlichen Akteur die Öffentlichkeit konsultiert wird. Die *Policy* ist konstant gehalten, Unterschiede im Teilnehmerfeld und bei den vorgebrachten Argumenten zwischen den beiden Konsultationen werden vermutlich an den unterschiedlichen konsultierenden Akteuren liegen.

Im internationalen Vergleich ist der deutsche Fall einerseits relativ speziell, weil das Zusammenspiel von privaten und staatlichen Akteuren über das EnWG stark formalisiert ist. Andererseits ist das Phänomen, *dass* private und staatliche Akteure die

Öffentlichkeit parallel oder sukzessive konsultieren, weit verbreitet. Dies gilt besonders für Infrastrukturprojekte, die meist von privaten Vorhabenträgern durchgeführt und von staatlichen Stellen überwacht werden (Ciupuliga & Cuppen, 2013). Aber auch jenseits von Infrastrukturprojekten sind Unternehmen im Zuge der Debatte um *Corporate Social Responsibility* (Greenwood, 2007) verstärkt gefordert, die Öffentlichkeit in Unternehmensentscheidungen einzubinden.

Zur Beantwortung unserer Forschungsfragen haben wir in einem *quantitativen Untersuchungsschritt* sämtliche veröffentlichten Konsultationseingaben zu den Konsultationen der Netzbetreiber und der BNetzA zum Netzentwicklungsplan 2012 in einer Datenbank aufbereitet. Dabei wurde mit klassischer Handkodierung (Neuendorf, 2002) bestimmt, welche Art von Akteur die Eingabe getätigt hat (BürgerInnen, Bürgerinitiative, Unternehmen, Wirtschaftsverband, Umweltverband, Kommune, Kreis, Landesbehörde, Bundesbehörde, Wissenschaftliche Institution, Partei). Mit dieser Übersicht kann das Teilnehmerfeld bei staatlichen und privaten Konsultationen unterschieden werden (Hypothesen 1 und 2). In einem zweiten Schritt wurde mit Hilfe von Verfahren der Maschinenkodierung (*dictionary coding*, s. Justin Grimmer und Brandon M. Stewart (2013)) bestimmt, welche Arten von Argumenten in den Eingaben gemacht werden. Bei diesem Verfahren wird ein Wörterbuch mit Begriffen definiert, die Argumenttypen klassifizieren.[2] Hypothese 3 folgend sind dies hauptsächlich ökonomische oder juristische Argumente. Gegeben die Eigenheiten eines Politikfeldes, kommen noch weitere Kategorien hinzu. Da das Politikfeld technisch geprägt ist, wird das Vorhandensein von technischen Argumenten kodiert. Die Vermutung ist, dass diese vor allem bei den Netzbetreibern angebracht werden. Weiterhin ist das Politikfeld durch Protest auf der Basis ökologischer und medizinischer Argumente geprägt (Messinger-Zimmer & Zilles, 2016), daher kodieren wir auch diese Argumenttypen und vermuten, dass sie bei der BNetzA angebracht werden. Dies gilt umso mehr, als die BNetzA auch die *Strategische Umweltprüfung* des Netzentwicklungsplanes durchführt. Bei dieser werden voraussichtliche Auswirkungen der Stromtrassen auf Schutzgüter wie Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt oder Landschaft geprüft. Diese Übersicht der Umweltauswirkungen bildet den Ausgangspunkt für die folgenden Stufen des Trassenbaus. Nicht zuletzt wird noch die Kategorie „politische Argumente“ eingeführt, ohne Vermutung, bei welchem Akteur sie angebracht werden. Damit kann untersucht werden, ob sich die Argumente in den Stellungnahmen unterscheiden, je nachdem, ob die Netzbetreiber oder die BNetzA die Konsultation durchführen (Hypothese 3).

In einem *qualitativen Untersuchungsschritt* wurden die Eingaben von jenen Akteuren, die sich sowohl an der Konsultation der Netzbetreiber als auch an der Konsultation bei der BNetzA beteiligt haben, tiefergehend untersucht. Hier stellt sich die Frage, ob diese Akteure ihre Argumentation ändern, je nachdem, ob sie an die Netzbetreiber oder die BNetzA schreiben (Hypothese 3).

4 Analyse: Private und staatliche Konsultation im Vergleich

Die *erste* Hypothese lautet, dass der BNetzA von Seiten der BürgerInnen ein größeres Vertrauen entgegengebracht wird, und diese daher eher an Konsultationen der BNetzA teilnehmen. Die Daten der TeilnehmerInnen der Konsultationen zum Netzentwicklungsplan 2012 unterstützen diese Hypothese (*Tabelle 1*). Die absolute Teilnehmerzahl

ist bei der Konsultation der BNetzA höher (2905 vs. 1006), und auch der relative Anteil der BürgerInnen liegt höher (93% vs. 77%).

Tabelle 1: TeilnehmerInnen an den Konsultationen zum Netzentwicklungsplan 2012

	Konsultation der ÜNB		Konsultation der BNetzA	
	Anzahl	**Anteil in %**	**Anzahl**	**Anteil in %**
BürgerInnen	776	77,14	2720	93,63
Bürgerinitiativen	44	4,37	16	0,55
Unternehmen	33	3,28	21	0,72
Wirtschaftsverbände	31	3,08	27	0,93
Umweltverbände	30	2,98	22	0,76
Kommunen	46	4,57	31	1,07
Landesbehörden	14	1,39	19	0,65
Bundesbehörden	1	0,10	6	0,21
Wissenschaft	7	0,70	0	0
Parteien	4	0,40	9	0,31
Kreise	16	1,59	12	0,41
Sonstige	4	0,40	22	0,76
Gesamt	1006	100	2905	100

Quelle: Eigene Erhebungen auf der Basis der Dokumente von ÜNB und BNetzA.

Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass staatliche Stellen mehr Konsultationsbeiträge absolut, aber eben auch relativ mehr Beiträge von BürgerInnen erhalten. Dieses Muster zieht sich durch die Konsultationen des Netzentwicklungsplanes in den darauffolgenden Jahren. Stets erhält die BNetzA mehr Eingaben absolut (siehe *Tabelle 2*), und in fast allen Jahren hat sie auch einen höheren Anteil an Eingaben von BürgerInnen, nur 2014 ist der Anteil bei den Netzbetreibern leicht höher.[3] Die Alternativhypothese, dass die unterschiedliche Beteiligung am unterschiedlichen Ausmaß an Werbung für die beiden Konsultationen liegt, ist wenig plausibel. Beide Konsultationen haben professionelle Websites, wurden im Internet beworben und in der Presse erwähnt.

Tabelle 2: Zahl der TeilnehmerInnen bei den Konsultationen zum Netzentwicklungsplan

Jahr	Netzbetreiber		Bundesnetzagentur	
	Anzahl	**% BürgerInnen**	**Anzahl**	**% BürgerInnen**
2012	1006	77,14	2905	93,63
2013	352	83,23	7521	97,43
2014	10593	97,41	11660	97,08
2017	506	55,78	601	63,03

Anmerkung: Die Jahreszahlen sind nicht durchgängig, weil der Prozess 2015 aufgrund neuer energiepolitischer Vorgaben der Bundesregierung (Erneuerbare-Energien-Gesetz-Novelle) unterbrochen wurde. Außerdem haben sich Gesetzgeber, ÜNB und BNetzA geeinigt, den Prozess nur noch alle zwei Jahre durchzuführen.

Quelle: Eigene Erhebungen auf der Basis der Dokumente von ÜNB und BNetzA.

Betrachtet man die Zahlen über den Anteil von BürgerInnen an den Konsultationseingaben, lassen sich unsere Ergebnisse mit der Literatur zu anderen Konsultationsformaten vergleichen. Die Online-Konsultationen der Europäischen Kommission sind von Interessengruppen dominiert. Bei den Konsultationen, die Thorsten Hüller (2008, p. 371) untersucht, sind nur 16,63% der TeilnehmerInnen BürgerInnen. Ähnliche Anteile finden sich bei Anne Rasmussen und Brendan Carroll (2014, p. 452); die Anteile bei Christine Quittkat (2011, p. 667) sowie bei Christine Quittkat und Peter Kotzian (2011, pp. 408-9) sind noch geringer. Auch das „Notice and Comment"-Verfahren im US-amerikanischen Verwaltungsrecht ist von Interessengruppen dominiert. Zwar berichtet Mariano-Florentino Cuéllar (2005, p. 39) einen Anteil von 70% Teilnahme „from laypeople or unofficial organizations", schlüsselt aber zwischen beiden Kategorien nicht auf. Marissa Martino Golden (1998, p. 255) konstatiert eine „striking absence of citizen participation", und auch Susan Webb Yackee (2006) und Neal D. Woods (2015) sehen ein Übergewicht von organisierten Interessen. Für schriftliche Konsultationen der Regierungen in Großbritannien und Dänemark berichtet Rasmussen (2015, p. 285) Anteile von 7,6% bzw. 0,2% Beteiligung von BürgerInnen. Im Lichte dieser Vergleichsdaten ist die Konsultation des Netzentwicklungsplanes also ein Erfolg: Eines der Ziele war es, BürgerInnen einzubinden; die hohen Anteile an Eingaben von BürgerInnen zeigen, dass dieses Ziel erreicht wurde.

Die *zweite* Hypothese vermutet, dass sich vor allem ressourcenstarke Akteure an den Konsultationen sowohl von ÜNB als auch der BNetzA beteiligen. Auch hierfür findet sich Evidenz in unseren Ergebnissen (*Tabelle 3*). Von den 27 Akteuren auf Landesebene, die an den Konsultationen teilnahmen, reichten sechs Stellungnahmen sowohl bei den ÜNB als auch der BNetzA ein.[4] Etwa 20% der Umweltverbände reichten zwei Stellungnahmen ein, darunter vor allem professionelle Akteure wie Greenpeace oder die Deutsche Umwelthilfe. Am unteren Ende der Tabelle sind Bürgerinitiativen und Kommunen angesiedelt. Nur 13% der Bürgerinitiativen und 12% der Kommunen nutzten die Möglichkeit der gestuften Konsultation.

Tabelle 3: Anteil der Akteure, die an beiden Konsultationen teilnehmen

Akteurstyp	TeilnehmerInnen an Konsultation ÜNB	TeilnehmerInnen an Konsultation BNetzA	Davon doppelt	Unterschiedliche TeilnehmerInnen insgesamt	Anteil TeilnehmerInnen, die beide Kons. nutzen (%)
Landesbehörden	14	19	6	27	22,22
Umweltverbände	30	22	9	43	20,93
Bundesbehörden	1	6	1	6	16,66
Kreise	16	12	4	24	16,66
Wirtschaftsverb.	31	27	8	50	16
Unternehmen	33	21	7	47	14,89
Bürgerinitiativen	44	16	7	53	13,20
Kommunen	46	31	8	69	11,59
Wissenschaft	7	0	0	7	0
Parteien	4	9	0	13	0

Anmerkungen: TeilnehmerInnen an der Konsultation der ÜNB/BNetzA: Zahl der Eingaben dieses Teilnehmertyps. Davon doppelt: Zahl der Akteure, die sowohl bei ÜNB als auch der BNetzA an der Konsultation teilnehmen.

TeilnehmerInnen insgesamt: Zahl der unterschiedlichen TeilnehmerInnen, also TeilnehmerInnen ÜNB + TeilnehmerInnen BNetzA – doppelte Teilnahmen.
Anteil: Doppel-TeilnehmerInnen/unterschiedliche TeilnehmerInnen. 27 verschiedene Landesbehörden partizipieren insgesamt an den Konsultationen, sechs von ihnen an beiden Konsultationen, dies entspricht 22,22%. Da die Eingaben der BürgerInnen in anonymisierter Form erfasst werden, kann für sie der Anteil der Wiederholenden nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Erhebungen.

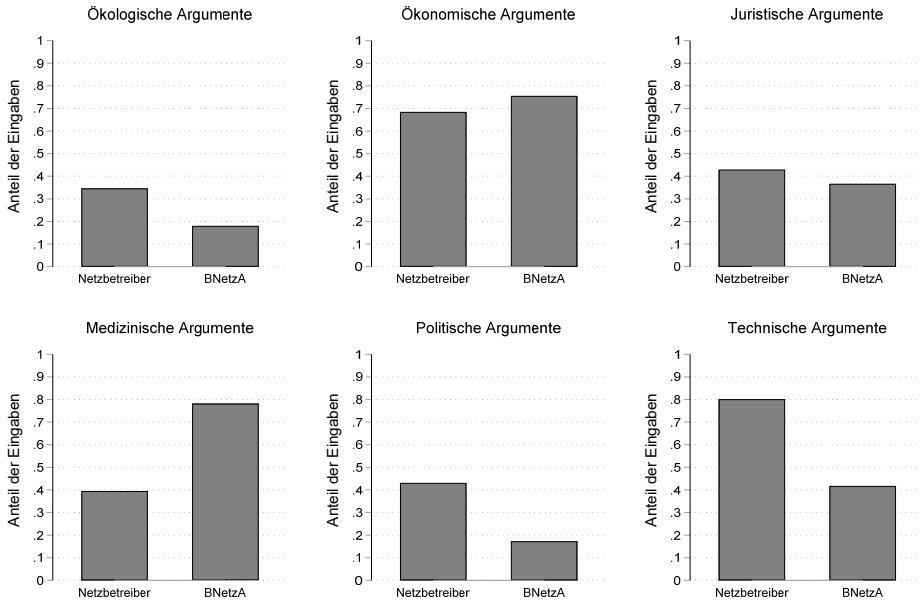
Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass nur wenige Akteure über Ressourcen verfügen, um die mehrstufige Konsultation auszunutzen. Vor allem Akteure mit ausreichend Ressourcen reichen bei den Netzbetreibern *und* bei der BNetzA ihre Stellungnahmen ein.

Die *dritte* Hypothese vermutet, dass die TeilnehmerInnen der Konsultation ihre Botschaft auf die konsultierende Organisation zuschneiden. Als Arbeitshypothese wurde formuliert, dass die Netzbetreiber eher ökonomische Informationen erhalten, die BNetzA dagegen vor allem juristische Argumente. Für das vorliegende Politikfeld wurde im Methodenteil außerdem hinzugefügt, dass für die BNetzA auch medizinische und ökologische Argumente bedeutsam sein könnten, für die Netzbetreiber dagegen technische Argumente.

Abbildung 1 deutet darauf hin, dass diese Hypothese unterstützt werden könnte. Die Balkendiagramme zeigen den Anteil der Eingaben, die ökologische, ökonomische, juristische, medizinische, technische und juristische Argumente enthalten, getrennt nach der Konsultation der Netzbetreiber und der BNetzA. Das linke obere Segment der Grafik bedeutet daher, dass über 30% der Eingaben zur Konsultation der Netzbetreiber ökologische Argumente enthalten, aber nur knapp 20% der Eingaben zur Konsultation der BNetzA. In einigen Argumentkategorien finden sich Unterschiede. So werden technische Argumente vor allem gegenüber den Netzbetreibern gemacht (80% aller Eingaben an die Netzbetreiber enthalten technische Argumente, aber nur 40% der Eingaben an die BNetzA). Umgekehrt enthalten viele Eingaben an die BNetzA medizinische Argumente. Hypothese 3 in ihrer allgemeinen Form könnte daher bestätigt werden: ÜNB und BNetzA erhalten Eingaben mit teilweise unterschiedlichen Informationen.

Allerdings fehlt der in Hypothese 3.1 und 3.2 formulierte Zusammenhang, dass gegenüber der BNetzA vor allem juristische Argumente ins Feld geführt werden, die Netzbetreiber dagegen ökonomische Argumente erhalten. Hier sind die Anteile etwa gleich groß, sowohl bei der BNetzA als auch bei den Netzbetreibern enthalten ca. 70% der Eingaben ökonomische Argumente und ca. 40% der Eingaben juristische Argumente. Auffallend ist weiterhin, dass der Anteil der ökologischen Argumente – entgegen landläufiger Vermutungen – relativ gering ist. Auch der Anteil der juristischen Argumente ist weniger ausgeprägt; hier unterstützt unser Ergebnis die Folgerung von Hüller (2008, S. 375), der in den Konsultationen der Europäischen Kommission kaum juristische Argumente findet und eine „technokratische Schlagseite“ konstatiert.

Abbildung 1: Argumente in den Eingaben zu den Konsultationen der Netzbetreiber und der BNetzA



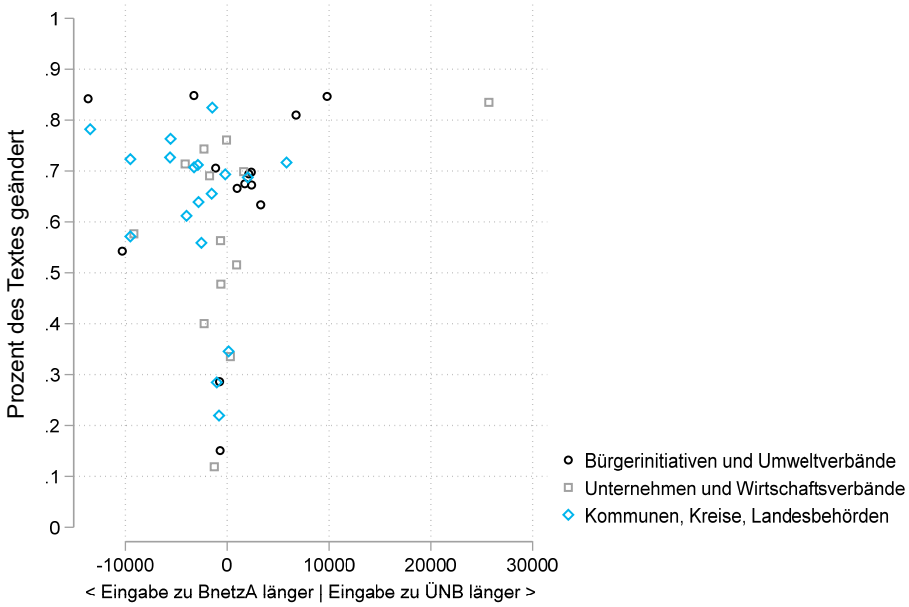
Quelle: Eigene Erhebungen auf der Basis eines dictionary coding.

Abbildung 1 zeigt allerdings nur das quantitative Muster über beide Konsultationen hinweg. Unterschiede in den Anteilen der verschiedenen Argumente können dadurch entstehen, dass Eingebende ihre Argumentation an den konsultierenden Akteur anpassen, oder dadurch, dass die Gruppe der TeilnehmerInnen anders zusammengesetzt ist (wie *Tabelle 1* zeigt).

Für die Überprüfung von Hypothese 3 ist daher ein qualitativer Blick in die Eingaben jener Akteure entscheidend, die an beiden Konsultationen teilgenommen haben: Liefern sie andere Argumente, je nachdem, ob sie den Netzbetreibern oder der BNetzA schreiben?[5]

Um die Analyse zu strukturieren, bietet es sich an, die Eingaben anhand zweier Dimensionen zu visualisieren. Die erste Dimension ist die Länge der Eingaben. Schreiben die KonsultationsteilnehmerInnen längere Eingaben an die ÜNB oder an die BNetzA? Dies lässt sich an der Zahl der Zeichen messen. Die zweite Dimension ist das Ausmaß an Textänderungen. Hierzu verwenden wir die Levenshtein-Distanz. Sie gibt an, wie viele Zeichen verändert werden müssen, um einen Text in einen anderen Text umzuwandeln. Dividiert durch die Zahl der Zeichen insgesamt ergibt sich das leicht interpretierbare Maß, wieviel Prozent des Textes modifiziert wurden.

Abbildung 2: Unterschied der Eingaben zwischen Konsultation ÜNB und Konsultation BNetzA



Anmerkungen:
y-Achse: Levenshtein-Distanz zwischen den beiden Eingaben / Zahl der Zeichen insgesamt.
x-Achse: Zahl der Zeichen Eingabe ÜNB – Zahl der Zeichen Eingabe BNetzA.

Quelle: Eigene Erhebungen.

Abbildung 2 zeigt die Änderungen an den Eingaben zwischen der Konsultation der ÜNB und der Konsultation der BNetzA. Auf der x-Achse ist die Differenz der Zeichen zwischen den beiden Eingaben abgetragen. Ein negativer Wert bedeutet, dass ein Akteur der BNetzA eine längere Eingabe geschickt hat als den ÜNB, positive Werte zeigen an, dass der Beitrag an die BNetzA kürzer ausfällt als der Beitrag an die ÜNB. Auf der y-Achse ist angegeben, wieviel Prozent des Textes geändert wurden. Niedrige Werte unter 0,5 geben beispielsweise an, dass in einer Eingabe zur BNetzA mehr als 50% der alten Eingabe wiederverwendet wurden. Teilt man die KonsultationsteilnehmerInnen in die drei Gruppen Umwelt, Wirtschaft und Staat[6] ein, so ergibt sich in der unteren Hälfte der Grafik kein markantes Muster: Unter den TeilnehmerInnen, die ihre Stellungnahme unverändert lassen, finden sich alle Kategorien. In der oberen Hälfte dagegen scheint ein Muster erkennbar. Unter jenen Akteuren, die der BNetzA längere Eingaben zusenden (links oben), finden sich vor allem Kommunen, Kreise und Landesbehörden (Rauten). Unter jenen Akteuren, die den ÜNB längere Eingaben schicken (rechts oben), finden sich vor allen Bürgerinitiativen und Umweltverbände (Kreise).

Abbildung 2 kann die qualitative Analyse strukturieren. Die Abbildung zeigt drei Fallgruppen. In die *erste* Gruppe fallen Akteure, die bei ihren Eingaben zu ÜNB und BNetzA ähnliche Argumente machen und die Eingabe kaum verändern (unten in der Abbildung). Die *zweite* Gruppe bilden Akteure, deren Eingabe zu den ÜNB ausführli-

cher ist (rechts oben). Die *dritte* Fallgruppe sind Akteure, deren Eingabe zur BNetzA ausführlicher ist (links oben).

Zur *ersten* Fallgruppe zählt beispielsweise die *Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)*. Sie zielt in beiden Eingaben darauf ab, dass die ÜNB nicht alle Maßnahmen prüfen, die den Bedarf an Netzausbaumaßnahmen reduzieren. Den ÜNB wird vorgeworfen, das Ziel „so viel Netzausbau wie möglich", statt „so viel Netzausbau wie nötig" zu verfolgen (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012a). Auch in ihrer zweiten Stellungnahme schlägt die DUH technische Alternativen vor, die den Bedarf an Netzausbaumaßnahmen reduzieren. So werden Anmerkungen dazu gemacht, wie Erzeugungsmanagement zur Netzentlastung beitragen könnte (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012c). Diese Auflistung von Alternativen verfolgt argumentativ dasselbe Ziel: Die DUH setzt sich für einen weniger umfangreichen Netzausbau ein. Auch die beiden Stellungnahmen der *Hansestadt Attendorn* sind argumentativ sehr ähnlich. In der ersten Stellungnahme wird betont, dass eine „sichere und umweltschonende Versorgung sowie die Akzeptanz der [Netzausbau-]Maßnahmen durch die Öffentlichkeit" zentral für das Gelingen der Energiewende sei (Hansestadt Attendorn, 2012a). Die Akzeptanz des Trassenbaus hänge davon ab, ob die energiewirtschaftliche Notwendigkeit einzelner Maßnahmen nachvollziehbar dargestellt sei. Dazu gehört aus Sicht der Hansestadt Attendorn die Berücksichtigung technischer Übertragungsalternativen. Die Prüfung technischer Alternativen sei weder im ersten noch im zweiten Entwurf des Netzentwicklungsplans transparent dargestellt. Die Tatsache, dass beide Stellungnahmen sich nur unwesentlich voneinander unterscheiden, wird betont: „Die mit Stellungnahme vom 09.07.2012 vorgebrachten Bedenken werden somit durch den 2. Entwurf des Netzentwicklungsplanes 2012 nicht ausgeräumt. Ich werde daher meine Stellungnahme vom 09.07.2012 aufrechterhalten." (Hansestadt Attendorn, 2012b) Zusammenfassend wird in dieser Fallgruppe deutlich, dass viele KonsultationsteilnehmerInnen die doppelte Konsultation nutzen, um dieselben Argumente anzubringen.

Die *zweite* Fallgruppe bilden Akteure, bei denen die Eingabe an die ÜNB umfangreicher ist als die Eingabe an die BNetzA. Hier ist die Logik, dass die Akteure ihre Eingabe an die ÜNB umfassend formulieren und die Eingabe an die BNetzA dafür verwenden, das zuvor Gesagte zu bekräftigen. Beispielhaft ist der *Verband der Landwirtschaftskammern e.V.* anzuführen, der zum ersten Netzentwicklungsplan ausführlich Stellung bezogen hat und die zweite Stellungnahme als Ergänzung zur ersten nutzt. Ähnlich ist der *Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern e.V.* vorgegangen. Auch er hat eine längere Stellungnahme an die ÜNB verfasst. Die Stellungnahme an die BNetzA dient als Bekräftigung der ersten Stellungnahme. Dementsprechend heißt es, „dass auch im 2. überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplanes 2012 die Anliegen und Forderungen der Grundstückseigentümer und Grundstücksbewirtschafter […] keine Beachtung gefunden haben." (Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern, 2012) Erneut zeigen sich keine Belege dafür, dass die Art der Informationen an die konsultierende Stelle angepasst wird.

Die *dritte* Fallgruppe enthält Akteure, deren Eingabe an die BNetzA umfangreicher ist. Einige Akteure schreiben der BNetzA längere Stellungnahmen, weil sie auf diese Weise mehr Zeit haben, den Netzentwicklungsplan auszuwerten und ihre Stellungnahme zu formulieren. Beispielsweise argumentiert die *Stadt Großbreitenbach* in ihrer Stellungnahme an die ÜNB, dass sie noch nicht umfassend Stellung beziehen könne, da „[d]ie derzeitige Beteiligungsphase […] für solch ein komplexes Thema viel zu kurz

[ist].“ (Stadt Großbreitenbach, 2012) Die Stellungnahme an die BNetzA ist dann wesentlich umfangreicher. Zweitens kommt hinzu, dass von der BNetzA auch zum Strategischen Umweltbericht eine öffentliche Konsultation durchgeführt wird. Einige Stellungnahmen zur Konsultation bei der BNetzA sind umfangreicher, da sie getrennt den Netzentwicklungsplan und den Umweltbericht kommentieren (so beispielsweise die Stellungnahmen des Deutschen Bauernverbandes oder des Umweltbundesamtes).

In der Summe ist auffällig, dass entgegen der Vermutungen der Exchange-Theorie die Eingaben nicht an die konsultierende Stelle angepasst werden. *Tabelle 4* illustriert dieses Ergebnis. Auch wenn die genaue Formulierung abweicht, finden sich in den Eingaben zur Konsultation der ÜNB und der BNetzA meist dieselben Argumente.

Eine Veränderung der Argumente ist allerdings bei vielen Akteuren zu beobachten: Sie nutzen die Konsultation bei der BNetzA, um sich über die Konsultation bei den ÜNB zu beschweren. Dabei werden Präsentation und Inhalt des Netzentwicklungsplans kritisiert, sowie die Nichtbeachtung der Stellungnahmen. *Greenpeace e.V.* kritisiert eine „mangelnde Umsetzung der Forderungen aus der ersten Konsultationsphase durch die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB)“ (Greenpeace, 2012) und das *Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz* schreibt, dass „[d]ie zusammenfassende Darstellung der Konsultation in dem vorliegenden 2. Entwurf des NEP (Kap. 7) […] in keiner Weise erkennen [lässt], ob und ggf. wie sich die ÜNB mit der Stellungnahme des Landes Niedersachsen bzw. anderer Konsultationsteilnehmer auseinander gesetzt haben.“ (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, 2012) Die *Gemeinde Winkelhaid* und *die Stadt Meerbusch* kritisieren zudem die Unvollständigkeit der Informationen. So schreibt die Gemeinde Winkelhaid: „Um eine für alle Beteiligten sinnvolle und akzeptable Lösung finden zu können, haben wir um eine „frühe“ Zusammenarbeit gebeten. Leider müssen wir aber den Informationen nach wie vor hinterher laufen.“ (Gemeinde Winkelhaid, 2012) Der *BUND* kritisiert: „Die Öffentlichkeit hat wesentliche Informationen für eine eigenständige und unabhängige Prüfung der Vorlagen nicht erhalten, insbesondere keine Vorlage der Netz- und Lastdaten sowie des Berechnungsverfahrens. Zahlreiche Änderungsvorschläge wurden völlig ignoriert - der 2. Entwurf enthält nur marginale Änderungen.“ (BUND, 2012)

Tabelle 4: Beispiele von inhaltlich ähnlichen Argumenten in den Eingaben

Akteur	Zitat Eingabe zu ÜNB	Zitat Eingabe BNetzA
WWF Deutschland	Unverständlich ist auch der Auslastungsgrad für Braunkohlekraftwerke im NEP. Dieser beträgt (S.65) über 8.000 Volllaststunden. Laut BDEW wurden 2010 dagegen nur etwa 6600 Vollaststunden für Braunkohlekraftwerke erreicht. Für diese Diskrepanz von über 20% gibt es aus Sicht des WWF keine nachvollziehbare Erklärung. Die hohe Auslastung der Braunkohlekraftwerke im NEP führt dazu, dass trotz der Einhaltung der von der BNetzA vorgegebenen Leistung an Kohlekraftwerken die Arbeit in TWh sehr hoch ausfällt. (WWF, 2012a)	Die hohe Auslastung der Braunkohlekraftwerke im NEP führt dazu, dass trotz der Einhaltung der von der BNetzA vorgegebenen Leistung an Kohlekraftwerken die Arbeit in TWh sehr hoch ausfällt. So gehen die ÜNB davon aus, dass im Jahr 2022 ca. 150 TWh aus Braunkohle generiert werden. Demgegenüber werden in den Szenarien der Bundesregierung ca. 125 TWh (eigene Berechnung) generiert. Offen und dringend erklärungsbedürftig bleibt, welche Folgen diese Umsetzung der Vorgaben des Szenariorahmens auf den ermittelten Infrastrukturbedarf haben wird. (WWF, 2012b)
BUND Kreisgruppe Dithmarschen/ BUND Kreisverband Dithmarschen	Die Stromleitungen stellen eine große Gefahr für die Vogelwelt dar. (BUND Kreisgruppe Dithmarschen, 2012)	Die Freileitungen stellen eine große Gefahr (insbesondere durch Zusammenstöße) für die Vogelwelt dar. (BUND Kreisverband Dithmarschen, 2012)
Staatskanzlei des Landes NRW/ Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen	In der Gesamtbetrachtung wird die Betroffenheit Nordrhein-Westfalens vom Netzausbau nach EnLAG von etwa 425 km mit der Querung von insgesamt rund 400 km langen, länderübergreifenden, neuen HGÜ-Trassen und im Land gelegenen rund 40 km Drehstromtrassen rechnerisch etwa verdoppelt. (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, 2012b)	In der Gesamtbetrachtung von Startnetz und neuen Ergebnismaßnahmen des NEP wächst die Betroffenheit Nordrhein-Westfalens vom Netzausbau erheblich. (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, 2012a)
BUND Kreisgruppe Ostholstein/ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Kreisgruppe Ostholstein	Vor einem Netzneubau in Ostholstein/Plön ist zu prüfen, ob das bestehende Netz durch Freileitungs- und Temperaturmonitoring optimiert und/oder durch eine Netzverstärkung (z.B. durch Hochtemperaturseile) die Übertragungsleistung kurzfristig erhöht werden kann. (BUND Kreisgruppe Ostholstein, 2012b)	Es ist zu untersuchen, ob das bestehende 110-kV und 220-kV-Netz durch Freileitungs- und Temperaturmonitoring optimiert und /oder durch Netzverstärkung (z.B. durch Hochtemperaturseile) kurzfristig erhöht werden kann! (BUND Kreisgruppe Ostholstein, 2012a)
Asea Brown Boveri AG/ ABB Asea Brown Boveri Ltd	Die VSC HGÜ hat in den letzten Jahren rasante technologische Fortschritte gemacht, daher sollten im Netzentwicklungsplan keine Aussagen hinsichtlich der Eignung spezifischer Schaltungstopologien (bspw. Halbbrücke, Vollbrücke) getroffen werden, um keine Einschränkungen bei der Technologieentwicklung zu verursachen. (ABB AG, 2012a)	Zum jetzigen Zeitpunkt sollten im Netzentwicklungsplan jedoch keine Aussagen hinsichtlich der Eignung spezifischer Schaltungstopologien (beispielsweise Halbbrücke oder Vollbrücke) getroffen werden. Hierdurch würden sonst technologische Entwicklungen eingeschränkt und leistungsfähige Lösungen nicht mit dem entsprechenden Fokus weiter gefördert. (ABB AG, 2012b)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Bundesnetzagentur und von www.netzentwicklungsplan.de.

Vor allem Umweltverbände wie die Deutsche Umwelthilfe, der WWF, BUND und Greenpeace kritisieren in ihren Eingaben an die BNetzA die Konsultation bei den ÜNB. Aber auch staatliche Akteure wie das Niedersächsische Umweltministerium, der Landkreis Oldenburg oder die Stadt Meerbusch bringen derartige Argumente vor. Vor allem bei den Umweltverbänden handelt es sich um erfahrene Akteure, die regelmäßig an Beteiligungsverfahren teilnehmen und hohe Responsivitätserwartungen haben. Außerdem verfügen diese Akteure über eine *langfristige Perspektive* auf Beteiligungsver-

fahren. Sie planen, regelmäßig an der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Netzentwicklungsplan teilzunehmen, und hoffen, dass Kritik an mangelnder Responsivität zu erhöhter Responsivität im nächsten Jahr führt.

Des Weiteren wird den ÜNB ein profitorientiertes Handeln unterstellt, sodass sie nicht neutral über den Netzausbau urteilen könnten. Diesbezüglich lässt sich das Beispiel der *Energie-Initiative Kirchberg e.V.* anführen, die anmerkt, dass „[d]ie Bundesregierung und die Medien […] ohne Bedenken das teure Konzept der Energieversorger übernommen [hätten], deren Hauptinteresse nur das Geld verdienen ist." (Energie-Initiative Kirchberg e.V., 2012) Auch die *Deutsche Umwelthilfe* kritisiert ein „im NEP-Entwurf erkennbare[s] betriebswirtschaftliche[s] [Interesse] der ÜNB." (Deutsche Umwelthilfe e.V., 2012c) Weiterhin schreibt der *Landkreis Oldenburg*: „Auch, wenn bei den Übertragungsnetzbetreibern zweifellos die fachliche Kompetenz vorhanden ist, so hege ich meine Zweifel, dass diejenigen, die mit dem Netzausbau letztendlich ihr Geld verdienen, dies nach der Maxime „so viel wie nötig und so wenig wie möglich" tun. Zwar haben die Übertragungsnetzbetreiber für diese Aufgabe den gesetzlichen Auftrag, „Herr des Verfahrens" sollte jedoch m. E. nach in jedem Verfahrensschritt Ihre Agentur sein." (Landkreis Oldenburg, 2012)

Konzeptualisiert man das Verhältnis zwischen BNetzA und ÜNB als Prinzipal-Agenten-Beziehung, so wird klar, dass die TeilnehmerInnen an der Konsultation auch diese Perspektive einnehmen. Die Konsultation der BNetzA wird nicht nur als eigenständiger Verfahrensschritt wahrgenommen, sondern auch als Möglichkeit der Appellation an eine Beschwerdeinstanz.

5 Schlussfolgerung und Diskussion

Der vorliegende Beitrag hat herausgearbeitet, wie sich Konsultationen von staatlichen und privaten Akteuren unterscheiden. Anhand der Konsultation des Netzentwicklungsplanes Strom 2012 durch die Übertragungsnetzbetreiber und die Bundesnetzagentur wurden folgende Erkenntnisse gewonnen: *Erstens* gibt es Hinweise darauf, dass BürgerInnen staatlichen Akteuren mehr vertrauen. Ihre absolute Anzahl und ihr Anteil an allen Eingaben sind bei der Konsultation der BNetzA höher. Dieses Muster zieht sich durch die Konsultationen der Folgejahre, auch wenn – möglicherweise aufgrund von Mobilisierungseffekten – die Gesamtzahl der TeilnehmerInnen stark fluktuiert. *Zweitens* sind es vor allem professionelle Akteure, die die Möglichkeit der doppelten Konsultationsteilnahme nutzen. Landesbehörden und Umweltverbände reichen häufiger zwei Stellungnahmen ein als beispielsweise Bürgerinitiativen. Ein harter Test dieser These müsste untersuchen, inwieweit BürgerInnen – als vermutlich ressourcenschwächste Gruppe – sich doppelt beteiligen. Wegen der Anonymisierung der Beiträge von BürgerInnen konnte dies aber aktuell nicht erforscht werden.

Bezüglich der *dritten* These finden sich Hinweise darauf, dass die TeilnehmerInnen an Konsultationen ihre Eingaben an die Informationsbedürfnisse des Konsultierenden anpassen. Es ist aber mitnichten so, dass die BNetzA vor allem juristische und die ÜNB vor allem ökonomische Argumente erhalten. Auch eine qualitative Betrachtung der Eingaben findet kaum Belege dafür, dass die Öffentlichkeit ihre Eingaben argumentativ an den Empfänger anpasst. Letzteres Ergebnis ist für die Exchange-Theorie problematisch. Diese Theorie hat sich bewährt, um die Logik von Konsultationen der

EU zu erklären (Bouwen, 2004; Klüver, 2012). Unsere Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass sich eine Logik des Informationsaustausches nicht automatisch einstellt, sondern sich erst einspielen muss. Der Fall der deutschen Konsultationen zum Netzausbau unterscheidet sich in einigen Belangen von den Konsultationen der EU-Kommission – vor allem durch die starke Beteiligung von BürgerInnen –, aber die Anreizstruktur für organisierte Interessen ist letztlich dieselbe und die Form der Konsultation – schriftliche Kommentare zu elaborierten Policy-Dokumenten – ist sehr ähnlich. Daher wäre es für die Forschung über Konsultationen der EU-Kommission fruchtbar, diese stärker über die Zeit zu betrachten und zu analysieren, ob sich die Austauschlogik erst nach mehreren Konsultationsdurchgängen etabliert.

Ein markantes Ergebnis ist, dass das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen BNetzA und ÜNB in vielen Eingaben thematisiert wird. So findet sich häufig das Argument, die ÜNB seien nicht responsiv und die BNetzA sollte an dieser Stelle Abhilfe schaffen. Diese Wahrnehmung ist für die Legitimität des Gesamtverfahrens problematisch. Egal, welche Motivation für Öffentlichkeitsbeteiligung man annimmt – Input-Legitimität, Output-Legitimität, Schaffung von Akzeptanz –, und egal, welcher demokratietheoretischen Grundlage von Öffentlichkeitsbeteiligung man folgt, Prämisse ist, dass die konsultierende Stelle responsiv ist (Glaab, 2016a, S. 18). Werden Responsivitätserwartungen enttäuscht, kann eine Öffentlichkeitsbeteiligung Frustration erzeugen (Tammen, 2016, p. 265; Hildebrand et al., 2018).

Unsere Ergebnisse haben auch Implikationen für die Frage der institutionellen Ausgestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung. Am einfachsten umzusetzen ist *erstens* die Forderung, klarer zu kommunizieren, welche Informationen im Konsultationsverfahren gebraucht werden, und wie mit den Eingaben umgegangen wird (Brettschneider, 2018). Wie die empirischen Daten zeigen, ist hier aber noch ein großes Potential für Missverständnisse (Fink & Ruffing, 2018b). Zwar veröffentlichen die ÜNB Darstellungen der Konsultationen und ihrer Reaktionen im zweiten Entwurf des Netzentwicklungsplanes und versuchen, über diese Darstellung in einen Dialog einzutreten. Allerdings stößt das Verfahren der schriftlichen Konsultation an seine Grenzen, viel Deliberation ist in diesem Format nicht zu erwarten (Alcántara et al., 2016, S. 73). Aus den Reaktionen der ÜNB wird deutlich, dass häufig zwei Rationalitäten aufeinanderprallen. Die ÜNB sehen den Netzentwicklungsplan als technisches Dokument, erwarten technisch orientierte Eingaben (Output-Legitimität), erhalten aber viele Eingaben, die sich auf allgemeine Präferenzen beziehen (Input-Legitimität): „Viele Stellungnahmen haben den NEP auch nicht verändert. Einige davon setzen sich mit Fragen der Energiepolitik auseinander. […] Andere Beiträge beziehen sich bereits auf konkrete Trassenführungen, obwohl der NEP noch keine neuen Trassenverläufe zeigt, sondern lediglich den Übertragungsbedarf zwischen Start- und Endpunkten ausweist.“ (ÜNB, 2012, S. 177) Diese Aussage steht scheinbar im Widerspruch zum Ergebnis, dass die Eingaben wenige politische und viele technische Argumente enthalten (*Abbildung 1*). Dies könnte aber an unserem Wörterbuch zur Kodierung liegen – es gibt viele Begriffe, um allgemeine Positionen zur Energiewende auszudrücken, daher unterschätzen wir möglicherweise die Zahl allgemein-politischer Eingaben. Auch die hohe Zahl technischer Argumente, die wir finden, steht nicht im Widerspruch zu der Aussage der ÜNB. Unsere Kodierung erfasst nur die *Anzahl* technischer Argumente, deren *Qualität* können wir nicht ermessen.

Alternativ könnte *zweitens* das Vertrauen in den Prozess gestärkt werden, wenn die BNetzA den ÜNB mehr Vorgaben machen würde, wie der Prozess der Konsultation

ablaufen sollte (wie es bei europäischen Projekten der Fall ist, siehe Birgit Peters (2018), vgl. auch Hans-Jochen Luhmann (2013)). Hierzu könnten Vorgaben gehören, wie detailliert auf die Eingaben eingegangen wird, um dem Vorwurf entgegenzuwirken, dass die ÜNB einzelne Eingaben ignorieren oder nur grob darauf rekurrieren. Gegenüber dem Trend, dass private Vorhabenträger Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen, stimmen unsere Ergebnisse skeptisch. Das institutionelle Design von Konsultationen ist ein politischer Kampf (Balla, 2015). Wie Konsultationen ausgestaltet werden – also beispielsweise ob sie von privaten oder staatlichen Akteuren durchgeführt werden – macht einen Unterschied für das Verhalten der TeilnehmerInnen, und vermutlich auch für die Ergebnisse der Konsultation.

Unsere Studie stützt das Argument, dass Öffentlichkeitsbeteiligung besser funktioniert, wenn sie von als neutral wahrgenommenen Moderierenden durchgeführt wird. Dieses Ergebnis findet sich in experimentellen Studien zur deliberativen Demokratie (Strandberg, 2015) sowie in Bewertungen zahlreicher Beteiligungsprozesse (Rowe & Frewer, 2000; Stender-Vorwachs, 2012, S. 1062-4; Kamlage et al., 2018), und auch die Prinzipal-Agenten-Theorie vermutet, dass staatliche Akteure einfacher zu kontrollierende Agenten sind (Mattli & Büthe, 2005, S. 404).

Auch unsere Studie legt nahe, dass die Netzbetreiber als parteiisch wahrgenommen werden, die BNetzA dagegen als neutraler Makler, der im Sinne des Gemeinwohls intervenieren soll. Damit ist nicht gesagt, dass ersteres objektiv richtig und letzteres faktisch möglich ist. Folgt man aber den Wahrnehmungen der KonsultationsteilnehmerInnen, dann schenken sie Konsultationen mehr Vertrauen, wenn sie von staatlichen Akteuren durchgeführt werden.

Anmerkungen

1 Nicht zuletzt wegen der großen Konflikte ist die Energiewende eng mit der Verbreitung partizipatorischer Verfahren verbunden (Holstenkamp & Radtke, 2018).

2 Enthält eine Eingabe beispielsweise die Begriffe Gesetz, Verordnung, Bebauungsplan, Raumwiderstand, Raumverträglichkeit, Rauminanspruchnahme, Anwalt, §, rechtlich, Grundrecht, Raumordnung, Planfeststellung, so wird die Eingabe als „enthält ein juristisches Argument“ klassifiziert. Siehe den Online-Anhang für die vollständigen Wörterbücher.

3 Ein interessantes Phänomen ist die über die Jahre fluktuierende Teilnehmerzahl. Die institutionellen Rahmenbedingungen für die Beteiligung und die Inhalte der Beteiligung haben sich kaum geändert. Daher vermuten wir, dass es an Mobilisierungsphänomenen vor Ort liegt. In den Jahren, in denen es viele Eingaben gibt, sind darunter zahlreiche Musterbriefe. Daher könnten die hohen Eingabezahlen darauf zurückgeführt werden, dass Bürgerinitiativen erfolgreich darin waren, ganze Orte zu mobilisieren.

4 Das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr, das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, das Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie sowie das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz.

5 Im Anhang findet sich eine Übersicht der Akteure, die sich doppelt beteiligt haben.

6 Umwelt: Bürgerinitiativen und Umweltverbände. Wirtschaft: Wirtschaftsverbände und Unternehmen. Staat: Kommunen, Kreise, Landesbehörden, Bundesbehörden.

Literatur

ABB AG (2012a). ABB-Stellungnahme zum Entwurf des Netzentwicklungsplan Strom 2012. http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/66928.

ABB AG (2012b). Stellungnahme zum 2. Entwurf des Netzentwicklungsplan Strom 2012.

Alcántara, Sophia, Bach, Nicolas, Kuhn, Rainer, et al. (2016). *Demokratietheorie und Partizipationspraxis: Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren,* Wiesbaden: VS Verlag.

Balla, Steven J. (2015). Political Control, Bureaucratic Discretion, and Public Commenting on Agency Regulations. *Public Administration,* 93, 524-538.

Bauer, Christian (2015). Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfalle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau? *dms – der moderne staat,* 8, 273-293.

Bauernverband Mecklenburg-Vorpommern (2012). Stellungnahme zum 2. überarbeiteten Entwurf des Netzentwicklungsplanes 2012.

Behnke, Joachim (2009). Vertrauen und Kontrolle: Der Einfluss von Werten auf Einstellungen zu politischen Institutionen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen,* 40, 397-413.

Bertelsmann Stiftung (2011): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Ein Dialog zwischen Praktikern und Experten für Planungsverfahren, Infrastrukturprojekte und Bürgerbeteiligung. Dokumentation der Tagung vom 29. Juni 2011, Vertretung des Landes Niedersachsen, Berlin.

Bouwen, Pieter (2004). Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions. *European Journal of Political Research,* 43, 337-369.

Brettschneider, Frank (2018). Widerstände gegen Infrastrukturprojekte. Die Bedeutung von Kommunikationsmanagement für Vorhabenträger und öffentliche Verwaltungen. *dms – der moderne staat,* 11, 97-118.

BUND (2012). Stellungnahme des BUND zum Netzentwicklungsplan Strom und Umweltbericht (SUP) zum Bundesbedarfsplanentwurf 2012.

BUND Kreisgruppe Dithmarschen (2012). Stellungnahme zum Entwurf des Netzentwicklungsplans 2012. http://www.netzentwicklungsplan.de/de/konsultation/stellungnahme/2012/46635.

BUND Kreisgruppe Ostholstein (2012a). Stellungnahme der BUND Kreisgruppe Ostholstein zum Netzausbau/Umweltbericht im Kreis Ostholstein.

BUND Kreisgruppe Ostholstein (2012b). Stellungnahme der BUND Kreisgruppe Ostholstein zum Netzentwicklungsplan Strom. http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67249.

BUND Kreisverband Dithmarschen (2012). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan für das Gebiet Kreis Dithmarschen in Schleswig-Holstein und darüber hinaus.

Ciupuliga, A. R. & Cuppen, E. (2013). The role of dialogue in fostering acceptance of transmission lines: the case of a France–Spain interconnection project. *Energy Policy,* 60, 224-233.

Cuéllar, Mariano-Florentino (2005). Rethinking Regulatory Democracy. *Administrative Law Review,* 57, 411-499.

Deutsche Umwelthilfe e.V. (2012a). Eingabe der deutschen Umwelthilfe zum Netzentwicklungsplan 2012, Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber. http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/66803.

Deutsche Umwelthilfe e.V. (2012b). Netzentwicklungsplan Strom: jetzt mitmachen! https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/netzentwicklungsplan-strom-jetzt-mitmachen/?no_cache=1&cHash=97aed0b848ef1fa201ccd095205af1ae.

Deutsche Umwelthilfe e.V. (2012c). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan Strom 2012 und zum Umweltbericht (SUP) zum Bundesbedarfsplanentwurf 2012.

Energie-Initiative Kirchberg e.V. (2012). Erneute Stellungnahme der Energie-Initiative Kirchberg e.V.

Fink, Simon & Ruffing, Eva (2015). Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat,* 8, 253-272.

Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018a). Going beyond dyadic consultation relationships: information exchange in multi-step participation procedures. *Journal of Public Policy,* early view.

Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018b). Öffentlichkeitsbeteiligung durch private Akteure: Eine empirische Analyse des deutschen Verfahrens zur Erstellung von Netzentwicklungsplänen. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.). *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven* (245-267). Wiesbaden: Springer.

Fink, Simon & Ruffing, Eva (2018c). Why do bureaucrats consider public consultation statements (or not)? Information processing in public organizations. In Tobias Bach & Kai Wegrich (Hrsg.). *The blind spots of public bureaucracy ad the politics of non-coordination* (217-238). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gemeinde Winkelhaid (2012). Eingabe zum Netzentwicklungsplan/Umweltbericht.

Geyer, Steven, 2012: Stromnetz: Bürger planen mit. Einsprüche bis Anfang November möglich. Frankfurter Rundschau vom 7.9.2012.

Glaab, Manuela (2016a). Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung" in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In Manuela Glaab (Hrsg.). *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger* (3-25). Wiesbaden: VS Verlag.

Glaab, Manuela (Hrsg.) 2016b: Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Wiesbaden: VS Verlag.

Golden, Marissa Martino (1998). Interest Groups in the Rule-Making Process: Who Participates? Whose Voices Get Heard? *Journal of Public Administration Research and Theory,* 8, 245-270.

Greenpeace (2012). Stellungnahme von Greenpeace zum Netzentwicklungsplan 2012.

Greenwood, Michelle (2007). Stakeholder Engagement: Beyond the Myth of Corporate Responsibility. *Journal of Business Ethics,* 74, 315-327.

Grimmer, Justin & Stewart, Brandon M. (2013). Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. *Political Analysis*, 21, 267-297.

Grote, Jürgen R. & Gbikpi, Bernhard (Hrsg.), 2002: Participatory governance, Leske + Budrich: Opladen

Hansestadt Attendorn (2012a). Stellungnahme der Hansestadt Attendorn zum ersten Entwurf des Netzentwicklungsplans 2012. http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67036.

Hansestadt Attendorn (2012b). Stellungnahme der Hansestadt Attendorn zum zweiten Entwurf des Netzentwicklungsplans 2012.

Hildebrand, Jan, Rau, Irina & Schweizer-Ries, Petra (2018). Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (195-210). Wiesbaden: VS Verlag.

Holstenkamp, Lars & Radtke, Jörg (Hrsg.) (2018): Handbuch Energiewende und Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag.

Hüller, Thorsten (2008). Gut beraten? Die Online-Konsultationen der EU Kommission. *Zeitschrift für Politikberatung,* 1, 359-382.

Kamlage, Jan-Hendrik, Richter, Ina & Nanz, Patrizia (2018). An den Grenzen der Bürgerbeteiligung: Informelle dialogorientierte Bürgerbeteiligung im Netzausbau der Energiewende. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (627-642). Wiesbaden: VS Verlag.

Kersting, Norbert (2008). *Politische Beteiligung,* Wiesbaden: VS Verlag.

Klüver, Heike (2012). Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics. *West European Politics,* 35, 491-510.

Koch, Hannes (2012): Bürger können Stellung nehmen. Zum Netzentwicklungsplan für die neuen Stromleitungen kann jeder Bürger eine Stellungnahme einreichen. Wie die Planer damit umgehen, ist bislang aber noch nicht abzusehen. die tageszeitung vom 30.5.2012.

Landkreis Oldenburg (2012). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan Strom 2012.

Lindloff, Kirstin, Lisetska, Katharina, Eisenmann, Thomas, et al. (2017). Regionale Betroffenheit in informellen Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten. *dms – der moderne staat,* 10, 89-115.

Luhmann, Hans-Jochen (2013). Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stromnetz-Ausbauplanung: eine erste Bewertung. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen,* 63, 32-36.

Mann, Thomas (2013). Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat In Pascale Cancik, Klaus F. Gärditz, Thomas Mann, Markus Möstl, Hermann Pünder, Margarete Schuler-Harms, Kay Wächter & Christian Walter (Hrsg.). *Repräsentative Demokratie in der*

Krise? Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Kiel vom 3. bis 6. Oktober 2012 (546-593).

Mattli, Walter & Büthe, Tim (2005). Accountability in Accounting? The Politics of Private Rule-Making in the Public Interest. *Governance,* 18, 399-429.

Messinger-Zimmer, Sören & Zilles, Julia (2016). (De-)zentrale Energiewende und soziale Konflikte: Regionale Konflikte um die Vertretung des Gemeinwohls. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung,* 85, 41-51.

Mörth, Ulrika (2009). The Market Turn in EU Governance-The Emergence of Public-Private Collaboration. *Governance,* 22, 99-120.

Neuendorf, Kimberly A. (2002). *The Content Analysis Guidebook,* SAGE.

Newig, Jens, Jager, Nicolas & Challies, Edward (2013). Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22, 527-564.

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2012). Stellungnahme der niedersächsischen Landesregierung zum vorgelegten überarbeiteten Entwurf des NEP Strom 2012.

Novy, Leonard, Schwickert, Dominic & Fischer, Thomas (2008). Von der Beraterrepublik zur gut beratenen Republik? *Zeitschrift für Politikberatung,* 1, 170-190.

Peters, Birgit (2018). Der Beitrag der Leitlinien für eine transeuropäische Energieinfrastruktur zur Transformation von Verwaltungsverfahren und Partizipation im Netzausbau In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (355-370). Wiesbaden: VS Verlag.

Quittkat, Christine (2011). The European Commission's Online Consultations: A Success Story? *Journal of Common Market Studies,* 49, 653-674.

Quittkat, Christine & Kotzian, Peter (2011). Lobbying via Consultation – Territorial and Functional Interests in the Commission's Consultation Regime. *Journal of European Integration,* 33, 401-418.

Rasmussen, Anne (2015). Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects. *Government and Opposition,* 50, 271-299.

Rasmussen, Anne & Carroll, Brendan (2014). Determinants of Upper-class Dominance in the Heavenly Chorus: Lessons from European Commission Online Consultations. *British Journal of Political Science,* 44, 445-459.

Richwien, Martina, Versteyl, Andrea & Banthien, Henning (2012). Akzeptanz und Infrastrukturprojekte. *ZPB Zeitschrift für Politikberatung,* 5, 86-90.

Rölle, Daniel (2009). Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck. *dms – der moderne Staat,* 1, 219-242.

Rowe, Gene & Frewer, Lynn J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology & Human Values,* 25, 3-29.

RWE (2012). *Akzeptanz für Großprojekte. Eine Standortbestimmung über Chancen und Grenzen der Bürgerbeteiligung in Deutschland,* Essen: RWE AG

Schmidt, Adriane, Thuß, Sebastian & Donsbach, Wolfgang (2013). Ein Volt für alle Fälle? Strategischer Einsatz von Frames zur Legitimation unterschiedlicher Stromnetzausbau-Szenarien. *ZPB Zeitschrift für Politikberatung,* 6, 137-148.

Sjoberg, Fredrik M., Mellon, Jonathan & Peixoto, Tiago (2017). The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation. *Public Administration Review,* 77, 340-351.

Sommer, Jörg (Hrsg.) 2017: (2017). Kursbuch Bürgerbeteiligung '2. Berlin: Deutsche Umweltstiftung.

Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2012a). Stellungnahme der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zum überarbeiteten Netzentwicklungsplan Strom 2012 im Rahmen der Konsultation der Bundesnetzagentur.

Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (2012b). Vorläufige Stellungnahme der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zum Entwurf des Netzentwicklungsplans Strom 2012. http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67010.

Stadt Großbreitenbach (2012). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan 2012. http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/67330.

Stender-Vorwachs, Jutta (2012). Neue Formen der Bürgerbeteiligung? *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht,* 17, 1061-1066.

Strandberg, Kim (2015). Designing for democracy?: an experimental study comparing the outcomes of citizen discussions in online forums with those of online discussions in a forum designed according to deliberative principles. *European Political Science Review,* 7, 451-474.

Tammen, Manfred (2016). Energiewende und Klimaschutz: Netzausbau und Bürgerbeteiligungin Niedersachsen. In Manuela Glaab (Hrsg.). *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger* (257-269). Wiesbaden: VS Verlag.

ÜNB (2012). *Netzentwicklungsplan Strom 2012. Zweiter überarbeiteter Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber.*

Vatter, Adrian & Heidelberger, Anja (2013). Volksentscheide nach dem NIMBY-Prinzip? – Eine Analyse des Abstimmungsverhaltens zu Stuttgart 21. *Politische Vierteljahresschrift,* 54, 317-336.

Vetter, Angelika, Klages, Helmut & Ulmer, Frank (2013). Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. *dms – der moderne staat,* 6, 253-271.

Vetter, Angelika & Remer-Bollow, Uwe (2017). *Bürger und Beteiligung in der Demokratie,* Wiesbaden: VS Verlag.

Vogeler, Colette S. & Bandelow, Nils C. (2016). Devil Shift und Angel Shift in eskalierten politischen Konflikten am Beispiel von Stuttgart 21. *Zeitschrift für Politikwissenschaft,* 26, 301-324.

Woods, Neal D. (2015). Regulatory Democracy Reconsidered: The Policy Impact of Public Participation Requirements. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 25, 571-596.

WWF (2012a). Stellungnahme zum Netzentwicklungsplan 2012. http://www.netzentwicklungsplan.de/konsultation/file/66895.

WWF (2012b). Stellungnahme zum überarbeiteten Netzentwicklungsplan 2012.

Yackee, Susan Webb (2006). Sweet-Talking the Fourth Branch: The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 16, 103-124.

Ziekow, Jan (2018). Planungsrecht. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (333-354). Wiesbaden: VS Verlag.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Simon Fink, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: simon.fink@sowi.uni-goettingen.de

Winona Hagendorf, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: winona.hagendorf@stud.uni-goettingen.de

Niklas Klinger, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: niklas.klinger@stud.uni-goettingen.de

Christine Chemnitz

Die Umsetzung der Energiewende im Föderalismus – Koordination und Steuerung durch mehr Politikverflechtung

Zusammenfassung
Die Energiewende als zentrales gesellschaftspolitisches und technisches Großprojekt Deutschlands bedarf einer aktiven Koordination und Steuerung im Mehrebenensystem. Dies gilt umso mehr, da die Umsetzung mit erheblichen Verteilungs- und Interaktionsproblemen verbunden ist. Die energiewirtschaftliche Governance-Struktur verändert sich im Zuge der Energiewende, dies jedoch nicht konstant und nicht nur in eine Richtung, sondern als Pendelbewegung immer wieder zwischen den Richtungen: Im Mehrebenensystem zwischen einer zentralisierten und einer dezentralisierten Wahrnehmung der anstehenden Aufgaben. Gleiches gilt an der ordnungsrechtlichen Schnittstelle zwischen Staat und Markt (Regulierungs- und Verstaatlichungspolitik einerseits, Privatisierungspolitik andererseits). Im vorliegenden Beitrag werden die bisherigen Koordinations- und Steuerungsleistungen im Mehrebenensystem unter Berücksichtigung dieser hochgradig komplexen Architektur dargestellt. Daran anknüpfend wird eine Alternative aufgezeigt, den innovativen Pfad durch mehr Politikverflechtung über die „Gemeinschaftsaufgabe" zu koordinieren und zu steuern, der gerade dafür sorgen könnte, die Verteilungskonflikte im Wettbewerb zwischen den durch die Energiewende benachteiligten und den bevorzugten Regionen zu lösen.

Schlagwörter: Energiewende – Föderalismus – Gemeinschaftsaufgabe – Innovation – Politikverflechtung

Abstract
The implementation of energy transition in the German federal system – Coordination and control through more joint decision-making
In the German multi-level system, energy transition as a central socio-political and technological large-scale project needs active coordination and control. This applies in particular where the implementation is associated with significant distributional and interaction problems. The governance structure of the pending "large technological system" is changing permanently through the process of energy transition. This change does not take place constantly and not in one direction only, but as a repetitive pendulum movement between different directions: in multi-level governance, the responsibility constantly oscillates between a centralized and decentralized perception of the tasks to be implemented. The same applies to the relation between the state and the market in terms of regulation and privatization. In this article, coordination and control by the federal government und the federal states will be pointed out. On this basis, an alternative will be developed: the innovative path of energy transition through more joint decision-making could ensure that distributional conflicts are resolved in competition between those regions favoured by energy transition and the less privileged ones.

Keywords: Energy Transition – Federalism – Innovation – Joint Scheme of Improving Regional Economic Structures – Joint Decision-Making

1 Einleitung[1]

Die Energiewende[2] ist ein zentrales gesellschaftspolitisches und technisches Großprojekt der Bundesrepublik Deutschland. Im Sinne der Daseinsvorsorge hat der Staat aufgrund seiner Gewährleistungsverantwortung für das Energieversorgungssystem die anstehenden Verteilungs- und Interaktionsprobleme mit einer problemadäquaten Koordination und Steuerung zu lösen. Bereits das Bundesverfassungsgericht stellte grundsätzlich fest, „… dass die Sicherstellung der Energieversorgung eine öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung ist, weil die Energieversorgung zum Bereich der Daseinsvorsorge gehört und eine Leistung ist, derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf …“ (BVerfG, 20.03.1984 – 1 BvL 28/82).[3] Dies impliziert, dass auch das bis zum Jahr 2050 innovativ zu entwickelnde energieeffiziente System auf Basis von Erneuerbaren Energien zu jeder Zeit versorgungssicher dem Bürger und der Wirtschaft insgesamt zur Verfügung stehen muss. Hierfür tragen im Rahmen der föderalen Zusammenarbeit Bund und Länder gemeinsam Sorge und müssen die Gewährleistung übernehmen, auch wenn die staatlichen Einrichtungen nicht unmittelbar die Leistung selbst erbringen. Bisherige Untersuchungen (Chemnitz, 2018; Monstadt & Scheiner, 2016) zeigen, dass die Mehrzahl der Maßnahmen der Energietransformation in ihren unmittelbaren Bezügen und Auswirkungen regional bzw. lokal verortet ist. Diese führen nicht nur zu einem übergreifendenden Strukturwandel der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, sondern zeigen sich darüber hinaus in räumlichen Umverteilungseffekten. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen dieser Maßnahmen werden allerdings auf der Bundesebene gesetzt und dies vornehmlich über Einspruchs- und nicht über Zustimmungsgesetze, bei denen die Länder allenfalls über ihr Mandat im Bundesrat ihre abweichende Meinung aus ihrer regional gebundenen Sicht durch entsprechende Einsprüche zum Ausdruck bringen können. Diese Einsprüche besitzen jedoch nur eine geringe Durchsetzungskraft, da die Abstimmungsverfahren sehr voraussetzungsvoll sind.[4] So verbleibt auf der Landesebene wenig Gestaltungs- und Handlungsfreiraum, obwohl insbesondere die Länder mit ihren Kommunen für die Umsetzung der Energiewende verantwortlich sein sollen.[5]

Dies vorausgesetzt, wird im vorliegenden Beitrag die These vertreten, dass es einer aktiven Koordination und Steuerung durch mehr Verflechtung zwischen Bund und Ländern zur effektiven Umsetzung der Energiewende bedarf, um die mit der Energietransformation verbundenen Verteilungs- und Interaktionsprobleme zu lösen. Hier erscheint die im Grundgesetz institutionell angelegte Politikverflechtung nicht nur dazu geeignet, die bisher diskutierten Mängel der Koordination und Steuerung zu beseitigen. Vielmehr könnte sie insbesondere eine effektive Koordination ermöglichen, um die zwingend notwendigen Aktivitäten einer freien Forschung und Entwicklung zur Energietransformation sicherzustellen (Steuerungsaspekt 1). Gleichzeitig wäre es möglich, das weitere Auseinanderfallen von Regionen im Sinne der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ zu verhindern, indem der durch die Energiewende ausgelöste Strukturwandel ausgeglichen wird (Steuerungsaspekt 2): Energiewende impliziert Wettbewerb zwischen den Regionen, dies jedoch nicht verkürzt beim kurzfristigen investiven Auf- oder Abbau von Technologien. Wesentlich hierbei ist eher das Vermögen, eine strukturelle Basis im innovativen Bereich langfristig bereitstellen zu können. Mit der institutionell angelegten föderalen Verflechtung der Gemeinschaftsaufgabe wird die föderale Zusammenarbeit gestärkt, die auch von den Bundesländern gefordert

wird. Dabei werden sie in die Lage versetzt, den Kommunen die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Denn im Wesentlichen hat nur die kommunale Ebene detaillierte Kenntnisse sowohl über die zu steuernden lokalen Akteure, die die Energiewende umsetzen, als auch über die damit einhergehenden Probleme.

Damit geht es im Kern um die Organisation und die Prozesse staatlicher Steuerung und Koordination (institutionelles Setting). Argumentativ soll die These anhand der nachfolgenden Kapitel untermauert werden: Nach der theoretischen Einbettung des Beitrags und der verwendeten Konzepte (Kapitel 2) werden die Neuordnung der energiewirtschaftlichen Governance-Struktur und das der Energiewende inhärente Problem der Komplexität beschrieben (Kapitel 3). Anschließend werden die bisherigen Koordinations- und Steuerungsleistungen im Mehrebenensystem dargestellt (Kapitel 4). Daran anknüpfend wird die Alternative aufgezeigt, den innovativen Pfad durch mehr Politikverflechtung über die „Gemeinschaftsaufgabe" zu koordinieren und zu steuern (Kapitel 5).

2 Theoretische Einbettung und Konzepte

Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen Beitrag dazu leisten, über den Stand und die Perspektiven der Koordination und Steuerung der Umsetzung der Energiewende in Deutschland aus Sicht der Föderalismusforschung (Lehmbruch, 1976; 2000; Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976) sowie der weiterführenden Forschung zum Mehrebenensystem (Benz, 1985; 1997; 2009; 2018; Benz, Detemple & Heinz, 2016) zu reflektieren.[6]

Hierzu werden zunächst die politikwissenschaftlich erfassbaren Veränderungen in der Governance-Struktur des zur Transformation anstehenden „large technological system" (Hughes, 1987; Mayntz, 1997) der Energieerzeugung und -versorgung identifiziert (Kapitel 3). Dies geschieht

- zum einen an der ordnungsrechtlichen Schnittstelle zwischen Staat und Markt zur Beantwortung der Frage, welche Koordinations- und Steuerungsstrukturen sich mit ihren Bezugspunkten zur Privatisierungs-, Verstaatlichungs- und insbesondere zur Regulierungspolitik bislang eingestellt haben und
- zum anderen entlang der theoretischen Ordnungsmodelle Zentralisierung versus Dezentralisierung mit der Beantwortung der Frage, wer letztendlich die anstehenden Aufgaben bei der Umsetzung der Energiewende im politisch-administrativen Mehrebenensystem übernimmt.

Flankierend hierzu werden diejenigen Forschungsstränge berücksichtigt, deren Fokus zum einen auf den mit der Energiewende eng verknüpften Partizipationsverfahren liegt und die sich zum anderen mit den wirtschaftlich-technischen Lösungswegen der Energietransformation in ihrer jeweiligen dezentralen oder zentralen Ausformung beschäftigen.[7]

Da die Energietransformation zukunftsgerichtet nach den in den Jahren 2010/2011 festgelegten Zielen bis zum Jahr 2050 zu steuern ist, gerät die Frage nach der effektiven Koordination und Steuerung in den Mittelpunkt des politikwissenschaftlichen Forschungsinteresses. Hierbei ist während der rund vierzigjährigen Umsetzungsphase zu berücksichtigen, dass die Zielerreichung immer wieder zum jeweiligen Stand problemlösend mit Inhalten zu füllen (policy) und mit entsprechenden Steuerungsinstrumenten

unterschiedlichster Natur von materiell-rechtlichen Geboten und Verboten über positive und negative finanzielle Anreize bis zur Information und Beratung (policy design) auszustatten ist. Dies geschieht, um sowohl privatwirtschaftliche als auch staatliche Umsetzungsakteure zielentsprechend steuern zu können.[8] Die hierzu anstehenden Entscheidungen werden im besten Fall im Konsens getroffen – i. d. R. jedoch über Mehrheiten und unter Berücksichtigung der Kompromissfindung im Verhandlungssystem. Dabei hat die Energiewendepolitik als Querschnittspolitik in den unterschiedlichsten Politikfeldern ihre Bezugspunkte; damit sind zahlreiche Entscheidungen den jeweils verantwortlichen Ressorts zugeordnet (Kapitel 4). Bereits an dieser Stelle ist das System ressortübergreifend sowohl auf der Bundesebene als auch in den einzelnen Bundesländern horizontal verflochten und damit entsprechend zu koordinieren. Durch die föderale Zusammenarbeit und damit über die vertikale Verbindung ist eine adäquate Koordinationsleistung zwischen den Ebenen zur Konsensbildung und für die Entscheidungsfindung erforderlich. Derart verflochtene Systeme mit zahlreichen Entscheidungsalternativen bei einer gleichzeitig hohen Anzahl an Beteiligten verursachen wiederum ihr eigenes Steuerungsproblem:

> „Wenn aktive Konsensbildung einen effektiven Handlungskonsens nicht herbeiführen kann, dann führt die Programmentwicklung im Verflechtungssystem entweder zur Blockierung oder sie muss auf Strategien einer systematischen Minimierung des Konsensbedarfs ausweichen“ (Scharpf, 1978, S. 28).

Eine Minimierung des Konsensbedarfs kann durch die „Reduzierung der Zahl der Beteiligten“ oder durch die „Reduktion von Entscheidungsalternativen“ herbeigeführt werden. Dies wird in horizontal verflochtenen Systemen durch die „negative Koordination“ und in vertikal verflochtenen Systemen durch „Entscheidungssegmentierung“ oder durch die „Koordination von unten“ realisiert. Mit diesen Strategien geht allerdings einher, dass zumeist Steuerungsprogramme beschränkt werden, über die ein Konsens erzeugt werden kann; damit wird letztendlich auch das Handlungsrepertoire reduziert (ebd.).

Im Hinblick auf die eingangs beschriebenen Steuerungsaspekte 1 und 2 wird trotz der zuvor beschriebenen Problematik die These vertreten, dass gerade der innovative Umsetzungspfad der Energiewende durch mehr Politikverflechtung über die „Gemeinschaftsaufgabe“ effektiver gegenüber dem heutigen defizitären Status umgesetzt werden kann. Dies wird wie folgt begründet: Erstens werden die Länder durch die eindeutige Kompetenzzuordnung in die Lage versetzt, landesbezogene problemadäquate Entscheidungen treffen zu können und aufgrund ihrer Weisungsbefugnis gegenüber den Kommunen lokal und regional die Umsetzung der Energiewende effektiver zu koordinieren und zu steuern. Zweitens erhalten die Länder mit der Kompetenzzuschreibung nicht nur den Auftrag zur Wahrnehmung der Aufgaben, sondern auch eine entsprechende Ressourcenausstattung, die zu 50% vom Bund zu tragen ist. Da der Bund Mehrwertsteuereinnahmen auf die Gesamtvergütungszahlungen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) erhebt, könnten hierüber die Landeszuwendungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe finanziert werden.[9] Diese Zuwendungen sorgen vor allem auch dafür, dass die Länder landesspezifisch über eigene finanzielle Mittel verfügen, so dass die Finanzierung für die konzeptionell lokal zu leistende Arbeit von den Kommunen und der regionalen Wirtschaft sichergestellt ist. Damit wird nicht nur darüber „geredet“, dass die Kommunen „eine besondere Rolle bei der Umsetzung der

Energiewende spielen“, sondern diese werden auch adäquat mit finanziellen Ressourcen ausgestattet, um vor Ort mit den Akteuren an der Entwicklung des innovativen Pfades arbeiten zu können und dabei in den Haushalten die finanziellen Mittel zur Umsetzung der Energiewende berücksichtigt zu wissen. Drittens wird die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern quasi erzwungen und geschieht nicht mehr „freiwillig und lose“ über die Dialogplattformen, die die föderale Zusammenarbeit in keiner Weise unterstützen. Hierzu werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe gerade die Einzelheiten der Koordination zwischen dem Bund und den Ländern festgeschrieben und als zustimmungspflichtiges Bundesgesetz verankert. Dies schafft Klarheit in der Aufgabenwahrnehmung für die Länder und eine eindeutige Verantwortungszuschreibung. Die Mitwirkung des Bundes stellt hierbei sicher, dass die landesspezifische Aufgabenwahrnehmung letztendlich dennoch der Gesamtheit zugutekommt und die Lebensverhältnisse bundesweit während der Umsetzung der Energiewende entsprechend in Einklang gebracht werden. Denn nach wie vor wird die Energietransformation immer mit den Verteilungskonflikten von Innovation und Abbau verbunden sein, da es in ihr so angelegt ist. Diesen Einklang hat der Bund gemäß Gemeinschaftsaufgabe sicherzustellen und damit gibt es auch hier eine eindeutige Zuschreibung der Verantwortung.

Argumentativ wird die Empfehlung, die Steuerung des innovativen Pfads der Energiewende mit Rückgriff auf die Gemeinschaftsaufgabe zu koordinieren, konzeptionell wie folgt unterstützt: Erstens wird der inkrementalistische Weg nach der Logik des „Muddling Through“ (Lindblom, 1959) nicht als problembehaftet angesehen. Vielmehr könnte dies eine realistische Vorgehensweise bei der Begleitung des innovativen Pfads der Energietransformation sein. Innovationen können gerade nicht als weitgehend rational planerischer Entscheidungs- und Handlungsprozess[10] koordiniert und gesteuert werden. Mithin handelt es sich eher um eine Systemveränderung, die eng mit der laufenden Neuordnung der Governance-Struktur und den Merkmalen der Komplexität (Kapitel 3) verknüpft ist. Zweitens schöpft die Energietransformation ihre dynamische Fortentwicklung über den anderen Strang der „Innovationen und Improvisationen für ein neues energieeffizientes und auf erneuerbaren Energien basierendes sektorenübergreifendes Energiesystem“, das sich eher über den Weg „Trial and Error“ entwickeln lässt. Hierbei unterstützt das Prinzip „satisficing“ (Simon, 1981) die Umsetzung mit der hinterlegten Strategie, dass Lösungen auch genügen können und nicht optimal sein müssen.

3 Energiewirtschaftliche Governance-Struktur und das der Energiewende zugrundeliegende Problem der Komplexität

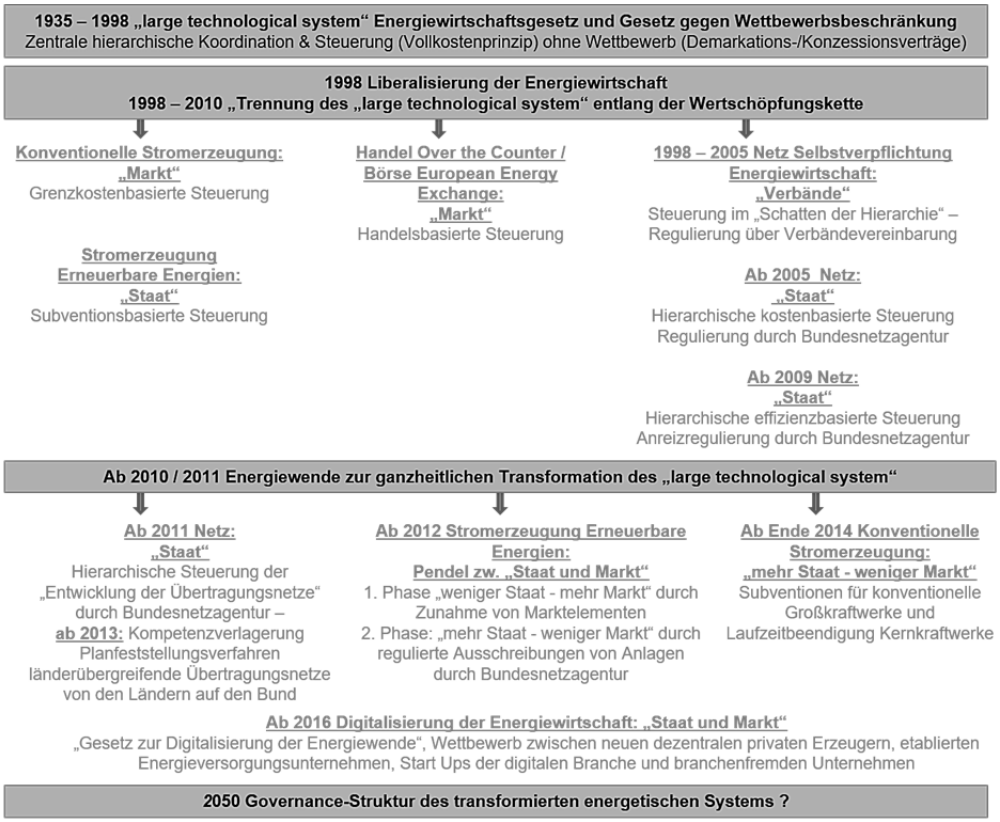
Unabhängig davon, welche Forschungsdisziplin sich mit dem Thema der Energiewende bzw. der Energietransformation auseinandersetzt, verweisen nahezu alle Beiträge auf die „Komplexität“ dieser Transformation als Problem, das es zu lösen gilt. Dabei bleibt es oftmals unklar, worin die Komplexität letztendlich besteht.[11] So stellt sich die Frage, womit eigentlich umzugehen ist, wenn die Komplexität ein entscheidendes Merkmal der Energiewende ist, deren effektive Umsetzung koordiniert und gesteuert werden muss. Das bis zum Energiewendebeschluss bestehende Energieerzeugungs- und Energieversorgungskonzept muss als „large technological system“ verstanden werden. Es handelt sich dabei um ein „großes technisches System“ unter Einbeziehung sozialer Akteure,

Organisationen, Wissen und Normen (Mayntz, 1997), dessen Transformationsprozess gesellschaftstheoretisch bedeutsam und von äußerst komplexer Natur ist. Dabei soll die nachfolgend auf der Zeitachse dargestellte energiewirtschaftliche Governance-Struktur einen Einblick in die Veränderungsfähigkeit des „large technological system" geben und anschließend mit den Merkmalen der Komplexität verbunden werden.

3.1 Energiewirtschaftliche Governance-Struktur

Die seit dem Jahr 1935 bestehende energiewirtschaftliche Governance-Struktur hat sich zunächst mehr als ein halbes Jahrhundert nicht verändert. Erst mit Beginn der 1990er Jahre wurden Neuordnungsprozesse der energiewirtschaftlichen Governance-Struktur sowohl durch den europäischen Liberalisierungsprozess ab Mitte der 1990er Jahre als auch durch den Energiewendebeschluss 2010/2011 angestoßen (vgl. *Abbildung 1*).[12]

Abbildung 1: Neuordnung der Governance-Struktur „large technological system"



Quelle: Eigene Darstellung.

In den 1990er Jahren lassen sich mit der Integration der ostdeutschen Energiewirtschaft (Richter, 1998) und mit der von der europäischen Ebene angestoßenen *Liberalisierung* (Eising, 2003; Schmidt 2006) zwar historisch zwei Ereignisse identifizieren. Allerdings

hat ab 1998 lediglich die Liberalisierung den Neuordnungsprozess tatsächlich in Bewegung gesetzt.[13] Der neue Schwerpunkt „mehr Markt und Wettbewerb" löste die seit dem Energiewirtschaftsgesetz von 1935 staatlich regulierte energiewirtschaftliche Verbundwirtschaft ab. Bis 1998 war der Wettbewerb mittels Demarkations- und Konzessionsverträgen ausgeschaltet und die Verbundwirtschaft übernahm in fest abgesteckten Gebieten die Energieerzeugung und -versorgung; die Preisbildung auf Vollkostenbasis war dabei staatlich reguliert und unterlag der Genehmigung. Entlang der energiewirtschaftlichen Wertschöpfungskette bildete sich ab 1998 zunächst ein neuer Governance-Mix mit den Typen „Staat, Markt und Verband" heraus. Der Gesetzgeber löste die Ausnahmetatbestände zum Wettbewerbsrecht auf und sah im Bereich der Infrastruktur („natürliches Monopol") vor, dass die Nutzung und Entgeltfindung auf freiwilliger Basis im Rahmen der Verbändevereinbarung („im Schatten der Hierarchie") erfolgen soll.[14] Aufgrund gravierender Defizite in den Verbändevereinbarungen, die zulasten eines funktionsfähigen Wettbewerbs gingen, wurde das Energiewirtschaftsgesetz von 1998 im Jahr 2005 insbesondere auf Betreiben der Europäischen Ebene über die sogenannten Beschleunigungsrichtlinien noch einmal reformiert. Hierbei mussten die freiwilligen Verbändevereinbarungen aufgegeben werden und der regulierte Wettbewerb über die Infrastruktur wurde fortan durch die Bundesnetzagentur organisiert. Damit wurde von diesem Zeitpunkt an die Governance-Struktur im Wesentlichen durch die Typen „Staat und Markt" entlang der energiewirtschaftlichen Wertschöpfungskette bestimmt.[15] Bedeutsam ist bis heute bei all den zuvor genannten Veränderungen der Governance-Struktur, dass sich bis zum Energiewendebeschluss 2010/2011 das „große technische System" der Energieerzeugung und -versorgung über die Verbundwirtschaft in wirtschaftlich-technischer Hinsicht nicht stark verändert hatte. Vielmehr verfestigte sich das System gerade durch die Konzentrationsbewegungen über Fusionen und Allianzen zwischen den Energieversorgern. Die seit dem Stromeinspeisegesetz von 1990 staatlich organisierte und später verstärkt seit dem Jahr 2000 subventionsbasierte Steuerung der Erzeugung aus Erneuerbaren Energien spielte bis zum Energiewendebeschluss 2010/2011 im Erzeugungsbereich keine große Rolle. Weiterhin übernahmen große zentrale Energieerzeugungsanlagen in einem oligopolistisch geprägten Markt (Bundeskartellamt, 2011) – trotz des einsetzenden börslichen und außerbörslichen Energiehandels – über ein weit verzweigtes Infrastruktursystem die physische Versorgung der Verbraucher. Über das sogenannte Trading mit Energien und später mit Emissionszertifikaten, das in die großen Energieversorgungsunternehmen, aber auch zunehmend in die Großindustrie (Stahl, Chemie, Zement etc.) organisatorisch integriert wurde und deren Geschäftstransaktionen über die verschiedenen europäisch angelegten Börsen- und Spotmarktplätze stattfanden, wurde lediglich das Gewinnmaximierungs- und Risikoabsicherungsgeschäft übernommen. Zwar kamen in diesem Segment sukzessive Händler als neue Akteure auf den Markt. Diese agierten jedoch letztendlich über rein finanzielle Geschäfte fernab der physischen Erzeugung, Versorgung und Verteilung, für die hauptsächlich immer noch die etablierten Unternehmen zuständig waren. Die Bereitstellung der energiewirtschaftlichen Infrastruktur, nunmehr seit 2005 unter dem Regime der Regulierung durch die Bundesnetzagentur, wurde ebenfalls weiterhin von den Verbundunternehmen übernommen, die jedoch im Zuge des sogenannten Unbundlings (rechtliche Entflechtung entlang der Wertschöpfungskette) zunächst eigenständige Unternehmen gründeten und später ihre Unternehmensanteile u. a. an ausländische Netzbetreiber oder Investmentfondsgesellschaften veräußerten.

Seit Beginn der Umsetzungsphase der *Energiewende* ab dem Jahr 2011 zerfasert nun diese bis dato hartnäckig bestandene Verbundwirtschaft. Dabei richtet sich die Governance-Struktur – derzeit vornehmlich der leitungsgebundenen Energiewirtschaft und hier insbesondere der Stromsektor – neu aus. So wird die seit der Liberalisierung über den Markt organisierte konventionelle Erzeugung seit 2011 sukzessive über den Staat organisiert. Hierbei ist insbesondere die Bundesnetzagentur für die Überwachung und Steuerung der Abschaltung der Kernkraftwerke und seit 2016 für die Überführung von Braunkohlekraftwerken in die sogenannte Notfallreserve und deren Einsatzsteuerung zuständig. Bei der konventionellen Erzeugung aus fossil befeuerten Anlagen ist letztendlich eine Pendelbewegung in Richtung Markt aufgrund des Klimaschutzplans 2050 und des derzeit verhandelten Klimaschutzgesetzes nicht mehr zu erwarten. Dafür findet hingegen eine Pendelbewegung im Bereich der Erneuerbaren Energien von der staatlichen Sphäre in Richtung Markt statt. Hierbei wird die reine Subventionierung durch wettbewerblich ausgerichtete Ausschreibungsverfahren abgelöst, die zwar von der Bundesagentur organisiert werden, deren Entscheidungen zum Anlagenbau aber letztendlich über das günstige Angebot bestimmt werden. Im Bereich der Infrastruktur hat ein Wechsel innerhalb der staatlichen Sphäre stattgefunden, indem die Länder ihre Planungshoheit beim länderübergreifenden Übertragungsnetzausbau auf die Bundesnetzagentur übertragen haben.

Die sich einstellenden komplementären Koordinations- und Steuerungsinstitutionen an der Schnittstelle zwischen Staat und Markt erzeugen hierbei ihre jeweils eigenen spezifischen Problematiken[16] und zeigen im Mehrebenensystem ihre Wirkung. So ergeben sich aus dieser ordnungsrechtlichen Betrachtung Bezugspunkte zur Privatisierungs- und Verstaatlichungspolitik sowie auch insbesondere zur Regulierungspolitik, deren Veränderungen dann gerade die Arbeitsweise innerhalb des politisch-administrativen Mehrebenensystems gravierend beeinflussen. Damit müssen sie kausal mit den Veränderungen der Governance-Struktur bei der Umsetzung der Energiewende in Verbindung gebracht werden. Mit Hilfe der theoretischen Gegenüberstellung der Ordnungsmodelle „Zentralisierung versus Dezentralisierung“[17] kann dann identifiziert werden, wer für die Koordination und Steuerung mit welchen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen bei der Umsetzung der Energiewende im politisch-administrativen Mehrebenensystem Deutschlands verantwortlich zeichnet.

3.2 Das der Energiewende zugrundeliegende Problem der Komplexität

Die vorstehende Darstellung der Neuordnung der Governance-Struktur weist an sich bereits einen gewissen Grad an Komplexität auf. Hinzu kommen während des Transformationsprozesses verschiedene Trends wirtschaftlich-technischer Lösungswege, die in heute noch unbekannter Form zu einem Gesamtkonzept der Energieerzeugung und Energieversorgung beitragen. Dieses wird sich über alle Sektoren (Strom, Verkehr, Wärme) hinweg nebst energetischer Effizienzkriterien und unter Berücksichtigung der Digitalisierung sowie den damit verbundenen Vernetzungsmöglichkeiten herauskristallisieren. Auch hier lassen sich Pendelbewegungen zwischen zentralen und dezentralen technischen Strukturen identifizieren, unabhängig davon, ob diese privatwirtschaftlich oder staatlich organisiert sind.[18] Als Folge geraten wiederum demokratietheoretische Fragen in den Fokus, da gerade die wirtschaftlich-technischen Lösungswege bei der

Umsetzung der Energiewende immer wieder mit der Partizipationsdiskussion, und hier im engeren Sinn mit einer „Energiewende von unten", verbunden werden.[19]

Die Komplexität, die es nun bei der Koordination und Steuerung von Entscheidungen und Handlungen zu berücksichtigen gilt, ergibt sich zusammenfassend aus dem folgenden Sachverhalt: Seit dem Energiewendebeschluss in den Jahren 2010/2011 unterliegt das Transformationsgeschehen des bis dahin stark verfestigten „large technological system" der Energieerzeugung und -versorgung einer permanenten Pendelbewegung. Diese bewegt sich sowohl wirtschaftlich-technisch als auch partizipativ zwischen den Richtungen „Zentralität und Dezentralität". Darüber hinaus finden im Umsetzungsprozess immer wieder Schwerpunktverlagerungen zwischen den Ordnungsprinzipien „Staat und Markt" statt (vgl. *Abbildung 1*). Gleichzeitig kommen im politisch-administrativen Mehrebenensystem die Zentralisierungs- und Dezentralisierungsprozesse im Staats- und Verwaltungsaufbau sowie in innerbehördlichen Organisationsstrukturen zum Tragen. Generell gilt darüber hinaus in Analogie zu anderen Transformationsprozessen das „Simultanitätsdilemma" (Offe, 1991). Dies bedeutet für die Energiewende, dass Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mit dem Beginn der Transformation zwar gleichzeitig unter Druck geraten, den Weg des energiesystemischen Umbaus zu gehen, dies jedoch mit einem jeweils unterschiedlichen Tempo geschieht und Interdependenzen erzeugt.

Aus dieser hochgradig komplexen Architektur aller miteinander verwobenen und sich zum Teil gegenläufig zueinander bewegenden dynamischen Prozesse während der Umsetzungsphase können sich Koordinations- und Steuerungsdefizite ergeben. Dies geschieht, wenn es auf den Entscheidungs- und Handlungsebenen unterlassen wird, aktiv mit denjenigen Anforderungen umzugehen, die sich aus dem Umgang mit der Komplexität ergeben. Die Anforderungen können hierbei den Merkmalen der Komplexität zugeordnet werden:[20]

Unüberschaubare und damit in weiten Teilen unbekannte Systeme stehen der Anforderung gegenüber, eine Exploration des Systems zur Generierung von Wissen vorzunehmen, um einen gewissen Grad an Überschaubarkeit zu schaffen. Eng damit verbunden entsteht allerdings das Problem, dass immer mehr Informationen generiert werden (so über die zahlreichen Dialogplattformen der Energiewende), die zu erfassen und zu verarbeiten wären. Durch notwendige vereinfachende Reduktionen bleibt aber das Bild dieser Systemwelt i. d. R. unvollständig oder wird verfälscht. Auch die mit der Komplexität verbundene „Vernetztheit" verweist auf die Verwobenheit von Informationen und Interaktionen und auf den Aspekt, dass Ziele in einem Konflikt stehen können, die die Koordination und Steuerung der Energiewende defizitär werden lassen. Damit entsteht der dringende Bedarf an Strukturierung. Dies wird jedoch wiederum durch die „Eigendynamik" erschwert, die durch das o. g. „Simultanitätsdilemma" beschrieben ist und sich auf Prozesse auswirkt, die sich in der Pendelbewegung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung während der Umsetzungsphase befinden. So führt dies wiederum dazu, eine Überschaubarkeit zu erzielen, was wiederum zu einer Informations- und damit Verarbeitungsüberlastung führt. Auch können die durch Dynamik erzeugten Entscheidungen und Handlungen einem Aktionismus unterliegen, die dann letztendlich zu Ineffizienzen (insbesondere auch in finanzieller Hinsicht) bei der Umsetzung der Energiewende führen. Dies ist wiederum problematisch, wenn die Folgen von Entscheidungen und Handlungen nicht unmittelbar, sondern eher mittel- bis langfristig eintreten. Hierdurch wird die notwendige Kontrolle des Erfolgs (Zielerrei-

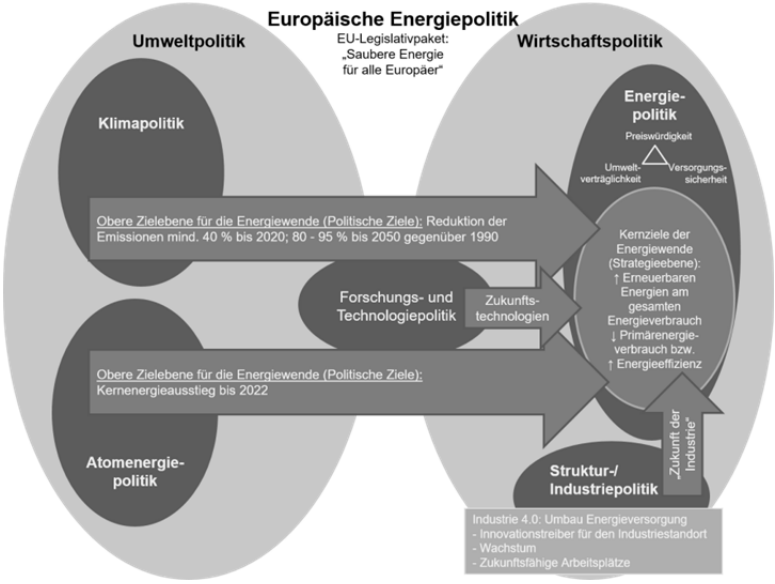
chung) zur Koordination und Steuerung der Umsetzung der Energiewende gravierend erschwert. Wird es dann gänzlich unterlassen, eine wirksame Kontrolle aufzubauen und durchzuführen, kann die Umsetzung der Energiewende nicht bewertet werden. Dies führt zu Koordinations- und Steuerungsdefiziten. Damit entsteht „Intransparenz“, die wiederum in Transparenz umzuwandeln wäre. Hierzu müssten Annahmen über die Wirkungen getroffen werden, die allerdings oftmals einem „Wunschdenken“ oder partikularen „Interessen“ unterliegen, so dass letztendlich der das Gesamtsystem betreffende Erfolg einer Energietransformation in Wirkung und Effizienz in Frage gestellt wird.

Auf Basis dieser Vorüberlegungen, in denen der ganzheitliche Transformationsprozess mit dem Merkmal der Komplexität verbunden wird und die an dieser Stelle das Zwischenfazit zulassen, dass es sich bei der Energiewende tatsächlich um ein komplexes Großprojekt handelt, werden im nachfolgenden Kapitel die bisherigen Koordinations- und Steuerungsleistungen im politisch-administrativen Mehrebenensystem dargestellt und kritisch diskutiert, woraus sich der weitere Koordinations- und Steuerungsbedarf ergibt.

4 Gegenwärtige Koordinations- und Steuerungsleistungen im Mehrebenensystem

Bei der Koordination von Interaktionen im politisch-administrativen System ist zu berücksichtigen, dass die Kernelemente der Energiewende, nämlich die Motive und Ziele zur Steuerung, bereits allein auf der Bundesebene – trotz der federführenden Bearbeitung im Bundeswirtschaftsministerium seit 2014 – nach wie vor in zahlreichen Politikfeldern verankert sind (vgl. *Abbildung 2*).

Abbildung 2: Verankerung der Energiewende in den verschiedenen Politikfeldern



Quelle: Eigene Darstellung.

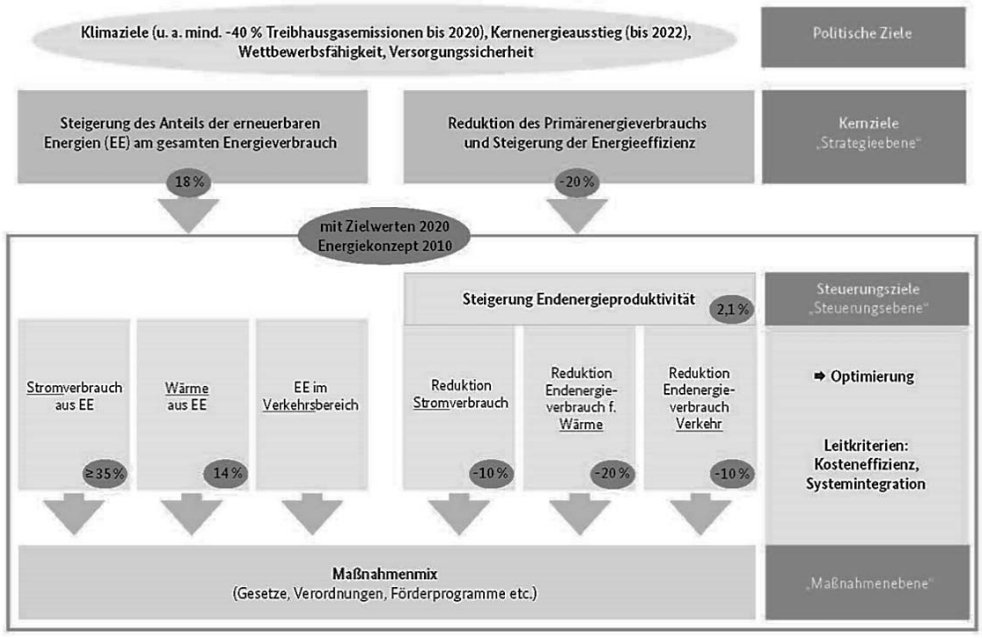
Wie anhand der vorstehenden Abbildung verdeutlicht werden soll, ist die zielgerichtete Steuerung der Ziele der Energiewende in den verschiedenen Politikfeldern verankert: Die oberste Zielebene wird umweltpolitisch gesteuert, wohingegen die Kernziele auf der Strategieebene wirtschaftspolitisch gesteuert werden. Damit ergibt sich über das Spannungsfeld der verschiedenen Politikfelder ein Koordinationsbedarf zwischen den mit den jeweiligen Politikfeldern verbundenen Ressorts. Dieser entsteht jedoch im Einzelnen nicht allein auf der Bundesebene, sondern auch auf der Ebene der sechzehn Länder, die wiederum ihre jeweils eigenen Problemlagen und Zielsetzungen aufweisen.[21] Dort beeinflusst vor allem die kommunale Ebene die Konfliktdynamik und damit den Erfolg der Energiewende entscheidend mit, da die meisten Maßnahmen in ihren unmittelbaren Bezügen und Auswirkungen lokal verortet sind. Damit wirken sich räumliche Umverteilungseffekte nicht nur auf der Ebene der Länder, sondern auch auf der kommunalen Ebene aus. Als handelnde Akteure treten die Kommunen sowohl im politisch-administrativen System als auch im energiewirtschaftlichen System auf. Zum einen haben sie im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts die Möglichkeit, „Integrierte Energie- und Klimaschutzkonzepte“ zu entwickeln (vornehmlich Leitbildfunktion) und im Rahmen ihrer Bauleitplanung unter Berücksichtigung des Bundesrechts (Baugesetzbuch) zu agieren. Zum anderen wird der kommunalen Energiewirtschaft bei der Umsetzung der Energiewende eine große Rolle zugeschrieben. Dieser Aspekt kann allerdings weder empirisch aus politikwissenschaftlicher Sicht (Chemnitz, 2012) noch aus verwaltungsrechtlicher Perspektive (Klement, 2015) bestätigt werden. Somit besteht die Komplexität der Koordination im Mehrebenensystem darin, dass zwischen den Ländern ein horizontaler und zwischen Bundes- und Länderebene ein vertikaler Koordinationsbedarf sowohl von Interaktionen als auch hinsichtlich materieller Inhalte entsteht. Hierbei sind auch innerhalb der Länder die jeweiligen kommunalen Aktivitäten zu koordinieren.

„Governance verstanden als Regieren in komplexen Regelsystemen“ richtet den Blick auf „Formen gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Koordination und Steuerung in komplexen institutionellen Strukturen, in denen meistens staatliche und private Akteure zusammenwirken“ (Benz & Dose, 2010, S. 11). Die Energiewende wird von den meisten der an ihrer Umsetzung beteiligten Akteure explizit als „dezentrales Projekt“ bezeichnet; dies bezieht sich zum einen auf die wirtschaftlich-technischen Aspekte und zum anderem auf den Bereich der Partizipationsverfahren.[22] In Bezug auf das im Mittelpunkt dieses Beitrages stehende politisch-administrative Mehrebenensystem ist festzustellen, dass die Zuordnung von Aufgaben der Koordination und Steuerung der Umsetzung der Energiewende zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung dynamisch pendelt. Damit ist die Ordnung keinesfalls zum jetzigen Stand stationär bestimmbar. Deshalb ist es aufgrund der Dynamik zum Teil analytisch problematisch, die mit dem jeweiligen Ordnungsmodell einer Zentralisierung oder Dezentralisierung verbundenen Problematiken zu erfassen und zu bewerten, die sich bei der Zuordnung von Aufgaben auf den unterschiedlichen Ebenen einstellen können (Scharpf, Reissert & Schnabel, 1976); zum Ende dieses Kapitel wird dennoch der Versuch einer systematisierten Zuordnung vorgenommen. Zunächst soll jedoch die grundsätzliche Aussage untermauert werden, dass im Ergebnis die Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf ihre Koordination und Steuerung bislang deutliche Schwachstellen aufweist.

4.1 Steuerung der Energiewende

Obwohl die Energietransformation als „nationale Jahrhundertaufgabe“ wahrgenommen wird, wirkt sie während der Umsetzungsphase in ihrer Gesamtheit nur wenig zusammengefügt und abgestimmt. Die einschlägige Gesetzgebung zur zieladäquaten Steuerung ist von Inkohärenz der Zielvorgaben und des Regelungsrahmens gekennzeichnet. Ihre bisherigen legislativen Kernbereiche – Kernenergieausstieg, Ausbau der Erneuerbaren Energien, Netzausbau und Etablierung von Kapazitätsmechanismen – sind nur lose verbunden und zeigen sich darüber hinaus immanent widersprüchlich. Zudem wird die Energiewende bislang lediglich als Stromwende begriffen. In diesem Bereich entwickelte sich eine Governance-Struktur, in der eine Vielzahl beteiligter Akteure über längere Zeiträume hinweg staatliche Steuerungsanreize in Gestalt vielfältiger Förderprogramme ebenso wie neue Markt- bzw. Wettbewerbsmechanismen und Regulierungsgremien geschaffen haben. Diese Regelbereiche sind jedoch nicht aufeinander abgestimmt. Für alle weiteren in den Jahren 2010 und 2011 kurz-, mittel- und langfristig gesetzten Ziele fehlen weitestgehend der (rechtliche) Regelungsrahmen sowie die Gremien zur Umsetzung. Damit werden diese Ziele weder adäquat verfolgt noch gesteuert. Dies betrifft die bisherigen Regelungsformen und -inhalte sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene, die auf der Maßnahmenebene angesiedelt sind (vgl. *Abbildung 3*).

Abbildung 3: Ziele der Energiewende



Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2016, S. 9[23],© BMWi

Als Ergebnis ist festzustellen, dass es trotz der federführenden Übernahme der Umsetzung der Energiewende im Jahr 2014 durch das Bundesministerium für Wirtschaft

und Energie unklar ist, an welcher Stelle im politisch-administrativen System und insbesondere im Bund-Länderverhältnis die Umsetzung der Energiewende überwacht und über legislative, bislang überwiegend inkohärente Maßnahmen hinaus gesteuert wird. Nicht nur, dass der Bundebene ein entsprechender Überblick über die Konzepte und Aktivitäten der Länder fehlt, so mangelt es in den einzelnen Ländern an Kenntnis darüber, welche Energie- und Klimaschutzkonzepte die Gemeinden in der Gesamtheit zur Umsetzung der Energiewende entwickelt haben. Selbst die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene haben letztendlich keinen Überblick darüber, welche Ziele und Strategien ihre Mitglieder konzeptionell in ihren Gemeinden verankert haben.[24] Dies erscheint umso brisanter, als dass auf kommunaler Ebene (mit 11.054 Gemeinden zum Stand 31.12.2017) zahlreiche Konzepte und Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden, deren Programme mit einer übergreifenden Klammer den Ländern unbekannt sind. Auch wenn es spezielle Steuerungsgruppen auf Landesebene gibt, so bieten diese keine übergreifenden Überwachungs- und Steuerungsmöglichkeiten zur Umsetzung der Energiewende. Sie sind vielmehr Teil eines Systems dezentraler Selbstkoordination, das vor allem bei einer bislang recht unsteten Problembearbeitung vornehmlich im Bereich der Informationsbereitstellung und der Moderation in Konfliktsituationen beim Aufbau von Anlagen für Erneuerbare Energien oder beim Netzausbau auf regionaler Ebene agiert. Viel Handlungsspielraum verbleibt den Ländern ohnehin nicht, da sie einerseits lediglich Energie- und Klimaschutzgesetze erlassen können, die dann allerdings vornehmlich mit weichen Mitteln (Vorbildfunktion, Informationen und Apelle) ausgestattet sind. Zum anderen steht den Ländern zwar ein Gestaltungsspielraum im Rahmen der Landesplanung und des Bauordnungsrechts zu (traditionelles Verwaltungsrecht), der wiederum stark von der Bundesgesetzgebung beeinflusst wird. Dieser wird primär lediglich bei der Steuerung des Windenergieausbaus über die sogenannten Windenergieerlasse genutzt und bildet damit nur einen Bruchteil der Energiewende ab. Die Länder haben bereits zu einem sehr frühen Umsetzungszeitpunkt im Fall der Planfeststellungsverfahren zur Beschleunigung des länderübergreifenden Ausbaus der Übertragungsnetze ihre einzig harte Steuerungsoption auf die Bundesebene verlagert, deren Ergebnis im Koordinationsgremium „Energiegipfel“ herbeigeführt wurde. Trotz des geringen Handlungsspielraums der Länder muss insgesamt festgehalten werden, dass eine zieladäquate Steuerung nicht erfolgen kann, wenn die in einzelnen Konzepten hinterlegten Strategien und Ziele nicht bekannt sind. Die nächst höhere Ebene hat weder Kenntnis über den Gegenstand der Steuerung und über die Steuerungsadressaten noch über die geplanten und eingesetzten Steuerungsinstrumente, die die darunterliegende Ebene in den Mittelpunkt ihrer eigendefinierten Umsetzung der Energiewende stellt. So entsteht die eingangs genannte Inkohärenz in Bezug auf Zielvorgaben und auf den Regelungsrahmen, da von Ebene zu Ebene die Maßnahmen nicht aufeinander abgestimmt werden können. Hierbei vermitteln Bund und Länder zeitweise eher den Eindruck eines drohenden Verlustes der Situationsbeherrschung.

Drei von vier untersuchten Länder haben mittlerweile ein eigenes Monitoringsystem zur Energiewende mit landeseigenen Zielen und Maßnahmen in Analogie zur Bundesebene aufgebaut, dessen Berichtswesen von den unterschiedlichsten Institutionen im Auftrag der mit der Energiewende betrauten Ministerien durchgeführt wird: In Baden-Württemberg ist dies das Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg (ZSW), in Brandenburg ist es die Wirtschaftsförderung

Brandenburg und in Schleswig-Holstein erarbeiten das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung und das Statistikamt Nord gemeinsam den Monitoring-Bericht. Nordrhein-Westfalen besitzt hingegen in dieser Form kein eigenes Berichtswesen zur Energiewende, das öffentlich zugänglich wäre. Auf der Bundesebene ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie für das Berichtswesen (Monitoring und Fortschrittsbericht) federführend zuständig; zu den Berichten nimmt eine externe Energieexpertenkommission Stellung. Das Monitoring auf beiden Ebenen lässt allerdings nur ein rudimentäres Berichtswesen erkennen, das zur nachträglichen Entdeckung von Mängeln in Strategie, Konzeption, Organisation und in einzelnen Maßnahmen führen kann. Rudimentär erscheint das sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene praktizierte Monitoring deshalb, weil eine wirtschaftliche Bewertung gänzlich außer Acht gelassen wird. Dies muss als problematisch bewertet werden, da gerade die Energiewende durch hohe Finanzierungsvolumina, erhebliche Umverteilungswirkungen und Eingriffe in Eigentumsrechte sowie durch Konflikte an der Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft gekennzeichnet ist.

Zuletzt hatte der Bundesrechnungshof deutlich moniert, dass es neben einer mangelhaften Gesamtkoordination an einer adäquaten Steuerung der Energiewende mangelt und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in seinen im Dezember 2016 und September 2018 veröffentlichten Berichten entsprechend gerügt: „Weder hausintern noch ressortübergreifend oder mit den Ländern finden koordinierte Absprachen statt (Bundesrechnungshof, 2016, S. 5).“ Darüber hinaus fehlt für eine effektive Steuerung insgesamt der Überblick über die finanziellen Auswirkungen der Energiewende, die Ziele der Energiewende sind nicht ausreichend definiert, Fördermittel werden nicht effizient eingesetzt und das entsprechende Fördercontrolling ist im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie darüber hinaus unzureichend organisiert, wobei insgesamt die gesamte organisatorische Umsetzung der Energiewende nicht nachzuvollziehen sei (ebd.). Mit dieser Auffassung des Bundesrechnungshofs ist für die vorliegende Untersuchung festzustellen, dass das Monitoring, für welches das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verantwortlich ist, nur unzureichend die Reaktionen der Steuerungsadressaten (Wirkung) bzw. des Systems (Auswirkung) im Hinblick auf den Steuerungsgegenstand „Energiewende“ wiedergibt bzw. bewertet. Aber auch allein nach den Abweichungsanalysen des nicht monetär bewerteten Monitorings haben diese bei klaren Zielverfehlungen zu wenig Gegensteuerung der Bundesregierung geführt, so dass auch der vorherrschende Modus der Selbstkoordination kaum befruchtet werden konnte; gleiches gilt für die Landesebene.

Die Lücke der fehlenden Steuerungsinformationen – gerade auch in finanzieller Hinsicht – ist mehr als problematisch. Zum heutigen Forschungsstand ist es nicht möglich, fundierte Aussagen über Kosten, Nutzen und vor allem über (Um)Verteilungseffekte treffen zu können,[25] obwohl gerade die Energiewende das Kernproblem der Umverteilung in sich birgt. Es existiert keine Bewertung zu den Transformationskosten, die den Aufwand zur Realisierung eines atomfreien und dekarbonisierten energetischen Systems dem Aufwand gegenüberstellt, der zur Aufrechterhaltung eines nuklearfossilen energetischen Systems in Deutschland hätte kalkuliert werden müssen. Damit finden in den öffentlichen Diskursen zumeist lediglich fragmentierte politisierte Kostenpositionen Berücksichtigung, die im Rahmen der Interessenvermittlung von allen korporativen Akteuren mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen bei der Bearbeitung von subjektiv empfundenen (Um)Verteilungskonflikten eingesetzt werden. Für

eine adäquate Steuerung gerade auch der Finanzierung der Energiewende fehlt vor allem der unmittelbare Bezug zu den legislativen Entscheidungsträgern, da der Hauptanteil nicht über die Haushalte finanziert wird, die in den Parlamenten zur Abstimmung anstehen.

4.2 Koordination der Energiewende

Die Koordination der Umsetzung der Energiewende findet weniger auf der formalen Ebene statt. Vielmehr bestimmten zu Beginn der Umsetzungsphase die Koordination der Interaktionen von Bund und Ländern informelle Koordinierungsgremien wie der ehemals einberufene „Energiegipfel“ zur vertikalen Abstimmung zwischen Bund und Ländern oder auch die Wirtschaftsfachministerkonferenz zur horizontalen Abstimmung zwischen den Ländern. Letzteres Gremium erwies sich allerdings in der Regel als beschlussunfähig, da sich entlang regionaler Besonderheiten und der damit verbundenen eigenen Problematik aus der energiewirtschaftlichen und energietechnischen Struktur immer wieder neue Allianzen zwischen einzelnen Ländern bildeten, die über ihren Vetoblock einstimmige Beschlüsse zumeist unmöglich machten. Auch die teilweise inhaltlich und zeitlich gleiche Bearbeitung von Energiewendethemen in der Umweltministerkonferenz erwies sich zur Herbeiführung von abgestimmten Beschlüssen bislang als störanfällig. Hierbei spiegelt sich insbesondere die Problematik der Ressortabstimmung zwischen den Wirtschafts- und Umweltministerien auf Länderebene wider. Der Ausgangspunkt ist bereits in den Jahren 2010 und 2011 gelegt worden, da bereits im legislativen Verfahren in beiden Kammern weder parteipolitisch noch länderseitig ein Konsens über die Transformation des Energiesystems erzeugt werden konnte (Chemnitz, 2018). Die Problematik des eingangs beschriebenen fehlenden Konsenses im Sinne von Fritz W. Scharpf wirkt sich nun in der Umsetzungsphase umso mehr als Koordinationsproblem aus.

Die Analyse der Politik- und Verwaltungsprozesse im weiteren Umsetzungsverlauf der Energiewende zeigt, dass allfällige Koordinationsprobleme im Wege der vertikalen und horizontalen Selbstkoordination vornehmlich seit dem Jahr 2014 unter Anleitung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie bearbeitet werden, das hierzu ein eigenständiges Referat „Koordinierung, Bundesländer, Information und Dialog“ geschaffen hat. Dieses Referat ist allerdings nicht als Stabsstelle sondern organisatorisch in der Linie angesiedelt, was die Koordinationsleistung schwächen dürfte. Zuletzt zählte der Bundesrechnungshof allein innerhalb des Bundeswirtschaftsministeriums 34 Referate aus vier Abteilungen, die mit der Umsetzung der Energiewende betraut sind (Bundesrechnungshof, 2018). Bis zum Jahr 2014 zeichneten sowohl das Wirtschafts- als auch das Umweltministerium als Tandem für die Umsetzung der Energiewende verantwortlich, was allerdings Ressortkonflikte und Abstimmungsprobleme zur Folge hatte. Diese treten in ähnlicher Weise bis heute noch auf der Länderebene auf, wenn unterschiedliche Ressorts Teile der Energiewende bearbeiten. Auch gibt die „offizielle“ federführende Koordination im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nicht Anlass zu dem Schluss, dass die Konflikte und Abstimmungsprobleme zwischen den Ressorts gänzlich gelöst sind, da durch die Verlagerung der Aufgaben insbesondere im Bereich der Erneuerbaren Energien vom Bundesumweltministerium in das Bundeswirtschaftsministerium im Bundesumweltministerium selbst Schattenreferate ver-

blieben sind, die nach wie vor aktiv sind. Weiterhin sind „unterhalb des Radars“ nach wie vor Konflikte und Abstimmungsprobleme zwischen den Ressorts vorhanden, die dann oftmals entscheidungsrelevant ins Bundeskanzleramt zur Lösung verlagert werden. Dies betrifft insbesondere auch Konflikte in den darunter angesiedelten Bundesoberbehörden, die zudem von zwei Bundesministerien geführt werden. In diesem Fall handelt es sich um das Umweltbundesamt, das sowohl durch das Bundesumweltministerium als auch z. T. durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geführt wird.[26] Wie sich allerdings die Prozesse im Bundeskanzleramt zur Lösung derartiger Konflikte gestalten, bleibt unbekannt.[27]

Waren auf der Bundesebene vor dem Regierungswechsel 2013 noch deutlich weniger Verhandlungsarenen in Form von Dialogplattformen und Netzwerken vorhanden, so wuchs in der 18. Legislaturperiode deren Anzahl rapide an. Dies betrifft sowohl das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bei der weiteren Entwicklung von Energiewendethemen[28] als auch das Bundesumweltministerium bei der Erarbeitung von Klimaschutzstrategien und Klimaschutzmaßnahmen. In beiden Dialogrunden finden damit Strategiedebatten und Abstimmungen über Maßnahmen statt, die die Energietransformation vorantreiben sollen. Dabei sind sehr viele und äußerst diversifizierte Akteure aus den Verbänden, Kommunen sowie den Ländern eingebunden. Seitens der Länder wird deutlich kritisiert, dass der Bund zur vertikalen Koordination von Interaktionen zunehmend diese Plattformen nutzt und die Länder damit insbesondere mit den Verbänden gleichgesetzt werden. Dies geschieht, obwohl gerade die Länder im politisch-administrativen Mehrebenensystem ein anderes Gewicht besitzen sollten. Die Länder stufen diese Vorgehensweise im Sinne der föderalen Zusammenarbeit als äußerst unbefriedigend ein und so, wie der Bund die Länder behandelt, empfinden diese es als herabstufend. Aus Ländersicht fehlt es damit an einer „staatsinternen“ vertikalen Koordination bei der Abstimmung von Entscheidungen über Strategien, Maßnahmen und Ressourcen zur Umsetzung der Energiewende im Föderalismus. Generell werden die Plattformen dabei von den Ländern in keinerlei Weise abgelehnt. Jedoch kann aus Sicht der Länder unter Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen einer derartigen Interessenvermittlung keine föderale Zusammenarbeit erfolgen. Zumal es um Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern geht, bei denen die Frage nach der Aufgaben- und Ressourcenverteilung bei der Umsetzung der Energiewende zu beantworten ist. Damit sind Verhandlungslösungen zwischen dem Bund und den Ländern weniger konzeptionell vorgedacht und abgesichert. Die Strategiedebatten dienen vornehmlich der Informationsbeschaffung des Bundes. Für die Länder impliziert dies wiederum, dass ihre Informationen den gleichen Stellenwert besitzen, wie diejenigen, die die Verbände bereitstellen und über die dann mit dem Bund zu verhandeln sind. Eine Ergebnisbündelung zu den Strategien und Maßnahmen sowie zur Ressourcenverteilung, die der Bund gemeinsam mit den Ländern vertikal koordiniert vornehmen sollte, findet nicht statt.

Aber auch die Fachministerkonferenzen, in denen die Länder sich untereinander koordinieren können, erwiesen sich als untauglich. Aufgrund der Abstimmungsregeln kann keine beschlussfähige konzeptionelle Arbeit geleistet werden, die die Länder horizontal verbindet; zudem sind die Tagungsfrequenz und die langen Vorbereitungsphasen bei dynamischen Arbeitsprozessen zu hinterfragen und erscheinen als völlig ungeeignet. Die horizontale und vertikale Koordination über die Ministerpräsidentenkonferenz (ohne und mit Bundesebene) ist ebenfalls einer konzeptionellen Arbeit

nicht besonders dienlich. Bislang wurde sie nur zur Befriedung der Arbeitsebene bei hoch konfliktären Themen (Ablösung des nuklear-fossilen Weges, Netzausbau, Ausbau im Bereich der Erneuerbaren Energien) genutzt, jedoch nicht für den innovativen Pfad. Auch bieten die neu entstandenen Dialogplattformen keine adäquate Arena, um eine konzeptionelle Arbeit gemeinsam mit dem Bund und den Ländern zu leisten, da aus Sicht der Länder bei der föderalen Zusammenarbeit die Länder selbst ein anderes Gewicht als die Verbände besitzen sollten, was jedoch faktisch nicht der Fall ist; zudem gilt aus Ländersicht, dass „wieder jeder hinterher macht, was er will". Somit werden die aus „harten Verhandlungen" hervorgegangenen Vereinbarungen letztendlich nicht eingehalten. Darüber hinaus sollte sich aus Sicht der Verbände die doppelte Struktur der Dialogplattformen verbieten. Diese ergibt sich aus der getrennten Koordination von diversen Plattformen über das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und über das Bundesumweltministerium, in denen letztendlich oftmals die gleichen Themen der Energiewende bearbeitet werden, die im Ergebnis jedoch zu einem unterschiedlichen und letztlich inkohärenten Maßnahmen- und Instrumentenmix der Steuerung nach ressorteigener Logik führen. Besonders kritisch ist, dass diese Verhandlungsarenen nicht miteinander verbunden werden und hierdurch Konflikte zwischen den Ressorts befeuert werden, was wiederum einer offenen konzeptionellen Arbeit abträglich ist.

Damit ist festzustellen, dass über die vorstehende Art und Weise der Koordination eine wesentliche Frage und Aufgabe der Energietransformation nicht beantwortet bzw. bearbeitet wird. Hierbei geht es um die Frage, wie Bund und Länder im föderalen System Deutschlands aus ihrer gewährleistenden Verantwortung heraus die zwingend notwendige Forschungs- und Entwicklungsarbeit zur Generierung von Innovationen zur Schaffung eines bereits in 2010/2011 vereinbarten zieladäquaten energetischen Systems 2050 anregen und damit letztendlich koordinieren und steuern können. Gerade für die Innovationsseite der Energietransformation würde es sich bei der Bund-Länder-Zusammenarbeit anbieten, die weitere vertiefende Strategieentwicklung, die insbesondere landesbezogen regional herunter zu brechen ist, im Rahmen der grundgesetzlich verankerten Gemeinschaftsaufgabe vorzunehmen. Die Dialogprozesse können hiervon unberührt bleiben. Auch wenn diese eine zeitlich stark beanspruchende Informationsbeschaffung neben der nachfolgenden Informationsverarbeitung beinhalten, stellen sie doch die Einbindung der weiteren Akteure (Verbände, Bürger etc.) sicher.

Die Koordination des weiteren Pfades der Energietransformation, nämlich der „Ablösung des alten Systems", sieht hingegen ganz anders aus: Zur Lösung des Ausstiegs aus der Kernenergie und der damit verbundenen Entsorgungs- und Lagerungskonzepte sowie zum Ausstieg aus der Kohleverstromung unter den Gesichtspunkten der Finanzierung der Abbaukosten und des Strukturwandels werden Sachverständigengremien und Kommissionen seitens des Bundeskabinetts eingesetzt, die im nichtöffentlichen Raum ihre Arbeit leisten. Hierbei handelt es sich im Zuge des Atomausstiegs um die „Endlagersuchkommission" zur ergebnisoffenen Suche nach der Endlagerung des atomaren Abfalls sowie um die „Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Atomausstiegs" zur Kostentragung der Stilllegung, des Rückbaus und der Entsorgung über den neuen öffentlich-rechtlichen Fonds, der über die von den Kernkraftwerksbetreibern gebildeten Rückstellungen finanziert wird. Zur Vorbereitung des fossilen Ausstiegs wurde die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäf-

tigung“ gebildet. Diese Kommissionen arbeiten weit außerhalb der öffentlich zugänglichen Dialogplattformen. Hierbei bereiten sie das Ende der alten nuklear-fossilen Wirtschaft und dessen Subventionierung entlang sektoraler Konsense für die Bundesregierung vor, die die Ergebnisse dann in den legislativen Prozess einbringt. Die sektoralen Konsense selbst werden wiederum vor allem von den Ländern vorbereitet, da gerade sie aufgrund ihrer spezifischen regionalen Besonderheit ihre Problemfelder bei der Umsetzung der Energiewende vor allem in sozioökonomischer Hinsicht über die Bundesebene gelöst wissen wollen. Damit folgen Bund und Länder bei der Herbeiführung von sektoralen Konsensen einer Pfadabhängigkeit, wie sie seit den 1960er Jahren bislang für die Steinkohle und Kernenergie in Deutschland praktiziert wird (Chemnitz, 2018). Dies ist allerdings die einzige Komponente, die bislang bei der Umsetzung der Energietransformation in „alter Manier“ dergestalt verhandelt und gelöst wird.

4.3 Zwischenfazit

Bei der Betrachtung der vorstehend dargestellten Prozesse zur Energietransformation entsteht insgesamt der Eindruck, dass die Koordination der Umsetzung der Energiewende einem von „Muddling Through“ gekennzeichneten, pluralistischen Abstimmungsmodus folgt und es damit einen Wandel bei der energiewirtschaftlichen Governance-Struktur im politischen System der Bundesrepublik gegeben hat. Dieser Wandel bezieht sich sowohl auf die Problembearbeitung innerhalb der politisch-administrativen Zuständigkeitsstruktur als auch auf die von größerer Erwartungsunsicherheit und einer Vielfalt an Akteuren gekennzeichneten Wechselbeziehungen von Staat und Wirtschaft. Über ein Jahrhundert war die korporatistisch geprägte Governance des Energiesektors stabil. Deren Koordination und Steuerung erfolgte im Einklang staatlicher Energiepolitik mit einer hochgradig organisierten Großenergiewirtschaft. Die Neuordnung des Systems, als Energietransformation bezeichnet, lässt damit einen historischen Bruch erkennen. Die sich verändernde Governance-Struktur mit ihren neuen Institutionen zur freiwilligen Koordination der Energiewende hat ein weitläufiges kaum überschaubares Netz mit kleinen Netzwerken aufgespannt, das gegenwärtig um weitere „Megathemen“ wie „Digitalisierung, demografischer Wandel, Industrie 4.0“ und „Europäische Energieunion“ erweitert wird. Dadurch wird die Energiewendepolitik noch mehr zur Querschnittsaufgabe.

5 Koordination und Steuerung des innovativen Pfades der Energietransformation im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe“

An dieser Stelle ist allerdings kritisch zu hinterfragen, inwieweit der inkrementalistische Weg nach der Logik des „Muddling Through“ bei der Umsetzung der Energiewende tatsächlich – so wie oft behauptet – problembehaftet ist. Oder handelt es sich nicht vielmehr um eine realistische Vorgehensweise bei der Begleitung der Energietransformation, da es eben nicht um einen weitgehend rational planerischen Entscheidungs- und Handlungsprozess geht, sondern eher um eine Systemveränderung, die

eng mit den eingangs beschriebenen Merkmalen der Komplexität verknüpft ist? Allein der Sachverhalt, dass viele verschiedene Akteure über die unterschiedlichsten Informationen bei einer hochgradig heterogenen Interessenlage verfügen, verweist darauf, dass die Datenlage zur Erzielung einer gewissen Überschaubarkeit exponentiell wachsen wird. Hierfür wären allein bereits innovative Lösungen zu entwickeln, die das Generieren von Wissen überhaupt ermöglichen. Dies vor allem auch, um mit den zuvor beschriebenen Anforderungen, die sich aus der Komplexität ergeben, umgehen zu können. Wer streng nach Zielen steuern will (ob zentral oder dezentral organisiert, ob nach der staatlichen oder marktlichen Ordnung), muss planerisch Lösungen für eine abgeschlossene Energietransformation haben, die es allerdings so nicht geben kann: Es verbleibt immer ein Kontingent an Folgen von Entscheidungen und Handlungen, die erst zu einem viel späteren Zeitpunkt ihre Wirkung zeigen und damit Unberechenbarkeit sowie Unsicherheit erzeugen. Die Bedeutung von Unberechenbarkeit und Unsicherheit ist allerdings unterschiedlich bei der Energietransformation zu bewerten. Da die Energietransformation in zwei unterschiedliche Pfade aufgeteilt werden kann, müssen diese auch differenziert betrachtet und bewertet werden. Hierbei handelt es sich zum einen um den Pfad der „Ablösung einer nuklear-fossil basierten Energiewirtschaft“ und zum anderen um den Strang der „Innovationen und Improvisationen für ein neues energieeffizientes und auf erneuerbaren Energien basierendes sektorenübergreifendes Energiesystem“.

5.1 Koordination und Steuerung des „Ablösungsprozesses einer nuklear-fossil basierten Energiewirtschaft“

Der Strang, der als „Ablösungsprozess einer nuklear-fossil basierten Energiewirtschaft“ bezeichnet werden kann, ist aufgrund seiner hohen Umverteilungseffekte zwar bis zur Entscheidung der systemischen Aufgabe von äußerst konfliktären und sektoral gebundenen Verhandlungen geprägt (Chemnitz, 2018). Ist allerdings die Entscheidung für eine systemische Aufgabe gefällt, können die Abbaupfade zweifelsohne geplant und gesteuert werden. Dies liegt vor allem daran, dass dieser Umsetzungspfad den Raum der hoch konfliktären Interessenvermittlung verlässt und in ein Verwaltungsverfahren mündet, in dem die Bundesnetzagentur verantwortlich nach klaren Regeln den Ablösungspfad (ordnungsgemäße (Betriebs)Beendigung) gemeinsam mit den betroffenen Akteuren umsetzt. Dies gilt seit 2011 für die Beendigung der Laufzeiten der Kernkraftwerke und seit 2016 für den Übergang von alten Braunkohlekraftwerken in die sogenannte Notfallreserve (Bereitstellung von Leistung ohne Betrieb). Dabei erweitert sich der Verantwortungsbereich der Bundesnetzagentur sukzessive je mehr der Ablösungsprozess der nuklear-fossilen Energieversorgung sektoral „endverhandelt“ ist. Der Anfang für die nunmehr endgültige Beendigung der Braunkohleverstromung ist mit dem „Kohlekompromiss“ nach der Vorlage des Abschlussberichts der sogenannten Kohle-Kommission Anfang 2019 gemacht (Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, 2019). Ungefähr zeitglich wurde ein bundesweites Klimaschutzgesetz als Referentenentwurf vorgelegt, das nunmehr weitere Sektoren im Rahmen der „Dekarbonierungsstrategie“ einschließt.

5.2 Koordination und Steuerung von Innovationen zur Energietransformation

Die Energietransformation schöpft ihre dynamische Fortentwicklung über den Strang der „Innovationen für ein neues energieeffizientes und auf erneuerbaren Energien basierendes sektorenübergreifendes Energiesystem", das sich einzig über den Weg „Trial and Error" entwickeln lässt. Im Gegensatz zum „Ablösungspfad" kann dies weder über Verhandlungslösungen noch planerisch über Computersimulationen und Szenariotechniken entwickelt werden. Endgültige Lösungen wird es dann weniger geben. Vielmehr werden Improvisationen den Weg der Innovationen in den unterschiedlichsten Sektoren begleiten. Dazu ist es allerdings notwendig, dass bei der Umsetzung der Energiewende das Prinzip „satisficing" (Simon, 1981) als Strategie grundlegend wird. Das heißt, dass es auch zufriedenstellend sein kann, auftretende Probleme hinreichend und gut genug zu lösen, aber eben nicht, dass das absolut „beste" oder „optimale" Ergebnis erzielt werden muss; die gefundene Lösung kann auch für einen Zeitabschnitt während der Energietransformation „gut genug" sein. Dieser Umgang mit Komplexität verschafft dann wieder „Luft" für weitere Entwicklungen. Aus diesem Grund erscheint der Weg der „kleinen Schritte" mit reversiblen Teilplänen vorteilhafter gegenüber einer Steuerung nach dem immer wieder geforderten Gesamtplan. So geraten Fehlbarkeiten nicht aus dem eigenen Blickwinkel, irreversible Entscheidungen und die damit verbundenen Kosten einer falschen Wahl können vermieden werden und es besteht letztendlich immer wieder die Möglichkeit, aus Fehlern zu lernen. Was allerdings von Nöten wäre, ist die grundsätzliche Bereitschaft in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, ein Scheitern dieser klein verfassten Teilpläne zuzulassen. Was dieser grundsätzlichen Bereitschaft jedoch immer wieder im Tagesgeschäft während der Umsetzungsphase zuwiderläuft, ist das Bemühen in den jeweiligen Systemen, ein positiv konnotiertes Selbstbild zu erhalten.

Es ist eine Illusion, zu glauben, dass die Energietransformation bis zum Jahr 2050 über eine nach einem einzigen Gesamtplan mit den entsprechenden Zielkoordinaten zu leistende Steuerung im Mehrebenensystem realisiert werden kann. Es sollte die Möglichkeit bestehen, einmal eingeschlagene Wege auch wieder verlassen zu können, wenn sie keine ergiebigen Lösungen generieren und damit weder zeitlich noch finanziell Ressourcen weiterhin binden. Wie zuvor dargestellt, läuft die Koordination und Steuerung bislang darauf hinaus, dass mit untauglichen Instrumenten und Maßnahmen in unangemessener Art und Weise über einen langen Zeitraum versucht wird, die mit nicht ergiebigen Lösungen verbundenen Verluste „wiedergutzumachen". Dies geschieht sowohl auf Bundes- und Länderebene als auch in den Gemeinden. Erfolgversprechender für den innovativen Pfad der Energietransformation wäre hingegen die Bereitschaft und die Schnelligkeit, Misserfolge zu akzeptieren, aus der Fehlleistung zu lernen und sich weiteren Lösungsmöglichkeiten zuzuwenden. Damit erscheint die Strategie des „Muddling through" zwar zunächst für die Energiewende finanziell belastender zu sein. Da jedoch auf „große (irreversible) Schritte", die unangemessen viel Zeit und Finanzkraft in Anspruch nehmen, verzichtet wird, erscheint dies ein effektiver Weg zu sein, um durch Innovationskraft die Energietransformation sowohl zeitlich als auch finanziell als Reformprojekt effektiv bewältigen zu können.

5.3 Anforderungen an ein Koordinationsgremium zur Steuerung von Innovationen

Zwar könnte in Deutschland auf bestehende Koordinationsgremien zurückgegriffen werden, die sowohl eine horizontale Verbindung zwischen den Ländern als auch eine vertikale Verbindung zwischen Bund und Ländern herstellen (u. a. Fachministerkonferenzen) und darüber hinaus weitere Akteure (Dialogplattformen) einbinden. Jedoch scheinen die bisher genannten Koordinationsgremien nicht in der Lage zu sein, Entscheidungen über Inhalte und Instrumente zur Umsetzung der Energiewende sowie zur Ressourcenverteilung herbeizuführen. Die bislang losen Verbindungen der Verhandlungsarenen führen zu Interaktionsproblemen und jede einzelne unkoordinierte Entscheidung selbst führt in der Regel zu externen Effekten; dies sowohl zwischen Politikbereichen als auch zwischen Gebietskörperschaften (horizontal) und den Ebenen des Bundesstaats (vertikal). So gelingt es auch im Rahmen der Umsetzungsphase bis heute nicht, einen allgemeinen Konsens über die Energiewende zu erzeugen. Vielmehr zersplittert die Energietransformation in zahlreiche kleine Konsense, die kein konzeptionelles Gesamtbild der Energiewende erkennen lassen.

Somit fehlt es an einem Koordinationsgremium, das einerseits in der Lage ist, über die staatliche Ressourcenverteilung zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge im Mehrebenensystem zu verhandeln und zu entscheiden, und andererseits die Inhalte und Instrumente zur Steuerung von Innovationen in unterschiedlichen Regionen unter Berücksichtigung der „Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ festlegen kann. Dies ist für die Energietransformation von besonderer Bedeutung, da insbesondere die bundeslandspezifischen regionalen Unterschiede zu einer unterschiedlichen Last bei der Energietransformation führen und diese auszugleichen wären: So haben z. B. einige Länder und Regionen einen Strukturwandel aufgrund der Energiewende zu bewältigen, die anderen partizipieren durch ihre forschungspolitische Innovationsfähigkeit an der Transformation; dies allein schon aufgrund der unterschiedlichen sozioökonomischen Ausgangsbedingungen. Insbesondere bei der Innovationskraft herrscht ein starkes Süd-Nord-, West-Ost- sowie Stadt-Land-Gefälle, wobei speziell die ländlichen Gebiete sowie die ostdeutschen Wirtschaftsräume erheblicher Unterstützung bedürfen, um überhaupt am Fortschritt teilhaben zu können (Institut der deutschen Wirtschaft, 2017). Zusammenfassend führt damit die Energiewende nicht nur zu einem Strukturwandel der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, sie greift auch in Eigentumsrechte ein, zeigt räumliche Umverteilungseffekte im Ländervergleich, die sich auf die lokale Ebene auswirken, und verursacht ein hohes Konfliktpotenzial zwischen Staat und Wirtschaft. Aufgrund seiner gewährleistenden Verantwortung für die Energietransformation gerät hierbei der Staat unter den Zwang der permanenten Legitimationsbeschaffung; dies innerhalb der föderalen Struktur unter Berücksichtigung des immer stetig wachsenden Konfliktniveaus aufgrund stark divergierender Interessen der Länder. Durch Konflikte beschwert wird der die Energiewende tragende Pfad der Innovationen kaum auf die notwendige Bereitschaft zur Forschung und zur Improvisation treffen, der es gerade bedarf, um das energetische System zweckgerichtet bis zum Jahr 2050 konzeptionell zu denken und zu entwickeln; dabei gilt: Innovationen sind nicht verhandelbar. Stattdessen sind ständige Anpassungen im rechtlichen Gebilde aufgrund eines zunehmend inkohärenten Konzepts zu verzeichnen, die in der zeitlichen Abfolge

die gesamte Umsetzung in ein neues Energiesystem entsprechend komplexer und finanziell aufwendiger gestalten.

5.4 Koordination und Steuerung des innovativen Pfades der Energietransformation im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe"

Gerade weil die Energiewende als Innovationstreiber angesehen wird und zudem erhebliche Chancen einer Modernisierung der deutschen Volkswirtschaft bietet (Expertenkommission zum Monitoring-Prozess, 2018), bedarf es eines besonders sensiblen Umgangs mit der Ausrichtung der Energieforschung, die nunmehr über das neue 7. Energieforschungsprogramm (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2018) gesteuert wird. Gerade kleine und mittlere Unternehmen sowie Startups wären in ihrer Innovationsfähigkeit zu stärken, sind allerdings derzeit mit den Problemen des Fachkräftemangels, der Genehmigungsverfahren sowie mit der Finanzierung von Innovationen belastet (ebd.). Vielmehr sollten sie auf eine entsprechende solide regionale Einbettung treffen, die ein Fundament für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft bieten kann. Die Bereitstellung dieser Grundvoraussetzungen ist die gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern. So kann eine Lösung des Problems darin bestehen, dass gerade der innovative Pfad der Energiewende mit Rückgriff auf die verfassungsrechtlich verankerten Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91a Grundgesetz in der föderalen Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern umgesetzt wird. Zur Begründung wird wie folgt argumentiert:

Es muss erkannt und akzeptiert werden, dass jedes Bundesland die Energiewende aufgrund landesspezifischer Besonderheiten unterschiedlich umsetzen muss und wird. Dies hat sich bereits bei der Konsensfindung in den Jahren 2010 und 2011 zum Energiewendebeschluss deutlich abgezeichnet (Chemnitz, 2018). Damit bedarf es zur Koordination und Steuerung der Energietransformation für den innovativen Pfad keiner Zentralisierung auf der Bundesebene; vielmehr käme es zu den von Scharpf beschriebenen Zentralisierungsproblemen, die bereits heute schon in Ansätzen als Schwachstellen bei den bisherigen Bemühungen einer Koordination und Steuerung durch den Bund deutlich werden. Der Bund wird hierbei insbesondere mit dem Problem konfrontiert, dass er aufgrund seiner räumlichen Distanz die regionalen Besonderheiten vernachlässigen wird; dies sowohl hinsichtlich der Informationsverarbeitung als auch hinsichtlich seiner Konfliktregelungsmöglichkeiten. Damit nun aber die Länder in die Lage versetzt werden, ihre lokal verankerten „Energiewenden" immer auch horizontal in Abstimmung mit allen übrigen Ländern zukünftig konzeptionell effektiv und effizient gestalten zu können, müssen ihre bislang geringen Kompetenzen gestärkt und insbesondere über den Rückgriff auf die Gemeinschaftsaufgabe erweitert werden. Nur die Länder kennen mit ihrem engen Bezug zur kommunalen Ebene die regionale Problemstruktur und können diese landesintern in ihren Entscheidungen adäquat berücksichtigen. Damit wird gewährleistet, dass Problem- und Entscheidungsstruktur übereinstimmen und es nicht zu einer Inkongruenz kommt, die sonst zu den von Scharpf beschriebenen Dezentralisierungsproblemen der Fragmentierung (Verteilungs- und Interaktionsprobleme) führt. Dies heißt allerdings nicht, dass der Bund unbeteiligt bleiben kann und soll und dass es keiner übergreifenden Koordination und Steuerung im Mehrebenensystem bedarf. Denn sowohl der Bund als auch die Länder müssen ihrer

staatlich verfassten Gewährleistungsaufgabe nachkommen: Energieversorgung ist Daseinsvorsorge und damit eine öffentliche Aufgabe, für die der Staat ganzheitlich die Gewährleistungsverantwortung trägt. Durch die Koordination der Energietransformation über die Gemeinschaftsaufgabe wird die föderale Zusammenarbeit gestärkt, die in den Hintergrundgesprächen auch von den Ländern gefordert und eingeklagt wird. Diese ist zwingend notwendig, um Unterschiede in den regionalen Wirtschafts- und Lebensbedingungen nicht zu vertiefen: Wirtschaftsstarke Regionen, die bereits ein solides Fundament für Innovationen besitzen, bieten für die Forschung und Entwicklung bei der Energietransformation sämtliche Voraussetzungen zur weiteren Teilhabe an der Wertschöpfung und können sich sehr schnell auf die Systemtransformation einstellen (beispielsweise Baden-Württemberg). Währenddessen ist in bereits strukturell stark geschwächten Ländern (beispielsweise Brandenburg) schon während der Startphase der Energiewende deutlich geworden, dass diese keinerlei Ressourcen besitzen, weder um im Bereich der Forschung und Entwicklung in irgendeiner Form an dem innovativen Pfad der Energiewende und damit an den wirtschaftlichen Vorteilen teilhaben zu können, noch um die mit der Ablösung von alten Technologien verbundenen Aufwendungen verkraften zu können. Darüber hinaus gibt es Länder (beispielsweise Nordrhein-Westfalen), in denen beide Strukturen vorhanden sind.

Abschließend gilt bei der föderalen Bund-Länder-Zusammenarbeit für den innovativen Teil der Energietransformation, dass dieser Chancen für alle Bundesländer in sich birgt, so dass diese auch von allen wahrgenommen werden können, was wiederum über die Gemeinschaftsaufgabe sicherzustellen wäre. Ein adäquater Ausgleich der unterschiedlichen Potentiale, die mit den standortbezogenen Chancen generiert werden können, müsste dann im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe erfolgen und gemeinschaftlich festgelegt werden. Damit kann die bundesseitige Ressourcenausstattung der Länder als Projektmittelvergabe zur regionalen Stärkung des Standortes verstanden werden, die die Länder in die Lage versetzt, ihre landesinternen Forschungs- und Entwicklungsprojekte zur Energietransformation anzuregen. Diese Projekte werden dann u. a. durch die Mittelweitergabe an die Kommunen weiter auf der lokalen Ebene gemäß der landesspezifischen und damit standortbezogenen Rahmenkonzepte angereizt. Hierbei besitzen die Kommunen aufgrund der Nähe zu den „eigentlichen Steuerungsadressaten“, nämlich den vor Ort ansässigen Unternehmen und Bürgern, die besten Zugänge. Letztendlich sind nur die Akteure vor Ort in der Lage, die zwingend notwendigen Innovationen über den Weg „Trial and Error“ voranzutreiben, um in kleinen Schritten mit kleinen Teilplänen und klein zugeschnittenen Budgets Innovation und Improvisation zu realisieren und nicht ergiebige Lösungen wieder zu verwerfen. Damit entfallen zeitlich und finanziell gebundene Ressourcen in Großprojekten, die aufgrund ihrer fehlenden Problemlösungskapazität zur Energietransformation irreversibel zu „sunk costs“ führen. Zum anderen entfällt die mit Planung, Projektkoordination und -steuerung verbundene Managementaufgabe von Großprojekten, für die, so wie mit Beispielen in Deutschland belegbar, die zwingend notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten fehlen. Damit werden die finanziellen Risiken und die Gefahr, nicht ergiebige Lösungen zu generieren, gleichmäßig wie in einem Portfolio gestreut und somit ein aktives „Portfoliomanagement“ betrieben, wobei sich die Länder und die weisungsgebundenen Kommunen dazu verpflichten würden, diese Projektmittel treuhänderisch im Sinne des Gesamtsystems einzusetzen. Für den Gleichklang der Lebensverhältnisse im Sinne der Gemeinschaftsaufgabe muss der Bund Verantwortung übernehmen. Das Verstärken der

Verflechtung bei der Koordination der Energietransformation über die Gemeinschaftsaufgabe gibt sowohl den Ländern als auch dem Bund die Gesamtverantwortung für alle Entscheidungen, welche Maßnahmen kohärent zur Steuerung der tatsächlichen Umsetzungsadressaten auf lokaler Ebene zu entwickeln sind. Dies geschieht jedoch im Sinne des „Muddling Through", in dem die inkrementelle Anpassung als strategischer Weg gewählt wird, um letztendlich die tiefgreifende Reform der Energiewende durchsetzen zu können. Mit der Wahrnehmung der Gemeinschaftsaufgabe werden sowohl parteipolitische als auch verbandliche Einflüsse zurückgedrängt, die dann wirksamer im Rahmen der (zweifelsohne notwendigen) Interessenvermittlung zur „Vision des energetischen Systems 2050" und des Realisierungsweges über die Dialogplattformen koordiniert werden können.

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 Begriffe „Energiewende" und „Energietransformation" werden im vorliegenden Beitrag synonym verwandt. So auch Roland Czada und Jörg Radtke (2018, S. 70).

3 Rechtsprechung BVerfG, 20.03.1984 – 1 BvL 28/82. Dieser Grundsatz gilt auch weiterhin; hierzu hat das Bundesverfassungsgericht 2008 in anderer Sache analog entschieden.

4 Für den Einspruch wird die Mehrheit im Bundesrat benötigt und es findet die Rückbindung an den Bundestag statt, der wiederum mit Kanzlermehrheit den Einspruch zurückweisen kann.

5 Im Rahmen der neuen Kommunalrichtlinie, die die Entwicklung von Klimaschutzkonzepten als auch die konkrete Umsetzung einzelner Klimaschutzmaßnahmen fördert, betonte der damalige Bundesumweltminister Peter Altmaier, dass die „Kommunen zentrale Partner beim Klimaschutz und für die Energiewende sind" (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2016). Auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sieht innerhalb der Gesamtstrategie die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftsakteure als „wichtige Akteure der Energiewende" (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2016a).

6 Nach Jörg Radtke, Weert Canzler, Miranda Schreurs und Stefan Wurster zeigt sich ein Forschungsbedarf, der mit einschlägigen Denkschulen und Forschungstraditionen verbunden wird (2018, S. 38): Der politikwissenschaftlich ausgerichtete Sammelband (Radtke & Kersting, 2018) umfasst im Wesentlichen empirisch angelegte Beiträge.

7 So beispielsweise der Beitrag von Weert Canzler (2018), der insbesondere die wirtschaftlich-technischen Belange (infrastrukturelle Umsetzung) mit den partizipativen Lösungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Energiewende verbindet.

8 Zur „problemorientierten staatlichen Steuerung" vgl. ausführlich Nicolai Dose (2008).

9 Für das Jahr 2017 wird demnach die Mehrwertsteuer auf eine EEG-Gesamtvergütung, die für das Jahr 2017 rund 30 Mrd. Euro und für das Jahr 2018 rund 32 Mrd. Euro beträgt, berechnet.

10 Vgl. ausführlich zur verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie (insb. „begrenzte Rationalität und befriedigende Lösungen" Jörg Bogumil und Josef Schmid (2001, S. 39ff.)

11 So beispielsweise Miranda Schreurs und Sibyl Steuwer (2015) für den politikwissenschaftlichen Bereich.

12 Bei dem Beitrag von Detlef Sack (2018) handelt es sich um eine ausführliche Darstellung der Entwicklung von Bewegungen und Energiegenossenschaften innerhalb der Governance-Struktur, die komplementär zu den nachfolgenden Ausführungen in diesem Beitrag zu sehen sind.

13 Wobei die Integration der kommunalen ostdeutschen Energiewirtschaft ein hohes Konfliktniveau beinhaltete (Richter, 1998). Da es sich um eine Integration handelte, wurde hierüber jedoch keine Neuordnung angestoßen.

14 Deutschland war das einzige europäische Land, das auf „Freiwilligkeit" über die Verbändevereinbarungen setzte; alle weiteren Länder realisierten sofort die staatliche Regulierung.

15 Vgl. zum Scheitern der Verbändevereinbarung Chemnitz (2010).

16 Gemeint sind hier zum einen die mit der Marktordnung verbundenen Probleme des Marktversagens infolge externer Effekte, Unteilbarkeiten und Marktmacht sowie Informationsmängeln, zum anderen die mit der Staatsordnung verbundenen Ineffizienzen aus einem Staatsversagen, bekannt unter den Begrifflichkeiten des Prinzipal-Agent-Problems oder des Politik- und Bürokratie-Versagens.

17 Im Rückgriff auf Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert und Fritz Schnabel (1976), Scharpf (1978) sowie Arthur Benz (1985; 2009). Gemeint sind hierbei autonome dezentrale Einheiten. Dabei umfasst Dezentralität Entscheidungen über Art und Umfang der Leistung sowie das Aufbringen der für die Bereitstellung der Leistung erforderlichen Ressourcen; wenn Entscheidung, Finanzierung und Bereitstellung einer Leistung übereinstimmen, wird von einer institutionellen Kongruenz gesprochen.

18 Statt vieler vgl. hierzu Canzler et al. (2016).

19 Auf den entsprechenden Forschungsstand sei verwiesen: Vgl. hierzu Matthias Groß (2018), Jan Hildebrand, Irena Rau und Petra Schweizer-Ries (2018), Manfred Mai (2018) sowie insgesamt Sammelband von Lars Holstenkamp und Jörg Radtke (2018).

20 Zur Skizze einer Verbindung zwischen den Merkmalen eines komplexen Systems und einer Zuordnung von Anforderungen sowie damit verbundener Handlungsformen vgl. Dietrich Dörner (2016, S. 135f.).

21 Die in diesem Beitrag an verschiedenen Stellen genannten Länder beziehen sich insbesondere auf Baden-Württemberg, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, die sich anhand von drei Faktoren grundsätzlich unterscheiden und aus diesem Grund für eine vergleichende Untersuchung als Fallbeispiele ausgewählt wurden: (1) Politisch-institutionelle Konfiguration der Bundesländer (Schmidt, 2007; Freitag & Vatter, 2008). (2) Energie- und Umweltpolitik, die in landesspezifische Gesetze und Praktiken unter Berücksichtigung des „Gebots der Bundestreue“ als Kompetenzausübungsschranke münden (Lippert, 2012). (3) Allgemeine Strukturunterschiede sowie Unterschiede bei der wirtschaftlich-technischen Struktur der Energieerzeugung und des Energieverbrauchs. Diese Länder wurden im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekts „Governance der Energiewende“ mit Hilfe von Sekundär- und Dokumentenanalysen sowie Experteninterviews näher untersucht, wobei letztere in den Jahren 2014 und 2017 als Hintergrundgespräche mit Fachexperten aus der Ministerialverwaltung sowie aus den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundes- und Landesebene durchgeführt wurden.

22 Ob dies faktisch so ist, kann hinterfragt werden, denn gerade in wirtschaftlich-technischer Hinsicht wird durch große Unternehmen zunehmend versucht, sowohl Größe als auch Zentralität beim weiteren Aufbau des energetischen Systems auf Basis von Erneuerbaren Energien zu erreichen. Dies betrifft z. B. die Windenergie zur Generierung von Leistungszuwächsen (z. B. durch General Electric), aber auch Speicherlösungen sowie die Vernetzung im Rahmen der Digitalisierung, die zunehmend in größeren und zentralen Zusammenhängen gesehen werden.

23 Auffällig ist, dass der Verkehrsbereich als einziger Sektor ohne Zielwert gesteuert werden soll.

24 Ergebnis einer durch den Verfasser durchgeführten Interviewserie auf Landesebene.

25 Damit muss an dieser Stelle insbesondere auf den Mangel an ökonomischen Studien im Hinblick auf die volkswirtschaftliche Gesamtbewertung der Energiewende hingewiesen werden. Die nachfolgend chronologisch genannten Studien stellen allerdings für einzelne Fragen zur finanziellen Bewertung ein gutes Grundgerüst dar, beinhalten aber eben nicht die o.g. gesamtvolkswirtschaftliche Bewertung: „Gesamtwirtschaftliche Effekte der Energiewende“ (GWS, Prognos & EWI, 2014); „Was kostet die Energiewende?“ (Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme, 2015); „Kosten der Energiewende“ (DICE Consult, 2016) sowie „Wirkung der Maßnahmen der Bundesregierung innerhalb der Zielarchitektur zum Umbau der Energieversorgung“ (Fraunhofer ISI, DLR & Prognos, 2018).

26 Ergebnis aus den geführten Interviews.

27 Ein angefragtes Hintergrundgespräch zur weiteren Identifizierung der Abstimmungs- und Entscheidungsabläufe wurde seitens des koordinierenden Referats Energiepolitik und Energiewende im Bundeskanzleramt abgelehnt.

28 Bislang waren dies allerdings fast nahezu nur Themen, die den Stromsektor betrafen und allenfalls erste Energieeffizienzthemen.

Literatur

Benz, Arthur (1985). *Föderalismus als dynamisches System*. Wiesbaden: Springer.

Benz, Arthur (1997). Verflechtung der Verwaltungsebenen. In Klaus König & Heinrich Siedentopf (Hrsg.). *Öffentliche Verwaltung in Deutschland* (167-194). Baden-Baden: Nomos.

Benz, Arthur (2009). *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS Verlag.

Benz, Arthur (2018). Verwaltung als Mehrebenensystem. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Springer. Online First: https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_10-1.

Benz, Arthur & Dose, Nicolai (Hrsg.) (2010). *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag.

Benz, Arthur, Detemple, Jessica & Heinz, Dominic (2016). *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*. Baden-Baden: Nomos.

Bogumil, Jörg & Schmid, Josef (2001). *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske + Budrich.

Bundeskartellamt (2011). *Sektorenuntersuchung Stromerzeugung und -großhandel. Abschlussbericht gemäß § 32e GWB – Januar 2011*. Verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Stromerzeugung%20Stromgrosshandel%20-%20Abschlussbericht.html;jsessionid=3AB6CBECE1105B34952DCAEC3CFA23E4.2_cid387?nn=3591568 [21. März 2019].

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016). *Pressemitteilungen Kommunen*. Verfügbar unter: http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/altmaier-kommunen-sind-zentrale-partner-beim-klimaschutz-und-fuer-die-energiewende/ [9. Februar 2016].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016). *Fünfter Monitoring-Bericht. Die Energie der Zukunft*. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/fuenfter-monitoring-bericht-energie-der-zukunft.html

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016a [21. März 2019]). *Energiewende*. Verfügbar unter: http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Energiewende/gesamtstrategie.html [9. Februar 2016].

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). *Innovationen für die Energiewende. 7. Energieforschungsprogramm der Bundesregierung.* Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2018/20180919-bundesregierung-beschliesst-7-energieforschungsprogramm.html [21. März 2019].

Bundesrechnungshof (2016). *Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über Maßnahmen zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Schwerpunkt: Kapitel 0903, Energie- und Klimafonds*. Verfügbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/bis-2016/2016-bericht-massnahmen-zur-umsetzung-der-energiewende-durch-das-bundesministerium-fuer-wirtschaft-und-energie-schwerpunkt-kapitel-0903-energie-und-klimafonds [21. März 2019].

Bundesrechnungshof (2018). *Bericht nach § 99 BHO über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.* Verfügbar unter: https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/energiewende [21. März 2019].

BVerfG, 20.03.1984 – 1 BvL 28/82, Neue Juristische Wochenschrift, Heft 34 / 1984, S. 1872ff. Juristischer Informationsdienst. Verfügbar unter: http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=20.03.1984&Aktenzeichen=1%20BvL%2028/82, [März 2012].

Canzler, Weert (2018). Die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende. *dms – der moderne staat*, 2-2018, 461-477. https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.10.

Canzler, Weert, Gailing, Ludger, Grundmann,Philipp, Schill, Wolf-Peter, Uhrlandt, Dirk & Rave, Tilmann (2016). Auf dem Weg zum (de-)zentralen Energiesystem? Ein interdisziplinärer Beitrag

zu wesentlichen Debatten. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 85(4), 127-159. https://doi.org/10.3790/vjh.85.4.15.

Chemnitz, Christine (2010). *Verbändevereinbarung versus staatliche Regulierung in der Energiewirtschaft*. Ms. Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück.

Chemnitz, Christine (2012). *Rekommunalisierung. Eine strategische Option für Kommunen in der Energiewende? Am Beispiel der Stadt Gelsenkirchen*. Vorgelegt dem Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück (Masterarbeit).

Chemnitz, Christine (2018). Der Mythos vom Energiewendekonsens. Ein Erklärungsansatz zu den bisherigen Koordinations- und Steuerungsproblemen bei der Umsetzung der Energiewende im Föderalismus. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.). *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven* (155-210). Wiesbaden: Springer.

Czada, Roland & Radtke, Jörg (2018). Governance langfristiger Transformationsprozesse. Der Sonderfall „Energiewende". In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.). *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven* (45-75). Wiesbaden: Springer.

DICE Consult (2016). *Kosten der Energiewende. Untersuchung der Energiewendekosten im Bereich der Stromerzeugung in den Jahren 2000 bis 2025 in Deutschland*. Verfügbar unter: http://www.insm.de/insm/Themen/Soziale-Marktwirtschaft/Gesamtkosten-Energiewende.html [9. Dezember 2017].

Dörner, Dietrich (2016). Planen und Entscheiden als Steuerungsaufgabe und Interaktionsproblem. In Georg Kamp (Hrsg.). *Langfristiges Planen* (131-163). Berlin/Heidelberg: Springer.

Dose, Nicolai (2008). *Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design*. Baden-Baden: Nomos.

Eising, Rainer (2000). *Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Leske + Budrich.

Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft" (2018). *Stellungnahme zum sechsten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2016*. Berlin, Münster, Stuttgart. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-der-expertenkommission-zum-sechsten-monitoring-bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [21. März 2019].

Fraunhofer ISE (2015). *Was kostet die Energiewende? Wege zur Transformation des deutschen Energiesystems bis 2050*. Freiburg. Verfügbar unter: https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/was-kostet-die-energiewende.html [21. Dezember 2018].

Fraunhofer ISI, DLR & Prognos (2018). *Endbericht Wirkung der Maßnahmen der Bundesregierung innerhalb der Zielarchitektur zum Umbau der Energieversorgung*. Verfügbar unter: https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/831/show/1219cc1f145ff2a1efc3deac2060c2ca/ [21. Dezember 2018].

Freitag, Markus & Vatter, Adrian (2008). Die Bundesländer zwischen Konsensus- und Mehrheitsdemokratie: Eine Verortung entlang ihrer politisch-institutionellen Konfiguration. In Markus Freitag & Adrian Vatter (Hrsg.). *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich* (309-327). Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Groß, Matthias (2018). Energetische Soziologie. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke Jörg (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (177-193). Wiesbaden: Springer.

GWS, Prognos & EWI (2014). *Gesamtwirtschaftliche Effekte der Energiewende*. Osnabrück/Köln/Basel. Verfügbar unter: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/gesamtwirtschaftliche-effekte-der-energiewende.html [9. Dezember 2017].

Hildebrand, Jan, Rau, Irena & Schweizer-Ries, Petra (2018). Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke Jörg (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (195-209). Wiesbaden: Springer.

Holstenkamp, Lars & Radtke, Jörg (Hrsg.) (2018). *Handbuch Energiewende und Partizipation*. Wiesbaden: Springer.

Hughes, Thomas P. (1987). The Evolution of Large Technical Systems. In Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes & Trevor Pinch (Ed.). *The Social Construction of Large Technological Systems* (51-82). Cambridge: MIT Press.

Institut der deutschen Wirtschaft (2017). *Innovationsatlas 2017. Die Innovationskraft deutscher Wirtschaftsräume im Vergleich*. Köln. Verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen/beitrag/sarah-berger-hanno-kempermann-oliver-koppel-anja-katrin-orth-enno-roeben-innovationsatlas-2017-351303.html [21. Dezember 2018].

Klement, Jan Henrik (2015): Auf der Suche nach dem öffentlichen Zweck. Kommunale Energiewirtschaft zwischen Daseinsvorsorge und Energiewende. *Die Verwaltung*, Bd. 48, Heft 1, 55-83. https://doi.org/10.3790/verw.48.1.55.

Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung" (2019). *Abschlussbericht*. Verfügbar unter: https://www.kommission-wsb.de/WSB/Redaktion/DE/Downloads/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [17. März 2019].

Lehmbruch, Gerhard (1976). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. Stuttgart: Kohlhammer.

Lehmbruch, Gerhard (2000). *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lindblom, Charles E. (1959). The Science of „Muddling Through". *Public Administration Review,* 19 (2), 79-88. http://dx.doi.org/10.2307/973677.

Lippert, Michael (2012). Die „Energiewende" – zu den rechtlichen Voraussetzungen eines Energieumbaus im Konsens. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 62. Jg., Heft 4, 48-56.

Mai, Manfred (2018). Die Energiewende als Herausforderung der Zivilgesellschaft – gesamtgesellschaftlicher Konsens und partikulare Interessen. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke Jörg (Hrsg.). *Handbuch Energiewende und Partizipation* (227-293). Wiesbaden: Springer.

Mayntz, Renate (1997). Große technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung (1993). In Renate Mayntz (Hrsg.). *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen* (70-85). Frankfurt/Main: Campus Verlag.

Monstadt, Jochen & Scheiner, Stefan (2016). Die Bundesländer in der nationalen Energie- und Klimapolitik: Räumliche Verteilungswirkungen und föderale Politikgestaltung der Energiewende. *Raumforschung Raumordnung* 74, 179-197. https://doi.org/10.1007/s13147-016-0395-6.

Offe, Claus (1991). Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa. *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken* 45(4), 279-292.

Radtke, Jörg, Canzler, Weert, Schreurs, Miranda & Wurster, Stefan (2018). Die Energiewende in Deutschland zwischen Partizipationschancen und Verflechtungsfalle. In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.). *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven* (17-43). Wiesbaden: Springer.

Radtke, Jörg & Kersting, Norbert (2018). *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: Springer.

Richter, Martin (1998). Zwischen Konzernen und Kommunen: Die Strom- und Gaswirtschaft. In Roland Czada & Gerhard Lehmbruch (Hrsg.). *Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik* (113-141). Frankfurt/Main: Campus.

Sack, Detlef (2018). Zwischen europäischer Liberalisierung und Energiewende – Der Wandel der Governanceregime im Energiesektor (1990 – 2016). In Jörg Radtke & Norbert Kersting (Hrsg.). *Energiewende. Politikwissenschaftliche Perspektiven* (81-99). Wiesbaden: Springer.

Scharpf, Fritz W. (1978). Die Theorie der Politikverflechtung: ein kurzgefaßter Leitfaden. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.). *Politikverflechtung im föderativen Staat* (21-31). Baden-Baden: Nomos.

Scharpf, Fritz W., Reissert, Bernd & Schnabel, Fritz (1976). *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/TS: Scriptor Verlag.

Schmidt, Manfred G. (2007). *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. München: Verlag C.H. Beck.

Schmidt, Susanne K. (2006). „Governance of Industries" – die Transformation staatsnaher Wirtschaftssektoren im Zuge von Liberalisierung und Europäisierung. In Susanne Lütz (Hrsg.), *Governance in der politischen Ökonomie – Struktur und Wandel des modernen Kapitalismus* (167-217). Wiesbaden: VS Verlag.

Schreurs, Miranda & Steuwer, Sibyl (2015). Der Koordinationsbedarf zwischen Bund und Ländern bei der Umsetzung der Energiewende aus politikwissenschaftlicher Sicht. In Thorsten Müller & Hartmut Kahl (Hrsg.). *Energiewende im Föderalismus* (45-68). Baden-Baden: Nomos.

Simon, Herbert Alexander (1981): *Entscheidungsverhalten in Organisationen. Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung*. Landsberg am Lech: Verlag Moderne Industrie.

Anschrift der Autorin:

Dipl.-Kffr. Christine Chemnitz, M.A., Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Universitätsstr. 150, GD E2/271, 44801 Bochum
E-Mail: christine.chemnitz@ruhr-uni-bochum.de

Thurid Hustedt, Sylvia Veit, Anna Hundehege

Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch?

Symposium aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums der Zeitschrift „dms – der moderne staat" und zu Ehren von Prof. Dr. Bernhard Blanke

1 Einleitung

Der Rechtsstaat als Garant des Gemeinwohls in der liberalen Demokratie gerät derzeit aus mehreren Richtungen unter Druck: Populistische Parteien werden (wieder) salonfähig in Europa und säen Zweifel an der Glaubwürdigkeit politischer Eliten. Postfaktische Politik ist zum Schlagwort eines populistischen Politikstils geworden, welcher auf Emotionen statt auf Fakten setzt. Neue gesellschaftliche Konfliktlinien werden sichtbar, die entlang kosmopolitisch-liberaler versus nationalistischer Weltsichten verlaufen und das etablierte Parteiensystem ins Wanken bringen. Die 24/7-Welt elektronischer und insbesondere sozialer Medien, die durch digitale Giganten dominiert wird, in der zugleich aber jede*r mitmischen kann, öffnet ein Einfallstor für Manipulation. Glaubwürdigkeit, Expertise und Legitimität staatlichen Handelns werden fortwährend in Frage gestellt. Sind also nicht nur Parteiendemokratie und repräsentative Demokratie in der Krise, sondern auch der Staat als zentrale Instanz, in der Politikinhalte formuliert und umgesetzt werden?

Zusätzlich zu dieser Krisendiagnostik ist der Staat seit einigen Jahren mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die geeignet sind, etablierte staatliche Strukturen ebenso wie staatliches Handeln „vom Kopf auf die Füße" zu stellen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Die Digitalisierung trägt dem Staat neue Aufgaben auf (z. B. Cyber-Sicherheit), verändert die Kommunikationsinfrastruktur und Arbeitsweise der Verwaltung und ermöglicht den Einsatz neuer algorithmischer Steuerungsinstrumente, die wiederum eine Vielzahl von ethischen und demokratietheoretischen Fragen aufwerfen. Der demographische Wandel führt nicht nur zu einer veränderten Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, z. B. im Bereich der Pflege, sondern ist auch für den „Staat als Arbeitgeber" zentral, der zunehmend um qualifizierte Mitarbeiter*innen werben muss. Die skizzierten Entwicklungen stellen hohe Anforderungen an staatliche Handlungsfähigkeit nach innen in die Verwaltung hinein ebenso wie nach außen gegenüber Bürger*innen sowie auf der europäischen und internationalen Bühne. Fragen nach geeigneten Verwaltungsstrukturen, einem angemessen qualifizierten öffentlichen Dienst und einer proaktiven, handlungsorientierten Verwaltungskultur sind essentiell zur Bewältigung gegenwärtiger Herausforderungen.

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12. Jg., Heft 1/2019, S. 145-156
https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.07

Die hier skizzierten Themen standen im Zentrum eines Symposiums, welches am 16. November 2018 im Harnack-Haus der Max-Planck-Gesellschaft in Berlin stattfand. Anlass für das Symposium war das zehnjährige Jubiläum dieser Zeitschrift. Das Symposium war dem Gedenken an den 2014 verstorbenen Gründer von dms, Prof. Dr. Bernhard Blanke, gewidmet. Ziel des von den geschäftsführenden Herausgeberinnen gemeinsam mit dem Verleger Edmund Budrich organisierten Symposiums war es, einen Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis zu ausgewählten Herausforderungen des modernen Staates anzustoßen. Mit den Themen Digitalisierung, Zukunft des öffentlichen Dienstes sowie Migration/Integration wurden für das Symposium drei inhaltliche Bereiche ausgewählt, die zum einen Schwerpunkte in der Tradition von dms abbilden und zum anderen zentrale Linien in der Diskussion um den herausgeforderten Staat markieren.

Für die vorliegende Dokumentation haben wir die sechs Referent*innen des Symposiums – drei Wissenschaftler*innen und drei Expert*innen aus der Verwaltungspraxis – gebeten, auf Basis ihrer Vorträge einen Beitrag für die Zeitschrift zu verfassen. Bevor eine kurze Einführung in die drei Themenfelder des Symposiums erfolgt und wesentliche Impulse aus der Diskussion mit den ca. 50 Teilnehmer*innen des Symposiums zusammengefasst werden, gibt der nächste Abschnitt einen knappen Überblick über die Programmatik und Entwicklung von dms seit Gründung der Zeitschrift. Dabei greifen wir einige Punkte der Rede von Edmund Budrich zum Gedenken an Bernhard Blanke auf und reflektieren zudem die konzeptionelle Ausrichtung von dms im Spiegel der vergangenen zehn Jahre und künftiger Potentiale.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen herzlich bedanken, die zum Gelingen des Symposiums beigetragen haben. Neben den Referent*innen Edmund Budrich, Prof. Dr. Ines Mergel (Universität Konstanz), Detlef Placzek (Präsident des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung und Opferbeauftragter der Landesregierung Rheinland-Pfalz), Prof. Dr. Adrian Ritz (Universität Bern), Ulrich Silberbach (Vorsitzender des Deutschen Beamtenbundes), Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller (FernUniversität Hagen) und Klaus Vitt (Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) gilt unser Dank den Moderator*innen der drei Panels Prof. Dr. Klaus H. Goetz (Ludwig-Maximilians-Universität München), Prof. Dr. Tanja Klenk (Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg) und Prof. Dr. Johanna Wolff (Freie Universität Berlin). Nicht zuletzt trugen die anwesenden Expert*innen aus Verwaltung und Wissenschaft, darunter nicht wenige Autor*innen von dms, durch ihre Wortbeiträge und Diskussionsbereitschaft im Publikum wesentlich zum Gelingen und zur konstruktiven Atmosphäre des Symposiums bei.

2 Zehn Jahre dms: Programmatik und Entwicklung

Die Gründung der Zeitschrift dms durch Bernhard Blanke im Jahr 2008 folgte weder einer rein wissenschaftlichen noch einer rein praktischen Logik. Blanke formulierte ganz ausdrücklich den Anspruch, Wissenschaft *und* Praxis anzusprechen und einen Wissenstransfer zu ermöglichen. Sich mit aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen auseinanderzusetzen, war Blanke eine Herzensangelegenheit, die sich durch seine gesamte Biographie zieht. Die Aufgabenstellung der Zeitschrift formulierte er im Editorial der ersten Ausgabe von dms wie folgt:

> „Die wissenschaftlichen Konzeptionen und die politischen Vorstellungen von Umfang, Reichweite und Steuerungstiefe sowie der guten Erfüllung öffentlicher Aufgaben verändern sich seit dem Ende des „Golden Age" des Wohlfahrtsstaates paradigmatisch. (…) Ein international reichhaltiger Reformdiskurs über verschiedenste Formen der Aufgabenerfüllung und eine ebenso unterschiedliche Reformpraxis (…) werden allgemein mit dem Begriff der Modernisierung charakterisiert. (…) Über das Zwischenergebnis eines Reformprozesses im Sinne eines Designs des modernen Staates besteht keineswegs Konsens. Durch mangelnde Kommunikation zwischen den Wissenschaften bleibt auch für die ratsuchende Praxis unklar, welche Anstrengungen der Vergangenheit eine nachhaltige Wirkung haben können oder sollen. Die Vielfalt von instrumentellen Innovationen juristischer, finanz- und betriebswissenschaftlicher Art, welche für die praktische Umsetzung einer Modernisierung von Staat und Verwaltung essentiell sind, ist kaum noch zu überschauen. Diese offen gebliebenen Fragen sollen in dieser Zeitschrift einer Antwort zugeführt werden, auch durch eine Verbreitung internationaler Erkenntnisse und Ergebnisse im deutschen Sprachraum (…)." (Blanke, 2008, S. 3f.)

Deutlich werden in diesem Zitat vier zentrale Ansprüche: dms soll *interdisziplinär* ausgerichtet sein, einen *Verwaltungsreformfokus* haben und *(internationale)* wissenschaftliche Forschungsergebnisse für die Suche nach *Antworten auf die praktischen Herausforderungen des modernen Staates* fruchtbar machen. Diesen Ansprüchen wird dms gerecht. Gleichzeitig hat sich die Zeitschrift in den vergangenen Jahren weiterentwickelt: Lag der Fokus anfangs noch primär auf Verwaltungsreformen, so hat sich schnell eine breitere Perspektive entwickelt. Insbesondere anhand der von Beginn an in dms publizierten Themenschwerpunkte lassen sich die zentralen Themen und Forschungsinteressen nachvollziehen. In den Schwerpunkten werden neben Verwaltungsreformthemen sowie aktuellen politikfeldspezifischen Herausforderungen – etwa in der Klimapolitik (2/2014) oder in der Infrastrukturpolitik (1/2018) – auch grundlegende Fragen des Regierens und Verwaltens im demokratischen Staat aufgegriffen: Welche Herausforderungen stellen sich im Umgang mit *wicked problems* (1/2016)? Wie entstehen Politikfelder und wie wandeln sich diese (1/2015)? Wie wird Verwaltungshandeln legitimiert (2/2015)? Welche Koordinationsprobleme existieren und wie können diese gelöst werden (1/2014)? Die Auflistung der bisher erschienenen Themenschwerpunkte (*Tabelle 1*) zeigt, dass Modernisierungsthemen in dms ebenso ihren festen Platz haben wie grundlagenorientierte Forschung zur öffentlichen Verwaltung und zu Public Policies.

In einer typischen Ausgabe von dms erscheinen fünf bis sechs Beiträge zum Themenschwerpunkt sowie fünf bis sechs weitere wissenschaftliche Abhandlungen zu anderen Themen. Darüber hinaus veröffentlicht dms Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte, wissenschaftliche Essays, Forumsbeiträge und seit 2018 auch regelmäßig Rezensionen internationaler und deutschsprachiger Neuerscheinungen. Rezensiert werden ausgewählte wissenschaftliche Bücher sowie einflussreiche Publikationen internationaler Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der Weltbank. Zukünftig sollen zudem Berichte über relevante Datensätze hinzukommen, um die internationale und praxisrelevante Ausrichtung von dms in der Tradition Blankes fortzuführen und zu stärken. Insgesamt sind seit Gründung der Zeitschrift mehr als 250 wissenschaftliche Aufsätze in dms veröffentlicht worden. Gemeinsamer Kern ist der Fokus auf den öffentlichen Sektor, der sich vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen und veränderter Aufgaben immer wieder anpassen und wandeln muss. Heute versteht sich dms als Plattform für wissenschaftliche Publikationen, die sich kritisch mit dem aktuellen Forschungsstand auseinandersetzen und zentrale Fragen rund um Staat, Verwaltung und Policies auf-

greifen. Dabei stehen konzeptionelle Fragen ebenso im Fokus wie empirische Analysen. Ein anspruchsvolles *double blind peer review* Verfahren mit zwei bis drei Gutachten pro Einreichung ist dabei selbstverständlich.

Tabelle 1: Themenschwerpunkte in dms 2008-2018

1/2008	Bürokratie in der Kritik	
2/2008	Reformen dezentraler Staatsaufgaben	
1/2009	Öffentlicher Dienst	
2/2009	Performance Management	
1/2010	Regulierung	
2/2010	Der Staat in der Krise	Anke Hassel, Susanne Lütz
1/2011	Institutionen und Umwelt in Deutschland	Ellen M. Immergut, Matthias Orlowski
2/2011	Electronic Government	Martin Brüggemeier
1/2012	Die "armen" Städte	Lars Holtkamp, Sabine Kuhlmann
2/2012	Können Demokratien sparen?	Reimut Zohlnhöfer
1/2013	Staatskapitalismus	Tobias ten Brink, Andreas Nölke
2013*	Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung	Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann
2/2013	Public Private Partnership und Collaborative Governance	Detlef Sack
1/2014	Koordination - Konjunktur und Krise	Sylvia Veit, Thurid Hustedt
2/2014	Klimapolitik - Integration und Koordination	Michael Böcher, Ralf Nordbeck
1/2015	Entstehung und Wandel von Politikfeldern	Sebastian Haunss
2/2015	Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln	Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann
1/2016	Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy	Harald Fuhr, Valeska Korff, Thurid Hustedt
2/2016	*Ausgabe ohne Schwerpunkt*	
1/2017	*Ausgabe ohne Schwerpunkt*	
2/2017	Internationale Bürokratien	Christoph Knill, Steffen Eckhard, Michael W. Bauer
1/2018	Infrastruktur und Infrastrukturpolitik	Thorsten Winkelmann
2/2018	Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung	Yvonne Hegele, Ina Radtke

Quelle: Eigene Darstellung; * Sonderheft 1 von dms.

Als Gegenstände interdisziplinärer Forschung zu Verwaltung, Staat und Public Policies prägen die Herausforderungen des modernen Staates stets auch die Themenlandschaft von dms als wissenschaftliches Forum an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis. Mit der Digitalisierung, der Zukunft des öffentlichen Dienstes und Migration/Integration werden in den nachfolgenden Abschnitten drei zentrale und aktuelle Herausforderungen des modernen Staates vorgestellt, die auf dem Symposium diskutiert wurden und Impulse für weitere Forschung geben können.

3 Verwaltungsmodernisierung X.0: It's digitalisation, stupid?

Digitalisierung ist in aller Munde und gilt als *das* zentrale Veränderungs- und Zukunftsthema, welches die Gesellschaft als Ganzes, aber eben auch Staat und Verwaltung gravierend verändert und prägt. Allerdings ist es um die Digitalisierung der Verwaltung hierzulande nicht allzu gut bestellt: Im europäischen Vergleich lag Deutsch-

land 2018 nur auf dem 21. Platz im Bereich eGovernment (Europäische Kommission, 2018, S. 3)[1]. Diese Situation bildete den Ausgangspunkt des von Klaus Goetz moderierten Panels.

Die Digitalisierung der Verwaltung ist mitnichten ein brandneues Thema: Bereits seit dem im Jahr 2000 gestarteten Programm „BundOnline 2005" arbeitet der Bund an der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen. Nach mehreren Jahren der Diskussion verabschiedete der Bundestag im Jahre 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG), mit dem die Verwaltungsdigitalisierung erstmalig auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde. Das Onlinezugangsgesetz sieht vor, bis Ende 2022 alle Verwaltungsdienstleistungen online über ein Verwaltungsportal anzubieten und die einzelnen Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen im sogenannten Portalverbund zu verknüpfen. Der Titel des Panels „It's digitalisation, stupid?" stellte auf die Frage ab, ob die Digitalisierung als „Megathema" der Verwaltungsmodernisierung heute andere Verwaltungsreformthemen weitgehend verdrängt hat. Sowohl Klaus Vitt als auch Ines Mergel ließen keinen Zweifel an der zentralen Bedeutung der Digitalisierung für die Verwaltungsreform und stellten die Herausforderungen, die es in diesem Zusammenhang zu bewältigen gilt, in den Mittelpunkt ihrer Vorträge.

Vitt betonte in seinem detaillierten Bericht zum Stand der Umsetzung des OZG die zentrale Bedeutung des Portalverbunds, in dem die Verwaltungsdienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zugänglich gemacht werden sollen. Der Portalverbund solle die föderale Struktur des Regierungssystems digital abbilden und stelle somit die Voraussetzung für den gebündelten und einheitlichen digitalen Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen dar (siehe dazu auch: Martini & Wiesner, 2018). Um die digitalen Angebote nutzen zu können, bräuchten Bürger*innen zukünftig individuelle Benutzerkonten, über die sich die Verwaltungsdienstleistungen – die wiederum nach dem Lebenslagenprinzip organisiert werden – abrufen ließen. Sehr deutlich wurde in Vitts Vortrag, dass die föderale Struktur des Regierungssystems *die* zentrale Herausforderung bei der OZG-Umsetzung darstellt – von den 575 zu digitalisierenden Verwaltungsdienstleistungen, die auf Grundlage des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung identifiziert wurden, würden 80% von den Ländern und Kommunen vollzogen (siehe Vitt in diesem Heft) – und dass die erforderliche Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen äußerst komplex ist: „Einer für alle" laute die vereinbarte Formel, nach der sich jeweils ein Bundesland mit Unterstützung des fachlich zuständigen Bundesministeriums verpflichte, die Umsetzung einer bestimmten Verwaltungsdienstleistung zu erarbeiten. Dieser Umsetzungsvorschlag solle dann von den anderen 15 Ländern übernommen werden. In dieser für den bundesdeutschen Föderalismus ungewohnten Form der Zusammenarbeit sah Vitt die „größte Herausforderung".

Auch Mergel unterstrich in ihrem Vortrag, die Umsetzung des OZG sei mit erheblichen Herausforderungen verknüpft. Sie präsentierte die Ergebnisse einer Interviewstudie mit 100 Expert*innen aus ganz Europa, davon 25 aus Deutschland: Wie ihre Forschungsergebnisse zeigten, seien die entstehenden Herausforderungen weniger technischer Natur, sondern beträfen vor allem die veränderten Beziehungen zwischen Bürger*innen und der Verwaltung, aber auch die Interaktionen innerhalb der Verwaltung. Es fehlten beispielsweise Digitalisierungskompetenzen, kulturelle Wandlungskompetenzen, aber auch Führungskompetenzen, die diese Veränderungsprozesse begleiten müssten.

In der anschließenden Diskussion wurde erstens die Frage aufgeworfen, welche Faktoren Digitalisierung erleichtern. Entscheidend sei, dass die Implementationsstruk-

turen des OZG in der Verwaltung akzeptiert würden. Ein gewisses Maß an internem Druck aufzubauen, sei jedoch ebenfalls erforderlich, um die Veränderungsbereitschaft in der Verwaltung zu erhöhen. Zweitens nahm eine Reihe von Diskussionsbeiträgen auf die (mangelnde) Fähigkeit der Verwaltung Bezug, Digitalisierung aktiv zu steuern. Dieser Mangel an Digitalisierungsfähigkeiten erhöhe die Abhängigkeit von externen Beratern und Dienstleistern und erschwere darüber hinaus die Entwicklung genuin digitaler Prozesse und Verwaltungsleistungen. Die Verwaltung neige dazu, digitale Prozesse und Leistungen als verwaltungsfremd anzusehen, die von Dienstleistern auf Basis der „Papierform" entwickelt werden könnten. Mergel sah hier eine Chance in den Digitallaboren, die der Verwaltung das Denken in digitalen Prozessen und Leistungen mit Hilfe nutzerorientierter Prozesse nahebringen wollten. Kritisch diskutiert wurde ferner, dass bisher keine behördenübergreifenden Personalstrategien vorlägen, die sich systematisch mit der Rekrutierung und Förderung von Mitarbeiter*innen mit IT-Kompetenz befassten. Wichtig sei es, Mitarbeiter*innen, die Interesse daran hätten, an der Digitalisierung mitzuwirken, die entsprechenden Gestaltungsspielräume einzuräumen. Auch sei die explizite Unterstützung der Behördenleitung nach wie vor unabdingbar, um innovative Beteiligung z. B. in den Innovationslaboren zu realisieren. Intensiv diskutiert wurde in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Kapazitätsprofile in der Verwaltung, um die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben und weiterzuentwickeln.

4 Der öffentliche Dienst: Altbacken und Auffangbecken oder Macher und Manager?

Ob Verwaltungen veränderungsorientiert, innovativ und lernfähig sind, sich also auf neue externe Anforderungen einstellen können, oder ob sie starr, status-quo-orientiert und unbeweglich sind, hat viel mit der vorherrschenden Organisations- und Verwaltungskultur zu tun. Träger dieser Kultur sind die Mitarbeiter*innen in den Verwaltungen. Es ist also eine relevante Frage, wer in der Verwaltung arbeitet und wie die Rahmenbedingungen für das Personalmanagement im öffentlichen Dienst ausgestaltet sind. Im Titel des von Johanna Wolff moderierten Panels wurden zwei Idealtypen des öffentlichen Dienstes in zugespitzter Form einander gegenübergestellt. „Altbacken und Auffangbecken" spielt auf die bereits in der Frühzeit des New Public Managements (NPM) beschriebene Attraktivitätslücke des öffentlichen Dienstes (Reichard, 1994) an. Diesem wurde vorgeworfen, vor allem für besonders leistungsfähige junge Menschen nicht attraktiv genug zu sein, da es zu wenig Leistungsanreize, ein auf Seniorität ausgerichtetes, starres und langsames Beförderungssystem, eine im Vergleich zu vielen anderen Bereichen wenig attraktive Vergütung, eine motivationsaverse Hierarchie und eine innovationsfeindliche Kultur gäbe (Banner, 1991). Nun hat sich seit den 1990er Jahren, als diese Diagnose vielfach geäußert wurde, einiges verändert – leistungsorientierte Elemente in der Bezahlung wurden eingeführt, das Senioritätsprinzip wurde deutlich geschwächt, der Wettbewerb zwischen den Bundesländern wurde gestärkt, Nachwuchsprogramme für zukünftige Führungskräfte wurden eingeführt etc. (Reichard, 2018; Knassmüller & Veit, 2016). Nichtsdestotrotz wird die Frage der Arbeitgeberattraktivität gerade mit Blick auf den demographischen Wandel derzeit wieder intensiv diskutiert (etwa Geißler & Niemann, 2017; Kehrer & Rölle, 2018). Ist der öffentliche

Dienst heute attraktiv sowie innovationsfreundlicher und lernfähiger als in der Vergangenheit? Vor welchen Herausforderungen steht der öffentliche Dienst heute? Diese Fragen standen auf dem Symposium im Zentrum der Vorträge von Ulrich Silberbach und Adrian Ritz.

Silberbach wies zunächst darauf hin, dass der öffentliche Dienst weder primär „altbacken und Auffangbecken" noch zuvorderst „Macher und Manager" sei, sondern dass vor allem das rechtsstaatliche Verwaltungshandeln ein hohes Gut sei, was es zu schützen gelte. Zentral hierfür seien eine hohe Professionalität und Kompetenz des Personals im öffentlichen Dienst. Daher gelte es aus Sicht von Silberbach einerseits, attraktive Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst zu erhalten und zu fördern, und andererseits, ein aktives Personalmarketing zu betreiben. Problematisch seien beispielsweise der zunehmende Befristungsanteil und die Personalknappheit in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Um leistungsfähiges Personal für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, gelte es, sichere Beschäftigungsverhältnisse zu bieten und eine Strategie zu entwickeln, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes jenseits rein monetärer Anreize zu steigern, etwa durch flexible Arbeitszeiten, eine familienfreundliche Kultur und Weiterbildungsmöglichkeiten. Die Digitalisierung als eine zentrale aktuelle Herausforderung für die öffentliche Verwaltung, so betonte Silberbach, sei nicht ohne qualifiziertes Verwaltungspersonal zu realisieren. Investitionen in den Bereichen Fort- und Weiterbildung des Personals für den Umgang mit den neuen Technologien sowie zur Gewinnung von Fachleuten für die öffentliche Verwaltung seien deshalb unabdingbar.

Ritz betonte die Reformverantwortung der öffentlichen Verwaltung. Vor allem die Führungsebene sei hier gefragt, da deren Einfluss auf die Verwaltungskultur, die Arbeitsmotivation des Personals und die Qualität der Aufgabenerfüllung erheblich sei. Ritz stellte deshalb die These auf, dass die öffentliche Verwaltung in den Leitungspositionen Personen brauche, die nicht dem Bild des klassischen Bürokraten entsprächen. Nötig seien Führungskräfte, die *am* und nicht primär *im* System arbeiteten. Daraus leitete er die Forderung nach einer höheren Diversität insbesondere des Leitungspersonals ab: Statt eines Juristenmonopols brauche es Führungskräfte mit diversen Studienhintergründen und Kompetenzen, statt Sektorexpert*innen brauche es Führungskräfte mit vielfältigen beruflichen Erfahrungen, die neue Perspektiven einbringen könnten sowie interdisziplinär und vernetzt dächten. Eine mögliche Maßnahme, um dies zu unterstützen, sei die Personalrotation. Um die beschriebene Art von Führungskräften für die öffentliche Verwaltung zu gewinnen, seien Reformen im Dienstrecht, eine wettbewerbsfähige Bezahlung und attraktive Entwicklungsmöglichkeiten nötig. Um die Grenzen der Wettbewerbungsfähigkeit bei der Bezahlung auszugleichen, müsse man sich Gedanken machen, wie eine hohe intrinsische, serviceorientierte Motivation in Personalauswahlprozessen berücksichtigt und im Arbeitsprozess erhalten werden könne.

In der anschließenden Diskussion mit dem Publikum wurde intensiv debattiert, inwiefern das von Ritz angesprochene Modell einer gezielten Personalrotation tatsächlich zielführend sei. So sei die These, Rotation fördere Innovation, in Zweifel zu ziehen, da in der Forschung gerade die Personalkontinuität als eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung einer lernenden (und damit wandlungsfähigen) Organisation identifiziert worden sei. Zudem führe Rotation zu hohen Wissensverlusten. Ritz betonte in diesem Zusammenhang den Unterschied zwischen einer organisationalen und einer individuellen Perspektive: Aus organisationaler Perspektive könne Personalrotation negative Auswirkungen haben, wenn das „richtige Maß" überschritten werde. Aus indi-

vidueller Perspektive hingegen werde derzeit sehr viel Wert darauf gelegt, unterschiedliche Erfahrungen sammeln zu können. Ein positives Beispiel sei das Nachfolgeplan- und Förderungsprogramm im Schweizer Kanton Zürich, welches Verwaltungsmitarbeiter*innen erlaube, für drei bis sechs Monate in die Privatwirtschaft zu gehen. Ziel sei es, durch diesen Perspektivwechsel und die gesammelten Erfahrungen Innovationen in die Verwaltung zu bringen.

In der Diskussion wurde zudem die Frage aufgegriffen, ob der öffentliche Dienst tatsächlich aufgrund der angesprochenen Attraktivitätslücken das „Mittelmaß" und nicht die leistungsfähigsten Bewerber*innen anziehe. Mehrere Diskussionsteilnehmer*innen vertraten die Auffassung, dass dies derzeit in den meisten Bereichen nicht der Fall sei, aber die Gefahr einer Entwicklung in diese Richtung bestünde. Problematisiert wurden vor allem die Undurchlässigkeit und Starrheit des Laufbahnsystems in Deutschland, welche Karrieregrenzen mit sich brächten. Insbesondere für hochmotivierte, leistungsfähige und kompetente Beamt*innen im gehobenen Dienst sei dies ein Problem und führe dazu, dass vorhandenes Potential ungenutzt bliebe.

Ein dritter Schwerpunkt der Diskussion lag auf der Frage nach der Motivation des Personals im öffentlichen Dienst. Im Sinne der Forschung zu Public Service Motivation (Vogel & Kroll, 2019; Kehrer & Rölle, 2018) wurde von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass junge Menschen eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst aufnähmen, um einer sinnvollen Aufgabe nachzugehen, dem Gemeinwohl zu dienen und sich in die Gesellschaft einzubringen. Diesen Faktor gelte es in der Personalrekrutierung, aber auch in der Personalentwicklung zu stärken. Angesprochen wurde auch die veränderte Erwartungshaltung junger Menschen: Fanden Karrieren früher häufig in einer Organisation statt, mit der man sich stark identifizierte, seien heutige Karrieren individueller. Viele Menschen möchten sich gar nicht mehr lebenslang an einen Arbeitgeber binden, sondern verschiedene Erfahrungen sammeln. In der Forschung wird dieser veränderte psychologische Kontrakt mit dem Begriff der „grenzenlosen Karriere" (*boundaryless career*) beschrieben (Arthur & Rousseau, 1996). Praktisch spiegele sich dieses Phänomen etwa darin wider, dass manche junge Menschen bewusst den Beamtenstatus ausschlügen und sich als Tarifbeschäftigte anstellen ließen, weil damit eine höhere Durchlässigkeit der Karrieren und ein breiteres Spektrum an potentiellen Beschäftigungsfeldern verbunden werde. Diese veränderten, individuellen Erwartungen müsse der öffentliche Dienst aufgreifen, um als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben.

5 Migration und Integration – Herausforderungen und Chancen für die Verwaltung

Die sogenannte Flüchtlingskrise des Jahres 2015 stellte die Verwaltung vor immense Herausforderungen. Migrations- und Integrationspolitik werden seither (wieder) vieldiskutiert und eine Reihe von gesetzlichen Änderungen wurde insbesondere in der Asylpolitik verabschiedet. Das von Tanja Klenk moderierte Panel befasste sich mit der Frage, wie die deutsche Verwaltung insgesamt die Flüchtlingskrise und ihre Folgen bewältigte. Der Vortrag von Detlef Placzek, der im Jahr 2015 Flüchtlingskoordinator des Landes Rheinland-Pfalz war, versetzte die Zuhörer*innen in den Sommer und Herbst 2015 zurück: In sehr anschaulicher Weise erläuterte er die Herausforderungen, die unmittelbar zu bewältigen waren: Wie viele Menschen werden heute Abend erwar-

tet? Haben wir genügend Unterkünfte und Betten? Zusätzlich zu diesen sehr praktischen Fragen waren vielfältige politische und administrative Koordinationsleistungen zu erbringen: Placzek betonte die politische Unterstützung, auf die er sich verlassen konnte, den unermüdlichen Einsatz einer Vielzahl von Helfer*innen sowie eine erhebliche Flexibilität vieler Gemeinden und Behörden, ohne die es nicht gelungen wäre, alle Herausforderungen zu bewältigen.

Annette Elisabeth Töller stellte auf dem Symposium eine gemeinsam mit Renate Reiter (FernUniversität Hagen) durchgeführte Studie vor. Im Mittelpunkt ihres Vortrags stand der „Flickenteppich Flüchtlingspolitik“ (Schammann, 2015): Nach der Verteilung von Asylsuchenden über den Königsteiner Schlüssel, gemäß welchem neuankommende Flüchtlinge auf die 16 Bundesländer verteilt werden, erwarteten die Neuankommenden je nach Aufnahmeland verschiedene administrative Leistungen und insbesondere auch sehr unterschiedliche Anerkennungschancen und Abschieberisiken. Töller stellte empirische Befunde zu der föderalen Vielfalt in der Asylpolitik vor und präsentierte Unterschiede in der Unterbringung (zentral/dezentral), in der Höhe der Ausgaben der Länder für Asylsuchende, im Zugang zu Gesundheitsleistungen, in den Rückführungsquoten sowie in der Frage der Abschiebung nach Afghanistan (ja/nein). Unter Bezugnahme auf die Untersuchung von Lisa Riedel und Gerald Schneider (2017) erläuterte sie auch unterschiedliche Anerkennungsquoten Asylsuchender in den Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), also im bundeseigenen Vollzug. Diese mannigfaltigen Unterschiede führten Töller zu der Frage, ob föderale Vielfalt eigentlich immer gut sei – wie es dem grundsätzlichen Tenor der bundesdeutschen Föderalismusdiskussion entspreche. Zur Beantwortung dieser Frage bediente sich die Referentin der US-amerikanischen Diskussion zum „immigration federalism“ (Gulasekaram & Ramakrishnan, 2015) und bewertete die empirischen Befunde anhand der Kriterien der Gleichbehandlung sowie der effektiven Aufgabenerfüllung. Sie kam zu dem Schluss, dass auch in der Forschung zu Migration und Asyl systematische Argumente und politische Positionen sorgsam zu trennen seien.

Die nachfolgende Diskussion thematisierte die Rolle der Härtefallkommissionen in den Bundesländern, die ebenfalls unterschiedliche Erfolgsquoten hätten, sowie die Beschaffenheit des Asylbewerberleistungsgesetzes, welches aufgrund seiner Ambivalenz erheblich zu den Unterschieden im Ländervergleich beitrage. Zu den empirischen Befunden wurde ferner die Frage aufgeworfen, ob sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungskoalition in den Unterschieden im Ländervergleich widerspiegele, was – so Töller – nur sehr begrenzt der Fall sei.

6 Herausforderungen für den modernen Staat

Wie lässt sich also die eingangs formulierte Frage nach der Krise des Staates aus Sicht der drei Panels beantworten? Insgesamt zeigen die Vorträge und Diskussionen des Symposiums, dass die öffentliche Verwaltung in einem Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel steht. Kontinuität wird in Bezug auf die hohen Standards des rechtsstaatlichen, kompetenten und professionellen Verwaltungshandelns angestrebt. Wandel ist nötig, weil sich politische Rahmenbedingungen, gesetzliche Anforderungen und gesellschaftliche Ansprüche verändern. In allen drei Panels wurden dabei zwei zentrale Aspekte angesprochen.

So wurde erstens die Rolle des Personals der öffentlichen Verwaltung betont: Personalmanagement wird als ein Schlüsselfaktor für die Zukunfts- und Wandlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesehen. Dabei geht es nicht nur um die Verwaltungsausbildung und um Rekrutierungswege, sondern auch um die Kompetenzentwicklung und die Karriereoptionen des bestehenden Personals, wie insbesondere die Digitalisierung als umfassender Umbruch in den Verwaltungsprozessen, personellen Anforderungen und der Organisationskultur verdeutlicht. Besonders prägend für die Entwicklungen von Organisationen sind dabei die Führungskräfte als Kulturträger. Die öffentliche Verwaltung benötigt Führungskräfte, welche den Wandel der Verwaltung aktiv mitgestalten und vorantreiben. Regelmäßige Weiterbildungen und die Fähigkeit zum Perspektivenwechsel bzw. „Blick über den Tellerrand" sind hierbei von elementarer Bedeutung. Um verwaltungsintern innovative Gestaltungsspielräume zu schaffen, wie sie etwa zum Umgang mit Krisensituationen benötigt werden, und durch eine flexible Nutzung personeller Ressourcen und kreativer Potentiale eine Anpassung an gesellschaftlichen Wandel zu ermöglichen, kommt der Führungskultur eine Schlüsselrolle zu. Sowohl der demografische Wandel als auch die Digitalisierung sind Beispiele für solch grundlegende Wandlungsprozesse, die die Reformfähigkeit der Verwaltung auf die Probe stellen und mit der Flüchtlingskrise ist eindrucksvoll deutlich geworden, dass Fähigkeiten des Krisenmanagements dringend gebraucht werden und auch rasche kapazitäre Anpassungen möglich sein müssen.

Zweitens wurde die Funktionsweise des föderalen Systems als zentrales strukturelles Charakteristikum der deutschen öffentlichen Verwaltung hervorgehoben: Ob im Wettbewerb um qualifiziertes Personal, bei der Gestaltung der digitalen Transformation der Verwaltung oder in Vollzugsfragen – überall sind föderale Strukturen bedeutsam. Sie stellen einerseits hohe Anforderungen an die Koordinationsfähigkeit der beteiligten Akteure in Bund und Ländern. Andererseits können die föderalen Strukturen auch einen Vorteil darstellen, weil sie flexible Lösungen entsprechend regionaler Gegebenheiten zulassen. Eine Stärke des föderalen Systems besteht zudem darin, dass es möglich ist, neue Lösungen in einzelnen Bundesländern zu testen und damit Innovationen schrittweise zu erproben und einzuführen. In Bezug auf die auf dem Symposium diskutierten Problemstellungen wurde deutlich, dass die föderale Vielfalt im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik als problematisch zu beurteilen ist. Die Digitalisierung als „Megathema" der Verwaltungsreform lässt sich ohne eine intensive ebenen- und bundesländerübergreifende Zusammenarbeit nicht erfolgreich umsetzen. Im Personalbereich führt der Föderalismus in einigen Bereichen – man denke etwa an Lehrer*innen und das Personal an Hochschulen – zu einem zunehmenden Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Gleichzeitig mahnen kritische Stimmen, dass der Wechsel von Verwaltungsfachkräften von einem Bundesland in ein anderes durch die föderale Vielfalt erschwert würde.

Die auf dem Symposium diskutierten Themen stellen natürlich nur einen Ausschnitt relevanter Diskurse und Herausforderungen für den modernen Staat dar. Sie werfen jedoch Schlaglichter auf die Frage staatlicher Handlungsfähigkeit, die in Zeiten von Populismus, Polarisierung und der Auflösung sicher geglaubter Errungenschaften westlicher Demokratien aktueller und brisanter denn je ist: Der Staat wird mehr denn je daran gemessen werden, ob und inwiefern er in der Lage ist, zentrale Zukunftsaufgaben zu gestalten und kompetent und intelligent umzusetzen. Deutlich geworden ist, dass hierzulande sowohl die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes als auch die Funktionsfähigkeit

des föderalen Systems zwei zentrale Stellschrauben des Regierungssystems darstellen, anhand derer sich staatliche Handlungsfähigkeit nicht nur ablesen, sondern vor allem auch reformieren lässt. Strategisches Personalmanagement und eine moderne Führungskultur können neben föderaler Koordination einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Handlungs- und Wandlungsfähigkeit der Verwaltung leisten, die gerade dann gefragt ist, wenn sich durch gesellschaftlichen Wandel die Anforderungen an das Regieren grundlegend ändern und in Zeiten von Politisierung und sozialen Medien die Legitimität staatlichen Handelns immer wieder in Frage gestellt wird.

dms wird die Entwicklung von Staat und Verwaltung auch zukünftig mit dem kritisch-distanzierten Blick der Wissenschaft analysieren, begleiten und diskutieren. Gleichzeitig möchte dms Raum für die Publikation von Aufsätzen bieten, aus denen sich praktischer Rat ableiten lässt und damit den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis unterstützen. Wir wollen wissenschaftlich *und* praktisch relevant sein. Die auf dem Symposium geführten Diskussionen lassen uns optimistisch vorausblicken, dass dieser Spagat gelingen wird.

Anmerkung

1 Der *Digital Economy and Society Index* (DESI) erfasst in der Dimension „digitale Verwaltung" den Anteil der Internetnutzer*innen, die Online-Verwaltungsdienstleistungen nutzen, den Einsatz präparierter Online-Formulare, die Vollständigkeit der Online-Abwicklung von Verwaltungsprozessen und die Nutzung von frei verfügbaren Daten in der Verwaltung.

Literatur

Arthur, Michael B. & Rousseau, Denise M. (1996). *The boundaryless career*. New York: Oxford University Press.

Banner, Gerhard (1991). Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *Verwaltung, Organisation, Personal (VOP)*, 13 (1), 6-11.

Blanke, Bernhard (2008). Editorial. *dms – der moderne staat*, 1(1), 3-6.

Europäische Kommission (2018). *Digital Public Services. Digital Economy and Society Index Report 2018 (DESI)*. Brussels. Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52244 (letzter Zugriff: 9. 4.2019).

Geißler, René & Niemann, Friederike-Sophie (2017). Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen. *dms – der moderne staat*, 10(1), 49-68. https://doi.org/10.3224/dms.v10i1.03.

Gulasekaram, Pratheepan & Ramakrishnan, Karthick S. (2015). *The New Immigration Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kehrer, Tamiko & Rölle, Daniel (2018). Die Theorie der „Public Service Motivation" – Attraktivitätspotenziale für den öffentlichen Dienst in Deutschland. *DÖV,* 13/2018, 504-512.

Knassmüller, Monika & Veit, Sylvia (2015). Culture matters – the training of senior civil servants in Austria, Germany, the Netherlands and Switzerland. *Teaching Public Administration (TPA),* 34 (2), 120-149.

Martini, Mario & Wiesner, Cornelius (2018). Der Portalverbund als Tor zur digitalen Verwaltung. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (online), 5. komplett überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2.

Reichard, Christoph (1994). *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, 5. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Reichard, Christoph (2018). Personalmanagement. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (online), 5. komplett überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2.

Riedel, Lisa & Schneider, Gerald (2017). Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. *Politische Vierteljahresschrift*, 58(1), 21-48. doi:10.5771/0032-3470-2017-1-21.

Schammann, Hannes (2015). Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 65 (25), 26-30.

Anschriften der Autorinnen:

Prof. Dr. Thurid Hustedt, Professor of Public Administration and Management, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: hustedt@hertie-school.org

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel
E-Mail: sveit@uni-kassel.de

Anna Hundehege, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: a.hundehege@mpp.hertie-school.org

Klaus Vitt

Die Digitalisierung der Verwaltung braucht effiziente föderale Kooperation

Die Digitalisierung betrifft alle Bereiche der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Staates. Mit ihr verändern sich die Prozesse und Abläufe in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft grundlegend. Zudem kennt die Digitalisierung technisch keine „Grenzen". Die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen auf Mobilität innerhalb der Europäischen Union (EU) erfordern daher zusätzlich eine grenzüberschreitende Digitalisierung der Verwaltung. Um der Herausforderung der Digitalisierung angemessen begegnen zu können, benötigt Deutschland eine zukunftsfähige und sichere Verwaltungslandschaft. Sie sollte die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen wissen und dabei nicht nur die nationalen Belange in den Blick nehmen, sondern immer auch die Vorgaben und Pläne der EU bedenken. Darüber hinaus sollten konsequent nutzerorientierte Angebote bereitgestellt werden. Denn nur wenn es der Verwaltung gelingt, ihr Online-Angebot attraktiver zu gestalten, werden Bürgerinnen und Bürger ihre Verwaltungsanliegen künftig öfter per Mausklick erledigen. Im föderalen Deutschland müssen Bund, Länder und Kommunen diese Herausforderung gemeinsam meistern und sie fangen nicht bei Null an. Es gibt zahlreiche gute digitale Lösungen für die unterschiedlichen Anliegen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Aber diese Angebote sind nicht flächendeckend in jeder Kommune und in jedem Bundesland und nicht für jedes Anliegen verfügbar. Die heutigen Online-Angebote sind zudem nicht miteinander vernetzt, sodass der Bürger wissen muss, auf welcher Internetseite welcher Behörde er welche Lösung für sein Anliegen findet. Auch werden die Bedarfe von EU-Bürgerinnen und -Bürgern noch zu selten beachtet. Hierauf wird nachfolgend noch einzugehen sein. Zunächst soll aber die nationale Situation in den Blick genommen werden.

Im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland muss auch der Zugang zu Verwaltungsleistungen überall gleich gut und einfach sein. Das ist eines der zentralen Ziele, die Politik und Verwaltung mit der Digitalisierung der Verwaltung erreichen wollen. Zugleich soll der elektronische Gang ins Amt für die Nutzerinnen und Nutzer ihren Erwartungen entsprechend intuitiv, unkompliziert und sicher gestaltet werden – so, wie sie es längst vom Online-Handel gewöhnt sind. In der Umsetzung bedeuten diese Ziele einen immensen Transformationsprozess für die deutsche Verwaltung – einen Transformationsprozess, an dem Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen engagiert und aktiv mitarbeiten müssen. Die rechtliche Grundlage dafür wurde 2017 mit

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12. Jg., Heft 1/2019, S. 157-161
https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.08

dem Onlinezugangsgesetz – kurz OZG – geschaffen. Es verpflichtet Bund, Länder und mittelbar auch die Kommunen, alle Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Dies soll schrittweise bis Ende 2022 durch Bereitstellung der technischen Infrastruktur sowie der Online-Leistungen geschehen.

1 Der Portalverbund: Die digitale Plattform für die föderale Verwaltung

In Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird eine gemeinsame Digitalisierungsplattform für die föderale Verwaltung errichtet. Diese Plattform ist der Portalverbund, der auf allen drei Ebenen aus folgenden Bausteinen besteht:

- Aus lebens- und geschäftslagenorientierten Verwaltungsportalen, die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger gestaltet sind;
- aus intelligent verknüpften Portalen, die ihre Besucherinnen und Besucher immer auf das Portal weiterleiten, auf dem sie die von ihnen gesuchte Verwaltungsleistung nutzen können;
- aus Nutzerkonten für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen, die wie die Kundenkonten zum Beispiel von Versicherungen den Nutzerinnen und Nutzern die Speicherung ihrer persönlichen Daten ermöglichen und deren Verwendung etwa beim Ausfüllen eines elektronischen Formulars;
- und aus weiteren Basiskomponenten wie Postfach, ePayment und Dokumentensafe.

Für das Nutzerkonto wird das „Single-Sign-On“ angestrebt. Das bedeutet, die Bürgerinnen und Bürger registrieren sich einmal für ein Nutzerkonto und sind damit für den gesamten Portalverbund freigeschaltet, können also bundesweit Verwaltungsleistungen mit ihrem einen Nutzerkonto in Anspruch nehmen.

An den für den Portalverbund erforderlichen Komponenten arbeiten Bund und Länder gemeinsam. So wurde 2018 vom Bund zusammen mit Bayern, Berlin, Hamburg und Hessen ein Online Gateway entwickelt, mit dem die Informationen über Verwaltungsleistungen von einem Portal zum anderen übermittelt werden können, mithin die intelligente Verknüpfung realisiert werden kann. Es wird von den Entwicklungspartnern pilotiert und anschließend anhand der Testergebnisse fertiggestellt, damit es schrittweise in die am Verbund teilnehmenden Portale integriert werden kann. Hierzu stimmen sich der Bund mit den Ländern und die Länder mit den Kommunen ab.

Im September 2018 wurde das neue lebens- und geschäftslagenorientierte Verwaltungsportal des Bundes als Beta-Version in den Wirkbetrieb übernommen. Aktuell zeigt der Prototyp mit der URL www.beta.bund.de anhand von Anschauungsbeispielen, wie das Portal später von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen genutzt werden kann. Es soll die Verwaltungsleistungen der Bundesbehörden bündeln und zugleich als Teilnehmer des Portalverbunds einen einheitlichen und nutzerfreundlichen Zugang zu den Verwaltungsleistungen des Bundes sowie der Länder und Kommunen bieten. Zugleich wird es zentrale Basisdienste bereitstellen, zum Beispiel ein Formular-Management-System und das ePayment-Bund, die alle Bundesbehörden verwenden können.

Auch das eIDAS-konforme Nutzerkonto Bund für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen wird in 2019 auf dem Verwaltungsportal des Bundes in Betrieb genommen.

Bundesbehörden können das Nutzerkonto Bund kostenfrei einsetzen und damit auf eine eigene Identifizierungslösung verzichten. Dank Postfach-Komponente können sie ihren Verwaltungskunden elektronische Nachrichten übermitteln, zum Beispiel Statusmeldungen zum Bearbeitungsstand eines Anliegens.

Derzeit werden neben den Infrastrukturkomponenten für den Portalverbund und die Bundesverwaltung auch Hilfestellungen für Bundesbehörden erarbeitet, die sie bei der digitalen Bereitstellung ihrer Verwaltungsleistungen zielgerichtet unterstützen. Neben einem Integrationsleitfaden zählen dazu auch Beratungsangebote sowie die Umsetzungsbegleitung durch einen Expertenpool.

2 Arbeitsteilige Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen

Der Portalverbund wird benötigt, um die OZG-Kernanforderung umzusetzen: Alle für die Digitalisierung geeigneten Verwaltungsanliegen müssen bis Ende 2022 online im Portalverbund angeboten werden.

Um festzustellen, welche und wie viele Leistungen gemäß OZG digital erreichbar sein müssen, wurde eine umfangreiche Bestandsaufnahme vorgenommen. Zugrunde gelegt wurden der Leistungskatalog der öffentlichen Verwaltung (LeiKa), Analysen von Verwaltungsportalen und behördlichen Internetauftritten, zum Beispiel dem des BVA, Ergebnisse von Workshops und Befragungen, etwa der GK FIM, sowie Vorgaben der EU zum Single Digital Gateway. Die hierbei identifizierten circa 575 Verwaltungsleistungen – circa 115 OZG-Leistungen, die in der Rechtsetzung und im Vollzug in alleiniger Verantwortung des Bundes liegen, und circa 460 OZG-Leistungen, die in der Rechtssetzung beim Bund und im Vollzug in der Verantwortung von Ländern beziehungsweise Kommunen liegen – wurden in 35 Lebenslagen sowie 17 Geschäftslagen von Unternehmen gebündelt. Weitere Leistungen wurden Querschnittslagen für Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen zugeordnet. Beispiele für Querschnittslagen sind die Beantragung eines Führungszeugnisses, einer Geburtsurkunde und eines Handelsregisterauszugs. Die Lebens- und Geschäftslagen wurden 14 Themenfeldern zugeordnet, unter anderem „Familie und Kind“ sowie „Unternehmensführung und -entwicklung“. Aus dieser Bestandsaufnahme ist der OZG-Umsetzungskatalog entstanden. Mit ihm werden detailliertere Fachinformationen für alle Leistungen erfasst, etwa neue Vorgaben aufgrund gesetzlicher Änderungen, bestehende Online-Services und für die Leistungen genutzte Fachverfahren. Der OZG-Umsetzungskatalog ist seit Oktober 2018 als interaktive Webanwendung unter www.katalog.ozg-umsetzung.de online und wird in Zusammenarbeit mit der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) schrittweise zu einer Collaboration-Plattform ausgebaut.

Eine effiziente Zusammenarbeit ist angesichts dieser hohen Anzahl an Verwaltungsleistungen unabdingbar. Deshalb erfolgt ihre Digitalisierung arbeitsteilig nach dem Einer-für-Alle-Prinzip. Einer übernimmt ein Anliegen und stellt seine Lösung später allen anderen zur Verfügung, sodass sie nachgenutzt werden kann. Die 14 Themenfelder werden daher federführend von jeweils einem fachlich zuständigen Bundesressort sowie mindestens einem Bundesland gemeinsam mit Projektpartnern bearbeitet, unter ihnen zahlreiche Kommunen. Da die nutzerorientierte Umsetzung eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Verwaltungsdigitalisierung ist, werden die Nutzerinnen und Nutzer aktiv in den Digitalisierungsprozess eingebunden. Dies geschieht in inter-

disziplinären „Digitalisierungslaboren“. Vertreterinnen und Vertreter der fachlichen, organisatorischen und technischen Seite sowie Nutzerinnen und Nutzer arbeiten räumlich oder virtuell in kurzen Intervallen zusammen. Sie greifen auf gemeinsame Materialien, Standards und Methoden zurück. Ihre Ergebnisse werden unmittelbar nach der Ideenentwicklung in Prototypen umgesetzt und Nutzertests unterzogen. Hieraus können unmittelbare Erkenntnisse gewonnen und die Rückmeldungen der Nutzerinnen und Nutzer in der weiteren Entwicklung betrachtet werden. Fehlentwicklungen werden korrigiert oder angepasst. Die Teams entwickeln nutzerorientierte Zielprozesse, „Mockups“ oder Umsetzungspläne unter Berücksichtigung der Standards für die Integration in den Portalverbund mit agilen und kreativen Methoden wie Design-Thinking und Scrum. Auf diese Weise sollen Prototypen und Referenzimplementierungen entstehen, auf deren Basis Lösungen für den bundesweiten Einsatz bereitgestellt werden können.

3 Registermodernisierung und Einführung des Once-Only-Prinzips

Mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird die föderale Verwaltung einen großen Fortschritt erzielen. Allerdings reicht es nicht, Verwaltungsleistungen digital bereitzustellen und ihre digitale Nutzung zu ermöglichen. Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen gehen deutlich weiter. Sie wollen Daten, die einer Behörde bereits vorliegen, nicht noch einmal eingeben bzw. zur Verfügung stellen, wenn sie von einer anderen Behörde benötigt werden. Zukünftig sollen daher Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen dieselben Daten und Urkunden für verschiedene Anliegen nicht immer wieder neu einreichen müssen. Diesen Service kann die Verwaltung jedoch nur anbieten, wenn die deutsche Registerlandschaft neu gestaltet und das Once-Only-Prinzip eingeführt wird. Etwa 200 Register werden heute auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung geführt und decken sehr unterschiedliche Rechtsbereiche ab. Aus der Vielzahl bestehender Register ergibt sich die Notwendigkeit der Festlegung von Verfahren für eine registerübergreifende Kommunikation, denn im Moment sind viele Register noch als abgeschottete „Datensilos“ organisiert, sodass eine standardisierte Kommunikation außerhalb des fachlichen Bereiches nicht möglich ist. Darüber hinaus sind eine hohe Datenqualität und ein registerübergreifendes und datenschutzkonformes Identitätsmanagement erforderlich. Im Rahmen von „Once Only“ muss zudem gewährleistet sein, dass auch künftig jede Behörde nur die Daten bekommt, die sie für ihre konkrete Aufgabenerfüllung benötigt. Das setzt ein entsprechendes Rechte- und Rollenkonzept voraus. Nicht zuletzt sind auch die rechtlichen Regelungen den neuen Anforderungen anzupassen. Die föderale Erfüllung der Vorgaben aus dem OZG, insbesondere im Rahmen der Errichtung des Portalverbunds, kann wertvolle Hinweise liefern sowohl hinsichtlich der erforderlichen einheitlichen Standards für den Datenaustausch und die Datensicherheit als auch hinsichtlich der zunehmenden föderalen Kooperationsformate.

4 Kommunale Verwaltungsleistungen bald EU-weit nutzbar

Im Dezember 2018 ist die EU-Verordnung zum Single Digital Gateway (SDG) in Kraft getreten. Ziel der EU ist es, auf Basis des Portals „Your Europe“ ein einheitliches digitales europäisches Zugangstor zu den Verwaltungsportalen der Mitgliedstaaten zu errichten. Dafür müssen die Portale der EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2020 über eine von der EU-Kommission (KOM) vorgegebene Schnittstelle mit dem Single Digital Gateway (d. h. dem modernisierten „Your Europe“-Portal) verknüpft werden. Zudem wird die EU-Kommission eine mehrsprachige Suchmaschine für das SDG bereitstellen, über die man von dem EU-Portal direkt auf die digitalen Angebote der Mitgliedstaaten gelangt. Das Single Digital Gateway eröffnet somit den Verwaltungsverfahren im deutschen Portalverbund eine EU-weite Sichtbarkeit und systematische Auffindbarkeit, die mit kommerziellen Suchmaschinen nur unter großem finanziellem Aufwand erzielt werden könnte.

Die Erreichbarkeit über das europäische Zugangstor bringt Anforderungen an die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung mit sich. Im Kern konzentrieren sich diese Anforderungen auf drei Bereiche: (i) Umfassende Informationsbereitstellung, (ii) einheitliches Angebot von vollständig medienbruchfrei online abzuwickelnden Verfahren in allen EU-Mitgliedstaaten unter grenzüberschreitender Anwendung des Once-Only-Prinzips, (iii) nutzerfreundliches, einheitliches Angebot von Hilfs- und Problemlösungsdiensten in allen EU-Mitgliedstaaten. Letztlich ist die Erfüllung der SDG-Vorgaben die dritte große Aufgabe, der sich die föderale deutsche Verwaltung aktuell stellen muss. Ihre Umsetzung steht jedoch im Einklang mit den Erfordernissen des Onlinezugangsgesetzes und den deutschen Plänen zur Einführung des Once-Only-Prinzips.

All diese Aufgaben zu erfüllen, kann nur gelingen, wenn Bund, Länder und Kommunen gemeinschaftlich daran arbeiten. Das erste Jahr der OZG-Umsetzung und die vielen neuen, kooperativen Ansätze, die Bund, Länder und Kommunen hierbei erproben, beweisen eindrucksvoll: Zusammenarbeit und Lösungsorientierung sind der Schlüssel. Nur so wird es uns gelingen, auch alle weiteren und künftigen Herausforderungen im Bereich der digitalen Verwaltung zu meistern.

Weitere Informationen: www.ozg.it-planungsrat.de

Anschrift des Autors:

StS Klaus Vitt, Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Alt-Moabit 140, 10557 Berlin

Ines Mergel

Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung*

Zusammenfassung
Die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung umfasst die Neukonzeption von internen und externen Verwaltungsleistungen. In Deutschland ist dieses Reformvorhaben maßgeblich durch das Onlinezugangsgesetz (OZG) angestoßen worden, auf dessen Grundlage bis 2022 alle Verwaltungsleistungen digital umgesetzt werden sollen. Basierend auf Interviews mit Digitalisierungsexperten der deutschen öffentlichen Verwaltung schlägt dieses Thesenpapier Verbesserungsmaßnahmen für die Umsetzung des OZG vor, so dass digitale Verwaltungsleistungen im Sinne der Nutzer neu konzipiert werden können.

Schlagworte: Digitale Transformation, Onlinezugangsgesetz, dezentrale Implementierung, Verwaltungsreform, Digitalisierung der Verwaltung

Summary
Digital transformation as a reform project of Germany's public sector
The digital transformation of public administration includes the redesign of internal and external public services. In Germany, this reform project was initiated primarily by the Online Access Act (Onlinezugangsgesetz – OZG), on the basis of which all administrative services will be digitally implemented by 2022. Based on interviews with digitalisation experts from the German public administration, this paper proposes improvements for the implementation of the OZG, so that digital administrative services can be redesigned for the benefit of the users.

Keywords: Digital Transformation, Online Access Act, decentralised implementation, administrative reform, digitalisation

1 Einleitung

Deutschland hat sich mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) seit 2017 einer neuen Form der Verwaltungsreform verschrieben. Kern des OZG ist es, den Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen zu verbessern und sie auf dem zentralen Bundesportal – einer Bündelung der Verwaltungsportale der Länder – zur Verfügung zu stellen. Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes sind „die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren und die dazu erforderliche elektronische Information des Nutzers und Kommunikation mit dem Nutzer über allgemein zugängliche Netze" (Onlinezugangsgesetz §2 (3)). Als Nutzer werden im Sinne des Gesetzes all diejenigen bezeichnet, die die Verwaltungsleistungen in Anspruch nehmen, dazu gehören deshalb im weiteren Sinne nicht nur Bürger[1], sondern auch andere Organisationen, wie z. B.

https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.09

Unternehmen oder Vereine. Für jeden Nutzer wird ein Nutzerkonto angelegt, das zur wiederholten Identifizierung und zukünftig möglicherweise auch zum Datenaustausch genutzt werden kann. Ziel des OZG ist es, die Verwaltungsleistungen zu digitalisieren, um sie zukünftig teilweise automatisch abwickeln zu können.

Für diese umzusetzende Funktionalreform wurde mit dem OZG eine zentrale politische Entscheidung getroffen. Die Umsetzung wird sowohl auf Bundesebene vorgenommen, als auch auf andere Verwaltungsebenen delegiert. Auf Bundesebene werden 14 Themenfelder bearbeitet, die von mindestens zwei Digitalisierungslaboren unterstützt werden und arbeitsteilig durch Bund, Länder und Kommunen umgesetzt werden (IT-Planungsrat, 2019). Zusätzlich wurde die Umsetzung der 575 Prozesse auf die Länder und deren Kommunen verteilt, die diese als Teil ihrer Landesportale digitalisieren.

Eine Verwaltungsreform von diesem Ausmaß – die Digitalisierung aller Verwaltungsleistungen eines gesamten Staates – ist eine einzigartige Vorgehensweise, die so systematisch in keinem anderen Land umgesetzt wird. Es entstehen dadurch Spannungsfelder und organisatorische Fragen, die sich erst im Laufe der Implementierung eröffnen. Dieser Beitrag hat deshalb zum Ziel, basierend auf Einsichten aus Experteninterviews Vorschläge für die weiteren Umsetzungsschritte darzustellen.

Um zu verstehen, wie Experten die Implementierung des OZG beurteilen und welche Unsicherheiten infolge dieser Verwaltungsreformentscheidung entstehen, habe ich Experteninterviews mit insgesamt 35 Digitalisierungsexperten auf allen deutschen Verwaltungsebenen geführt. Diese in 2018 geführten halbstrukturierten Interviews involvierten Ministerialbeamte, IT-Planungsratsmitglieder und Implementierer (wie z. B. Landes-CIOs, Oberbürgermeister oder auch IT-Dienstleister), die in einem Schneeballsamplingansatz ausgewählt wurden (Bogner, Littig & Menz, 2011, Biernacki & Waldorf, 1981). Die Interviews haben zwischen 45 und 90 Minuten gedauert, wurden transkribiert und sowohl deduktiv als auch induktiv kodiert (Gioia, Corley & Hamilton, 2013). Die Daten habe ich dann im ersten Schritt thematisch mit Hilfe von QSR NVivo basierend auf der deduktiv aus der Literatur abgeleiteten Kodierungsliste ausgewertet und im zweiten Schritt induktiv offene Codes ermittelt, die dann beide zusammengeführt wurden (Saldana, 2015).

Dieser Beitrag entwickelt vier Thesen, die auf den Aussagen der Experten basieren und sich vor allem auf die nächste Stufe der Implementierung des Onlinezugangsgesetzes beziehen. Zunächst werde ich die Begrifflichkeiten vorstellen und Digitalisierung als Verwaltungsreform einordnen, dann die von den Experten geäußerten Kritikpunkte und Thesen für die weitere Umsetzung präsentieren.

2 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung als Verwaltungsreform

Das OZG ist eine zentralisiert organisierte Aufgabe, die vom Bundesinnenministerium in Zusammenarbeit mit dem IT-Planungsrat durchgeführt wird und dezentral vor allem von den Ländern und Kommunen umgesetzt wird. Zusätzlich werden in Bundesdigitallaboren Akteure zusammengebracht, die themenspezifisch zusammenhängende Verwaltungsleistungen erarbeiten, wie z. B. das Elterngeld oder Leistungen nach dem Bun-

desausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Dadurch sollen die Komplexität und die Zusammenhänge der Prozesse neu durchdacht werden, so dass Prozesse im Gesamtkontext neu designt werden und nicht alleinstehend.

Viele der 575 Verwaltungsleistungen werden dezentral auf der Landes- und Kommunalebene umgesetzt, um diese dann über den zentralisierten Portalverbundansatz zukünftig für alle Kommunen zur Verfügung zu stellen. Dadurch soll der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) umgesetzt werden, nach dem die Verwaltung in ihrem eigenen Ermessen in gleich liegenden Fällen in gleicher Weise Verwaltungsleistungen ausüben sollte und die digitalisierten Verwaltungsleistungen nur an ihre individuellen lokalen Gegebenheiten anzupassen braucht.

Da jedoch nicht alle Kommunen in die Digitallabore eingebunden sind, kommt es zu Doppelarbeit, ohne dass es einen bundesweiten Austausch oder Transparenz über den Bearbeitungsstand der OZG-Umsetzung gibt (Normenkontrollrat, 2018). Zudem entstehen informelle Netzwerke, über die sich die Kommunen austauschen, da es einen mangelnden Top-Down-Informationsfluss gibt. In der Umsetzung des OZG ist es deshalb notwendig, die Potentiale zur *Aufgabenkritik* auszunutzen und zu überprüfen, wo es zu überflüssigen Aufgaben kommt und welche Optimierungspotentiale möglich sind. Allerdings fehlen vor allem auf Landes- und Kommunalebene oftmals Kompetenzen in den Bereichen Organisationsentwicklung, Service Design und Digitalisierung. Die zentrale Evaluierungs- und Koordinationsaufgabe zur Umsetzung fällt dem IT-Planungsrat als zentralem richtungsweisendem Gremium zu, um so zentralisierte Automatisierungspotentiale und Ermessenspielräume in individuellen komplexen Einzelfällen durch Automatisierung realisieren zu können. Laut Normenkontrollrat (2018) sind insbesondere diese Aufgaben noch nicht umgesetzt worden.

Um zu verstehen, welche Bedeutung das OZG tatsächlich als Verwaltungsreform in Deutschland hat, ist es wichtig, zunächst zu definieren, was das Gesetz tatsächlich anstoßen kann. Die umfassende Digitalisierung von allen Verwaltungsleistungen hat das Potential, zu einer digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung zu führen. Digitale Transformation bedeutet mehr als die Digitalisierung von analogen Leistungen und Prozessen in digitale Dienstleistungen. Im Grunde handelt es sich um eine Reformierung der öffentlichen Verwaltung, die sich nicht wie bisher auf die Verwaltungsstrukturen bezieht, sondern auf die Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung: Die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen.

Digitale Transformation ist ein ganzheitlicher Ansatz, Kernprozesse und Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung über die traditionellen Digitalisierungsbemühungen hinaus zu überarbeiten. Sie entwickelt sich entlang eines Kontinuums der folgenden drei Phasen (Mergel, Edelmann & Haug, 2019). Sprachlich werden die Begrifflichkeiten sowohl in der akademischen Literatur als auch durch Consultants und Verwaltungsmitarbeiter gleichbedeutend verwendet. Folgende Unterschiede bestehen jedoch:

1. *Digitale Bereitstellung (engl.: Digitization)* bezieht sich auf die einfache Transition oder Umsetzung, d. h. die Umstellung von der analogen Bereitstellung von Informationen und Formularen auf eine digitale Form. So werden bestehende Papierformulare, die den Bürgern ausgehändigt werden müssen, in Form von pdf-Dateien online zur Verfügung gestellt. Der Bürger muss das Formular zu Hause ausdrucken und in die Behörden bringen, wo er vielleicht feststellen wird, dass es nicht mehr up-to-date war.

2. *Digitalisierung* ist dann die Nutzung von Internettechnologien, um Prozesse der Verwaltungsleistung online zur Verfügung zu stellen. So können z. B. Termine bei der Kraftfahrzeugummeldung online vereinbart werden, Rechnungen im SEPA-Lastschriftverfahren online bezahlt werden oder auch der Mietspiegel in Form eines Onlinerechners genutzt werden.
3. *Digitale Transformation* fokussiert sich dagegen auf die Wandlung der Organisation als Ganzes. Dazu gehören beispielsweise die ‚digital first'-Mentalität, so dass auch in der Verwaltung wie im Journalismus dazu übergegangen wird, Inhalte vor allem online zur Verfügung zu stellen und erst im zweiten Schritt auch über mögliche Offline-Angebote nachzudenken. Zusätzlich können sich neue Geschäftsmodelle entwickeln, mit deren Hilfe überdacht wird, wie Dienstleistungen erstellt und verteilt werden und wie sich das Verhältnis zwischen der öffentlichen Verwaltung und ihren Nutzern ändern kann. Zu einer digitalen Transformation gehört auch die organisationale und kulturelle Veränderung der öffentlichen Verwaltung, bewusste Nutzerzentrierung mit einem Fokus sowohl auf interne als auch externe Nutzer, digitale Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter und die Förderung von digitalen Leadership-Fähigkeiten.

Wird digitale Transformation als Funktionalreform verstanden (Bogumil & Ebinger, 2011), dann birgt sie das Potential, eine umfassende Aufgabenkritik durchzuführen. D. h., dass in dem Neudenken der Verwaltungsleistung deren Zweck kritisch beleuchtet werden kann: Sind Aufgaben bzw. Dienstleistungen noch zeitgemäß oder sind sie bereits überflüssig geworden? Gleichzeitig kann eine Vollzugskritik geübt werden, um herauszufinden, welche Optimierungspotentiale es gibt. Dies kann im besten Fall zu dem Resultat führen, dass unnötige Verwaltungsakte wegfallen, einzelne Prozessschritte herausgelöst werden oder mit anderen kombinierbar sind.

Das Ergebnis einer solcher Reform kann die Befriedigung der Nutzerbedürfnisse sein, aber auch neue Formen der Dienstleistungserbringung, eine Erweiterung der Nutzerzahlen (Bannister & Connolly, 2014), effizientere und effektivere Prozesse durch Automatisierung von Standardleistungen (Axelsson, Melin & Lindgren, 2010) sowie Demokratisierungseffekte (Ahn & Bretschneider, 2011).

3 Handlungsempfehlungen für die öffentliche Verwaltung

Derzeit werden die Potentiale der Umstrukturierung von Verwaltungsstrukturen und Aufgabenerbringung durch das OZG wie in anderen vorhergegangenen Verwaltungsreformbemühungen nicht realisiert. Im Gegenteil: Es entsteht mehr Aufwand, es fehlen mehr Kapazitäten und Kompetenzen als zuvor und es entsteht eine immer größere Abhängigkeit und eine Verschiebung der Aufgabenerledigung auf externe IT-Dienstleister. Wie kann also durch die Umsetzung des OZG auch eine digitale Transformation und damit institutionelle Veränderung herbeigeführt werden?

1. Kapazitäten und Kompetenzen zur Umsetzungsermöglichung in der öffentlichen Verwaltung schaffen

Die erste These bezieht sich darauf, dass im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes klar wurde, dass der öffentlichen Verwaltung die Kapazitäten und Kompeten-

zen fehlen, um eine Umsetzung im Sinne des Gesetzes selbstständig durchführen zu können. Wie sich in den Interviews mit den Experten gezeigt hat, entsteht dadurch eine immer größer werdende Abhängigkeit von externen Dienstleistern.

Die Umsetzung des OZG wurde ohne zusätzliche Bereitstellung von Ressourcen zur Kapazitätserhöhung oder zum Kompetenzausbau gestartet. In den meisten öffentlichen Verwaltungen ist die Ressourcenausstattung gleichgeblieben. Es sind aufgrund oftmals fehlender Personalentwicklungskonzepte und fehlender Anpassungen der Abschlüsse keine neuen Stellen für z. B. Digitalisierungsbeauftragte entstanden. Obwohl einige größere Städte diese Positionen aus dem eigenen Bestand geschaffen haben, müssen sich der Bund und die Länder die Frage stellen, ob die personellen und finanziellen Ressourcen zur Aufgabenerfüllung im Regelbetrieb ausreichend sind.

Ebenso haben sich keine Veränderungen im Laufbahnrecht ergeben, die es beispielsweise Externen mit den richtigen digitalen Kompetenzen ermöglichen könnten, vergleichsweise hoch und mit wettbewerbsfähiger Vergütung einzusteigen, um die Implementierung des OZG durchführen zu können. Da das Laufbahnrecht auf anerkannten Abschlüssen basiert und nicht auf Kompetenzen, ist das sogenannte „switching of sectors“ im Bereich der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung nicht erkennbar – d. h., dass IT-Kräfte aus dem privaten Sektor nicht in den öffentlichen Sektor wechseln (Georgellis, Iossa & Tabvuma, 2010). Eine größer werdende Abhängigkeit von externen IT-Dienstleistern und Consultants ist durch die Outsourcing-Bemühungen im Rahmen des New-Public-Management-Paradigmas bereits seit langem zu beobachten und speziell im Bereich der IT-Servicedienstleistungen werden seit Jahren die Kernkompetenzen auf externe Dienstleister verlagert (Dunleavy et al., 2006). Dadurch ist die öffentliche Verwaltung darauf reduziert, Anforderungskataloge zu erstellen, aber selber nicht an der Erstellung der digitalen Prozesse beteiligt. Durch diesen Trend sind vor allem rechtliche Kenntnisse und Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung aufgebaut worden, aber keine digitalen Kompetenzen. Dieser Trend ist auch in dem fehlenden digitalen Kompetenzaufbau im Curriculum der Verwaltungshochschulen zu erkennen.

Da Digitalisierungsstrategien oftmals fehlen, ist es schwierig, die Behördenstrukturen und -prozesse entsprechend einer optimalen Aufgabenerledigung und Strategieumsetzung zuzuschneiden. Vielfach können die Strukturen und Prozesse nicht flexibel und zügig genug angepasst werden, da Ressortprinzip und Linienverantwortung zu Verwaltungssilos geführt haben, die ohne entsprechende Anreize nicht aufgelöst werden können. So können selten kross-funktionale Teams – also Teams sowohl mit Fachkompetenzen als auch Kompetenzen im Bereich der Digitalisierung oder Projektmanagement, z. B. in Form einer Matrixorganisation - eingesetzt werden, die Prozesse in ihrer Gesamtheit analysieren und agiler auf die Umsetzung einwirken können. Diese dringend notwendige Neuordnung des Verwaltungsaufbaus mit einer entsprechenden Veränderung des physischen Aufbaus und den Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung ist bisher nicht geschehen (Bogumil & Ebinger, 2011).

Dieses Beziehungsgeflecht zwischen der öffentlichen Verwaltung, ihren kommunalen IT-Abteilungen und IT-Dienstleistern sowie einer Vielzahl von zusätzlichen Consultingfirmen kann dazu führen, dass die Werte der Verwaltung verwaschen werden. Viele externe Dienstleister transportieren ihre eigenen Wertvorstellungen und Vorgehensweisen in die öffentliche Verwaltung. Im Bereich der Digitalisierung werden oftmals Praktiken aus dem privaten Sektor in den öffentlichen Sektor transferiert:

Dazu gehören beispielsweise Hochleistungsportale, Apps oder auch die Kultur, 24 Stunden und sieben Tage pro Woche verfügbar zu sein. Dadurch besteht die Gefahr, dass Wertvorstellungen aus Consultingagenturen in den Vordergrund treten und so die Werte der öffentlichen Verwaltung verwaschen werden. Hier gibt es aus meiner Sicht die Notwendigkeit zum Aufbau von interner Digitalisierungskompetenz, die z. B. durch die Neuschaffung organisationsübergreifender Digitalisierungsbeauftragter entstehen kann: Diese müssen sowohl fachliches Prozesswissen, aber vor allem auch institutionelles Wissen haben. Nur dadurch können Prozesse einerseits im Sinne des ursprünglichen Verwaltungsaktes gesehen werden, aber auch gleichzeitig im Sinne einer übergreifenden institutionellen Verwaltungsreform umgesetzt werden.

Zu den digitalen Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter gehören ähnliche Kompetenzen, die die Europäische Union (EU) auch im Rahmen ihres Digital Competency Frameworks von mündigen Bürgern erwartet: Agile Methoden designen, damit auch langfristig die Umsetzung zur Akzeptanz innerhalb der Verwaltung führt (EU Science Hub, 2019). Verwaltungsmitarbeiter müssen sowohl neue Technologien in ihrem professionellen Umfeld kompetent einsetzen als auch mit neuen Arten von Informationen umgehen können. Digitale Kompetenzen umfassen die Informations- und Datenverarbeitungskompetenzen, Kommunikation und Zusammenarbeit mit Hilfe von neuen Technologien, die Fähigkeit, digitale Inhalte zu erstellen und zu bearbeiten, die Fähigkeit, Technologie sicher zu nutzen sowie Problemsituationen in digitalen Umgebungen lösen zu können.

Eine Möglichkeit, um die fehlenden digitalen Kompetenzen in der öffentlichen Verwaltung aufzubauen, sind sogenannte lokale Innovationshubs. Dies sind territoriale Verwaltungseinheiten, in denen digitale Kompetenzen gebündelt werden, Prozesskompetenzen vermittelt werden können und vor allem ad hoc Unterstützung für Tätigkeiten verfügbar sind, die bisher nicht in der öffentlichen Verwaltung vorgehalten wurden.

2. Veränderung der Verwaltungskultur muss als bottom-up-Prozess gestaltet werden

Diese zweite These ist durch Aussagen der Experten entstanden, die eine Wandlung der Verwaltungskultur zu einer agilen Verwaltung wünschen. Die Potentiale dafür müssen von den Führungskräften vorgelebt werden, diese müssen jedoch aus Sicht der Experten eine Ermöglichungskultur von unten nach oben erlauben. Notwendig dafür sind digitale Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeiter, um durch die Neuordnung der Verwaltungsleistungen auch die Organisationskultur der öffentlichen Verwaltung zu verändern. Neben den Verantwortungsstrukturen und dem Ressortprinzip sollte hier gefragt werden, ob die Zusammensetzung des Personals den fachlichen und strategischen Anforderungen des OZG noch Stand hält.

Veränderte Digitalisierungsstrategien können dazu führen, dass sich die Art und Weise, wie Verwaltungsleistungen erbracht werden, ändert, aber auch wie sich die Beziehungen innerhalb der Verwaltung sowie der Verwaltung zu ihren externen Stakeholdergruppen verändern. Diese internen und externen kulturellen Veränderungen der Kommunikationskultur sind nicht durch Gesetzgebungsverfahren umsetzbar, sondern entstehen als Resultat der Implementierungsaufgaben, die durch das OZG angestoßen wurden.

Ein veränderte Fehlerkultur, die sich durch die Nutzerorientierung in der Prozessentwicklung der neuzugestaltenden Verwaltungsleistungen ergibt, bedeutet auch, dass Verwaltungsmitarbeiter experimentieren müssen, um zu verstehen was ihre Nutzer be-

nötigen (IT-Planungsrat, 2019, Mergel, 2019; 2018). Sie müssen hier bestehende Schnittstellenproblematiken überbrücken, mit entsprechender Kompetenz ausgestattet werden, um Koordinationsaufgaben zu übernehmen, und Weisungskompetenz haben, so dass die auf Nutzerforschung basierten Einsichten umgesetzt werden.

3. Implementierung als Aufgabe von digitalen und agilen Führungskräften

Die dritte These bezieht sich auf die Rolle der Führungskräfte, die die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen nicht als Aufgabe der IT-Abteilung sehen sollten, sondern als umfassende Aufgabe der gesamten Organisation und insbesondere der Führungskräfte selbst (Kane et al., 2015). Dazu gehört jedoch, dass es Strukturen und Vorgehensweisen gibt, die alle Mitarbeiter und Führungskräfte dabei unterstützen, die öffentliche Verwaltung in eine agile Organisation zu verwandeln.

Agile Führung bedeutet in Bezug auf die Verwaltung, dass Führungskräfte Unterstützungsstrukturen entwickeln, die kross-funktionale Teams ermöglichen, die temporär über die Linienaufgaben zusammenarbeiten, um Verwaltungsprozesse ganzheitlich neu gestalten zu können. Dafür ist es notwendig, dass es Mitarbeitern erlaubt ist, an gemeinsamen Themen zu arbeiten und aus ihrer Linienkompetenz herauszutreten, um Querschnittsthemen mitdenken zu können (Mergel, 2016).

Agilität bedeutet auch, dass Führungskräfte entsprechende Kompetenzen erlernen, um eine Fehlerkultur in der öffentlichen Verwaltung herzustellen. Beispielsweise müssen sie Mitarbeiter aktiv darin unterstützen, an kross-funktionalen Teams mitzuarbeiten oder entsprechende Matrixorganisationen zu designen, die diese Art der Zusammenarbeit ermöglichen. Eine agile Führungskraft nimmt Teil an der Digitalisierung der Verwaltungsleistung und leitet diese nicht, d. h., dass sich besonders im deutschen Verwaltungskontext Führungskräfte nicht als richtungsweisende Autoritäten in diesen Kontexten verhalten dürfen. Stattdessen gilt es als Gleicher unter Gleichen aufzutreten, so dass in diesem organisationalen Demokratisierungsprozess alle Stimmen gehört werden können (Mergel, Gong & Bertot, 2018).

Zu der Organisation gehören dann auch die Nutzer und deren Bedürfnisse. Diese partizipatorische Nutzerzentrierung ist ein lang angestrebter Zustand nicht nur in den Design-Wissenschaften (Schuler & Namioka, 1993), sondern auch in der Verwaltungswissenschaft (Simon, 1969; 1988). Die Themen sind durch die Orientierung an juristischen Grundsätzen und der Interpretation der Gesetzgebung als Leitmotiv für die Implementierung von Verwaltungsleistungen in den Hintergrund getreten.

4. Reformpotentiale auf politischer und organisationaler Ebene nutzen

Die vierte These bezieht sich auf Aussagen der Experten, die die Umsetzung des OZG als Möglichkeit sehen, Reformpotentiale über die Digitalisierung einzelner Verwaltungsdienstleistungen hinaus zu ermöglichen. Viele der Kommunen sind beispielsweise nicht an den Digitallaboren der Bundesregierung beteiligt und bilden sich dadurch nicht automatisch weiter. Im Gegenteil: Viele Prozesse werden nicht schnell genug umgesetzt, um den Bedürfnissen der Kommunen sofort zu entsprechen. Aus diesem Grund werden zwar die verteilten Prozesse sukzessive abgearbeitet, aber parallel ist es in der Realität notwendig, analoge Prozesse frühzeitiger zu digitalisieren, als es der Zeitplan vorsieht. Dadurch entsteht tatsächlich zurzeit viel Duplizierung der Arbeit mit wenigen Replikationsmöglichkeiten. Hier müssen sich Bund und Länder besser abstimmen, um bereits Erreichtes zu skalieren und Automatisierungspotentiale zu reali-

sieren. Leistungsfähigkeit dieses Verwaltungsreformvorhabens muss notwendigerweise auf die Ausschöpfung von Skalen und Verbunderträgen basieren, so dass einmal eingesetzte Sachmittel mehrfach genutzt werden.

Bisher konnten diese Skalenerträge nicht nutzbar gemacht werden. Vielmehr entsteht Mehrarbeit, so dass möglicherweise Mitarbeiter an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen werden und die Qualität der Verwaltungsleistung zu sinken droht.

Der initiale Katalog von 575 Verwaltungsleistungen ist aus Sicht der befragten Experten nicht mit Hilfe einer Aufgabenkritik entstanden, anhand derer der Aufgabenbestand auf grundsätzlich überflüssige Aufgaben und auf ihr Optimierungspotential hin hätte untersucht werden müssen. Möglicherweise können Verwaltungsleistungen völlig entfallen oder in ihrer Leistungstiefe verschlankt werden, um so zu einer Entbürokratisierung beizutragen. Beispielsweise ist es unklar, warum ein Handwerker nicht einmalig einen Handwerkerparkausweis erhält, solange er als offizieller Handwerker über die Handwerkskammer angemeldet ist, anstatt immer wieder einen Handwerkerparkausweis für einzelne Projekte beantragen zu müssen.

4 Zusammenfassung

Nach allen Maßstäben hat sich die deutsche Verwaltung mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes eine umfassende Verwaltungsreform verordnet, die im Vergleich zu anderen Ländern sehr fortschrittlich ist, da sie sich durch ihre extensive Vorgehensweise auf alle Verwaltungsleistungen auf allen Verwaltungsebenen bezieht. Wie jedes Reformvorhaben muss auch die Umsetzung des OZG auf nicht-intendierte bzw. nichtbedachte Implementierungsschritte sukzessive eingehen, damit die Investitionen dazu führen, dass die Nutzer die Verwaltungsdienstleistungen auch nutzen wollen und die Investitionen nicht verpuffen.

In vielerlei Hinsicht sind die bisherigen Umsetzungsschritte vor allem auf die mechanische Umsetzung des OZG fokussiert. Als nächste Schritte sollte der IT-Planungsrat in Zusammenarbeit mit den Kommunen daran arbeiten, die digitalen Kompetenzen ihrer Führungskräfte auszubauen und Verwaltungsmitarbeiter mit Kompetenzen und Freiräumen auszustatten, so dass sie auch eigenverantwortlich dieses Reformvorhaben angehen können. Zu den digitalen Kompetenzen der Führungskräfte gehört beispielsweise ein Verständnis für die veränderten Anforderungen und Arbeitsweisen von Bürgern. Die öffentliche Verwaltung steht einem Generationswechsel bevor – bis 2030 wird es zu einem Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung kommen. Deshalb müssen Führungskräfte schon jetzt erkennen, was zukünftige – junge – Verwaltungsmitarbeiter von ihren Arbeitgebern erwarten. Dazu zählen z. B. die Nutzung von neuen Technologien und Experimentierräume, in denen sie mit der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten können und die Freiheit haben, neue Anwendungen zu testen, die ein Potential zur Einführung in die öffentliche Verwaltung haben.

Es fehlt zurzeit bei dieser politischen Reform jedoch der Fokus auf die Veränderung der Verwaltungskultur, die wahrscheinlich implizit angenommen wird, jedoch proaktiv gestaltet werden sollte (Blanke, 2011).

Anmerkungen

* Diese Arbeit wurde unterstützt durch European Commission Award-Nr. 770356 mit dem Titel: Co-VAL: Understanding value co-creation in public services for transforming European public administrations.

1 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

Ahn, Michael & Bretschneider, Stuart (2011). Politics of e-government: E-government and the political control of bureaucracy. *Public Administration Review*, 71(3), 414-424.

Axelsson, Karin, Melin, Ulf & Lindgren, Ida (2010). Exploring the importance of citizen participation and involvement in e-government projects: practice, incentives, and organization. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 4(4), 299-321.

Bannister, Frank & Connolly, Regina (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.

Biernacki, Patrick & Waldorf, Dan (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods & Research*, 10(2), 141-163.

Blanke, Bernhard (2005). Verwaltungsreform als Aufgabe des Regierens – Einleitung. In Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform* (XIII-XIX), 3., völlig überarbeitete und erweiterte Ausgabe, Wiesbaden: VS Verlag.

Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (2009). Introduction: Expert interviews—An introduction to a new methodological debate. In Alexander Bogner, Beate Littig & Wolfgang Menz: *Interviewing experts* (1-13). London: Palgrave Macmillan.

Bogumil, Jörg & Ebinger, Falk (2011). Verwaltungsstrukturrefrom in den Bundesländern. In Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform* (45-52), 4., aktualisierte und ergänzte Ausgabe, Wiesbaden: VS Verlag.

Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon & Tinkler, Jane (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory,* 16(3), 467-494.

EU Science Hub (2019). *The Digital Compentence Fragemwork 2.0*. Online verfügbar unter: https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp/digital-competence-framework.

Georgellis, Yannis, Iossa, Elisabetta & Tabvuma, Vurain (2010). Crowding out intrinsic motivation in the public sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 473-493.

Gioia, Dennis A., Corley, Kevin G. & Hamilton, Aimee L. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational research methods*, 16(1), 15-31.

IT-Planungsrat (2019). *Digitalisierungsprogramm des IT-Planungsrats: Blaupausen für die Verwaltungsdigitalisierung*. Online verfügbar unter: https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Koordinierungsprojekte/Digitalisierungsprogramm/

Kane, Gerald C., Palmer, Doug, Phillips, Anh Nguyen, Kiron, David & Buckley, Natasha (2015). Strategy, not technology, drives digital transformation. *MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press*, (14), 1-25.

Mergel, Ines, Noella, Edelmann & Haug, Nathalie (2019). *Defining digital transformation: Results from a discourse analysis of expert interviews*. Under review: Government Information Quartely.

Mergel, Ines (2019). Digitale Verwaltung umsetzen. *Innovative Verwaltung*, (1-2), 32-33.

Mergel, Ines (2018). Nutzerperspektive in den Vordergrund stellen. *Innovative Verwaltung*, (10), 22-24.

Mergel, Ines (2016). Agile innovation management in government: A research agenda. *Government Information Quarterly*, 33(3), 516-523.

Mergel, Ines, Gong, Yiwei & Bertot, John (2018). Agile government: Systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291-298.

Normenkontrollrat (2018). *Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen! Jahresbericht 2018 des National Normenkontrollrates*, Online verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/1536236/1bed933ea006098d6807ab48bd3c8574/2018-10-10-download-nkr-jahresbericht-2018-data.pdf?download=1

Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138). Online verfügbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/ozg/OZG.pdf

Saldaña, Johnny (2015). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage.

Schuler, Douglas & Namioka, Aki (Ed.) (1993). *Participatory design: Principles and practices*. CRC Press.

Simon, Herbert A. (1969). *The sciences of the artificial*. Cambridge, MA.

Simon, Herbert A. (1988). The science of design: creating the artificial. *Design Issues*, 67-82.

Anschrift der Autorin:

Dr. Ines Mergel, Professorin für Public Administration, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften, Universität Konstanz, Universitätsstrasse 10, 78464 Konstanz
E-Mail: ines.mergel@uni-konstanz.de

Ulrich Silberbach

Der öffentliche Dienst: „Altbacken" und „Auffangbecken" oder „Macher" und „Manager"?

„Altbacken" und „Auffangbecken" oder „Macher" und „Manager"? Ein „Vollblutgewerkschafter" muss auf diese Frage mit Widerspruch eingehen: Die Attribute „altbacken", erst recht „Auffangbecken" werden den Leistungen der Kolleginnen und Kollegen, die sich ihre Arbeitsumgebung ja nicht selbst aussuchen können, wirklich nicht gerecht. Und „Manager" oder „Macher" kann man auch nicht überall gebrauchen – übrigens auch in der Privatwirtschaft nicht. Worum geht es also?

1. Maßstab für das Handeln der Verwaltung ist der im Grundgesetz festgeschriebene Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung.
2. Ein an rechtsstaatlichen Grundsätzen ausgerichteter öffentlicher Dienst und eine unabhängige Justiz sind Standortfaktoren für Deutschland. Beim Blick schon in das weitere europäische Umfeld wird deutlich, dass dies nicht ganz selbstverständlich ist.
3. Manchmal ist der öffentliche Dienst auch „Macher" und „Manager", wenn es darauf ankommt. Die Bewältigung der Flüchtlingskrise hat dies bei allen Schwächen zuletzt in besonderer Weise verdeutlicht. Trotz häufig unklaren Strukturen und bei allen Überstunden wurden häufig auch neue Formen der Zusammenarbeit gefunden oder Aufgaben unter einem Dach gebündelt.

Hier zeigen sich wie in vielen anderen Bereichen Versäumnisse der Vergangenheit. Der öffentliche Dienst wurde personell förmlich „auf Kante genäht". Überalterung in vielen Bereichen, Schlangen vor Bürgerämtern, verzögerte Genehmigungsverfahren wegen Personalmangels, der aktuelle Lehrermangel oder die Betreuungssituation in Kindertagesstätten belegen die Folgen. Das führte zu Arbeitsverdichtung bei den Beschäftigten sowie zu Leistungseinschränkungen und langen Bearbeitungszeiten für die Bürgerinnen und Bürger.

Mit welchen Herausforderungen sieht sich der öffentliche Dienst also heute konfrontiert? Wenn der Staat handlungsfähig bleiben soll, muss ihm qualifizierter Nachwuchs etwas wert sein. Dies gilt erst recht, wenn in den nächsten zehn Jahren rund 30% der Beschäftigten im Bund wie in den Ländern in den Ruhestand gehen. Die demografische Herausforderung ist nicht auf Legislaturperioden begrenzt. Die Bundesregierung hat in der vergangenen Legislaturperiode, nicht zuletzt auf Initiative des dbb

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12. Jg., Heft 1/2019, S. 172-175
https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.10

beamtenbund und tarifunion, einen Demografiedialog mit den Gewerkschaften sowie mit Ländern und Kommunen geführt. Dieser Dialog hat sich bewährt und zu nachweisbaren Ergebnissen, etwa bei der familienfreundlichen Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen geführt. Ein wichtiger Ansatz ist auch, im Rahmen einer analytischen Personalbedarfsberechnung festzustellen, wer ausscheidet, welche Aufgaben und Kenntnisse er hat, und wer künftig, auch mit Blick auf die Digitalisierung gebraucht wird.

Darüber hinaus wird es wichtig sein, stets aufs Neue aufzuzeigen, dass Arbeit im öffentlichen Dienst nicht nur ein Job ist, sondern Arbeit am und für das Gemeinwohl, die sich lohnt und die sinnstiftend ist. Daher müssen wir künftig stärker und vielfältiger für den öffentlichen Dienst und seine Karrieremöglichkeiten werben. Mit den „UNVERZICHTBAREN“ hat der dbb beamtenbund und tarifunion eine Nachwuchskampagne gestartet, mit der bundesweit auf die zahlreichen und spannenden Berufsfelder des öffentlichen Dienstes aufmerksam gemacht wird. Wer guten Nachwuchs für sich gewinnen will, ohne beliebig mit den Einkommen nach oben gehen zu können, der muss wenigstens Verlässlichkeit bieten. Dazu muss sich die derzeitige Befristungspraxis dringend ändern. Nach einer aktuellen Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hohendanner, Ostmeier & Ramos Lobato, 2015) lag der Befristungsanteil im öffentlichen Dienst mit 7,4% deutlich höher als in der Privatwirtschaft mit 6,7%. Etwa 60% der Einstellungen im öffentlichen Dienst erfolgten im ersten Halbjahr 2014 gegenüber 40% in der Privatwirtschaft, verbunden mit einer deutlich niedrigeren Übernahmequote. Wer soll das verstehen, wer kann das rechtfertigen? Gerade junge Menschen brauchen und suchen Perspektiven und Planbarkeit – ein befristeter Arbeitsvertrag führt in vielen Regionen ja allein schon zu massiven Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche!

Zur Wahrheit gehört auch, und da kann sich der dbb beamtenbund und tarifunion durchaus in der Rolle des „Machers“ sehen, dass es gelungen ist, die Beschäftigungsbedingungen flexibler und familienfreundlicher zu gestalten, als es in anderen Bereichen Standard ist. Das ist die eine Seite und sie ist wichtig für die Attraktivität unser aller Aufgaben, für die Perspektiven, für jeden einzelnen. Aber darum geht es nicht allein! Der öffentliche Dienst in Deutschland garantiert im Bund, in den Ländern und Kommunen Verlässlichkeit und Stabilität, innere und äußere Sicherheit. Zu einem funktionsfähigen öffentlichen Dienst gehören nach unserem Verständnis auch Rahmenbedingungen, die durch unsere Verfassung vorgegeben sind – das Berufsbeamtentum. Mit dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juni 2018 (2 BvR 1738/12) wurde ein Meilenstein erreicht.

Der dbb beamtenbund und tarifunion wurde in seiner rechtlichen wie politischen Position bestätigt, nämlich darin,

- dass es am Status des Berufsbeamtentums als einem Charakteristikum unserer Staatsorganisation nichts zu rütteln gibt;
- dass man nicht das Beste aus beiden Welten – Streik zur Durchsetzung von Forderungen gegen den Gesetzgeber und die Sicherheit des Beamtenverhältnisses – kombinieren kann. Verlässlichkeit der Aufgabenerfüllung ist nicht altertümlich, sondern ein wesentliches Stabilitätsmerkmal in unserer Gesellschaft.
- Schließlich auch darin, dass mit der spezifisch deutschen, differenzierten Ausgestaltung nicht gegen europäisches Recht verstoßen wird.

Der dbb beamtenbund und tarifunion steht uneingeschränkt zu den Grundsätzen, die in einem ausbalancierten Verhältnis von Rechten und Pflichten stehen, zu denen eben auch ein streikfreier Raum gehört. Verlässlichkeit und Neutralität in der Erfüllung wesentlicher staatlicher Aufgaben werden so weitgehend sichergestellt.

Zu den aktuellen Fragen gehört neben der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels vor allem der Umgang mit und die Gestaltung der Herausforderungen durch die Digitalisierung. Folgende Punkte sind dabei wichtig:

1. Klarheit in der Struktur

Der Koalitionsvertrag von Union und SPD befasst sich an vielen Stellen mit der Digitalisierung und entsprechenden Projekten. Doch derzeit ist nicht eindeutig klar, wer für was wirklich zuständig ist. Ebenso gibt es keine klare und eindeutige Steuerung und Koordination – im Bund selbst, aber auch mit den Ländern und den Kommunen. Letztere haben die größten Datenbestände, die für die Bürgerinnen und Bürger relevant sind. Bisher bestehende Insellösungen müssen künftig vereinheitlicht werden: Es kann nicht sein, dass Bund, Länder und Kommunen seit Jahren nicht zu einheitlichen und kompatiblen Standards finden.

2. Sichere Strukturen

Darüber hinaus müssen die Vorkehrungen für Störanfälle, Cyberattacken und den Schutz von Daten gewährleistet sein. Häufig genug haben wir in der Vergangenheit erkennen müssen, dass auch deutsche Regierungs- und Verwaltungsnetze vor ausländischen Hackerangriffen nicht sicher sind. Das gilt auch für unsere Infrastrukturen, etwa im Energiebereich.

3. Akzeptanz schaffen

Welche Herausforderung bringt die Digitalisierung eigentlich für jeden einzelnen von uns? Und wie nehmen neben der Digitalisierung die demografische Entwicklung sowie der gesellschaftliche Wandel Einfluss auf die Art und Weise des Arbeitslebens und auf die Arbeitsbedingungen? Der Weg muss aber gestaltet werden – und natürlich gibt es Sorgen der Beschäftigten, die wahr- und ernst genommen werden müssen. Die Arbeitswelt – egal ob in der freien Wirtschaft oder in der Verwaltung – wird immer komplexer, es entstehen neue Anforderungen. Immer wieder ist deshalb von der Angst zu hören, dass die alten Kompetenzen nicht mehr zählen, dass der „angestammte“ Arbeitsbereich „wegdigitalisiert“ wird, dass künftig vermehrt Algorithmen die individuelle Entscheidung in der Verwaltung ersetzen. Diese Befürchtungen müssen wir sehr ernst nehmen: Notwendig ist Transparenz und dort, wo es echte Veränderungen gibt, die gemeinsame Entwicklung des Übergangs. Der Politik muss verdeutlicht werden, dass die Veränderung in Abläufen und die verstärkte Einführung von digitalen Verfahren eben nicht so nebenher läuft. Die Frage muss doch vielmehr sein, welche Qualifikationen erworben werden müssen, wie die Kolleginnen und Kollegen auf diesem Weg der Veränderung begleitet werden bzw. sich einbringen können und wie gewonnener Freiraum künftig genutzt wird. Es geht also darum, die Beschäftigten *mitzunehmen* auf dem Weg in eine veränderte – digitale – Verwaltungswirklichkeit. Das kann nur mit Hilfe der *Personalvertretungen* gelingen. Dass die Beschäftigten über ihre Interessenvertreterinnen und -vertreter, über ihre Personalvertretungen also, an den sie betreffenden Entscheidungen der Dienststelle beteiligt werden müssen, ist heute unbestritten.

Ohne die Mitgestaltung der Personalräte ist eine erfolgreiche Durchsetzung guter Arbeitsbedingungen nicht denkbar.

Abschließend möchte ich noch kurz auf etwas eingehen, das den dbb beamtenbund und tarifunion, den öffentlichen Dienst, aber auch die Gesellschaft seit geraumer Zeit beschäftigt. Die zunehmende Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst bereitet uns zunehmend große Sorgen. Allzu häufig müssen wir die Schlagzeile zur Kenntnis nehmen: „Lehrer von Schüler krankenhausreif geschlagen“ oder „Gerichtsvollzieher von Reichsbürger angegriffen“. Wir sagen ganz klar: Hier ist Schluss! Diese Entwicklung kann und darf weder der Gesellschaft noch der Politik egal sein. Als dbb beamtenbund und tarifunion haben wir uns seit geraumer Zeit mit diesen besonderen Herausforderungen beschäftigt, die Politik zum Handeln aufgefordert und vor allem auch einen Dialog zum Phänomen „Zugenommene Gewalt in der Gesellschaft“ eingefordert. Diesen haben wir begonnen innerhalb unserer Mitgliedsgewerkschaften und mit der Politik. Wir haben diesen Dialog auch mit entsprechenden Aktionen begleitet – und dies gilt es fortzusetzen. So könnte wie im vergangenen Jahr auch der Tag des öffentlichen Dienstes dafür genutzt werden, nicht nur unseren Beitrag für das Funktionieren unserer öffentlichen Infrastruktur hervorzuheben, sondern auch für mehr gegenseitigen Respekt von öffentlich Beschäftigten und Bürgerinnen und Bürgern zu werben.

Literatur

Hohendanner, Christian, Ostmeier, Esther & Ramos Lobato, Philipp (2015). Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst. Entwicklung, Motive und rechtliche Umsetzung. IAB-Forschungsbericht Nr. 12. Nürnberg. Online verfügbar unter: http://doku.iab.de/kurzber/2016/kb0516.pdf.

Anschrift des Autors:

Ulrich Silberbach, Bundesvorsitzender, dbb beamtenbund und tarifunion, Friedrichstraße 169, 10117 Berlin

Adrian Ritz

Öffentliche Personalsysteme im Wandel – weitere Reformschritte sind notwendig

Zusammenfassung
Die öffentlichen Personalsysteme werden seit einigen Jahren in vielen Ländern reformiert. Die reformierten Personalsysteme zeichnen sich durch höhere Flexibilität als die traditionellen Modelle aus und insgesamt lässt sich eine wachsende Konvergenz im Personalmanagement öffentlicher und privater Organisationen beobachten. Der vorliegende Beitrag stellt den Wandel öffentlicher Personalsysteme dar und entwickelt fünf Thesen zum weiteren Reformbedarf, insbesondere von Laufbahnsystemen. Deren Anstellungs- und Arbeitsbedingungen gilt es weiter zu flexibilisieren und Selektions-, Entwicklungs- sowie Beförderungsstrategien sind wettbewerbsorientierter auszugestalten, damit die Arbeitsattraktivität des öffentlichen Dienstes gesteigert wird.

Schlagworte: öffentliche Personalsysteme, öffentlicher Dienst, Laufbahnsystem, Wandel, Reformen

Summary
Changing civil service systems – in need for future reforms
For the last couple of years, many countries reformed their civil service systems. The reformed civil service systems feature greater flexibility than the traditional models. Overall, public and private HR systems and HR management approaches increasingly converge. The article outlines the changes in civil service systems and develops five theses on further reform needs, in particular of career systems. In order to increase the attractiveness of future public service, employment and working conditions need to be more flexible and selection, development, and promotion strategies need to become more competitive.

Keywords: civil service systems, public service, career system, change, reforms

1 Merkmale öffentlicher Personalsysteme

Öffentliche Personalsysteme erfüllen zentrale Aufgaben in einer Gesellschaft. Sie dienen der Umsetzung des rechtsstaatlichen Rahmens für die Beschäftigung von Privatpersonen durch den Staat, legitimieren die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Staat und Privaten und sorgen dadurch für die Beachtung grundlegender Werte im Rahmen der staatlichen Aufgabenerfüllung. Sie prägen zudem die Akzeptanz des öffentlichen Personals und dessen Tätigkeit in der Gesellschaft nicht unwesentlich. In diesem Beitrag soll der künftige Reformbedarf von insbesondere laufbahnorientierten Personalsystemen zur Diskussion gestellt werden. Dabei werden einleitend die Merkmale unterschiedlicher öffentlicher Personalsysteme aufgezeigt, um anschließend den in den vergangenen Jahren stattgefundenen Wandel im öffentlichen Dienst darstellen

https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.11

zu können. Abschließend geht der Beitrag auf künftigen Reformbedarf anhand von fünf Thesen ein.[1]

Das Personalsystem öffentlicher Organisationen lässt sich u. a. anhand des quantitativen Ausmaßes des Personalkörpers sowie der qualitativen Ausprägungen spezifischer Personalprozesse und Systemmerkmale beschreiben. Die Quantität des öffentlichen Personalkörpers i. S. der Anzahl öffentlich Beschäftigter im Verhältnis zur Gesamtbeschäftigung (z. B. im Jahr 2015: Österreich 16%, Deutschland 11%, Schweiz 10% vs. Dänemark 29%, Norwegen 30%, Schweden 28%) oder auf den unterschiedlichen Staatsebenen (z. B. im Jahr 2014: auf zentralstaatlicher Ebene Österreich 16%, Deutschland 11%, Schweiz 8% vs. Griechenland 76%, Irland 90%, Türkei 91%) variiert beträchtlich innerhalb der Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und verdeutlicht damit die Bedeutung des öffentlichen Dienstes inklusive der damit verbundenen Verwaltungstraditionen (OECD, 2017). Dazu zählt insbesondere auch das Verhältnis von Beamten[2] zu Angestellten bzw. Vertragsbediensteten, das die Flexibilität des Personalsystems hochgradig mitbestimmt. Während die Schweiz keine Beamten im eigentlichen Sinne (z. B. lebenslange Anstellungsgarantie) kennt, betrug deren Anteil in Österreich 2014 rund 57% und in Deutschland rund 39% (Adamaschek & Oechsler, 2001; Deutscher Beamtenbund, 2018; Öffentlicher Dienst Österreich, 2018).

Die qualitativen Systemmerkmale werden maßgeblich durch den institutionellen Rahmen beeinflusst, vor allem in Bezug auf die Flexibilität der Beschäftigungsbedingungen und die Durchlässigkeit des Personalkörpers. Sie sind Auswirkungen spezifischer Personalpraktiken, vor allem im Rahmen der Rekrutierungs- und Beförderungsprozesse, und der damit zusammenhängenden Merkmale des Personalsystems. Über die Zeit haben entsprechende Unterschiede zu verschiedenen Typen des öffentlichen Dienstes und von Personalsystemen geführt. Die folgenden zwei Modelle charakterisieren die unterschiedlichen Rollen, welche der Staat als Arbeitgeber in den europäischen Wohlfahrtsstaaten seit dem zweiten Weltkrieg wahrnimmt (Bach & Bordogna, 2016; Demmke, Hammerschmid, & Meyer, 2007; OECD, 2005).

„*Hoheitsrechtliches Arbeitgebermodell*“: Das Arbeitsverhältnis ist ein einseitig hoheitlich durch Gesetz vom Gesetzgeber ausgestaltetes Verhältnis zwischen Staat und Arbeitnehmer, in welchem die Beamten neutral dem Staat und dem öffentlichen Interesse zu dienen haben. Begründet wird das Arbeitsverhältnis durch einen einseitigen, allenfalls mitwirkungspflichtigen Akt des Staates und nicht durch einen beidseitigen Individual- oder Kollektivarbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder den Tarifvertragsparteien wie im privaten Arbeitsrecht. Die Beamten tragen die zentrale Verantwortung, die hoheitlichen Funktionen im Namen des Staates auszuführen. Damit sie möglichst unbeeinflusst von Eigeninteressen dem öffentlichen Interesse dienen können, wird den Werten Loyalität, Vertrauen und Stabilität im Arbeitsverhältnis bzw. in den dienstrechtlichen Bedingungen höchste Priorität eingeräumt. Spezifische inhaltliche und prozessuale Aspekte charakterisieren dieses besondere Dienst- und Treueverhältnis, das entsprechend im öffentlichen und nicht im privaten Recht verankert ist. Dazu gehören Pflichten (z. B. Dienstpflicht, Weisungs- und Befolgungspflicht, Sorgfaltspflicht), aber auch Rechte und Sicherheiten (z. B. Anspruch auf Lohnerhöhung, Lohnzulagen, berufliche Weiterbildung, Kündigungsschutz) des Arbeitnehmers. Daraus ergeben sich so genannt *geschlossene Laufbahnsysteme* („career based systems“),

die durch die Dominanz lebenslanger Laufbahnen, spezifischer Einstellungskriterien und -verfahren, vergleichsweise guter Ruhestandsregelungen und an das Senioritätsprinzip (allenfalls gemischt mit Leistungsprinzip) gebundene Beförderungs- und Gehaltsanstiegspraxen, wenig Durchlässigkeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor, einheitlichen Beamtenethos, Betonung von Rechtsstaatlichkeit und Gemeinwohlorientierung geprägt sind. Damit verbunden ist zumeist ein erhöhter gesellschaftlicher Status aufgrund der formalisierten und gesicherten Arbeitsstellung.

„*Vorbildorientiertes Arbeitgebermodell*“: In diesem Modell existiert kein grundsätzlicher Unterschied betreffend die rechtlichen Grundlagen, die wesentlichen Inhalte des Arbeitsverhältnisses oder die damit verbundenen rechtlichen Verfahrenswege zwischen privater und öffentlicher Anstellung. Vor diesem Hintergrund ist die offenere Gestaltung der so genannten *Positionssysteme* („position-based systems“) zu verstehen, in denen jede neu zu besetzende Position kompetitiv besetzt werden soll, mehr Personal- und somit Erfahrungsaustausch zwischen privatem und öffentlichem Sektor stattfindet, Beurteilungs- und Beförderungsverfahren leistungsorientiert sind und die weniger stark ausgeprägte verwaltungsübergreifende Werte kennen. Trotz der gemeinsamen rechtlichen Grundlage unterscheiden sich jedoch die Arbeitsverhältnisse im privaten und öffentlichen Sektor dadurch, dass der Staat vielfach eine Vorbildrolle gegenüber dem privaten Sektor einzunehmen versucht und Elemente wie z. B. die Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeitregelungen, Sozialversicherungs- und Ruhestandsgehaltsbedingungen oder auch das Verhältnis zu den Sozialpartnern vergleichsweise gut ausgestattet sind.

Laufbahnsysteme sind stärker statusorientiert und prägen vor dem Hintergrund lebenslanger Karrieresysteme die Verwaltungskultur weniger durch von außen kommende Innovation als durch Beständigkeit. Entsprechend parallel zur Verbreitung der Rechtsstaatskultur können die kontinentaleuropäischen öffentlichen Dienste Deutschlands, Frankreichs, Österreichs oder Belgiens als laufbahnorientierte Personalsysteme gekennzeichnet werden, während insbesondere angelsächsische Länder (Großbritannien), aber auch nördlichere Nationen (z. B. die Niederlande, Dänemark, Estland, Finnland, Schweden) und die Schweiz positionsorientierte Systeme kennen.

2 Öffentliche Personalsysteme im Wandel

In den vergangenen Jahrzehnten lässt sich ein bedeutender Wandel im öffentlichen Dienst beobachten, der unter anderem zur Reduktion von Beamten gegenüber Angestellten geführt hat. Während sich in der privaten Wirtschaft im Laufe der 1970er und 1980er Jahre ein eigenständiger Zweig „Personalwesen“ herauskristallisierte, der neben betriebswirtschaftlichen Kenntnissen auch Aspekte der Psychologie und Soziologie integrierte, dominierte im öffentlichen Sektor lange Zeit die Beeinflussung des „Personenstandswesens“ durch die Rechtswissenschaften mit den Schwerpunkten der exakten Einreihung, langfristiger Anstellungen und der pflichtgemäßen Aufgabenerfüllung für den „Dienstherrn“. Dies hat sich in den vergangenen Jahren teilweise geändert, weil durch den erhöhten Handlungsspielraum zur operativen Führung des Personals in den einzelnen Dienststellen auch die Bedeutung der strategischen Führung des Personalkörpers auf Gesamtverwaltungsebene zunahm und zentrale Aspekte so genannter Laufbahnsysteme des öffentlichen Dienstes infrage gestellt werden.

Die erhöhte Bedeutung des strategischen Personalmanagements in der öffentlichen Verwaltung rührt auch daher, dass sich der gesellschaftliche und wirtschaftliche Kontext des öffentlichen Dienstes stark verändert und Anpassungsleistungen erbracht werden müssen. Der Staat tritt gegenüber seinen Stakeholdern heute nicht mehr nur als hoheitlicher Akteur auf. Die Enthierarchisierung und Rationalisierung der Gesellschaft und der dadurch abnehmende Status von Autoritäten prägen das veränderte Verhältnis zwischen Staat, Staatsangestellten, Wirtschaft und Gesellschaft. Gleichzeitig zwingen die Demografie und der Arbeitsmarktwettbewerb den öffentlichen Arbeitgeber dazu, seinem Personal zeitgemäße Arbeitsbedingungen zu bieten und als attraktiver Arbeitgeber künftigen quantitativen wie qualitativen Personalengpässen bestmöglich zu begegnen. Hinzu kommen gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen, die Diversität und Mobilität unterschiedlichster Arten befördern (z. B. zeitliche, geografische, ethnische oder funktionale Flexibilisierung der Arbeit und Arbeitnehmenden) sowie veränderte Kompetenzen in einer verstärkt digitalisierten Arbeitswelt erfordern.

Nicht zuletzt die globale Finanzkrise in den Jahren 2007/2008 hat den Wandel im öffentlichen Dienst beschleunigt (Bach & Bordogna, 2013). Die Herausforderungen der Krise und der durch die internationalen Organisationen unterstützen Änderungen (z. B. der Europäischen Union (EU), der Europäischen Zentralbank (EZB) und des Internationalen Währungsfonds (IWF)) bzw. Kürzungen öffentlicher Arbeitsverhältnisse in Griechenland, Spanien, oder Italien führten zu einer Reduktion der Arbeitsplatzsicherheit und lange etablierter Muster des öffentlichen Dienstes. Die finanzielle Schieflage war und ist bis heute eine treibende Kraft der Modernisierungen. Nichtsdestotrotz ist die Annäherung öffentlicher Dienstverhältnisse an den privaten Sektor vielerorts weniger stark erfolgt als ursprünglich angestrebt. Eine Erodierung des öffentlichen Dienstes hat nicht stattgefunden und die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes sind in den vergangenen 20 bis 30 Jahren nicht verschwunden (Raadschelders, Toonen, & van der Meer, 2015). Erstaunlicherweise zeigt gerade die Finanzkrise, dass vielerorts die einseitige Gestaltung des öffentlichen Arbeitsverhältnisses durch den Staat und die Zentralisierung wichtiger Entscheidungen bzw. die Verringerung von Handlungsspielraum in der Peripherie vorangetrieben wurde. Dies erlaubte die notwendigen Verschlankungen des öffentlichen Personalkörpers und Anpassungen an das private Arbeitsrecht rasch und einheitlich vorzunehmen, ohne jedoch die Systemunterschiede vollständig zu beseitigen. Zudem hat in dieser Zeit die Rolle und Bedeutung der Sozialpartner gegenüber dem Staat eher abgenommen, was verdeutlicht, dass der Staat es vorgezogen hat, die Modernisierung des öffentlichen Dienstes – vor allem in Zeiten finanzieller Not – selber in die Hand zu nehmen, als sie den Marktkräften zu überlassen (Bach & Bordogna, 2013).

Während insbesondere der Spardruck seit der Finanzkrise für alle Länder ähnliche Auswirkungen zur Folge hatte, sind die konkreten Reformmaßnahmen und deren Ausmaß aber nicht unwesentlich von der jeweiligen Ausgangslage, d. h. den Systemelementen vor der Reform und auch der Finanzkraft der jeweiligen Gemeinwesen, abhängig (Lodge & Hood, 2011). Folgende Reformmaßnahmen kennzeichnen die Modernisierung der öffentlichen Personalsysteme in den vergangenen Jahren (Bach & Bordogna, 2013; Brewer & Kellough, 2016; Demmke & Moilanen, 2010; Laegreid & Wise, 2015; Lodge & Hood, 2011; van der Meer, Steen, & Wille, 2015):

- *Personalabbau und Einstellungsstopps*: Insbesondere in den Folgejahren der Finanzkrise von 2007/2008 wurden weitreichende Einstellungsstopps (z. B. Österreich, Kanada, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Spanien, Portugal) verhängt und Abbaumaßnahmen zur Reduktion des öffentlichen Diensts geplant (z. B. um 23% im zentralen Civil Service Großbritanniens, 20% in Griechenland, 15% in den Niederlanden, 12% in Irland, 6% in Deutschland), wenngleich auch die geplanten Abbauziele im Nachhinein nicht immer vollständig umgesetzt wurden.
- *Gehaltskürzungen und Aussetzung Gehaltsanstieg:* Im Zuge der Finanzkrise wurde vielerorts ein Anstieg der Gehälter unterbunden (z. B. Großbritannien, Frankreich, Spanien, Italien, Luxemburg) oder es wurden Gehaltskürzungen vorgenommen, die z. T. mit Rentenkürzungen einhergingen (z. B. um 25% in Rumänien, 15% in Griechenland, 15% in Irland, 10% in Bulgarien, 5% in Spanien, 2,5% in Deutschland).
- *Dezentralisierung:* Insbesondere die Managementreformen des New Public Management haben die Befugnisse zur Festlegung von Anstellungsbedingungen weg von zentralen zu dezentralen Einheiten und zu den direkten Vorgesetzten gefördert. Gleichzeitig muss aber angefügt werden, dass solche Dezentralisierungsschritte teilweise wieder durch Zentralisierungsmaßnahmen während der Finanzkrise rückgängig gemacht wurden.
- *Abschaffung Beamtenstatus und Ersetzung von Beamten durch Angestellte*: Wie z. B. durch den Pragmatisierungsstopp in Österreich wurden vielerorts die besonderen Statute von Beamten und damit einhergehende Privilegien verringert, indem Beamtenstellen entweder nicht mehr oder aber durch vertraglich angestellte Personalkategorien ersetzt wurden.
- *Annäherung an privatrechtliche Anstellungsbedingungen*: Hierzu zählen neben dem Abbau von verbeamteten Stellen die Lockerung des Kündigungsschutzes durch weniger komplizierte Verfahrenswege, Abbau spezifischer Garantien wie Weiterbeschäftigungspflichten, zeitliche und betragsmäßige Kürzung von Abfindungszahlungen, Kürzung von Renten- und Sozialversicherungsbeiträgen oder anderweitiger Zulagen.
- *Effizienzsteigerung durch leistungsorientierte Entlohnungsanteile*: Sowohl zur Steigerung der Effizienz des Verwaltungshandelns, aber auch zur besseren Kontrolle und Steuerung wurde vielerorts auf den Einsatz von Leistungslohnanteilen gesetzt. Das Instrument konnte sich jedoch nur bedingt durchsetzen, weil die Leistungsdifferenzierung entweder zu wenig möglich ist oder zu wenig konsequent durchgeführt wird, der gehaltsmäßige Mehrbetrag entweder zu klein ist oder nicht gewährt werden kann, weil Leistungslohnanteile etwa dem ursprünglichen Automatismusdenken folgten und kaum negative Sanktionen damit verbunden sind.

Die Reformmaßnahmen haben insgesamt zu einer Konvergenz öffentlicher und privater Personalsysteme sowie Praktiken des Personalmanagements geführt und die genannten Maßnahmen führten zu einer Eingrenzung der mit den traditionellen Systemen verbundenen Problembereiche. Wenn zwar die Reformmaßnahmen vielfach beklagt werden, deren Auswirkung auf die Arbeitgeberattraktivität des Staats als negativ beurteilt wird, und im Extrem der Zusammenbruch dieses staatstragenden Systems prophezeit wird, so darf nicht vergessen werden, dass die vergangenen Reformansätze immer auch wieder von der Verwaltung selbst entwickelt und initiiert worden sind. Leistungssteigerung durch Flexibilisierung öffentlicher Personalsysteme ist auch ohne Verlust

der zugrunde liegenden Werte des öffentlichen Dienstes möglich oder wird gerade dadurch ermöglicht, dass Reformmaßnahmen mit Augenmaß und situationsadäquat initiiert werden. Gerhard Hammerschmid, Steven van de Walle, Rhys Andrews und Ahmed Mohammed Sayed Mostafa (2018) haben anhand einer europaweiten Studie rund 7.000 oberste und mittlere Führungskräfte aus öffentlichen Verwaltungen zu den Wirkungen unterschiedlicher Reformelemente auf die organisationale Leistung ihrer Organisationseinheiten befragt. Die eingeschätzte Veränderung aller vier Leistungsdimensionen (Kostenreduktion und Effizienzsteigerungen; Dienstleistungsqualität; Policy-Kohärenz und Koordination; Gleicher Zugang zu Leistungen für alle) steht in einem signifikant positiven Zusammenhang mit der wahrgenommenen Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen. Insofern kann im Personalbereich davon gesprochen werden, dass sich Staat und Verwaltung an die veränderten Kontextbedingungen anpassen und zumindest teilweise hinsichtlich zentraler Elemente des Arbeitsverhältnisses selbständig modernisiert haben. Dieser Wandel vom traditionalen in ein reformiertes Personalsystem durch zunehmenden Veränderungsdruck aufgrund von Finanzknappheit, Systemrigidität und dadurch auch schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz wird in *Tabelle 1* anhand der Veränderungen in sechs Merkmalsbereichen dargestellt.

Tabelle 1: Merkmale des Wandels vom traditionalen in ein reformiertes öffentliches Personalsystem

Ursache:	**Veränderungsdruck aufgrund Finanzknappheit, Systemrigidität und schwindender gesellschaftlicher Akzeptanz**	
Wandel betreffend:	**Traditionales Personalsystem**	→ **Reformiertes Personalsystem**
Arbeitgeberrolle und -interessen	Einseitige Staatsdominanz, Fürsorge und Vorbild Arbeitsplatzsicherheit Mitarbeiterinteressen und Wohlbefinden	Kontraktorientierte Anstellung Strategie-, Finanz- und Ergebnisorientierung Organisationsinteressen und Leistungsfähigkeit
Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung	Loyalität Langfristigkeit Paternalistisch	Qualifikations- und leistungsorientiert kalkuliert Beidseitige Kündigungsmöglichkeiten Eigenverantwortung
Anstellungsbedingungen	Standardisierung und Uniformität Vollzeitanstellung weitreichende Gleichbehandlung Entscheidungszentralisierung	Individualisierung Flexibilisierung Differenzierung Dezentralisierung
Partizipationskultur	Bottom-up Kultur breite Mitarbeiterpartizipation	Verstärkte Top-down Kultur situative Mitarbeiterpartizipation und Verantwortungsdelegation
Rolle der Gewerkschaften	Einbezug und starke Rolle der Gewerkschaften	Handlungsfreiraum zur Stärkung der strategischen Personalsteuerung
Arbeitswerte	Neutralität Korrektheit und Sorgfalt Fachexpertise und Qualifikation Gemeinwohlorientierung Effizienz und Effektivität Flexibilität und Agilität	

Quelle: Ritz & Thom (im Erscheinen).

3 Thesen zum weiteren Reformbedarf

Der Wandel öffentlicher Personalsysteme und dadurch auch der Arbeitswerte des öffentlichen Personals ist heute nicht mehr wegzudiskutieren. Er ist aus gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Sicht notwendig und gleichzeitig ist es der Staat selbst, welcher diesen Wandel zielführend gestalten und so die Vorbildswirkungen öffentlicher Arbeitsbedingungen gegenüber Gesellschaft und Wirtschaft zeitgemäß weiterentwickeln kann. Davon unmittelbar betroffen sind die Staatsbediensteten selber, die für den Wandel des öffentlichen Personalsystems und die dadurch ausgelösten Wirkungen im staatlichen Handeln in einzelnen Politikfeldern Verantwortung übernehmen müssen. Insbesondere im Kontext laufbahnorientierter Personalsysteme Westeuropas (z. B. Deutschland, Frankreich, Österreich) ist der Wandel aber nur bedingt fortgeschritten und die traditionalen Elemente des Berufsbeamtentums inklusive der dazugehörenden Rechts- und Verwaltungspraxis prägen die Verwaltungskultur zumeist noch sehr stark und behindern den Wandel vielerorts. Abschließend werden deshalb thesenartig fünf ausgewählte Stoßrichtungen formuliert, die zur weiteren Modernisierung des öffentlichen Dienstes anregen sollen.

3.1 Die Reformverantwortung liegt beim öffentlichen Dienst selbst

Der oben dargestellte, teilweise von der Politik initiierte Wandel muss letztlich von der Verwaltung selbst vorangetrieben werden. Verwaltungs- und Personalpolitik ist nicht das Steckenpferd der Politik. In einem auf Vertrauen angewiesenen demokratischen Staatswesen entsteht eben dieses Vertrauen einerseits durch politische Kontrolle, Rechenschaftsablage, klare Strukturen und Zuständigkeiten, andrerseits durch Responsivität, Eingehen auf die situativen individuellen Bedürfnisse der Stakeholder und Reaktionsfähigkeit der Akteure und des Systems. In diesem Kontext legitimiert sich der öffentliche Dienst gerade dadurch, dass er seine Reaktionsfähigkeit an einen sich verändernden Kontext laufend unter Beweis stellt und sich Beharrungs- und Erstarrungstendenzen zu widersetzen vermag. Verstärkend wirkt mangelnder Veränderungsdruck aufgrund des fehlenden Marktwettbewerbs. Insofern muss der öffentliche Dienst seine Reformbedürftigkeit erkennen und die Anpassung sein innerstes Anliegen sein. Nur so lassen sich die zentralen, systeminhärenten positiven Wirkungen öffentlicher Personalsysteme (z. B. Nachhaltigkeit und Qualität der Aufgabenerfüllung) weiterentwickeln. Die Arbeitswerte und das Rollenverständnis des Personals im öffentlichen Dienst sind von dieser Aufforderung besonders betroffen. Denn die öffentliche Verwaltung kennt eine starke institutionelle Sozialisierung, welche eine kulturelle Homogenisierung über die Zeit fördert. So ist Bürokratismus in der Verwaltung besonders stark im Personal- und Beschaffungswesen ausgeprägt. Denken wir beispielsweise an das „Juristenmonopol“ in gewissen Tätigkeitsbereichen, welches mit seinen klaren Vorstellungen von Verwaltungshandeln zu dieser kulturellen Homogenisierung beiträgt. Aufgrund der Verstetigung von Verwaltungskultur, die zu tiefer Verankerung, weiter Verbreitung und zeitlicher Persistenz der Werte und Einstellungen führt, muss die Verwaltung v. a. auf der Führungsebene eigene Reformkräfte mobilisieren, die den Wandel im Umsystem wahrnehmen und intern die Anpassungsleistungen einfordern.

3.2 Gute Verwaltungen sind geführte Verwaltungen

Zu dominante Führung wird im demokratischen Rechtsstaat kritisch betrachtet und die Entwicklungen rund um die 45. Präsidentschaft der Vereinigten Staaten veranschaulichen dies deutlich. Auf Verwaltungsebene wird das Erfordernis, Aufgaben und Projekte zielorientiert voranzubringen, aber nicht immer eingelöst, u. a. aufgrund wichtiger Verfahrensprinzipien (z. B. weitreichende Partizipationsverfahren). Gleichwohl zeigt die empirische Forschung, dass Leistungsverbesserungen maßgeblich durch gutes Managementhandeln beeinflusst werden. Beispielweise kommen Kenneth J. Meier und Laurence J. O'Toole (2002) aufgrund ihres umfassenden Forschungsprogramms der Schulen im Staat Texas zum Schluss, dass „management matters". Die Studien zeigen, dass rund 20% der Leistungsergebnisse letztlich auf die Qualität der Führung zurückgeführt werden können. George A. Boyne (2003) kommt in einer Meta-Analyse verwaltungswissenschaftlicher Studien zu einem ähnlichen Ergebnis. Oder in anderem Kontext weist O'Toole (2000) auf die Bedeutung des Managements in Netzwerkstrukturen hin, deren komplexe Interaktionsprozesse professionelles Managementhandeln nicht überflüssig, sondern besonders erforderlich machen. David Wüest-Rudin, Adrian Ritz, Urs Bolz und Nadine Berger (2017) analysieren in ihrer Studie große Leistungsunterschiede zwischen staatlichen Schulzahnkliniken, deren Ursache maßgeblich auf die Managementqualität zurückgeführt werden kann. Insofern gibt es auch unterschiedliche Haltungen und Verhaltensweisen öffentlicher Angestellter: Jene, die *im* System arbeiten, und jene, die *am* System arbeiten. Letztere wollen das System verändern und entwickeln. Sie sind intrinsisch motiviert, sektor- oder privilegienorientiert, nicht primär privilegienorientiert, konstruktiv unzufrieden anstatt resignativ zufrieden und sie stören sich am Bürokratismus, vernetzen sich stärker gegen außen, suchen den interdisziplinären Austausch und bilden sich laufend weiter. Sie können daher etwas zugespitzt als „unternehmerische Bürokraten" bezeichnet werden, deren Führungsverhalten nahe an das Konzept der „Public Leadership" kommt. Nebst bekannten Eigenschaften und Verhaltensweisen aus der allgemeinen Führungstheorie wie z. B. der Fähigkeit, Organisationsveränderungen initiieren und implementieren zu können, existieren spezifische Anforderungen an Führungskräfte in öffentlichen Organisationen, die auf das institutionelle Umfeld zurückgeführt werden können. Dazu gehören ein ausgeprägtes Institutionenverständnis, Gemeinwohlorientierung, Integritätsansprüche, pragmatische Sach- und Lösungsorientierung sowie ein besonderes Verständnis für die öffentliche Kommunikation und Argumentation (Ritz, 2019). Diese Merkmale unternehmerischer Bürokraten sind wichtig für die gut geführte und anpassungsfähige Verwaltung.

3.3 Kulturwandel gelingt mittels Strukturwandel und Flexibilisierung des Dienstrechts

Verwaltungen sind monopolartig organisiert – sowohl gegen außen (Hoheitsgebiet) als auch gegen innen (Ressortzuständigkeit). So genannte „Silostrukturen" kennzeichnen nicht selten die Organisationsstrukturen und -kulturen; hohe Ministerialtürme, dazwischen kaum überwindbare Gräben. Sie fördern leistungs-, service- und innovationshemmende Verwaltungskulturen. Um die damit verbundenen Werte und Einstellungen zu verändern, braucht es tägliche Führungsarbeit und gezielte Führungskommunikati-

on. Sie hat das Potential, Kulturen aufzuweichen und zu beeinflussen. Doch nicht immer gelingt dies. Sei es aufgrund des Unvermögens der Führungskräfte oder dem Widerstand gegen Neuerungen. Widerstand hat dabei viele Ursachen und ist selten unbegründet. Seien es Motivations-, Qualifikations- oder Informationsdefizite, sie gilt es zu orten und gezielt anzugehen.

Doch wenn Personen aufgrund ihrer gesicherten Funktion nicht bereit sind, sich weiterzuentwickeln oder zu verändern, dann bedarf es auch struktureller Änderungen bis hin zu Entlassungen. Strukturelle Änderungen sind grundsätzlich ein wichtiger Ansatzpunkt für Kulturwandel in Organisationen. Zu oft wird versucht, über die Änderungen von Einstellungen einen Kulturwandel herbeizuführen. Dabei wird jedoch verkannt, dass sich Einstellungsänderungen vielfach erst durch eigens erfahrene Verhaltensänderungen ergeben. Strukturelle Änderungen können dies beschleunigen. So wurde in einer schweizerischen Großverwaltung ein klassischer Arbeitsplatztausch eingeführt, jedoch auf Ebene der Geschäftsleitung (Weissleder, 2015). Die Geschäftsleitungsmitglieder haben für mehrere Wochen den Arbeitsplatz und die Aufgaben eines Kollegen an einem anderen Ort eingenommen. Dieser Strukturwandel führte zu neuen Einsichten in die anderen Geschäftsbereiche und ließ Schnittstellenprobleme aus ganz neuer Perspektive erkennen. Vielmehr wurde aber eine neue Vertrauens- und Zusammenarbeitskultur gefördert, weil man sich plötzlich nicht mehr voneinander in den Silos verbergen konnte. Jeder erkannte rasch die Stärken und Schwächen des Kollegen in dessen Arbeitsbereich sowie aufgrund des Austauschs mit dessen Arbeitsumfeld. Der Arbeitsplatztausch war die Strukturänderung, daraufhin folgten Verhaltensanpassungen im neuen Kontext, die schließlich zu Einstellungsänderungen führten.

Eine Flexibilisierung des Dienstrechts ermöglicht solche strukturellen Änderungen, sie fördert zudem auch den Austausch, die Zusammenarbeit und Innovation. Denn vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Arbeiten zu Gruppenentscheidungstheorien und zur Diversitätsforschung ist bekannt, dass verschiedene Sichtweisen eine bessere Informationsnutzung erlauben, die Kreativität bei der Lösungssuche steigern und zu besseren Lösungen beitragen. Die Flexibilisierung des Dienstrechts bringt zudem eine Loslösung von primär fachlich orientierten Laufbahnprinzipien hin zu einer verstärkt führungs- und leistungsorientierten Nachfolgeplanung mit sich. Der dadurch ausgelöste Wettbewerb zwischen verwaltungsinternen und auch -externen Kandidaten bei der Personalgewinnung ist entscheidend für den Kulturwandel. Ebenso gilt es, das Verständnis der Personalförderung breiter zu fassen, nicht nur innerhalb des Verwaltungssystems. Eine erhöhte Durchlässigkeit zwischen dem öffentlichen und privaten Arbeitsmarkt führt dazu, dass gute Verwaltungsmitarbeiter über die Verwaltung und über die eigene Behörde hinweg befördert werden. Sei es in die Privatwirtschaft, sei es zu anderen Behörden hin. Das generiert letztendlich wieder Nachfrage von Stellenbewerbern, weil die Verwaltung so ihre Mitarbeitenden arbeitsmarktfähig hält und ihre Reputation als zeitgemäßer Arbeitgeber stärken kann.

3.4 Neue Kompetenzen durch Lockerung verengter Ausbildungs- und Selektionsprozesse

Der sich merklich verändernde Kontext aufgrund der Digitalisierung ist relevant für die Reformierung von Verwaltungen und des öffentlichen Dienstes. Es gilt die Herausfor-

derungen und Chancen der hinter diesem Wandel stehenden technologischen Möglichkeiten rechtzeitig zu erkennen und zu nutzen. Denn die intelligente Verknüpfung von Daten aus einer Vielzahl von Quellen ermöglicht Informationen so zu verarbeiten, dass die Entscheidungsfindung besser wird. Im Sicherheitsbereich beispielsweise werden Brennpunkte optimal überwacht, bei der Verkehrssteuerung reagieren Verkehrsleitsysteme zeitnah auf das Verkehrsaufkommen, bei der Abfallbewirtschaftung werden Sammelstellen nur bei Bedarf geleert, in der Gesundheitsversorgung helfen Patientendaten Therapien zu verbessern usw.

Diese Entwicklungsschritte gehen maßgeblich auf die starke Verbreitung der Informations- und Kommunikationstechnologien zurück, die von den drei Elementen der Digitalisierung (im Kern: Umwandlung, Erfassung und Speicherung von Daten bzw. Informationen), der Automatisierung (regelbasierte Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Informationen) und der Vernetzung (zeit- und raumübergreifende Vernetzung und Verfügbarmachung von Informationen) geprägt sind. Mit dem Technologiewandel ändern sich auch die Anforderungen an die Arbeitnehmenden. Aufgrund des Automatisierungspotenzials werden v. a. das mittlere Qualifikationsniveau, Routinetätigkeiten und Büroarbeiten betroffen sein bzw. solche Berufsbilder verdrängt werden. Die digitale Transformation begünstigt aufgrund des erforderlichen Know-hows vor allem hochqualifizierte Berufe und Berufe für Niedrigqualifizierte, die Interaktionen voraussetzen, sind weniger gut substituierbar (Koellreuter & Vaterlaus, 2015). Berufsbilder mittlerer Qualifikationsstufen und auch Routinetätigkeiten gibt es in den Büros öffentlicher Verwaltungen viele. Hier muss sich die Verwaltung rasch und flexibel an die Veränderungen anpassen können. Es werden aber auch neue Berufe, Kompetenzen und Arbeitsformen geschaffen, um welche sich die Verwaltung bemühen muss, wenn sie ihre Leistungsprozesse neu ausrichten will. Die Lockerung verengter Ausbildungs-, Selektions-, Beförderungs- und Fortbildungsstrategien unterstützt diese Anpassungsprozesse. Die Durchlässigkeit zwischen Berufsfeldern und zwischen Laufbahnpfaden gilt es zu erhöhen. Monopollaufbahnen und Monopolberufe können sich sehr zum Nachteil von Arbeitgeber und Arbeitnehmer auswirken, weil letztlich die Durchmischung des Personalkörpers mit anders ausgebildeten Personen zu kurz kommt und ein Wechsel des Personals aufgrund der tiefen Arbeitsmarktfähigkeit sowie des einmal eingegangen psychologischen Kontrakts, der berufliche Sicherheit gegen Loyalität als Kontraktgegenstand sieht, praktisch unmöglich gemacht wird. Neue Kompetenzen sind im Zeitalter der Digitalisierung in öffentlichen Verwaltungen aber dringend notwendig und diese gilt es vermehrt im gesamtwirtschaftlichen Bildungs- und Arbeitsmarkt zu beschaffen, um mit der Veränderungsgeschwindigkeit mithalten zu können.

3.5 Die Verwaltung ist ein attraktiver Arbeitgeber – aber nicht für alle

Wie oben angesprochen wird eine Veränderung des psychologischen Kontrakts im Arbeitsverhältnis beobachtet. Früher war das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nebst den Bedingungen im formalen Arbeitsvertrag maßgeblich durch den Austausch von Loyalität gegen Arbeitsplatzsicherheit geprägt. Heute wird insbesondere bei jüngeren Nachwuchskräften beobachtet, dass sie vom Arbeitgeber qualifizierende Herausforderungen bei der Arbeit und Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten bekommen. Denn dadurch lässt sich der individuelle Arbeitsmarktwert steigern. Im Gegenzug ist man bereit, sich mit vollem Engagement und größtmöglicher Flexibilität für

bessere Problemlösungen einzusetzen. Da der Arbeitsplatzverlust zunehmend Realität in öffentlichen Verwaltungen wird, beginnt sich der implizite Kontrakt zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer auch da zu ändern. Gleichzeitig muss aber erwähnt werden, dass Studien eine Diskrepanz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer betreffend der wahrgenommenen Wichtigkeit von Arbeitswerten aufzeigen. So berichten Towers und Watson (2014), dass sowohl bezüglich der Faktoren, die Unternehmen attraktiv machen als auch jener Faktoren, die Mitarbeitenden an eine Organisation binden, die Wichtigkeit der Arbeitsplatzsicherheit von den Mitarbeitenden klar höher als von den Arbeitgebern eingeschätzt wird. Gehalt und Arbeitsplatzsicherheit sind zwei zentrale Motivationsfaktoren für Mitarbeitende, unabhängig in welchem Sektor diese arbeiten. Wichtig ist ebenfalls die Erkenntnis, dass die öffentliche Verwaltung für hochqualifizierte, karriere- und innovationsorientierte Jungtalente nicht Arbeitgeber erster Wahl ist (Ritz & Waldner, 2011). Etwas pauschalisiert lässt sich sagen, die öffentliche Verwaltung ist eher Top-Arbeitgeber für das „Mittelalter" und die weniger „Karriereorientierten". Erstere sind Stellensuchende, die z. B. aufgrund ihrer Berufserfahrung genauer wissen, wofür sie sich in der verbleibenden beruflichen Zukunft einsetzen wollen und aufgrund privater Verpflichtungen auch stärker ortsgebunden sind. Zweitere sind jene, die nicht eine internationale Laufbahn anstreben und generell berechenbare Arbeitsbedingungen sowie eine stabile Laufbahnperspektive innerhalb einer Organisation dem Karriereaufstieg durch gezielte Jobwechsel vorziehen.

Dennoch gilt es auch für die öffentliche Verwaltung, potenzielle Arbeitnehmende aus jungen Generationen anzuziehen, damit die bestehende Überalterung der Belegschaft auch in den kommenden Jahren eher eingedämmt als ausgeweitet wird. Auch wenn heute von vielen Personalberatungsfirmen gewarnt wird, dass die neuen Generationen der 1990er und 2000er Jahre vollständig anders seien als die vorangegangenen, zeigt die Generationenforschung, dass sich jüngere Generationen bezüglich grundlegender Arbeitswerte (z. B. Altruismus versus Egoismus, Arbeitszufriedenheit, Engagement) nicht von früheren Generationen unterscheiden (Costanza, Badger, Fraser, Severt, & Gade, 2012; Roberts, Edmonds, & Grijalva, 2010). Trotzdem gibt es Unterschiede: Generationen wachsen in anderen Kontexten auf und können in der Arbeitswelt primär aufgrund ihrer gemachten Erfahrungen und erlernten Qualifikationen produktiv werden. Hier gilt es auch in der Verwaltung, z. B. im Rahmen der Führungskommunikation, den veränderten Kommunikationsgewohnheiten oder Anforderungen an mobiles, eigenverantwortliches Arbeiten und den selbstverständlichen Wissensaustausch über Organisationsgrenzen und Hierarchien hinweg Rechnung zu tragen.

Insofern sind die Strategien der Arbeitgeberattraktivität anzupassen. Erstens ist die Angleichung von Einstellungs- und Arbeitsbedingungen gegenüber dem privaten Sektor ein Weg, die Arbeitgeberattraktivität zu steigern. Dazu gehört die Flexibilität und Mobilität der Arbeitsbedingungen, aber auch die Gehaltserhöhung in spezifischen Führungs- und Fachfunktionen, wo die Arbeitsnachfrage zu klein ist. Da diesbezüglich dem öffentlichen Arbeitgeber aufgrund von Gleichbehandlungserfordernissen und beschränkten Ressourcen Grenzen gesetzt sind, gilt die Anreiztrilogie „Glory, Fun and Money" kaum. Eher lohnt es sich, auf „Glory, Purpose and Money" zu setzen. Wertschätzung ist in jedem Fall ein zentraler Motivator und sind Gehaltsstrukturen nicht mehr kompetitiv, wirkt sich das nachhaltig nachteilig aus. Weil Gehaltserhöhungen aber nur beschränkt möglich sind, werden sogenannte „Public Service"-Motive zentral für die Personalbeschaffung durch die öffentliche Verwaltung. Die Arbeitgeberattrakti-

vität öffentlicher Verwaltungen ist höher bei Stellensuchenden, die über eine erhöhte Motivation für den öffentlichen Dienst verfügen und gleichzeitig sind deren Gehaltserwartungen tiefer als bei stärker extrinsisch motivierten Personen (Ritz & Waldner, 2011). In dieser Hinsicht existiert noch großes Potenzial, um den serviceorientierten (und nicht sektororientierten) Motiven in spezifischen Instrumenten der Personalgewinnung besser Rechnung zu tragen.

4 Fazit

Der öffentliche Dienst wandelt sich und nähert sich vielerorts den privatwirtschaftlichen Arbeitsbedingungen und arbeitsrechtlichen Voraussetzungen an. Trotzdem haben die durch das New Public Management beeinflussten Reformen und die seit der Finanzkrise eingeleiteten Modernisierungsschritte nicht zum teilweise befürchteten Zerfall des öffentlichen Dienstes und der damit verbundenen Arbeitswerte geführt. Insbesondere in laufbahnorientierten Personalsystemen wie z. B. in Deutschland, Frankreich oder Österreich sind noch viele traditionale Elemente vorhanden, die weitere Reformschritte notwendig machen. Ansatzpunkte bieten sich in drei Themenfeldern: Erstens sind die *Anstellungs- und Arbeitsbedingungen* so zu flexibilisieren, dass mehr Durchlässigkeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor sowie zwischen Funktionsbereichen und Hierarchien möglich wird und den Wandel unnötig behinderndes Sektor- wie Sicherheitsdenken abgebaut wird. Zweitens sind die *Selektions- und Beförderungsstrategien* zu überdenken. Das wettbewerbsorientierte Leistungsprinzip muss sowohl bei der Personalselektion als auch für die Nachfolgeplanung prioritär sein. Dies wird durch eine Öffnung klassischer Laufbahnprinzipien unterstützt, was wiederum die Arbeitgeberattraktivität der Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt erhöht. Und drittens ist die *Personal- und Kulturentwicklung* betroffen: Aus- und Weiterbildungspfade sind offener zu gestalten und die managementorientierte Führungskräfteentwicklung ist mit Nachdruck zu verfolgen, insbesondere dort, wo die fachliche wie kulturelle Homogenisierung zum Nachteil einer Verwaltungsmodernisierung bereits weit fortgeschritten ist. Schließlich gilt es, den Kulturwandel zur responsiven und anpassungsfähigen Verwaltung durch vermehrten Austausch von Wissen und Kompetenzen verwaltungsintern, aber insbesondere auch mit verwaltungsexternen Akteuren zu fördern. Der öffentliche Dienst ist ein attraktiver Arbeitgeber, jedoch nicht für alle Zielgruppen in gleichem Ausmaß. Wenn es gelingt, mehr „serviceorientierte und unternehmerische Bürokraten" für die Verwaltungsarbeit zu gewinnen sowie zu halten, die den Handlungsspielraum nutzen und sich auch vor Widerständen nicht scheuen, dann steht es um die weitere Modernisierung des öffentlichen Dienstes nicht schlecht.

Anmerkungen

1 Der vorliegende Text stellt eine erweiterte Fassung des Vortrags des Autors am dms-Symposium vom 16. November 2018 in Berlin dar. Die Kapitel zwei und drei widmen sich dabei den öffentlichen Personalsystemen und deren Wandel. Sie basieren maßgeblich auf Adrian Ritz und Norbert Thom (im Erscheinen).

2 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

Literatur

Adamaschek, Bernd, & Oechsler, Walter A. (2001). *Leistungsabhängige Bezahlung im öffentlichen Dienst* (2. Aufl.). Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Bach, Stephen, & Bordogna, Lorenzo. (2013). Reframing public service employment relations: The impact of economic crisis and the new EU economic governance. *European Journal of Industrial Relations*, 19(4), 279-294. https://doi.org/10.1177/0959680113505031

Bach, Stephen, & Bordogna, Lorenzo. (2016). Emerging from the crisis: The transformation of public sector employment relations? In Stephen Bach & Lorenzo Bordogna (Eds.), *Routledge critical studies in public management: Vol. 26. Public service management and employment relations in Europe: Emerging from the crisis* (pp. 1-28). New York, London: Routledge.

Boyne, George A. (2003). Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. Journal of Public Administration Research and Theory, 13(3), 367-394. https://doi.org/10.1093/jopart/mug027

Brewer, Gene A., & Kellough, Edward J. (2016). Administrative values and public personnel management: Reflections on Civil Service Reform. Public Personnel Management, 45(2), 171-189. https://doi.org/10.1177/0091026016644626

Costanza, David P., Badger, Jessica M., Fraser, Rebecca L., Severt, Jamie B., & Gade, Paul A. (2012). Generational differences in work-related attitudes: A meta-analysis. *Journal of Business & Psychology*, 27(4), 375-394.

Deutscher Beamtenbund. (2018). *Zahlen, Daten, Fakten 2018*. Hrsg. v. Bundesleitung des dbb beamtenbund und tarifunion. Berlin: dbb verlag gmbh. Retrieved from https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2018/zdf_2018.pdf

Demmke, Christoph, Hammerschmid, Gerhard, & Meyer, Renate. (2007). *Dezentralisierung und Verantwortlichkeit als Schwerpunkt der Modernisierung der öffentlichen Verwaltung – Herausforderungen und Folgen für das Personal Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

Demmke, Christoph, & Moilanen, Timo. (2010). *Civil services in the EU of 27: Reform outcomes and the future of the civil service*. Frankfurt, M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, NY, Oxford, Wien: Lang.

Hammerschmid, Gerhard, van de Walle, Steven, Andrews, Rhys, & Mostafa, Ahmed M. S. (2018). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences. Advance online publication*. https://doi.org/10.1177/0020852317751632

Koellreuter, Christoph, & Vaterlaus, Stephan. (2015). *Arbeitsmarkt und Digitalisierung: Chance oder Risiko für die Schweiz?: Ergebnisse einer Metastudie*. Retrieved from https://www.arbeitgeber.ch/files/2017/06/CH2048_Vortrag_Schweizerischer_Arbeitgebertag_2017_06_22-2-auf-1-d.pdf

Laegreid, Per, & Wise, Lois R. (2015). Transitions in civil service systems: Robustness and flexibility in human resource management. In van der Meer, Frits M., Jos C. N. Raadschelders, & Theo A. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2nd ed., pp. 203-222). Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.

Lodge, Martin, & Hood, Christopher. (2011). Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD Countries. *Governance*, 25(1), 79-101. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01557.x

Meier, Kenneth J., & O'Toole Jr., Laurence J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management* (1986-1998), 21(4), 629-643. https://doi.org/10.1002/pam.10078

OECD. (2005). *Modernising government: The way forward*. Paris: OECD.

OECD. (2017). *Government at a glance*. Paris: OECD.

Öffentlicher Dienst Österreich. (2018). *Beamtinnen und Beamte, Vertragsbedienstete*. Online: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/bundespersonal/bedienstete/index.html, Download am 21.02.2018.

O'Toole Jr., Laurence J. (2000). Different public managements? Implications of structural context in hierarchy and networks. In Jeffrey L. Brudney, Hal G. Rainey, & Laurence J. O'Toole Jr. (Eds.), *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice* (pp. 19-32). Washington D. C.: Georgetown University Press.

Raadschelders, Jos C. N., Toonen, Theo A., & van der Meer, Frits M. (2015). Civil service systems and the challenges of the 21st century. In van der Meer, Frits M., Jos C. N. Raadschelders, & Theo A. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2nd ed., pp. 1-14). Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.

Ritz, Adrian. (2019). Führung im öffentlichen Sektor. In Christoph Reichard, Sylvia Veit, & Göttrik Wewer (Eds.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (1-13). Wiesbaden: Springer.

Ritz, Adrian, & Thom, Norbert. (im Erscheinen). *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6. vollst. überarb. und erw. Aufl.). Wiesbaden: Gabler.

Ritz, Adrian, & Waldner, Christian. (2011). Competing for future Leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants. *Review of Public Personnel Administration*, 31(3), 291-316.

Roberts, Brent W., Edmonds, Grant, & Grijalva, Emily. (2010). It is developmental me, not generation me: Developmental changes are more important than generational changes in narcissism—Commentary on Trzesniewski & Donnellan (2010). *Perspectives on Psychological Science*, 5(1), 97-102.

Towers & Watson. (2014). *Global workfroce study: At a glance*. Retrieved from https://www.towerswatson.com/assets/jls/2014_global_workforce_study_at_a_glance_emea.pdf

Van der Meer, Frits M., Steen, Trui, & Wille, Anchrit. (2015). Civil service systems in Western Europe: A comparative analysis. In van der Meer, Frits M., Jos C. N. Raadschelders, & Theo A. Toonen (Eds.), *Comparative civil service systems in the 21st century* (2nd ed., pp. 38-56). Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.

Weissleder, Martin. (2015). *Projekt „Bien Vue": Dossier für den Innovationswettbewerb „Excellence publique 2015"*. Bern: Eidg. Zollverwaltung. Retrieved from http://www.sgvw.ch/wp-content/uploads/2015/08/15_Projekt_Bien-vu__EZV_Einreichungsdossier_MN%CC%83rz-2015EP.pdf

Wüest-Rudin, David, Ritz, Adrian, Bolz, Urs, & Berger, Nadine. (2017). *Organisationsüberprüfung des Schulzahnmedizinischen Dienstes (SZMD) der Stadt Bern*: Schriftenreihe Nr. 66 des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern. Bern: KPM-Verlag.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Adrian Ritz, Professor für Public Management, Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management, Schanzeneckstrasse 1, CH-3001 Bern
E-Mail: adrian.ritz@kpm.unibe.ch

Detlef Placzek

Management der Flüchtlingskrise in Rheinland-Pfalz

„9 Uhr, Evian. Vom Genfer See aus lässt Peter Altmaier über das Lagezentrum im Kanzleramt eine Telefonkonferenz mit den Chefs der Staatskanzleien der 16 Bundesländer organisieren. Er teilt ihnen mit, was die Kanzlerin in der Nacht entschieden hat. Und fordert sie auf, bei der Unterbringung der Flüchtlinge zu helfen. Manche Teilnehmer fühlen sich überrumpelt, reagieren genervt. Einer fragt: Mit wie vielen Flüchtlingen ist zu rechnen? Niemand weiß das. Merkel hatte in der Nacht von 7.000 Menschen gesprochen. Einer stellt die Frage: Was, wenn es 15.000 sind? Keiner hat eine Antwort. Nichts ist vorbereitet, es gibt keine Erfahrungswerte. Niemand hat so etwas schon erlebt." (Blume et al., 2016) Als es um die Entscheidung über die Grenzöffnung ging, hat die Bundeskanzlerin offenbar vergeblich versucht, Herrn Seehofer zu erreichen. Die einen behaupten, er habe nicht abgenommen, andere meinen, er hatte sein Telefon ausgeschaltet. Ganz ähnlich irritierend wie in der Bund-Länder-Konferenz stellte sich die Situation auch auf meiner Ebene dar, der ich mit der konkreten Umsetzung dieser Entscheidung in Rheinland-Pfalz betraut war. Das Krisenmanagement wirkte im Verlauf und wirkt auch im Nachhinein manchmal noch wie ein Film. Zeit zum Nachdenken gab es nicht.

Als das Problem der Flüchtlingsaufnahme aufkam, war ich Vizepräsident des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung und hatte bis dato mit diesem Thema überhaupt nichts zu tun gehabt. Für die Aufnahme der Flüchtlinge ist in Rheinland-Pfalz auch nicht das Landesamt zuständig, sondern eine Nachfolgebehörde der Bezirksregierung, die Aufsichts- und Dienstleistungsbehörde. Allerdings ist es zuständig für die Thematik der unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA), wie beispielweise die medizinische Altersfeststellung. Auf Beschluss des Ministerrates habe ich dann von September 2015 bis Mai 2016 den Führungsstab Flüchtlingshilfe der Landesregierung geleitet. Heute bin ich Präsident einer oberen Landesbehörde in Rheinland-Pfalz mit Zuständigkeiten für diverse Lebenslagen und einem jährlichen Budget von rund 4 Mrd. Euro, das sich im Wesentlichen aus Transfermitteln und etwa 63 Mio. Euro an Personal- und Verwaltungskosten zusammensetzt. Seit August 2018 bin ich zudem Opferbeauftragter der Landesregierung Rheinland-Pfalz und zuständig für den Bereich der Großschadensereignisse, also Attentate, große Unglücke und Katastrophen, darunter auch Naturkatastrophen.

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12. Jg., Heft 1/2019, S. 190-193
https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.12

Wie bin ich zu dieser Aufgabe als Leiter des Führungsstabs Flüchtlingshilfe gekommen? An einem Tag Anfang September um 11.30 Uhr bekam ich einen Anruf des Chefs der Staatskanzlei, der mich gefragt hat, ob ich diese Aufgabe übernehmen würde. Bislang hatte ich, wie erwähnt, mit dem Thema keine Berührungspunkte gehabt und wusste auch nicht, wie ich da hätte vorgehen sollen. Er erwiderte, es werde niemand vom Fach gesucht, sondern jemand, der erst handelt und dann fragt, ob das Geld da ist. Das erwies sich später auch als wesentlich für den Job. Zu dem Zeitpunkt wusste ich jedoch nicht, worauf ich mich da einlasse. Später erst habe ich dann festgestellt, dass mich der Ministerrat bereits um 9 Uhr in das Amt berufen hatte. Die Frage war also eher rhetorischer Natur. Am 8. September 2015 habe ich dann die Verantwortung für diese Aufgabe übernommen. Der 4., 5. und 6. September 2015 waren ja entscheidende Momente in der Bundesrepublik gewesen. Die Stabsstelle war gleichzeitig Besondere Aufbauorganisation (BAO) des Landes Rheinland-Pfalz, so wie es auch bei der Polizei bei Großschadenslagen üblich ist, eine BAO zu benennen. Mir wurden zwei Abteilungsleiter aus den Ministerien und der Leiter der Entwicklungsagentur in Rheinland-Pfalz zur Verfügung gestellt.

Als Ausgangspunkt für diesen Praxisbericht möchte ich kurz anekdotisch eine alltägliche Herausforderung des Krisenmanagements schildern: Es ist Samstag um 23.45 Uhr. Es war ein schöner Tag, den ich mit meiner Frau verbracht habe, ich habe vielleicht etwas Wein getrunken, und plötzlich klingelt das Telefon. Da ich als BAO benannt wurde, ruft mich die bayerische Verteilstelle an. „Mach dich mal drauf gefasst: In fünf Stunden bringen wir dir 300 Flüchtlinge. Du musst uns nur sagen, wo die hinsollen." Keine Ahnung. Da bin ich mir der Aufgabe wirklich bewusst geworden. Ich wusste auch nicht, wen ich fragen sollte. Ich habe dann in der, so dachte ich zumindest, zuständigen Stelle angerufen. Der Zuständige in der Erstaufnahmeeinrichtung war im Urlaub und der Leiter konnte mir auch keine Antwort geben. Die Aufnahmeeinrichtungen waren zu diesem Zeitpunkt schon voll. Es ist mir nach diversen Telefonaten nicht möglich gewesen, jemanden zu finden, der von behördlicher Seite zuständig war und der mir sagen konnte, wo diese 300 Leute untergebracht werden sollten. Da ich in Mainz arbeitete, erinnerte ich mich daran, dass die Feuerwehr neu gebaut wurde und das alte Gebäude noch leer stand. Also habe ich den Oberbürgermeister der Stadt Mainz angerufen und ihn gebeten, das Gebäude zur Verfügung zu stellen. Er hielt dies für keine gute Idee, hat mir aber alternativ innerhalb einer Stunde eine Turnhalle organisiert. Ich musste ihm versprechen, dass die Flüchtlinge in drei Tagen wieder draußen sind. Auch oder gerade in Krisenzeiten ist es im Hinblick auf Verlässlichkeit wichtig, solche Versprechen einzuhalten.

Wie gestaltete sich das Krisenmanagement in der Praxis? Ich habe mir aus meiner Behörde zunächst drei Kolleginnen zur Seite genommen. Wir nutzten die Räumlichkeiten des Katastrophenzentrums im Umweltministerium, das wie ein Katastrophenbüro aufgebaut ist: Mit Fernsehen und Bildschirmen, alle in einem Raum, so wie man das auch zuweilen im Fernsehen sieht. Wir haben bestens kommunizieren können während dieser Zeit, aber wir kannten weder Beginn noch Ende unserer täglichen Arbeitszeit. Wir wussten nicht, was auf uns zukommt; zunächst einmal haben wir erste Hilfe geleistet. Ganz wesentlich war hier die Mithilfe der Zivilgesellschaft: Des Roten Kreuzes, des Technischen Hilfswerks, der Kirchen, des Arbeiter-Samariter-Bundes und dergleichen. Ohne sie wäre die Situation nicht zu bewältigen gewesen.

Für die Organisation der Aufnahme habe ich veranlasst, dass zusätzliche Strukturen mit aufgebaut werden, die in der konkreten Krisensituation notwendig waren. So wurde z. B. ein zweites Katastrophenzentrum bei der Landesfeuerwehr eingerichtet, das bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion angegliedert ist und sehr ähnlich aufgestellt ist. Die Kapazitäten wurden von einer Teilzeitbeschäftigung auf vier Vollzeitstellen aufgestockt. Wir haben das, was der Kollege sozusagen nebenbei machen sollte, später mit vier Leuten an sieben Tagen vierundzwanzig Stunden gemacht. Es klingelte immer das Telefon, es musste immer etwas organisiert werden, von Bussen über Betten bis hin zu Zahnpasta und Zahnbürsten. Zunächst gab es jedoch wenig Verständnis für die Notwendigkeit dieser Aufstockung.

Wir haben bis Mai 2016 ausnahmslos jeden Tag zur selben Zeit eine Telefonkonferenz geführt. Viele, mich eingeschlossen, hatten während dieser Zeit keinen einzigen freien Tag. Auch beim Bundesinnenministerium gab es regelmäßig Telefonkonferenzen und einmal wöchentlich die Bund-Länder-Konferenz.

Die Aufgaben der Stabsstelle umfassten im Wesentlichen die folgenden beiden Bereiche: (1) Die Unterbringung an sich und (2) die Registrierung in den Einrichtungen und für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Der Auftrag der Ministerpräsidentin lautete: „Keine Obdachlosigkeit“. Zudem wurde sichergestellt, dass im Winter keine Zelte mehr bezogen wurden. Zwischendurch war in der öffentlichen Debatte der Vorwurf aufgekommen, dass niemand mehr wisse, wer eigentlich im Land sei. Auch in Rheinland-Pfalz berichtete jeder von unterschiedlichen Zahlen. Daher haben wir täglich um 9 Uhr ein einheitliches Datenblatt ausgegeben. Dabei spielte es praktisch keine Rolle, ob es letztlich 48.000 oder 47.500 waren, aber die zuvor widersprüchlichen Aussagen hatten für Unsicherheit in der Politik, insbesondere bei der Opposition, und auch in der Öffentlichkeit gesorgt.

Auch für uns stellte sich die Frage: Haben wir noch den Überblick? Oder haben wir Chaos? Für Rheinland-Pfalz kann ich sagen, dass wir den Überblick nicht verloren haben. Und darüber bin ich auch im Nachhinein noch sehr stolz. Alle Beteiligten standen rund um die Uhr zur Verfügung und wussten, wo was ist. Das heißt nicht, dass alles schon geregelt war. Vieles musste geregelt werden, aber – und das war die Hauptsache – wir *wussten*, dass es geregelt werden musste.

Wir haben zusätzliche Plätze geschaffen von 3.500 im Jahr 2015 auf 16.000 in 2016. Wir haben später keine Einrichtungen unter 1.000 Betten mehr bezogen, weil die Schaffung großer Einrichtungen genauso lange dauert wie die kleiner. Dadurch fanden auf dem Land viele einen Abnehmer für ihre alten Hallen, die sonst lange unattraktiv gewesen waren. Die Eigentümer und das Land Rheinland-Pfalz haben sich zu horrenden Mieten über mehrere Jahre vertraglich verpflichtet. Die Hallen mussten noch umgebaut werden (und werden jetzt wieder zurückgebaut). Außerdem mussten Betten und sonstige Artikel beschafft werden. Alles wurde dementsprechend wesentlich teurer. Über öffentliche Ausschreibungen machte sich niemand mehr Gedanken. Das hätte erstens zeitlich nicht funktioniert, zweitens gab es gar nicht so ein großes Angebot. Es wurde ohne Ausschreibung alles angenommen, was offeriert wurde. Man hat selbst Betten, die in einem Bunker von Stuttgart 21 gelagert waren, abmontiert, geradezu herausgesägt, weil sie fest mit der Decke verbunden waren, und am Sonntag mit LKW nach Trier gebracht. Die einzige Schwierigkeit bestand darin, dass der LKW unterwegs anhalten musste, weil er am Sonntag eigentlich nicht weiterfahren durfte, aber das Problem ist relativ schnell gelöst worden.

Ein entscheidender Kontextfaktor waren die anstehenden Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, bei denen das Thema politisch instrumentalisiert wurde. Deshalb war mit allen Ressorts, dem Innenministerium, der Staatskanzlei und dem Integrationsministerium, abgestimmt, dass der Führungsstab fast ausnahmslos die Kommunikation mit der Öffentlichkeit übernahm. So gab es keine Presseveröffentlichung, die nicht über meinen Schreibtisch gelaufen ist und die nicht vom Führungsstab abgesegnet war.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des Krisenmanagements war Vertrauen. In Rheinland-Pfalz brauchte ich nicht zu fragen; ich habe berichtet, auch der Ministerpräsidentin persönlich. Das Vertrauen, das mir entgegengebracht wurde, ist auch ein entscheidender Unterschied zum Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) in Berlin, wo der Kollege auf Senatsbeschlüsse warten musste. Dabei wäre die Obdachlosigkeit leicht zu vermeiden gewesen, indem der Tempelhofer Flughafen mit Zelten ausgestattet worden wäre.

Was ist heute davon geblieben? Auch wenn einiges wieder rückgängig gemacht wird, bleibt doch auch manches bestehen. Insbesondere bleiben uns die technischen Möglichkeiten, wie das Intranet, das wir extra aufgebaut haben, erhalten. Auch das erwähnte Datenblatt hat sich bewährt. Vor allem haben die beteiligten Kolleginnen und Kollegen durch das Krisenmanagement an Knowhow gewonnen, wenn auch einige es in ihrem Berufsleben vielleicht nicht wieder einsetzen können, einige andere können dies vermutlich schon. Man kann nicht alles vorbereiten – auch das ist eine wichtige Erkenntnis. Als Opferbeauftragter der Landesregierung ist es nun meine Aufgabe, auf solche Krisensituationen in Rheinland-Pfalz vorbereitet zu sein, aber eine Blaupause für alle Eventualitäten gibt es nicht. Deshalb kann man nur versuchen, aus Erfahrungen zu schöpfen und darauf aufzubauen.

Literatur

Blume, Georg, Brost, Marc, Hildebrandt, Tina, Hock, Alexej, Klormann, Sybille, Köckritz, Angela, Krupa, Matthias, Lau, Mariam, von Randow, Gero, Theile, Merlind, Thumann, Michael & Wefing, Heinrich (18. August 2016). Grenzöffnung für Flüchtlinge. Was geschah wirklich?. *DIE ZEIT Nr. 35/2016*. Verfügbar unter: https://www.zeit.de/2016/35/grenzoeffnung-fluechtlinge-september-2015-wochenende-angela-merkel-ungarn-oesterreich.

Anschrift des Autors:

Detlef Placzek, Präsident des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung, Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung, Rheinallee 97-101, 55118 Mainz

Renate Reiter, Annette Elisabeth Töller

Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer

Zusammenfassung
Die Asylpolitiken der deutschen Bundesländer sind durch große Unterschiede gekennzeichnet. Im verbundföderalen System der Bundesrepublik Deutschland nutzen die Länder ihre Verwaltungshoheit für eigene Akzente bei der Umsetzung der bundeseinheitlichen Regelungen. Der Beitrag verfolgt das Ziel, entsprechende Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder systematisch zu erfassen und einzuordnen. Die zentralen Fragen lauten: In welchem Ausmaß unterscheiden sich die Politiken in den Ländern? Und: Lassen sich Muster einer eher „restriktiven" oder „permissiven" Asylpolitik erkennen? In der Tat finden wir in der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes, den Rückführungspraxen und der (Nicht-) Einrichtung von Ankerzentren länderspezifische Muster einer eher „permissiven", d. h. den Zugang von Geflüchteten zum sozialen und öffentlichen Leben erleichternden, oder eher „restriktiven", d. h. Zugang hemmenden, Asylpolitik. Mit dieser systematisierenden Darstellung der Unterschiede in der Policy-Anwendung leisten wir einen Beitrag zur vergleichenden policyanalytischen Untersuchung der Asylpolitiken der Bundesländer und liefern die Grundlage für weitere, kausalanalytische Untersuchungen.

Schlagworte: Asylpolitik, Unterschiede in den Bundesländern, permissiv-restriktiv

Abstract
Patterns of permissive and restrictive asylum policies in the German Länder
Asylum policies of the German states vary greatly. Within the German system of cooperative federalism, the states use their administrative power when implementing federal asylum law in very different ways. The article seeks to record and classify the according differences. To what extent do asylum policies of the states vary? Can we detect patterns of "permissive" or "restrictive" policies at the *Länder*-level? We analyse the states' practices in implementing the German 'Asylum seekers benefits'-Law, in deporting rejected asylum seekers, and in establishing (or not) special reception centres. We find states with more "permissive", policies and states with more „restrictive", policies. The article delivers a systematic description of the differences in how the German *Länder* apply central rules regarding the treatment of refugees, thus contributing to the comparative analysis of the states' asylum policies and paving the way for causal analyses yet to come.

Key words: Refugee policy, differences in German states, permissive-restrictive

1 Einleitung[1]

AusländerInnen, die in „die Bundesrepublik Deutschland kommen, um sich niederzulassen, ziehen in einen Bundesstaat zu" (Münch, 2016, S. 365). Im Gegensatz etwa zu

EU-AusländerInnen, die ihren Aufenthaltsort frei wählen können, werden Geflüchtete, die nach Deutschland kommen, jedoch über den sogenannten Königsteiner Schlüssel[2] auf die Bundesländer verteilt (z. B. Hummel & Thöne, 2016, S. 18). Zum Beispiel nahmen im Jahr 2018 Nordrhein-Westfalen 21,14%, Bayern 15,55% und Baden-Württemberg 13,01% der Geflüchteten auf, in allen anderen Bundesländern waren es deutlich weniger (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2018). In den Ländern erwarten die Geflüchteten höchst unterschiedliche Politiken, von der Unterbringung, den Modalitäten der Gesundheitsversorgung bis hin zu den Politiken der Rückführung – und dies, obwohl die Länder im Bereich der Flüchtlingspolitik im engeren Sinne über keine eigenen legislativen Kompetenzen verfügen. Diese Unterschiedlichkeit der Politiken stellt zum einen ein wissenschaftliches Problem dar, insofern man nicht erwarten würde, dass einheitliches Bundesrecht alleine in der Umsetzung zu derart divergenten Politiken führen würde. Es stellt zum anderen ein politisches Problem dar, insofern der Befund im Widerspruch zu normativen Vorstellungen steht, etwa dem in Art. 3 Abs. 1 GG festgelegten Gleichheitsgrundsatz[3] sowie dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bzw. der Rechtseinheit (welche für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der AusländerInnen [Art 74 Abs. 1 Satz 4] gelten, nicht aber für die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen [Art. 74 Abs. 1 Satz 6]).

Der vorliegende Beitrag verfolgt das Ziel, diese gerade angesprochenen Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder systematisch zu erfassen, einzuordnen und damit zunächst ein möglichst exaktes Abbild dieser in der Literatur mittlerweile mehrfach diskutierten Asylpolitiken als ersten Schritt einer kausalen policyanalytischen Untersuchung zu ermöglichen. Unsere zentralen Fragen lauten daher: Inwieweit unterscheiden sich die Politiken in den Ländern? Und: Lassen sich die Politiken innerhalb eines Spektrums von „restriktiv“ bis „permissiv“ kategorisieren? Dies ist wichtig, um zum einen den deskriptiven Befund zu systematisieren und damit zum anderen die Grundlage für eine vergleichende kausale Policyanalyse herzustellen.

Für diese Fragestellung sind die folgenden wissenschaftlichen Diskussionen relevant, die hier typisiert skizziert werden, sich in konkreten Publikationen jedoch teilweise überschneiden: In Folge der erheblichen Neuordnung der föderalen Kompetenzen Deutschlands, insbesondere durch die Föderalismusreform I von 2006, hat die *Föderalismusforschung* ein großes Interesse an der Frage entwickelt, ob insbesondere die den Ländern neu zugewiesenen Kompetenzen zu größerer Policy-Vielfalt geführt haben bzw. führen und welches die kausalen Triebkräfte für die Vielfalt sind (z. B. Hildebrandt & Wolf, 2016; Jeffery, Pamphilis, Rowe & Turner, 2016; Reus & Vogel, 2018; Sack & Töller, 2018). In diesem Forschungszweig ist jedoch die Asylpolitik allenfalls am Rande – im Kontext der Migrations- und Integrationspolitik – betrachtet worden (Henkes, 2008 sowie insbesondere Münch, 2016; 2017); dies vor allem, weil sich in diesem Feld keine wesentlichen Änderungen der Kompetenzallokation ergeben haben.

Auch die *vergleichende Policyanalyse* befasst sich mit unterschiedlichen Policies in den Ländern. Ihr geht es dabei vorrangig um Kausalerklärungen für Policy-Outputs (Schmidt, 1980). Unterschiede in den Policy-Outputs der Länder stellen aus dieser Perspektive vor allem Varianz auf der abhängigen Variable dar, die eine systematische theoriegeleitete Untersuchung erst ermöglicht (Sack & Töller, 2018). In diesem Forschungszweig gibt es gerade in jüngerer Zeit einige relevante Untersuchungen zum Feld der Migrationspolitik im Allgemeinen und der Asylpolitik im Besonderen[4] (Riedel & Schneider, 2017; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018; Günther, Kurrek &

Töller, 2019), wobei insbesondere AutorInnen aus der Verwaltungswissenschaft, aber auch aus der Policyanalyse sich die wissenschaftliche Aufarbeitung der sogenannten „Flüchtlingskrise“ zur Aufgabe gemacht haben. Dabei geht es vor allem um die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsabläufe; insbesondere wurden Vollzugs- und Koordinationsprobleme identifiziert, am Rande wurden auch die Rolle der Länder thematisiert (Gesemann & Roth, 2016; Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016; Bogumil & Hafner, 2017; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018; Thränhardt & Weiß, 2017) und Vorschläge für eine „veränderte Aufgabenverteilung in der bundesstaatlichen Asyl- und Integrationsverwaltung“ (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 8) entwickelt. Überdies untersuchen einige aktuelle Studien, inwiefern die „Flüchtlingskrise“ in bestimmten Regelungsfeldern zu institutionellen Veränderungen geführt hat (z. B. Töller, Reiter, Günther & Walter, 2018).

Bereits zu Beginn der 2000er Jahre forderte Dietrich Thränhardt angesichts der Unterschiede in den Migrations- und Integrationspolitiken der Bundesländer die „Einführung einer föderalistischen Perspektive“ in die *Migrationsforschung* (2001, S. 21). Allerdings war zu diesem Zeitpunkt der empirische Nachweis von Vielfalt in den Migrationspolitiken der Länder und Kommunen eher anekdotischer Natur, wogegen systematische Vergleiche erst in den Folgejahren vorgelegt wurden (z. B. Ellermann, 2009; Eule, 2014; Schammann, 2015a). Die deutsche Migrationsforschung der vergangenen Jahre ist geprägt durch eine in gewisser Weise paradoxe Aufmerksamkeit für konvergente Entwicklungen im Rahmen der EU einerseits und für (fortbestehende oder sogar zunehmende) regionale und lokale Vielfalt in der Migrationspolitik andererseits (Schammann, 2015a, S. 162; Schammann, 2017), wobei die Diskussion jedoch wenig an die policyanalytische Debatte angebunden wird.

Insgesamt gibt es neben einigen Überblicksartikeln zur Asylpolitik im Föderalismus (Laubenthal, 2015; Thränhardt & Weiß, 2017; Schammann, 2015b) eine Vielzahl von deskriptiven Analysen zu spezifischen Aspekten der Asylpolitiken der Länder (z. B. Müller, 2013; Wendel, 2014; Wächter-Raquet, 2016; Der paritätische Gesamtverband, 2018) sowie einige wenige vergleichende Studien, die sich einzelne, in ihrer Aussagefähigkeit für den Regelungsbereich der Asylpolitik nicht immer überzeugend begründete Parameter herausgreifen und diese z. T. mit Hilfe einer QCA analysieren (z. B. Wolf, 2013; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018). Anknüpfend insbesondere an die Arbeiten im Bereich der vergleichenden Policyanalyse und an die Diskussion der Frage, warum sich die Umsetzung der einheitlichen Asyl- und Aufenthaltspolitik in den Bundesländern z. T. erheblich unterscheidet, verfolgt dieser Beitrag zwei wichtige Argumente. Erstens, wenn man etwas über die Umsetzung der Asylpolitik in den Ländern lernen möchte, ist eine belastbare deskriptive Analyse dieser Politik anhand mehrerer relevanter und aussagefähiger Parameter ein wichtiger und absolut notweniger Schritt, bevor eine sinnvolle Kausalanalyse durchgeführt werden kann – und muss (siehe auch Reiter & Töller, 2014, S. 19). Zweitens (und darauf kommen wir im Resümee wieder zu sprechen) muss man im Hinblick auf die Durchführung von Kausalanalysen kritisch reflektieren, inwiefern Kausalerklärungen alleine anhand der gängigen Erklärungsansätze der Staatstätigkeitsforschung gelingen können bzw. ob nicht z. B. verwaltungsstrukturelle Faktoren im komplexen Beziehungsgeflecht zwischen Kommunen und Ländern als institutionelle Variablen miteinbezogen werden müssen.

Methodischer Ausgangspunkt unserer Untersuchung war nach einer Sichtung der eher allgemeinen Literatur zur Asylpolitik im Föderalismus eine qualitative Gesamt-

auswertung der ländervergleichenden Forschungsergebnisse aller uns vorliegenden Sekundäranalysen und fachwissenschaftlichen Expertisen zu jeweils einzelnen Aspekten der Asylpolitiken der Bundesländer (z. B. Müller, 2013; Wolf, 2013; Wendel, 2014; Wächter-Raquet, 2016; Hörisch, 2018; Hörisch & Heiken, 2018; Der paritätische Gesamtverband, 2018; Dolderer, 2017; Deutscher Bundestag, 2018a; Spiegel online, 2019). In diesem Kontext ist das grundlegende Problem der (noch) fehlenden Systematik im Vergleich der Asylpolitiken der Bundesländer offenkundig geworden. Unsere Analyse besteht aus folgenden Schritten: Erstens haben wir eine begründete Auswahl bestimmter Parameter zur Eingrenzung unseres Bundesländervergleichs getroffen (siehe Abschnitt 4.1). Wir konzentrieren uns ausschließlich auf die Aspekte der Asylpolitik, deren Implementation in den Zuständigkeitsbereich der Länder fällt (Asylbewerberleistungsgesetz, Aufenthaltsgesetz) und die einen unmittelbaren Effekt auf die geflüchteten Personen haben (so berücksichtigen wir z. B. nicht die prozeduralen Unterschiede in der verwaltungsinternen Praxis der Länder). Zudem haben wir nur Aspekte erfasst, zu denen für alle Bundesländer Daten vorliegen. Zweitens haben wir alle auf dieser Basis gesammelten Daten auf dem Stand von 2017 aktualisiert.[5] Dabei haben wir auf Daten des Statistischen Bundesamtes, des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (häufig in Bundestagsdrucksachen publiziert) und, wo nötig, auch auf Zeitungsartikel zurückgegriffen. Drittens haben wir schließlich anhand dieser Daten, sowie auf Basis eines eigens entwickelter Kategorien (siehe Abschnitt 2) die Asylpolitiken der einzelnen Bundesländer als eher „restriktiv“ oder „permissiv“ identifiziert und eingeordnet.

Der Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: In Abschnitt 2 legen wir mit der Definition der Begriffe „restriktiv“ und „permissiv“ zunächst die konzeptionellen Grundlagen des Beitrags. Sodann geben wir in Abschnitt 3 einen knappen Überblick über die föderale Kompetenzverteilung im Bereich Asylpolitik. In Abschnitt 4 zeigen wir für eine Reihe von Regelungsgebieten in diesem Feld erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern auf. Nach einem Überblick und einer Begründung der Fallauswahl (4.1) gehen wir erstens auf Aspekte der Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes durch die Länder ein (4.2). Zweitens betrachten wir die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes im Hinblick auf die Durchführung von Rückführungen durch die Länder (4.3). Abschließend gehen wir auf die Umsetzung der „Ankerzentren“ in den Bundesländern ein (4.4). In Abschnitt 5 resümieren wir.

2 Konzeptioneller Rahmen: „Permissive“ und „restriktive“ Regelungen gliedstaatlicher Asylpolitiken in Bundesstaaten

Welche Kategorien bieten sich für eine systematisierende Einordnung der vorzufindenden Politiken an? In der Wohlfahrtsstaatsforschung, in der es vorrangig um distributive Politiken geht, ist es üblich, Policies nach ihrer Generosität einzuordnen, also danach, ob eine Maßnahme die häufig mit (Um-) Verteilung verbundenen sozialen Rechte der Bürger ausbaut, einschränkt oder gleich belässt (z. B. Wenzelburger, Arndt & Jensen, 2018, S. 681). In der Umweltpolitik, die eine typische regulative Policy darstellt, werden Politiken anhand der Parameter restriktiv (für starke Eingriffe in ökonomisches Handeln und damit starken Umweltschutz) und permissiv (für schwache Eingriffe in ökonomisches Handeln und damit schwachen Umweltschutz) charakterisiert (z. B. Töl-

ler, 2019). Christian Henkes spricht im Kontext der Einbürgerungspolitik von restriktiven Politiken (2008), und Felix Hörisch ordnet Aspekte der Asylpolitik der Länder auf einem „Kontinuum zwischen einer permissiven und einer restriktiven Asylpolitik" (2018, S. 787) ein, ähnlich wie auch Pratheepan Gulasekaram und Karthick Ramakrishnan (2015) sowie Sol Pia Juárez et al. (2019). Wir sind ebenfalls der Auffassung, dass diese Kategorien in weiten Teilen sinnvoll auf die Asylpolitik, die ja sowohl regulative als auch distributive Elemente beinhaltet, angewendet werden können. Dabei erscheint es jedoch erforderlich, genauer zu definieren, wie wir die Kategorien im Zusammenhang der Migrationspolitik verstehen. In Anlehnung an die Studie von Gulasekaram und Ramakrishnan, welche sich im Kontext der Diskussion über „immigration federalism" mit den Migrationspolitiken der US-amerikanischen Bundesstaaten befasst und eine „integrationist" von einer „restrictionist" Policy unterscheidet (2015, p. 7), sowie an die Studie von Juárez et al., die in einer ländervergleichenden Metanalyse die Policy-Effekte nationaler Migrationspolitiken in Bezug auf die Aufnahme, Integration und ggf. den (Wieder-)Ausschluss von Geflüchteten auf die Gesundheit dieser Personen untersuchen und zwischen „generous" und „restrictive" Policies unterscheiden (2019, S. 22), arbeiten wir in Bezug auf die Migrationspolitiken der deutschen Bundesländer mit den folgenden Kategorien. Als „permissiv" kann die Umsetzung des Bundesrechts durch ein deutsches Bundesland bezeichnet werden, wenn sie dazu führt, dass der Zugang von Geflüchteten zum und die Teilhabe am sozialen und öffentlichen Leben in Deutschland erleichtert wird, etwa weil es einen im Vergleich zu den anderen Bundesländern rascheren und unkomplizierteren Zugang zu individuellen Rechten und Leistungen gewährt. Als „restriktiv" können umgekehrt solche Länderpraktiken im Zusammenhang der Anwendung des bundeseinheitlichen Asyl- und Aufenthaltsrechts bezeichnet werden, die im Ergebnis dazu führen, den Zugang von Geflüchteten zum und die Teilhabe am sozialen und öffentlichen Leben zu erschweren, etwa weil sie einen im Vergleich zu den anderen Bundesländern verzögerten oder (bürokratisch) überdurchschnittlich komplexen Prozess zum Zugang zu Rechten und Leistungen voraussetzen.

Wir verwenden „permissiv" und „restriktiv" als relationale Begriffe, deren Gehalt sich nur in Bezug zu einem erst empirisch zu bestimmenden ‚mittleren Wert' einer bestimmten Verwaltungspraxis im Hinblick auf die Anwendung oder Umsetzung einer bestimmten bundesgesetzlichen Regelung ermitteln lässt. Die Kategorien werden daher in diesem Beitrag nicht im Sinne eines theoretisch denkbaren Ausmaßes an Permissivität oder Restriktivität benutzt. Vielmehr verwenden wir sie beschreibend in Bezug auf die in der Realität vorgefundene Bandbreite tatsächlicher Verwaltungspraxis in den Bundesländern. Überdies werden sie auch nicht als wertende Begriffe, sondern nur zur analytischen Einordnung verwendet, dies allerdings nicht, weil bestimmte Praktiken (z. B. erschwerter Zugang Asylsuchender zu medizinischer Versorgung, ungleiche Abschiebepraxis) nicht kritikwürdig wären, sondern weil es uns hier um die Abbildung der föderalen Unterschiedlichkeit sowie das Herausarbeiten entsprechender „landestypischer" Muster geht.

3 Föderale Kompetenzverteilung in der Asylpolitik

Asylpolitik ist – wie Migrationspolitik generell – eine Mehrebenenpolitik (Kreienbrink, 2015, S. 54; Schammann, 2015a; 2015b). Insbesondere, weil es der Logik eines Bin-

nenmarktes ohne Grenzen entspricht, dass die Kontrolle der Außengrenzen eine gemeinsame Angelegenheit darstellt, hat die Europäische Union von ihren Mitgliedstaaten seit dem Abschluss des Schengen-Abkommens nach und nach Kompetenzen in den Bereichen Grenzschutz, Flüchtlingsschutz und Einwanderungspolitik übertragen bekommen, die heute in den Art. 77-79 AEUV festgelegt sind (Toshkov & de Haan, 2013, p. 663). Auf dieser Basis wurden als Elemente einer *Gemeinsamen Asylpolitik* Rechtsakte beschlossen, die eine Reihe von verbindlichen Vorgaben für die Asylpolitiken der Mitgliedstaaten machen.[6] Im Gegensatz etwa zum trennföderalen System, z. B. der USA, haben wir es in Deutschland mit einem kooperativ-föderalen bzw. genauer einem verbundföderalen System zu tun, d. h., dass in legislativen, exekutiven und finanziellen Angelegenheiten zwischen Bund und Ländern sowohl getrennte als auch auf das Zusammenwirken der Ebenen angelegte Kompetenzen bestehen. Dabei nimmt der Bund einen Großteil der Gesetzgebungsaufgaben wahr, während die Bundesländer die (Bundes-) Gesetze vollziehen; sie tun dies in der Regel als „eigene Angelegenheit" (Art. 83 GG), d. h., sie verfügen über einen ausgeprägten Spielraum hinsichtlich der Einrichtung der Behörden und der Organisation des Verwaltungsverfahrens (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR), 2012, S. 61). Dieser Umstand führt auch in der Migrationspolitik im Allgemeinen und der Asylpolitik im Besonderen zu einem hoch verflochtenen Verwaltungssystem (Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016, S. 289), in dem die Länder auch in Bereichen, in denen sie über keine eigenen Legislativkompetenzen verfügen, erhebliche Gestaltungsspielräume haben (Ellermann, 2009, p. 127; Laubenthal, 2015). Der Gesetzesvollzug ist insofern „weit mehr […] als regelgebundenes Handeln – nämlich auch politische Gestaltungsaufgabe" (Münch, 2016, S. 369).

Während in der Bundesrepublik Deutschland u. a. Fragen der Ein- und Auswanderung und der Staatsangehörigkeit gem. Art. 73 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, wurden die „Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen" gem. Art. 74 Absatz 1 Satz 6 GG sowie „das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer" gem. Art. 74 Abs. 1 Satz 4 GG der konkurrierenden Gesetzgebung zugewiesen. Die Länder können hier legislativ nur tätig werden, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat" (Art. 72 Abs. 1 GG). Mit dem Asylgesetz und dem Asylbewerberleistungsgesetz (beide: 1993) sowie dem Aufenthaltsgesetz (2005) hat der Bund indes umfassende Regelungen getroffen, die durch die sogenannten „Asylpakete I bis III" 2015 und 2016 sowie durch das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom März 2017 in vielfacher Hinsicht geändert und dabei überwiegend verschärft wurden (Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016, S. 298; Janda, 2017a, S. 243ff.; Münch, 2017, S. 264).

Die heutigen Regelungen im Asylbewerberleistungsgesetz und im Asylgesetz gehen zurück auf den sogenannten Asylkompromiss von 1993, durch den angesichts von Asylbewerberzahlen von über 400.000 im Jahr 1992 eine restriktive Gesetzgebung sowie eine Grundgesetzänderung abschreckend wirken sollte auf diejenigen, die als politisch nicht verfolgt angesehen wurden (Kreienbrink, 2015, S. 56). Kern der Neuregelung war die Einführung der Konzepte „sichere Herkunftsstaaten" und „sichere Drittstaaten" (Drittstaatenregelung), die es ermöglichten, dass in bestimmte Staaten ohne Prüfung der Asylanträge abgeschoben bzw. zurückgewiesen werden kann; zum anderen wurden die Sozialleistungen für Geflüchtete vom Bundessozialhilfegesetz (BSHG)

in ein eigens geschaffenes Gesetz, das *Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG),* ausgelagert, womit eine „sichtbare Sonderregelung für Asylbewerber" geschaffen wurde, die Sozialleistungen „unterhalb der Leistungen für deutsche Staatsbürger" (Schammann, 2015a, S. 166; Janda, 2017a, S. 240) etablierte. Ein Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2012, das auf diese Weise die Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums als nicht gegeben und damit das Sozialstaatsprinzip und das Grundrecht auf Menschenwürde (GG Art. 20, Art. 1) als verletzt ansah (BVerfGE 132, 134), führte nach einer Phase der Übergangsregelungen zu einer Neufassung des AsylbLG im März 2015. Geldleistungen wurden den Leistungen der Grundsicherung angenähert, und die Übertrittschwelle der Gewährung von Leistungen nach AsylbLG zu Leistungen nach der Sozialhilfe wurde von 48 auf 15 Monate gesenkt (Schammann, 2015a, S. 167; Janda, 2017a, S. 242). Für diesen Zeitraum von maximal 15 Monaten (oder bis zur Anerkennung) regelt das AsylbLG, welche Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums für Asylsuchende erbracht werden müssen, darunter der notwendige „Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts" (§ 3 Abs. 1 AsylbLG). Bei der Gesundheitsversorgung wird nur die „notwendige Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände" (§ 4 Abs. 1 AsylbLG) gewährt, zudem wird der Zugang zu Arbeitsgelegenheiten geregelt (§ 5 AsylbLG). Sofern also der Bund die Materie umfassend geregelt hat – wovon man im Bereich des Asylrechts ausgehen kann –, verfügen die Länder über keine legislativen Kompetenzen in diesem Bereich. Allerdings enthält das Asylrecht neben einem ordnungsrechtlichen Ansatz der Migrationssteuerung (Asyl- und Aufenthaltsrecht) auch einen wohlfahrtsstaatlichen Ansatz (Existenzsicherung, Gesundheitsversorgung und Arbeitsmarktintegration; Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 36), der auch eigene Kompetenzen der Länder berührt, etwa in der gesundheitlichen Versorgung Geflüchteter (Töller, Reiter, Günther & Walter, 2018).

Während für die Durchführung des Asylverfahrens gemäß *Asylgesetz* seit 1992 ausschließlich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit seinen aktuell 42 Außenstellen zuständig ist, hat der Bund den Vollzug des *Asylbewerberleistungsgesetzes* durch § 10 AsylbLG auf die Länder übertragen. Diese sind verantwortlich u. a. für die Unterbringung der Asylbewerber und für die Gewährung der Geld- und Sachleistungen zu ihrer Existenzsicherung. Die meisten Länder haben diese Aufgaben ganz oder teilweise an die Kommunen delegiert (Schammann, 2015a, S. 172; Müller, 2013). Der Vollzug des 2005 von der rot-grünen Koalition beschlossenen und seither verschiedentlich veränderten *Aufenthaltsgesetzes* mit seinen Regelungen zur Abschiebung liegt im Prinzip bei den Ländern, wobei zum einen die Bundespolizei Vollzugshilfe bei der eigentlichen Abschiebung leistet und zum anderen der Bund bei der Abschiebung sogenannter Gefährder gem. § 58a Abs. 2 Satz 3 AufenthaltsG eigene Zuständigkeiten besitzt (Wittmann 2018, S. 14).

4 Unterschiede in den Asylpolitiken der Länder

4.1 Überblick und Fallauswahl

In welchen Bereichen der Asylpolitik sind bislang Unterschiede zwischen den Ländern identifiziert worden und warum haben wir welche Bereiche ausgewählt? Es gibt eine bemerkenswert große Bandbreite an Themen der Asylpolitik (und darüber hinaus der Migrations- und Integrationspolitik), in denen sich Unterschiede zwischen den Ländern ausmachen lassen. Dies betrifft die Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes, insbesondere im Hinblick auf die Unterbringung (Müller, 2013; Wendel, 2014; Hörisch & Heiken, 2018), die Höhe der Ausgaben für die Geflüchteten (Hörisch, 2018) und die Gesundheitsversorgung (Wächter-Raquet, 2016; Günther, Kurrek & Töller, 2019). Zudem gibt es – trotz der Zuständigkeit des BAMF für Integrations- und Sprachkurse (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 41) – auch Unterschiede darin, ob und in welchem Umfang die Länder eigene Integrationsmaßnahmen (insbesondere Sprachkurse) aufsetzen und wie der Zugang zu diesen Maßnahmen geregelt ist (Laubenthal, 2015, S. 13; Thränhardt & Weiß, S. 2017, S. 9).

Weiterhin variiert die Anwendung des Aufenthaltsgesetzes, etwa im Hinblick auf die Handhabung der Duldungen (Hörisch, 2018; Der paritätische Gesamtverband, 2018) und der Härtefallverfahren (Wolf, 2013) zwischen den Ländern. Unterschiede existieren zudem auch im Hinblick auf die Rückführungsquote, den Anteil der freiwilligen Rückführungen und der Abschiebungen (Deutscher Bundestag, 2018a). Und schließlich zeigt sich Varianz in jüngster Zeit auch bei der Einrichtung sogenannter Ankerzentren (Spiegel online, 2019).

Darüber hinaus gibt es in der Asylpolitik zwischen den Bundesländern ebenfalls noch Unterschiede im Hinblick auf die Kostenabrechnung zwischen Land und Kommune, die Kostendeckung durch das Land und die Verteilung der Flüchtlings-Bundesmittel im Vergleich zur Verteilung der Geflüchteten (Hummel & Thöne, 2016, S. 24ff.; S.46f.). Hingegen sind keine systematischen Unterschiede im Bereich der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus, die Anspruch auf Grundsicherung für Arbeitssuchende haben, zu erkennen bzw. zu erwarten (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 61).

Wir haben hier die Aspekte der Asylpolitik ausgewählt, in denen erstens die Länder für den Vollzug der Politiken zuständig sind, weshalb wir die – durchaus unterschiedliche – Durchführung der Asylverfahren durch die Außenstellen des BAMF (Riedel & Schneider, 2017) nicht betrachten. Zweitens haben wir nur materielle Politiken erfasst, die einen Effekt auf die Situation der geflüchteten Personen im Sinne einer Erweiterung („permissiv“) oder Verengung („restriktiv“) der Teilhabechancen dieser Personen haben. Deshalb haben wir verwaltungsinterne Unterschiede sowie Fragen der internen Abrechnung (z. B. Hummel & Thöne, 2016) ausgeschlossen. Drittens haben wir nur solche Bereiche ausgewählt, die belastbar und aktuell für alle Länder dokumentiert sind, weshalb wir die bei Frieder Wolf aufschlussreich analysierten Härtefallverfahren (2013) nicht erfasst haben. Im Einzelnen konzentrieren wir uns nachfolgend auf die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) in den Bundesländern in Bezug auf die Regelungen zur Unterbringung, Gesundheitsversorgung und Existenzsicherung von Asylbewerbern (4.2), die Durchführung des Aufenthaltsgesetzes in Be-

zug auf Duldungen und Rückführungen (4.3) sowie die Umsetzung der u. a. im Koalitionsvertrag von Union und SPD vorgeschlagenen Ankerzentren (4.4).

4.2 Asylbewerberleistungsgesetz

Wie eingangs schon erwähnt, hat der Bund den Vollzug des *Asylbewerberleitungsgesetzes* durch § 10 AsylbLG auf die Länder übertragen. Diese sind verantwortlich für die Erstverteilung, die Erstregistrierung, die Durchführung ärztlicher Untersuchungen, die Unterbringung sowie die Vorstellung der Asylsuchenden bei der zuständigen Außenstelle des BAMF (Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 31) sowie für die Gewährung der Geld- und Sachleistungen zu ihrer Existenzsicherung. Zum Vollzug des AsylbLG gehört auch die gesundheitliche Versorgung. Alle Länder – außer Bayern – haben diese Aufgaben ganz oder teilweise an die Kommunen delegiert (Schammann, 2015a, S. 172; Müller, 2013; Laubenthal, 2015, p. 11). Das Asylbewerberleistungsgesetz ist allerdings eine höchst ambivalente Rechtsgrundlage, weil es als politische Maßnahme zugleich die (gegenüber Einheimischen aber reduzierte) Versorgung regelt und der Abschreckung potentieller Asylsuchender dienen soll (Schammann, 2015a, S. 169f.). Es enthält zudem eine „ungewöhnlich große Anzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen“ (Schammann, 2015a, S. 168) und räumt insofern den Ländern enormen Spielraum bei seiner Umsetzung ein, wie man anhand der im Folgenden dargestellten Bereiche der Unterbringung, der Organisation der Gesundheitsleistungen sowie der erbrachten Geld- und Sachleistungen sehen kann.

Unterbringung

§ 44 Abs. 1 Asylgesetz verpflichtet die Länder, „für die Unterbringung Asylbegehrender die dazu erforderlichen Aufnahmeeinrichtungen zu schaffen und zu unterhalten sowie entsprechend ihrer Aufnahmequote die im Hinblick auf den monatlichen Zugang Asylbegehrender in den Aufnahmeeinrichtungen notwendige Zahl von Unterbringungsplätzen bereitzustellen“. Asylsuchende wiederum sind gem. § 47 Abs. 1 Asylgesetz verpflichtet, bis zu sechs Monaten in der für sie zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Es gibt große Unterschiede darin, wie die Länder dieser Pflicht nachkommen, und zwar hinsichtlich der Verwaltung der Unterbringung (einstufig in Stadtstaaten, ansonsten zwei- oder dreistufig, Wendel, 2014, S. 13ff.), im Hinblick auf die Kostenerstattungsregelungen, auf deren Basis die Länder den Kommunen die entstehenden Kosten erstatten (Wendel, 2014, S. 18ff.), bis hin zu baulichen Mindeststandards und Personalschlüsseln für Gemeinschaftsunterkünfte und deren Kontrolle (Wendel, 2014, S. 37ff.) sowie schließlich im Hinblick auf die Art der Unterkünfte (Wendel, 2014, S. 6). Im Anschluss an die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen kann man grundsätzlich zwischen zentraler Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und dezentraler Unterbringung unterscheiden. Während Gemeinschaftsunterkünfte im besten Fall als „Notlösung“ und im schlechtesten Fall als Element eines „repressiven Arsenals der Flüchtlingspolitik“ und „Instrument der Abschreckung“ (Wendel, 2014, S. 7) gelten können, haben dezentrale Unterkünfte in normalen Wohnungen grundsätzlich das Potential, Ghettoisierung zu verhindern und die Teilhabe am Leben in der lokalen Gemeinschaft sowie die lokale Integration der Geflüchteten zu fördern (Hörisch & Hei-

ken, 2018, S. 212). Ein hoher Anteil dezentraler Unterbringung kann daher als Ausdruck einer permissiven, ein hoher Anteil an zentraler Unterbringung als Ausdruck einer restriktiven Politik gelten.

Unterschiedlich sind sowohl die Regelungen der Länder bezüglich der Unterbringung (Wendel, 2014, S. 10) als auch der tatsächliche Anteil der *dezentralen* Unterbringung (Wendel, 2014; Hörisch & Heiken, 2018; Statistisches Bundesamt, 2018a). Dieser ist in *Tabelle 1*, Spalte 1 aufgelistet. Hohe Anteile dezentraler Unterbringung weisen zum Stand 31.12.2017 Schleswig-Holstein (90,6%), Hamburg (88.2%), Rheinland-Pfalz (84,7%) und Niedersachsen (77,6%) auf; hier liegen die Anteile der dezentralen Unterbringung jeweils um mindestens eine Standardabweichung (20,28) oberhalb des Mittelwerts (54,9%). Niedrige Werte dezentraler Unterbringung (d. h. Anteile, die mindestens um eine Standardabweichung unterhalb des Mittelwertes liegen), finden sich demgegenüber in Sachsen (33,3%), Baden-Württemberg (33,9%) und Brandenburg (34,3%). Hessen liegt mit 34,7% nur ganz knapp über dieser Marke von 34,62% und hat einen deutlichen Abstand zu den anderen Ländern, weshalb es auch als niedrig gewertet wird.

Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung Asylsuchender ist unter dem Asylbewerberleistungsgesetz gem. § 4 Abs. 1 AsylbLG auf die „*erforderliche* ärztliche und zahnärztliche Behandlung *akuter* Erkrankungen und Schmerzzustände“ beschränkt.[7] Gemäß § 6 Abs. 1 AsylbLG können überdies sonstige Leistungen gewährt werden, „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung […] der Gesundheit unerläßlich […] sind“. Erst nach der Anerkennung oder nach 15 Monaten erhalten Geflüchtete Zugang zu regulären Gesundheitsleistungen (§ 2 AsybLG, SGB XII). Damit die Leistungen gem. § 4 Abs. 1 AsylbLG im Fall akuter Erkrankung erbracht werden können, bedarf es zunächst einer Vielzahl von Einzelgenehmigungen, welche für den/die Asylsuchende/n den Zugang zu medizinischer Versorgung erschweren (Schammann, 2015a, S. 175f.). Mit dem Asylpaket 1 wurde es den Landesregierungen zum Oktober 2015 durch die Änderung von § 264 SGB erleichtert, die gesetzlichen Krankenversicherungen mit der Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden zu beauftragen. Diese Konstellation, die in Bremen bereits seit 2005 und in Hamburg seit 2012 angewendet wird, bringt zwei zentrale Änderungen mit sich: Erstens können die Erbringer der Leistungen (ÄrztInnen, PsychologInnen etc.) diese mit der Krankenkasse abrechnen, die hierfür eine Verwaltungspauschale erhält und die Kosten der Kommune in Rechnung stellt. Zweitens ändern sich die prozeduralen Modalitäten der Inanspruchnahme von Leistungen durch die Asylsuchenden, die nun eine elektronische Gesundheitskarte erhalten und medizinische Leistungen in Anspruch nehmen können, ohne zuvor in jedem Einzelfall beim Sozialamt eine Berechtigung zu erwerben. Auch wenn der substanzielle Leistungsumfang für Asylsuchende unverändert durch § 4 Abs. 1 und 6 Abs. 1 AsylbLG begrenzt bleibt, kann die Beauftragung der Krankenkassen als eine in prozeduraler Hinsicht permissive Maßnahme bezeichnet werden, denn die Prüfung der Leistungsnotwendigkeit durch fachfremde SozialamtsmitarbeiterInnen entfällt in dieser Konstellation ebenso wie die unwürdige „Sonderbehandlung“ Asylsuchender bei der Vorstellung in der Arztpraxis (vgl. Günther, Kurrek & Töller, 2019) .

Die Nutzung der Möglichkeit zur Beauftragung der Krankenkassen durch die Länder zeigt ein sehr gemischtes Bild (*Tabelle 1*, Spalte 2). Bayern und Sachsen lehnten es

von vornherein ab, die Krankenkassen zu beauftragen, andere Länder (Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Saarland) ergriffen zwar erste Schritte, setzten das Vorhaben aber letztlich nicht um, womit es prozedural bei der repressiven Politik des AsylbLG bleibt. Zu einer Beauftragung der Krankenkassen und einer flächendeckenden Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Asylsuchende (und damit einer in prozeduraler Hinsicht permissiven Politik) kam es (neben Bremen und Hamburg) nur in vier Ländern: Berlin, Brandenburg[8], Schleswig-Holstein und Thüringen. Ein sogenanntes Optionsmodell, in dem es den Kommunen freisteht, ob sie sich beteiligen, führten Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ein, was in der Umsetzung zu einer eher geringen Teilnahme der Kommunen führte (Günther, Kurrek & Töller, 2019).

Geld- und Sachleistungen zur Existenzsicherung

Grundsätzlich haben die Länder die finanzielle Verantwortung für Asylsuchende, solange das Asylanerkennungsverfahren läuft. Die von den Bundesländern zu erbringenden Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz erfassen insbesondere die Grundleistungen (den notwendigen Bedarf und den notwendigen persönlichen Bedarf, § 3 AsylbLG), Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt (§ 4 AsylbLG), Arbeitsgelegenheit (§ 5 AsylbLG) und sonstige Leistungen (§ 6 AsylbLG).

Hörisch interpretiert die Höhe der Ausgaben der Länder für Asylsuchende als einen Indikator einer – je nach Ausprägung – eher permissiven oder restriktiven Asylpolitik der Länder (Hörisch, 2018, S. 788ff.). Allerdings sind die Handlungsspielräume der Länder hier rechtlich und verwaltungspraktisch begrenzt. So sind die Sätze zur Deckung des notwendigen Bedarfs sowie des notwendigen persönlichen Bedarfs in § 3 AsylbLG exakt festgelegt. Spielraum besteht bei der Frage, ob Geld- oder Sachleistungen erbracht werden. Solange Asylsuchende in einer Aufnahmeeinrichtung leben, wird der notwendige Bedarf (Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts) durch Sachleistungen gedeckt (AsylbLG § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2). Die Leistungen zur Deckung des notwendigen persönlichen Bedarfs (das „Taschengeld“ von 143 Euro) sollen für diese Personengruppe seit einer Ergänzung des AsylbLG vom Oktober 2015 ebenfalls durch Sachleistungen gedeckt werden, „soweit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich“ (§ 3 Abs. 1 Satz 6). Allerdings lehnen die meisten Länder die Erbringung von Sachleistungen ab, da dies einen hohen Verwaltungsaufwand mit sich bringt (Kaiser, 2015). Lediglich Bayern setzt hier (wie schon zuvor) weitgehend auf Sachleistungen. Überdies können sich Unterschiede in den Ausgaben durch die Preise auf dem Wohnungsmarkt und die Art der Unterbringung sowie ggf. im Bereich der Gesundheitsversorgung ergeben.

Wie in *Tabelle* 1 Spalte 3 aufgezeigt ist, unterscheiden sich für 2017 die jährlichen Aufwendungen pro Geflüchtetem/Geflüchteter erheblich (Statistisches Bundesamt, 2018b). Sie liegen in Berlin (13.687 Euro) und Sachsen (12.973 Euro) am höchsten, und zwar mindestens eine Standardabweichung (2.142,4 Euro) über dem Mittelwert (9.569,7 Euro), in Baden-Württemberg (6.275 Euro) und Hamburg (7.398 Euro) am niedrigsten und damit mindestens eine Standardabweichung unter dem Mittelwert.

Tabelle 1: Unterschiede in der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes

Land	Spalte 1 Anteil dezentraler Unterbringung[1] in % 2017	Spalte 2 Beauftragung Krankenkassen/ Gesundheitskarte[2] (Stand 2017)	Spalte 3 Jährliche Ausgaben[3] pro Asylsuchende(r) 2017 in Euro
Baden-Württemberg	33,9	Nicht	6.275
Bayern	53,3	Nicht	11.571
Berlin	60,6	Flächendeckend	13.687
Brandenburg	34,4	Flächendeckend	11.531
Bremen	62,1	Flächendeckend	9.104
Hamburg	88,2	Flächendeckend	7.398
Hessen	34,7	Nicht	11.256
Mecklenburg-Vorp.	29,5	Nicht	11.159
Niedersachsen	77,6	Optionsmodell	9.601
Nordrhein-Westfalen	39,4	Optionsmodell	7.756
Rheinland-Pfalz	84,7	Optionsmodell	7.915
Saarland	45,6	Nicht	7.875
Sachsen	33,7	Nicht	12.973
Sachsen-Anhalt	57,4	Nicht	7.553
Schleswig-Holstein	90,6	Flächendeckend	9.565
Thüringen	52,3	Flächendeckend	7.896

: permissiv
: restriktiv
: weder eindeutig permissiv noch restriktiv

1 Statistisches Bundesamt, 2018a.
2 Wächter-Raquet, 2016; Günther, Kurrek & Töller, 2019.
3 Die Werte wurden berechnet anhand der Tabellen 22221-011 (Empfänger von Regelleistungen jeweils zum Stichtag 31.12, Statistisches Bundesamt, 2018a) und 22211-013 (Ausgaben nach Bundesländer und Jahre, Statistisches Bundesamt, 2018b) aus der Genesis-Datenbank von Destatis (https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/22211*). Die Nettoausgaben wurden gewählt, da hier die Einnahmen, beispielsweise durch Rückzahlungen von Leistungen, herausgerechnet sind. Da die Zahl der EmpfängerInnen immer für den jeweiligen Stichtag zum Ende des Jahres angegeben wird, wurden die EmpfängerInnen aus jeweils zwei Stichtagen (Beispiel 31.12.2014+31.12.2015) addiert und durch zwei geteilt. Anschließend wurden die Gesamtnettoausgaben (in Tausend Euro) durch den künstlichen Jahresdurchschnitt der EmpfängerInnen geteilt und das Ergebnis mit 1000 multipliziert.

Quelle: Eigene Darstellung.

Vergleich und Zusammenfassung

Die Umsetzung des Asylbewerberleistungsgesetzes in den Ländern weist in den hier untersuchten Bereichen deutliche Unterschiede auf. Betrachtet man zunächst die Unterbringung (*Tabelle 1* Spalte 1) und die Gesundheitsversorgung (*Tabelle 1*, Spalte 2) gemeinsam, dann kann man in einer Reihe von Ländern Muster einer eher permissiven oder eher restriktiven Umsetzung der Vorgaben des AsylbLG identifizieren. Ein restriktives Muster mit geringen Anteilen dezentraler Unterbringung Asylsuchender und dem Verzicht auf eine Beauftragung der Krankenkassen mit ihrer Gesundheitsversorgung kann man für Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen aufzeigen. In Bayern, dem Saarland und Sachsen-Anhalt kann man mit einem restriktiv ausgeprägten und keinem permissiv ausgeprägten Merkmal eine tendenziell restriktive Umsetzung des AsylbLG erkennen. Als weder restriktiv noch permissiv er-

weisen sich die Werte für Nordrhein-Westfalen (die im Einzelnen weder permissiv noch restriktiv ausfallen) ebenso wie für Brandenburg (das bei der Unterbringung einen restriktiven und bei der Krankenversorgung einen permissiven Wert aufweist). Ein permissives Muster mit hohen Anteilen dezentraler Unterbringung und der flächendeckenden Beauftragung der Krankenkassen weisen Hamburg und Schleswig-Holstein auf. Tendenziell permissiv erscheint die Umsetzung des AsylbLG in den untersuchten Feldern in Berlin und Bremen, wo die Krankenkassen flächendeckend in die Gesundheitsversorgung Asylsuchender involviert und die Anteile dezentraler Unterbringung jedenfalls mit 60,6% und 62,1% nicht niedrig sind. Hier kann man auch Thüringen mit einer flächendeckenden Beauftragung der Krankenkassen und einem Anteil dezentraler Unterbringung von mehr als der Hälfte (52,3%) dazurechnen. Eher permissiv fällt die Umsetzung des AsylbLG auch in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz aus, wo ein hoher Anteil dezentraler Unterbringung mit einem Optionsmodell für die Beauftragung der Krankenkassen zusammenfällt.

Zu diesen Mustern passen die Ausgaben der Länder jedoch in keiner Weise. Betrachtet man zunächst die Länder, für die anhand einer Standardabweichung niedrige (Baden-Württemberg, Hamburg) bzw. hohe (Berlin, Sachsen) Kosten auffallen, dann fallen diese jeweils zur Hälfte mit permissiven und mit restriktiven Mustern in den anderen beiden Bereichen zusammen. Erweitert man die Gruppe der Länder mit hohen Kosten um diejenigen, die jährlich mehr als 11.000 Euro ausgeben, dann haben wir sechs Länder mit eher hohen Ausgaben (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen). Es zeigt sich kein Zusammenhang (positiv oder negativ) mit der Beauftragung der Krankenkassen. Jedoch weisen vier von sechs dieser Länder mit hohen Ausgaben niedrige Anteile dezentraler Unterbringung auf (die anderen beiden mittlere Werte). Umgekehrt weist keines der vier Länder mit hohen Anteilen dezentraler Unterbringung (Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein) hohe Ausgaben auf. Das könnte insofern Sinn machen, als die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften aufgrund des erforderlichen Personals zur Betreuung und Bewachung teurer sein dürfte als eine übliche dezentrale Unterbringung.

Für belastbare Aussagen wäre es erforderlich, die Ursachen der unterschiedlichen Ausgaben pro Asylsuchendem/Asylsuchender genauer zu analysieren, aber es erscheint naheliegend, dass die Ausgaben der Länder pro Asylsuchendem/Asylsuchender nicht als Indikator für intentionale Generosität (und damit eine permissive Asylpolitik) verstanden (und analysiert) werden sollten, sondern eher als die Folge primärer Entscheidungen, beispielsweise über die Art der Unterbringung. Möglicherweise führen gerade restriktive Entscheidungen in der Unterbringung zu höheren Ausgaben, ohne dass sich dies zugunsten der Asylsuchenden auswirken würde. Insofern erscheint es für weitere kausale Analysen sinnvoller, nach den Bedingungen für die Varianz in der Unterbringung und der Gesundheitsversorgung zu suchen als für die der Ausgabenhöhe.

4.3 Rückführungen gemäß Aufenthaltsgesetz

2017 betrug in den Asylverfahren des BAMF die „bereinigte Gesamtschutzquote“ 53% (Deutscher Bundestag, 2018b, S. 5), in 47% der Fälle wurde eine Schutzbedürftigkeit der Asylsuchenden also verneint. Wird ein Asylantrag abgelehnt und kein Abschiebungshindernis gemäß Aufenthaltsgesetz festgestellt, so spricht das BAMF eine „Aus-

reiseaufforderung“ aus (SVR, 2017, S. 10). Die Ausreisepflicht ist eine Rechtspflicht, die verbindlich und unverzüglich zu befolgen ist (Kempen, 2016, S. 219). Erst wenn das Vertrauen, dass der/die Ausreisepflichtige freiwillig ausreist, erschüttert oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich ist (§ 58 Abs. 1 Satz 2 AufenthG), ist eine Abschiebung vorzunehmen (Kempen, 2016, S. 220). Deren Vollzug obliegt den Ländern (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015; s. u.), die hier kein Ermessen haben (Kempen, 2016, S. 220). Von den 228.859 AusländerInnen, die am 31.12.2017 ausreisepflichtig waren, waren 72,6% mit einer Duldung registriert (die Abschiebung war also vorübergehend ausgesetzt), 62.691 (27,4%) waren vollziehbar ausreisepflichtig (Deutscher Bundestag, 2018a, S. 34). Gleichwohl, so stellte die 2010 eingesetzte Bund-/Länder-Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite schon 2011 in einem Bericht fest, „ist es unmöglich, jede vollziehbare Ausreisepflicht auch zu vollziehen“ (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S 6). Vor diesem Hintergrund wurde die „zeitnahe und konsequente Durchsetzung gesetzlicher Ausreisepflichten“ (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 3) spätestens ab 2014 ein wichtiges politisches Projekt der Bundesregierung. Für dessen Umsetzung wurden seitdem verschiedene politische Maßnahmen ergriffen, so insbesondere das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom August 2015, das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015 und das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 17. März 2016 (Deutscher Bundestag, 2016a; 2016b). Im Februar 2017 einigten sich Bund und Länder zudem auf einen 15-Punkte-Plan, der im Wesentlichen mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom Juni 2017 umgesetzt wurde.

Im Folgenden zeigen wir auf, dass es sowohl im Hinblick auf die Duldung Ausreisepflichtiger als auch im Hinblick auf die Rückführung unmittelbar Ausreisepflichtiger erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern gibt.

Duldungen

Nicht *unmittelbar* ausreisepflichtig sind geduldete Personen. Deren Ausreisepflicht bleibt bestehen, wird jedoch nicht vollstreckt (Kempen, 2016, S. 222f.; Janda, 2017b, S. 28). Ausreisepflichtige Personen *müssen* geduldet werden, „solange die Abschiebung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist“ (§ 60a Abs. 2 Satz 1 AufenthaltsG). Darunter fällt u. a. das Fehlen eines Passes oder ein unterbrochener Reiseweg ins Herkunftsland (Janda, 2017b, S. 27) sowie abschiebungshindernde Krankheiten, für die allerdings seit Herbst 2015 eine verschärfte Nachweispflicht besteht (Kempen, 2016, S. 225). 2016 wurde mit dem Integrationsgesetz die sogenannte Ausbildungsduldung eingeführt (§ 60a Abs. 2 Satz 4 ff. AufenthG). Demnach besteht ein Rechtsanspruch auf eine Duldung, „wenn der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland aufnimmt oder aufgenommen hat“ und nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde.

Eine Duldung kann auch (als Ermessensentscheid) durch einen Beschluss der Innenministerien der Länder zustande kommen, die gem. § 60a Aufenthaltsgesetz u. a. „aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen […] anordnen [können], dass die Abschiebung von Ausländern aus bestimmten Staaten oder von in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen allgemein oder in bestimmte Staaten für längstens drei

Monate ausgesetzt wird". Ein paradigmatischer Fall ist in diesem Kontext die Abschiebung nach Afghanistan (SVR, 2017, S. 12; Hörisch, 2018). Obwohl sich die Sicherheitslage dort laut einem UNHCR-Bericht bis Anfang 2017 drastisch verschlechtert hat, schätzt der Bund Afghanistan als sicheres Herkunftsland ein (Biermann, 2017). Das Bundesinnenministerium schloss im Oktober 2016 ein Rückführungsabkommen mit Afghanistan und forderte die Bundesländer auf, nun konsequent nach Afghanistan abzuschieben (Spiegel online, 2017). Nach der Analyse von Hörisch auf der Basis von Presseberichten schoben (Stand Dezember 2016) jedoch Berlin, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein nicht nach Afghanistan ab (2018, Tab. 5) und wiesen somit eine eher permissive Politik auf. Allerdings ordnete nur Schleswig-Holstein (im Februar 2017) einen Abschiebestopp nach § 60a Aufenthaltsgesetz an (von dem StraftäterInnen ausgenommen sind, Lohse & Pergande, 2017; Innenministerium Schleswig-Holstein, 2017). In den anderen vier Ländern ergibt sich der Abschiebestopp de facto, z. B. in Rheinland Pfalz aus einer „seit vier Jahren geübten Praxis, lediglich Straf- und Gewalttäter nach Afghanistan abzuschieben" (Dolderer, 2017). Die anderen Länder, die nicht nach Afghanistan abschieben, wie z. B. Bremen und Niedersachsen, führen Einzelfallprüfungen durch, in denen dann die Sicherheitslage eine Abschiebung jeweils verhindert (Dolderer, 2017; Spiegel online, 2017). Aufgrund einer solchen Einzelfallprüfung oder einer „geübten Praxis" schieben nach Medienberichten jedoch auch NRW nur „Kriminelle, Gefährder und junge Männer ohne erkennbare Integrationsneigung" (Dolderer, 2017) und Thüringen „praktisch kaum" (Lohse & Pergande, 2017) nach Afghanistan ab (siehe *Tabelle 2* Spalte 1).

Rückführung unmittelbar Ausreisepflichtiger

Ausreisepflichtige, die nicht geduldet werden und die auch nicht auf dem Wege des Härtefallverfahrens einen Aufenthaltstitel erworben haben (Wolf, 2013, S. 14f.), sind unmittelbar und vollziehbar ausreisepflichtig. Gleichwohl reisen nicht alle unmittelbar Ausreisepflichtigen – freiwillig oder durch Abschiebung – aus. Auch hier weisen – wie empirische Untersuchungen, Dokumentationen und Presseberichte zeigen – die Rückführungspraxen der Länder große Unterschiede auf, was jedenfalls im Hinblick auf einen einheitlichen Vollzug problematisch erscheint (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 6; Kempen, 2016). Die Resultate solcher landespolitischer Besonderheiten lassen sich u. a. anhand von Rückführungsquoten, die das Verhältnis von vollziehbar Ausreisepflichtigen zu tatsächlich erfolgten Ausreisen (Abschiebungen und freiwillige Ausreisen) angeben, darstellen. Hier zeichnen sich, wie in *Tabelle 2*, Spalte 2 abgebildet, für das Jahr 2017 erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern ab: Niedrige Rückführungsquoten (d. h. Quoten, die vom Mittelwert [46,9%] um mindestens eine Standardabweichung [9,56] nach unten abweichen), die auf eine permissive Politik hinweisen, finden sich bei den Stadtstaaten Berlin (29,3%), Bremen (34,7%) und Hamburg (32,6%). Hohe Rückführungsquoten (d. h. Quoten, die vom Mittelwert um mindestens eine Standardabweichung nach oben abweichen), die auf eine restriktive Rückführungspolitik schließen lassen, weisen Mecklenburg-Vorpommern (56,9%), das Saarland (57,4%) und Thüringen (66,9%) auf (Deutscher Bundestag, 2018a; siehe *Tabelle 2*, Spalte 2).

Überdies weisen die Länder auch deutliche Unterschiede in der Relation „freiwilliger" Ausreisen (die mithilfe von Rückkehrberatung und Rückkehrförderprogrammen gefördert werden) zu Abschiebungen auf (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015,

S. 5). Einen hohen Anteil von Abschiebungen gegenüber freiwilligen Ausreisen (d. h. Quoten, die vom Mittelwert [50,3%] um mindestens eine Standardabweichung [13,78] nach oben abweichen), welcher als restriktive Rückführungspolitik interpretiert werden kann, wiesen 2017 Hamburg (71,8%) und das Saarland (84,3%) auf (Deutscher Bundestag, 2018a; siehe *Tabelle 2*, Spalte 3). Niedrige Abschiebungsquoten, welche als Anzeichen einer permissiven Rückführungspolitik verstanden werden können (d. h. Quoten, die vom Mittelwert um mindestens eine Standardabweichung nach unten abweichen), finden sich in Bremen (29,2%), Niedersachsen (34,7%) und Nordrhein-Westfalen (35,7%).

Tabelle 2: Abschiebungen

Land	Spalte 1 Abschiebung nach Afghanistan[1]	Spalte 2 Rückführungsquote[2] 2017 in %	Spalte 3 Anteil Abschiebungen an Rückführungen 2017 in %[3]
Baden-Württemberg	Ja	50,9	54,9
Bayern	Ja	43,6	49,1
Berlin	Nein	29,3	59,8
Brandenburg	Ja	50,9	37,4
Bremen	Nein	34,7	29,2
Hamburg	Ja	32,6	71,8
Hessen	Ja	40,7	43,0
Mecklenburg-Vorp.	Ja	56,9	60,4
Niedersachsen	Nein	48,3	34,7
Nordrhein-Westfalen	Nein*	48,2	35,7
Rheinland-Pfalz	Nein*	55,5	46,0
Saarland	Ja	57,4	84,3
Sachsen	Ja	43,8	45,3
Sachsen-Anhalt	Ja	48,0	52,2
Schleswig-Holstein	Nein	42,4	45,7
Thüringen	Nein*	66,9	54,6

: permissiv
: restriktiv
: weder eindeutig permissiv noch restriktiv

1 Die Daten stammen aus Hörisch (2018), jedoch sind mit * gekennzeichnete Länder bei Hörisch Ende 2016 als Abschieber geführt, schieben aber nach verschiedenen übereinstimmenden Informationen aus dem Jahr 2017 (z.B. Dolderer, 2017) nicht nach Afghanistan ab. In allen Ländern, die explizit nicht nach Afghanistan abschieben, sind StraftäterInnen davon ausgenommen.
2 Die Rückführungsquote errechnet sich aus der Quote von rückgeführten Ausreisepflichtigen (abgeschobene, Deutscher Bundestag, 2018a, S. 33, und freiwillig ausgereiste, Deutscher Bundestag, 2018a, S. 59) durch die Summe der Rückgeführten und der verbleibenden Ausreisepflichtigen (ohne Duldung) zum Stand 31.12.2017 (Deutscher Bundestag, 2018a, S. 34).
3 Deutscher Bundestag, 2018a.

Quelle: Eigene Darstellung.

Vergleich und Zusammenfassung

Ordnet man die Länder nach den Werten in *Tabelle 2* ein, dann weist zunächst Bremen in allen drei Kategorien eine durchweg permissive Abschiebungspolitik auf. Eine eher permissive Abschiebungspolitik mit permissiven Resultaten in zwei von drei Kategorien (und keinen restriktiven Werten) weisen Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-

Westfalen auf. Permissive Tendenzen mit einem permissiven und keinem restriktiven Wert finden sich in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Eine durchweg restriktive Abschiebungspolitik weist das Saarland auf mit restriktiven Werten in allen drei Kategorien. Eine eher restriktive Abschiebepolitik weist mit zwei restriktiven und keinem permissiven Wert Mecklenburg-Vorpommern auf. Restriktive Tendenzen mit restriktiven Werten in einer Kategorie und keinen permissiven Werten weisen überdies Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Sachsen und Sachsen-Anhalt auf. Ein gemischtes Bild findet sich in Hamburg, wo zwei restriktiven Werten (Abschiebung nach Afghanistan und ein relativ hoher Anteil von Abschiebungen an den Rückführungen) eine relativ niedrige Rückführungsquote gegenüber steht; ebenso steht in Thüringen der Nicht-Abschiebung nach Afghanistan eine hohe Rückführungsquote gegenüber.

4.4 Ankerzentren

Deutliche Unterschiede zeigen sich in jüngster Zeit auch in der Umsetzung der Anfang 2018 beschlossenen Einrichtung von sogenannten Ankerzentren in den Ländern, welche im „Masterplan Migration“ von Bundesinnenminister Horst Seehofer festgelegt (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMIBH), 2018, S. 14-15, Bogumil, Burgi, Kuhlmann, Hafner, Heuberger & Krönke, 2018, S. 118ff.) und auch im Koalitionsvertrag vereinbart wurde (CDU, CSU & SPD, 2018, S. 107). Der Begriff ergibt sich aus dem Konzept, die *An*kunft, *k*ommunale Verteilung, *E*ntscheidung und *R*ückführung in einem Zentrum (und damit auch die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen) zu bündeln. In diesen „bis zu 40“ Ankerzentren (Berger, 2018), in denen ein „konsequenter Vorrang von Sachleistungen vor Geldleistungen als Regelfall“ (BMIBH, 2018, S. 15) gelten soll, sollen zwischen 1.000 und 1.500 Asylsuchende bis zu 18 Monate (Familien maximal 6 Monate) bleiben. Für die Asylsuchenden in den Ankerzentren gelten eine Residenzpflicht und ein Arbeitsverbot, es gibt dort keine Sprachkurse (Schuler, 2018). Besuche – auch von den BeraterInnen der Wohlfahrtsverbände – sind nicht erlaubt bzw. genehmigungspflichtig (Neqquache, 2018; taz, 2018). Eine Verteilung der AntragstellerInnen auf Städte und Gemeinden erfolgt erst, wenn ihr Antrag positiv entschieden worden ist. Damit soll ein frühzeitiger Zugang von Geflüchteten zur deutschen Gesellschaft verhindert werden, auch, „um keine Basis für Bleibereglungen zuzulassen“ (Schammann, 2018). Wird der Antrag nicht positiv entschieden, soll eine „Rückkehrberatung, freiwillige[r] Rückkehr oder Rückführung“ sowie eine „unmittelbare Durchsetzung der Ausreisepflicht aus den AnkER-Zentren“, stattfinden (BMIBH, 2018, S. 14f.). Der Kern ist also eine Kasernierung der Asylsuchenden und – im Ablehnungsfall – ihre effiziente Rückführung, während die Beschleunigung der Verfahren nicht garantiert ist (Hess, Pott, Schammann, Scherr & Schiffauer, 2018).

Die Umsetzung dieses Konzeptes in den Ländern erfolgt insgesamt eher zögerlich. Außer Bayern, das im August 2018 sieben bestehende Einrichtungen in Ankerzentren umgewandelt hat, haben das Saarland und Sachsen je ein Ankerzentrum eingerichtet, eine Haltung, die man als restriktiv bezeichnen kann. Eine zweite Gruppe von Ländern (Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) hat mitgeteilt, dass sie bereits über Einrichtungen verfügten, die

die Funktionen der Ankerzentren erfüllten (ohne dass dies zwingend vollständig der Fall sein muss). Eine dritte Gruppe von Ländern schließlich verhält sich permissiv, indem sie die Einrichtung von Ankerzentren ausdrücklich ablehnt und auch nicht auf funktionale Äquivalente verweist (Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen) (Spiegel online, 2019; Stuttgarter Zeitung, 2018).

Tabelle 3: Einrichtung von Ankerzentren

Land	**Spalte 1** **Einrichtung von Ankerzentren**[1]
Baden-Württemberg	Lehnt ab
Bayern	Ankerzentren (7)
Berlin	Lehnt ab
Brandenburg	Lehnt ab
Bremen	Lehnt ab
Hamburg	Funktionales Äquivalent
Hessen	Funktionales Äquivalent
Mecklenburg-Vorp.	Funktionales Äquivalent
Niedersachsen	Funktionales Äquivalent
Nordrhein-Westfalen	Lehnt ab
Rheinland-Pfalz	Lehnt ab
Saarland	Ankerzentrum (1)
Sachsen	Ankerzentrum (1)
Sachsen-Anhalt	Funktionales Äquivalent
Schleswig-Holstein	Funktionales Äquivalent
Thüringen	Lehnt ab

: permissiv
: restriktiv
: weder eindeutig permissiv noch restriktiv

1 Spiegel online, 2019.

Quelle: Eigene Darstellung.

5 Resümee

Gravierende Unterschiede in der Umsetzung der Asylpolitik des Bundes werfen, wie wir eingangs argumentiert hatten, ein wissenschaftliches ebenso wie ein politisches Problem auf. Vor diesem Hintergrund war das Ziel dieses Beitrags die systematische Erfassung von Unterschieden in verschiedenen Bereichen der Asylpolitiken der deutschen Bundesländer und das Aufzeigen von Mustern einer eher „permissiven“ oder eher „restriktiven“ Asylpolitik. Mit diesem Vorhaben sollte ein erster notwendiger Schritt in der policyanalytischen vergleichenden Untersuchung der Asylpolitiken der Bundesländer geleistet werden, nämlich die systematisierende Beschreibung dieser Politiken. Wir hatten eingangs argumentiert, dass angesichts des Forschungsstandes ein solcher Schritt erforderlich ist, bevor Kausalanalysen sinnvoll durchgeführt werden können.

Mittels einer systematischen Untersuchung der Anwendung des Asylbewerberleistungsgesetzes, der Rückführungen gemäß Aufenthaltsgesetz sowie der Umsetzung des Konzepts der Ankerzentren konnten wir erhebliche Unterschiede in den Asylpolitiken

der Länder identifizieren. Wir konnten zudem in Abgrenzung zu bisherigen Forschungen starke Hinweise dafür finden, dass die finanziellen Aufwendungen eines Bundeslandes pro AsylbewerberIn keinen geeigneten Indikator zur Beschreibung des landesspezifischen asylpolitischen Musters (im Sinne eines permissiven, weil generösen, vs. ein restriktives, weil nicht generöses, Ausgabeverhalten) darstellt. So ergibt sich die Höhe der finanziellen Aufwendungen sehr wahrscheinlich als Folge der vorangegangenen Entscheidungen eines Bundeslandes für die dominante Unterbringungsform (zentral oder dezentral). Daher können auch Länder mit ansonsten restriktivem asylpolitischem Muster hohe Ausgaben pro Kopf für die AsylbewerberInnen aufweisen, gerade weil sie sich zuvor für die potentiell teurere zentrale Unterbringung entschieden haben. Umgekehrt können die finanziellen Aufwendungen pro Kopf auch in Ländern mit permissiver Asylpolitik geringer sein, insbesondere, wenn sie sich für eine dezentrale Unterbringung entschieden haben. Die Geflüchteten profitieren nicht von den hohen Pro-Kopf-Ausgaben einiger Bundesländer. Beim Indikator „Abschiebungen" wiederum ist eine Abbildung, die lediglich auf die Nicht-Abschiebung in einem paradigmatischen Fall abstellt, nicht ausreichend.

Wir konnten über die einzelnen Bereiche hinweg aufzeigen, dass sich für die meisten Bundesländer jeweils ein deutliches Muster einer „permissiven", also den Zugang von Asylsuchenden zum sozialen und öffentlichen Leben in Deutschland potentiell begünstigenden, bzw. „restriktiven", also den Zugang von Asylsuchenden zum sozialen und öffentlichen Leben potentiell begrenzenden, Asylpolitik identifizieren lässt (Tab. 4). Als eindeutig „restriktiv" im Bereich der Asylpolitik können demzufolge das Saarland (das in fünf von sechs *Items* einen restriktiven Wert und dabei keinen einzigen permissiven Wert aufweist) sowie Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern (mit vier restriktiven Werten und keinem permissiven Wert) eingeschätzt werden. Als „eher restriktiv" bezeichnen ließen sich (mindestens drei von sechs *Items* restriktiv, kein *Item* permissiv) Hessen und Bayern, während sich im Falle der Länder Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt von einer „restriktiven Tendenz" (zwei bis drei *Items* restriktiv, höchstens ein *Item* permissiv) sprechen lässt. Für Brandenburg und Hamburg ergibt sich hingegen ein uneinheitliches Bild; in diesen Fällen ist eine klare Zuordnung zu den Kategorien „restriktiv" oder „permissiv" nicht möglich.

Eine „permissive Tendenz" weist Thüringen mit drei *Items* permissiv und einem *Item* repressiv auf. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein bilden wiederum eine Gruppe mit „eher permissiver" Asylpolitik (drei *Items* permissiv, keines restriktiv), und schließlich lassen sich Berlin und Bremen als „eindeutig permissiv" (vier bzw. fünf *Items* permissiv, kein einziges restriktiv) einstufen.

Tabelle 4: Permissive und restriktive Muster in den Asylpolitiken der Bundesländer

Land	Policy-Muster nach untersuchten *Items*[1]
Saarland	
Sachsen	
Mecklenburg-Vorpommern	
Hessen	
Bayern	
Baden-Württemberg	
Sachsen-Anhalt	
Brandenburg	
Hamburg	
Thüringen	
Niedersachsen	
Nordrhein-Westfalen	
Rheinland-Pfalz	
Schleswig-Holstein	
Berlin	
Bremen	

: permissiv
: restriktiv
: weder eindeutig permissiv noch restriktiv

1 Für die vergleichende Gegenüberstellung der Asylpolitiken der Bundesländer haben wir aufgrund unserer Untersuchung letztlich sechs Betrachtungseinheiten oder *Items* berücksichtigt, nämlich: Anteil dezentraler Unterbringung; Beauftragung Krankenkassen/Gesundheitskarte; Abschiebung nach Afghanistan; Rückführungsquote; Anteil von Abschiebungen an Rückführungen; Errichtung von Ankerzentren. Da es hier um die zusammenfassende vergleichende Abbildung „restriktiver" oder „permissiver" Länderpolitiken und/oder -praktiken geht, die bereits in den *Tabellen 1-3* dargestellt wurden, wurde bewusst darauf verzichtet, den einzelnen *items* eine bestimmte Spalte in der Tabelle zuzuordnen. Ziel der Tabelle ist es, die Unterscheidung von Bundesländern mit restriktiverer bzw. permissiverer Asylpolitik graphisch unmittelbar zu verdeutlichen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Abschließend lassen sich aufgrund unserer Untersuchung einige Überlegungen zu möglichen Erklärungsfaktoren anstellen, deren vertiefte Analyse in weiteren Forschungsarbeiten angezeigt erscheint.

1. Die in bisheriger Forschung identifizierte kausale Rolle des Unterschieds zwischen Ost und West (v. a. westdeutsches Bundesland und niedriger Ausländeranteil führen zu einem hohen Anteil dezentraler Unterbringung, Hörisch & Heiken, 2018, S. 219f.; ostdeutsche Bundesländer sind eine Bedingungen für das Abschieben nach Afghanistan, Hörisch, 2018, 5.3.2) lässt sich anhand unserer Daten auf den ersten Blick nur bedingt bestätigen. So sind zwar unter den drei Ländern mit der restriktivsten Asylpolitik (vier bis fünf von sechs *Items*) zwei ostdeutsche Bundesländer – Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Gleichwohl weisen weder Brandenburg noch Thüringen eine einheitlich restriktive Asylpolitik auf, zudem haben wir mit dem westdeutschen Saarland das restriktivste Bundesland im Bereich der Asylpolitik. Insofern kann ostdeutsches Bundesland zu sein jedenfalls keine notwendige Bedingung für eine restriktive Asylpolitik im hier verstandenen Sinne sein.

2. In der Literatur zur Asylpolitik wurden ideologische Einflussfaktoren oft für plausibel gehalten (Dolderer, 2017; Ellermann, 2009, p. 136), aber nur teilweise in erwarteter Weise nachgewiesen. Zum Beispiel in Wolfs Analyse der Härtefallkommissionen haben bürgerliche Regierungen, aber auch SPD-InnenministerInnen einen negativen Effekt auf die Erfolgsquote (Wolf, 2013, S. 141f.). In Hörischs Untersuchung erweist sich eine linke Landesregierung als „Teil eines hinreichenden Erklärungspfads für hohe Ausgaben pro Geflüchteten" (Hörisch, 2018, S. 13). Zudem seien alle bürgerlichen Regierungen bereit, nach Afghanistan abzuschieben (Hörisch, 2018, 5.3.2). Zwar sind in unserer Analyse die beiden Länder mit eindeutig permissiver Asylpolitik (Bremen und Berlin) beide rot-grün regiert, was zu den Erwartungen der Parteiendifferenztheorie passen würde. Aber die Asylpolitik Baden-Württembergs, das drei *Items* auf der restriktiven und nur ein *Item* auf der permissiven Seite aufweist, entspricht nicht unbedingt den Erwartungen an eine grün-geführte Koalition, selbst wenn daran inzwischen die CDU als Junior-Partnerin beteiligt ist. Auch das Saarland mit den stärksten restriktiven Werten und einer CDU-SPD-Koalition entspricht nicht perfekt den Erwartungen der Parteiendifferenztheorie, die hier aufgrund der Beteiligung der SPD eher eine moderatere Politik erwarten ließe. Allerdings würde nach dem Ministerial-Discretion-Modell die Zugehörigkeit des/der Innenministers/in zur CDU den Ausschlag geben, was die sehr restriktive Asylpolitik im Saarland vielleicht erklären könnte. Überdies sind in letzter Zeit die parteipolitischen Konstellationen in den Ländern so vielfältig, dass ohnehin fraglich ist, ob man mit Hilfe der Parteiendifferenztheorie überhaupt noch zu sinnvollen Annahmen kommen kann (Sack & Töller, 2018).
3. Verwaltungsspezifische Faktoren sind als mögliche Erklärungsfaktoren in der bisherigen policyanalytischen Diskussion über die Unterschiede in den Asylpolitiken der deutschen Bundesländer unterbelichtet. Dass diese wichtig sein können, kann man beispielsweise anhand der Abschiebungspolitik der Bundesländer zeigen. Die Abschiebungen vollziehbar ausreisepflichtiger Personen angesichts fehlender Papiere, mangelnder Kooperation der Aufnahmeländer und der teilweisen Unterstützung Abzuschiebender aus der Zivilgesellschaft („Kirchenasyl") folgt nach allgemeinem Eindruck zwar auch ideologischen Orientierungen der Regierungsparteien (Dolderer, 2017). Tatsächlich ist aber die Frage der Verwaltungsorganisation zentral: Die meisten Flächenländer haben die Zuständigkeit für den Vollzug des Ausländer- und Aufenthaltsrechts an die Landkreise und kreisfreien Städte delegiert, wo die kommunalen Ausländerbehörden verantwortlich für die Abschiebungen sind. Diese sind damit angesichts mangelnder Personalressourcen nicht nur oft überfordert. Vielmehr geraten Abschiebungsentscheidungen zudem leicht unter politischen Druck, etwa durch zivilgesellschaftliche Organisationen oder lokale PolitikerInnen, die sich für die Belange bestimmter Geflüchteter einsetzen (Ellermann, 2009, p. 128ff.; Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 10; SVR, 2017, S. 8). Etwa in Baden-Württemberg wies man schon vor geraumer Zeit dem Regierungspräsidium Karlsruhe die Verantwortung für die Koordination der Abschiebungen im Land zu – eine Konstellation, die eine gewisse Abschottung der Behörde gegenüber politischem Druck ebenso wie eine Bündelung von Ressourcen und von Fachwissen erlaubt (Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite, 2015, S. 11). Die Effekte solcher und ähnlicher (SVR, 2017, S. 23ff) institutioneller Konstellationen

auf die Rückführungsquoten wären im Detail näher zu untersuchen, ebenso wie die Effekte von Rückkehrberatungen auf den Anteil der freiwilligen Rückkehr (im Gegensatz zu Abschiebungen). Wenn es um die Erklärung der Beauftragung der Krankenkassen mit der Gesundheitsversorgung Asylsuchender geht, scheinen neben der Parteiendifferenz auch die Abrechnungsmodalitäten (und damit die Verteilung der finanziellen Risiken) zwischen Land und Kommune eine Rolle zu spielen (Günther, Kurrek & Töller, 2019). Derartige Aspekte können durchaus als institutionelle Faktoren in eine kausalanalytische Analyse integriert werden, man muss dann aber sehr genau in die einzelnen Fälle (Länder) schauen.

Anmerkungen

1 Den beiden GutachterInnen danken wir für ihre konstruktive und hilfreiche Kritik. Überdies danken wir Jörg Bogumil, Wolfgang Günther, Sybille Münch und Lisa Walter für wichtige Hinweise und hilfreiche Anmerkungen zu Thema oder Text sowie Dennis Kurrek für seine Hilfe bei der Datengenerierung und -aufbereitung.

2 Der Königsteiner Schlüssel ist ein etabliertes System, nach dem seit 1949 auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl „Lasten“ auf die Bundesländer verteilt werden (Hummel & Thöne, 2016, S. 18; Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016, S. 291; Laubenthal, 2015, p. 6).

3 Gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich.

4 Asylpolitik beschreibt den Teilbereich der Migrationspolitik, der sich mit der Aufnahme, der Statuszuteilung, der Integration und ggf. der Abschiebung von Geflüchteten befasst.

5 Eine Ausnahme hiervon stellt die Einrichtung der Ankerzentren dar, welche erst ab 2018 erfolgte.

6 Dies sind insbesondere verschiedene Verordnungen (Dublin I – III), die sogenannte Massenzustroms-Richtlinie (2001/55/EG), die vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms regelt, die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG), die u. a. Vorgaben für Abschiebungen macht, die Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU), die Mindeststandards für die Entscheidungen über Schutzbedürftigkeit festlegt, sowie die Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU) und die EU-Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU), die Mindeststandards für die Aufnahme Geflüchteter etabliert.

7 *Kursiva* wurden von den Autorinnen gesetzt.

8 Brandenburg hat zwar eigentlich das „Optionsmodell“, umgesetzt, es sind aber bis auf einen Landkreis alle Landkreise und kreisfreien Städte der Rahmenvereinbarung beigetreten, weshalb wir Brandenburg hier – in Anlehnung an Wolfgang Günther, Dennis Kurrek und Annette Elisabeth Töller (2019) – als flächendeckend eingestuft haben.

Literatur

Berger, Annette (20. August 2018). Abschiebelager in Deutschland? Wie die Bundespolizei gegen ihren Dienstherrn Seehofer rebelliert. *Der Stern*. Verfügbar unter: https://www.stern.de/politik/deutschland/asyl-streit--bundespolizei-rebelliert-gegen-seehofers-ankerzentren-7960852.html [18.02.2019].

Biermann, Kai (10. Januar 2017). Schleswig-Holstein plant Abschiebestopp für Afghanistan. *Zeit Online*. Verfügbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-01/afghanistan-asyl-abschiebung-unhcr-abschiebestopp [16.02.2019].

Bogumil, Jörg & Hafner, Jonas (2017). *Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern.* Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Bochum.

Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung*, 49 (2), 289-300.

Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2018). *Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY)*. Verfügbar unter: http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Erstverteilung/erstverteilung-node.html [20.02.2019].

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMIBH) (2018). *Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung*. Berlin.

CDU, CSU & SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin.

Der paritätische Gesamtverband (2018). *Die Ausbildungsduldung nach §60a Abs. 2 S.4 ff. AufenthG. Praxistipps und Hintergründe*. Verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/Arbeitshilfe_Ausbildungsduldung_Stand_01.02.2017.pdf [20.02.2019].

Deutscher Bundestag (2016a). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren. *Bundestagsdrucksache* 18/7538 vom 16.02.2016. Berlin.

Deutscher Bundestag (2016b). Beschlussempfehlung des Innenausschusses (4. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 18/7538 – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6202 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylverfahrensgesetzes – Streichung der obligatorischen Widerrufsprüfung. *Bundestagsdrucksache* 18/7645 vom 23.02.2016. Berlin.

Deutscher Bundestag (2018a). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/485 –. Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017. *Bundestagsdrucksache* 19/800 vom 20.02.2018. Berlin.

Deutscher Bundestag (2018b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/635 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2017. *Bundestagsdrucksache* 19/1371 vom 22.03.2018. Berlin.

Dolderer, Winfried (27. März 2017). Der Vollzug ist Ländersache. Bei der »Durchsetzung der Ausreisepflicht« setzen die Bundesländer unterschiedliche Akzente. *Das Parlament*. Verfügbar unter: https://www.das-parlament.de/2017/13/thema_der_woche/-/500344 [18.02.2019].

Ellermann, Antje (2009). *States against migrants. Deportation in Germany and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eule, Tobias G. (2014). *Inside immigration law. Migration management and policy application in Germany*. London: Routledge.

Gesemann, Frank & Roth, Roland (2016). *Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in den Städten, Landkreisen und Gemeinden*. Zeitraum der Befragung: 25. Januar 2016 bis 5. März 2016. Berlin: DESI.

Günther, Wolfgang, Kurrek, Dennis & Töller, Annette Elisabeth (2019). *Die Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende - Eine Politikfeldanalyse mit Hilfe einer fsQCA*. Manuskript, Hagen.

Gulasekaram, Pratheepan & Ramakrishnan, Karthick S. (2015). *The New Immigration Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Henkes, Christian (2008). Integrationspolitik in den Bundesländern? In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.). *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich* (113-135). Wiesbaden: VS Verlag.

Hess, Sabine, Pott, Andreas, Schammann, Hannes, Scherr, Albert & Schiffauer, Werner (2018). *Welche Auswirkungen haben „Anker-Zentren"? Eine Kurzstudie für den Mediendienst Integration*.

Verfügbar unter:
https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=34127&token=6d322303d6e8edd26e25d605dad27a754ce5085a [20.02.2019].

Hildebrandt, Achim & Wolf, Frieder (Hrsg.) (2016). *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.

Hörisch, Felix (2018). Asylpolitik im Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 783-803.

Hörisch, Felix & Heiken, Matthias (2018). Qualitative Comparative Analysis. Mit einer Anwendung zur Asylbewerberunterbringung im Bundesländervergleich. In Markus Tausendpfund (Hrsg.). *Fortgeschrittene Analyseverfahren in den Sozialwissenschaften* (203-228). Hagen: FernUniversität in Hagen.

Hummel, Caroline-Antonia & Thöne, Michael (2016). *Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen*. Verfügbar unter:
https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf_import/FiFo_Studie_Finanzierung_Fluechtlingspolitik.pdf [18.02.2019].

Innenministerium Schleswig-Holstein (2017). *Innenminister Stefan Studt setzt Abschiebungen nach Afghanistan aus*. Kiel.

Janda, Constanze (2017a). Migrationssteuerung durch Recht. Die Abschreckung von armen Zuwanderern am Beispiel von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten. In Joachim Hruschka & Jan C. Joerden (Hrsg.). *Jahrbuch für Recht und Ethik 2017*. Bd. 25 (2017). Themenschwerpunkt: Recht und Ethik der Migration/Law and Ethics of Migration (239) (239-255). Berlin: Duncker & Humblot.

Janda, Constanze (2017b). Der ausländerrechtliche Status geflüchteter Menschen im Kontext des Sozialstaates. In Holger Brecht-Heitzmann (Hrsg.). *Die Integration Geflüchteter als Herausforderung für das Sozialrecht* (23) (23-36). Münster: LIT.

Jeffery, Charlie, Pamphilis, Niccole M., Rowe, Carolyn & Turner, Ed (2016). Introduction to the Special Issue. Reframing German Federalism. *German Politics*, 25 (2), 165-175.

Juárez, Sol Pía, Honkaniemi, Helena, Dunlavy, Andrea C., Aldridge, Robert W., Barretto, Mauricio L., Katikireddi, Srinivasa Vittal & Rostila, Mikael (2019). Effects of non-health-targeted policies on migrant health: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet Global Health*, 7, e420-e435. Online First:
http://dx.doi.org/10.1016/S2214-109X(18)30560-6.

Kaiser, Susanne (29.Oktober 2015). Was brauchen Flüchtlinge zum Leben? *Zeit Online*. Verfügbar unter: https://www.zeit.de/wirtschaft/2015-10/asylpolitik-sachleistungen-bundeslaender [10.02.2019].

Kempen, Bernhard (2016). Abschiebung. In Otto Depenheuer & Christoph Grabenwarter (Hrsg.). *Der Staat in der Flüchtlingskrise: zwischen gutem Willen und geltendem Recht* (216-228). Paderborn: Schöningh.

Kreienbrink, Axel (2015). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im deutschen und europäischen Mehrebenensystem. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2015* (54-68). Baden-Baden. Nomos.

Laubenthal, Barbara (2015). *Refugees welcome? Federalism and asylum policies in Germany*. Fieri Working Papers.

Lohse, Eckart & Pergande, Frank (24. Februar 2017). Schleswig-Holstein verhängt Abschiebestopp. *FAZ.Net*. Verfügbar unter:
https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/in-schleswig-holstein-gilt-drei-monate-lang-ein-abschiebestopp-nach-afghanistan-14893918.html [19.02.2019].

Müller, Andreas (2013). *Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland*. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Berlin: BAMF, online verfügbar:
https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55-emn-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.html [23.2.2019].

Münch, Ursula (2016). Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch. In Achim Hildebrandt & Frieder Wolf (Hrsg.). *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse* (365-390). Wiesbaden: VS Verlag.

Münch, Ursula (2017). Föderale Aspekte bundesdeutscher Flüchtlingspolitik. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.). *Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (252-264). Baden-Baden: Nomos.

Neqqache, Nadja (29. Juli 2018). Deutschland und zurück – Zu Besuch in einem Ankerzentrum. *Hamburger Abendblatt*. Verfügbar unter: https://www.abendblatt.de/politik/article214958801/Deutschland-und-zurueck-Zu-Besuch-in-einem-Ankerzentrum.html [18.02.2019].

Reiter, Renate & Töller, Annette Elisabeth (2014). *Politikfeldanalyse im Studium*. Baden-Baden: Nomos.

Reus, Iris & Vogel, Stephan (2018). Policy-Vielfalt zwischen den Bundesländern nach der Föderalismusreform I. Art, Ausmaß und Akteure. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 621-642.

Riedel, Lisa & Schneider, Gerald (2017). Dezentraler Asylvollzug diskriminiert. Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. *Politische Vierteljahresschrift*, 58 (1), 23-50.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2012). *Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer*. Berlin, online verfügbar: https://www.stiftung-mercator.de/de/publikation/integration-im-foederalen-system-bund-laender-und-die-rolle-der-kommunen-jahresgutachten-2012/ [23.02.2019].

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2017). *Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise*. Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-1, Berlin, verfügbar unter: https://www.svr-migration.de/publikationen/rueckkehrpolitik/ [23.02.2019].

Sack, Detlef & Töller, Annette Elisabeth (2018). *Einleitung. Policies in den deutschen Ländern*. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 12 (4), 603-619.

Schammann, Hannes (2015a). Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 9 (3), 161-182.

Schammann, Hannes (2015b). Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 65 (25), 26-30.

Schammann, Hannes (2017). Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In Marlon Barbehön & Sybille Münch (Hrsg.). *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (91-117). Wiesbaden: Springer.

Schammann, Hannes (2018). „AnkER-Zentren werden ihre selbst gesteckten Ziele verfehlen". Warum Massenunterkünfte Konflikte verschärfen und Integration erschweren. Ein Interview mit Professor Hannes Schammann. Verfügbar unter: https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/anker-zentren-werden-ihre-selbst-gesteckten-ziele-verfehlen/ [20.02.2019].

Schmidt, Manfred G. (1980). *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt a.M.: Campus.

Schuler, Katharina (01. August 2018). Was Flüchtlinge im Ankerzentrum erwartet. Bayern hat als erstes Bundesland Ankerzentren für Flüchtlinge eingerichtet. Was läuft da nun anders als bisher? *Zeit Online*. Verfügbar unter: https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/asylpolitik-ankerzentren-bayern-fluechtlinge [19.02.2019].

Spiegel online (06. Februar 2017). Mehrere Bundesländer stellen Abschiebungen nach Afghanistan zurück. *Spiegel online*, Medienbericht. Verfügbar unter: www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-mehrere-bundeslaender-stellen-abschiebungen-nach-afghanistan-zurueck-a-1133281.html [18.02.2019].

Spiegel online (09. Januar 2019). Keine weiteren Ankerzentren geplant. *Spiegel online*, Umfrage in Bundesländern. Verfügbar unter: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeslaender-keine-weiteren-ankerzentren-geplant-a-1247119.html [19.02.2019].

Statistisches Bundesamt (2018a). Tabelle 22221-0011. Empfänger von Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesländer, Stichtag, Art der Unterbringung. Verfügbar unter: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/22221 [18.02.2019].

Statistisches Bundesamt (2018b). *Tabelle 22211-0013. Bruttoausgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz: Bundesländer, Jahre, Ausgabenart*. Verfügbar unter: https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/link/tabellen/22211* [17.02.2019].

Stuttgarter Zeitung (31. Juli 2018). Flüchtlinge in Baden-Württemberg Im Südwesten wird es keine Ankerzentren geben. *Stuttgarter Zeitung*. Verfügbar unter: https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.fluechtlinge-in-baden-wuerttemberg-wird-es-keine-ankerzentren-geben.b9551f91-482b-4093-a4f7-00827990805a.html [15.02.2019].

taz (25. November 2018). *Ankerzentren in Bayern – Um vier Uhr früh wird abgeschoben*. Ausgabe vom 25.11.2018. *taz.* Verfügbar unter: http://www.taz.de/!5548527/ [19.02.2019].

Thränhardt, Dietrich (2001). Zuwanderungs- und Integrationspolitik in föderalistischen Systemen. In Lale Akgün & Dietrich Thränhardt (Hrsg.). *Integrationspolitik in föderalistischen Systemen* (15-34). Münster/London: LIT.

Thränhardt, Dietrich & Weiss, Karin (2017). *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Berlin: FES. Verfügbar unter: https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf [17.02.2019].

Toshkov, Dimiter & Haan, Laura de (2013). The Europeanization of asylum policy. An assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates. *Journal of European Public Policy*, 20 (5), 661-683.

Töller, Annette Elisabeth (2019). Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013-2017) In Zohlnhöfer, Reimut /Saalfeld, Thomas (Hrsg.). *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017* (569-590). Wiesbaden: Springer.

Töller, Annette Elisabeth, Reiter, Renate, Günther, Wolfgang & Walter, Lisa (2018). *Rechtliche, organisatorische und politische Rahmenbedingungen der psychiatrisch-psychotherapeutischen Versorgung Geflüchteter in Deutschland*. Paper für die 5. Jahrestagung zur Migrations- und Integrationsforschung in Österreich, 5.-7. Dezember 2018. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/329424816_

Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite (2015). *Bund-Länder-Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite. über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011*. Verfügbar unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2016/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebungen.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [19.02.2019].

Wächter-Raquet, Marcus (2016). *Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_VV_Gesundheitskarte_Fluechtlinge_2016.pdf [17.02.2019].

Wendel, Kay (2014). *Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland. Regelungen und Praxis der Bundesländer im Vergleich*. Frankfurt a.M.: PRO Asyl. Verfügbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/04/Laendervergleich_Unterbringung_2014-09-23_01.pdf [20.02.2019].

Wenzelburger, Georg, Arndt, Christoph, & Jensen, Carsten (2018). Sozialstaatliche Kürzungspolitik in Deutschland: Nur eine Mär? Eine quantitative Gesetzgebungsanalyse 1974-2014. *Politische Vierteljahresschrift*, 59 (4), 681-712.

Wittmann, Philipp (2018). *Vollzug des Aufenthalts- und Asylrechts im föderalen Gefüge.* Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen des 1. Untersuchungsausschus-

ses des Deutschen Bundestages der 19. Wahlperiode am 19. April 2018, Ausschussdrucksache 19(25)218(neu).

Wolf, Frieder (2013). *Gewalt, Armut und Ignoranz: Die Arbeitsteilung zwischen Staat und privatem Sektor bei der Bearbeitung ausgewählter vernachlässigter Probleme – Deutschland im intra- und internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Anschriften der Autorinnen:

Dr. Renate Reiter, FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet: Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätsstr. 33/C, 58084 Hagen
E-Mail: renate.reiter@fernuni-hagen.de

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet: Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätsstr. 33/C, 58084 Hagen
E-Mail: annette.toeller@fernuni-hagen.de

Werner Jann

Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (2018). *Handbuch Staat*. Wiesbaden: VS Verlag. 2 Bände, Hardcover, 1.998 Seiten,

ISBN: 978-3-658-20743-4, doi:10.1007/978-3-658-20744-1

Abstract
Handbuch Staat is a totally new handbook about the very German concept of "the state". In nearly 180 chapters, each about eleven pages long, it informs about the basic disciplines, theories, structures, concepts, institutions, instruments, policies and international dimensions of the modern state. Nearly all the authors are German and the different contributions usually are written from a specific German point of view, also when addressing international contributions. The handbook explicitly aims to cover possible reforms and the future of the modern state and to emphasize a social science perspective, but in line with the German tradition especially legal perceptions play a prominent role. Not all current debates and concepts are explicitly covered (e.g. regulation, governance, accountability or legitimacy are missing as special chapters), but all in all the handbook gives a very informative and reliable overview of the particular German interpretations of the modern state.

Ein vollkommen neu konzipiertes „*Handbuch Staat*" vorzulegen, ist mutig, und man kann Rüdiger Voigt nur dankbar sein, dass er diese ambitionierte und schwierige Aufgabe auf sich genommen hat. In Deutschland gibt es traditionell die etwas angegrauten und konventionellen „Staatslexika", deren evangelische Version 2006 in vierter Auflage erschienen ist, während die katholische Variante der Görres-Gesellschaft gerade in fünf Bänden und achter Auflage von Heinrich Oberreuter vollkommen neu herausgegeben wird (Band zwei ist im Erscheinen). International gibt es m.W. nichts Vergleichbares, dort heißen entsprechende Handbücher etwa „Public Policy and Administration". Im Prinzip ist dies also eine sehr deutsche Publikation und der Bezug zur deutschen Diskussion und zum Grundgesetz ist daher auch unverkennbar und gewollt.

Das vorliegende Handbuch will sich, laut Einführung von Voigt, von den etablierten Staatslexika vor allem dadurch abgrenzen, dass es sich explizit der Frage der Reformierbarkeit und Zukunft des modernen Staates stellt und zugleich die sozialwissenschaftliche Perspektive stärker betont. Zu diesem Zweck werden die Einzelbeiträge, die jeweils ca. elf Buchseiten umfassen, in acht Gliederungspunkte (Staatswissenschaften, Staatstheorien, Strukturprinzipien, Kategorien und Konzepte, Institutionen, Instrumente, Praxisfelder, internationale Dimensionen) geordnet. Insgesamt ergibt das, wenn ich richtig gezählt habe, 178 Beiträge von 136 Autoren, darunter etablierte Kapazitäten wie u. a. Bogumil, Deppe, Dose, Gornas, Jesse, Münkler, Patzelt, Reichard, Schuppert, Zimmer, aber auch, eher in der Überzahl, jüngere Kolleginnen und Kollegen.

Insgesamt kann man sich verlässlich über viele alte, aber auch neuere Konzepte und Begriffe informieren, von Finanzwissenschaft und Staatsrechtslehre über Anarchismus, Budgetierung, klassische und postmoderne Staatstheorien, Rechtsstaat, Herrschaft, Outsourcing und Privatisierung, Verbände, Gesetzgebung, Politikberatung, Daseinsvorsorge usw. usf. und schließlich insgesamt 35 Politikfelder, von Arbeit bis Wissenschaft und Forschung. Es ergibt wenig Sinn, einzelne Beiträge herauszugreifen (zumal der Rezensent auch nicht behaupten will, dass er alle fast 2000 Seiten intensiv gelesen hätte oder sich gar über alle ein Urteil erlauben könnte). Einige Beiträge sind allerdings enttäuschend, z. B. der von Jesse über Politikwissenschaft, in der zwar die Geschichte der deutschen Politikwissenschaft seit dem zweiten Weltkrieg (noch einmal) als Abfolge von Generationen erzählt wird, man aber nichts über die Auseinandersetzung der Politologinnen und Politologen mit dem umstrittenen Konzept des Staats erfährt. Hartmanns Beitrag zu Eliten kommt ganz ohne Hinweis auf die deutschen empirischen Elitenstudien aus (aber zitiert vier eigene Publikationen). Generell sind die Beiträge aber informativ, und es ist allenfalls anzumerken, dass die Literaturhinweise oft sehr ausufern, obwohl sie eigentlich bewusst limitiert sein sollten, und dann keine einfache Orientierung erlauben, was denn nun wirklich grundlegend und unverzichtbar ist.

Vor allem aber die vorgegebene Gliederung erweist sich leider als sehr problematisch, denn es ist nicht immer unmittelbar einsichtig, wo und warum bestimmte Stichworte zugeordnet sind. Wieso steht Infrastruktur bei den Instrumenten, während Haushalt und Finanzen oder interkommunale Zusammenarbeit zu den Praxisfeldern gehören? Sind Steuerung und Reformen wirklich Instrumente oder nicht vielmehr grundlegende Konzepte, wieso sind Parteien Institutionen und Wahlen nicht? Und wo steht der Artikel über Wahlen? Bei den Praxisfeldern. Insgesamt werden 26 Institutionen aufgeführt von Bürgerschaft bis Zoll, aber was denn eigentlich Institutionen sind oder welche Bedeutung Institutionentheorie für den modernen Staat hat, erfährt man nicht. Der offenkundige Nachteil ist, dass man immer im Inhaltsverzeichnis sämtliche Kategorien durchsehen muss, wenn man einen bestimmten Begriff sucht, denn die Zuordnung kann oft gar nicht anders als willkürlich sein. Leider gibt es kein Sachregister, so dass man nicht einfach nachschauen kann, ob und wo denn ein Begriff auftaucht. Und auch ein Personenregister würde natürlich die Neugierde befriedigen, welche Autorinnen und Autoren besonders oft zitiert und welche eher stiefmütterlich behandelt werden (und damit den möglichen „Bias“ des Bandes etwas transparenter machen). Der Verzicht auf Register ist umso unverständlicher, als die Erstellung heute viel einfacher geworden ist im Vergleich zu früher, als Register in solchen Nachschlagewerken allgemeiner Standard waren.. In der E-Book-Version ist die Suche nach Schlagworten sowie Autorinnen und Autoren zwar möglich, aber offenbar nicht ganz zuverlässig. Ernst Forsthoff lässt sich z. B. nicht unmittelbar finden, obwohl er selbstverständlich auftaucht, u.a. im Kapitel über Daseinsvorsorge.

Schließlich ist es immer einfach und wohlfeil, zu kritisieren, welche Lieblingsbegriffe und -konzepte der Rezensent vermisst, denn ein solches Handbuch kann nie alle Wünsche und Vorlieben erfüllen. Aber da der Anspruch des Handbuchs ausdrücklich „der moderne Staat“ sein soll und da diese Rezension in der Zeitschrift gleichen Namens erscheint, sind einige Nachfragen doch angebracht. Der Untertitel von *dms* ist ja programmatisch („Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management“) und es ist schon auffällig, dass keines dieser zentralen Konzepte eines modernen Staates im

Handbuch als eigenständiger Beitrag auftaucht. Ist Recht nicht ein zentrales Instrument des modernen Staates? Wie ist es mit Verwaltungsrecht? Management taucht in über 50 Beiträgen auf, aber nicht als eigenständiger Beitrag. Noch auffälliger ist aber, dass dies auch für alle inhaltlichen Schwerpunktthemen von *dms* der letzten Jahre gilt, also etwa Wissen und Expertise, Koordination, Strategie, Legitimation, Regulierung oder auch Klimapolitik. Wichtige aktuelle Baustellen und Kontroversen des modernen Staates fehlen daher als eigenständige Beiträge, wie auch einige aus meiner Sicht unverzichtbare klassische Konzepte neben der schon erwähnten Legitimation etwa Bürokratie und Systemtheorie, aber auch moderne Schlagworte wie Governance und Agency. Man mag diese modischen Konzepte kritisch sehen, aber gerade deshalb sollte man sie diskutieren. Es genügt nicht, sie in verschiedenen Beiträgen en-passant zu erwähnen. Letztendlich kann das Handbuch seinen Anspruch, den modernen Staat ins Visier zu nehmen, daher nicht ganz erfüllen, insbesondere nicht in der Auswahl der Beiträge. Wenn „Ausnahmezustand“ (natürlich mit Carl Schmitt), warum dann nicht „Krise“, wenn „Bürgerschaft“, warum nicht „Zivilgesellschaft“, wenn „Öffentlichkeit“, warum nicht „Populismus“? Rechenschaftspflicht (derzeit als Accountability eines der meistdiskutierten Konzepte der internationalen wissenschaftlichen Debatte) kann man selbst mit Hilfe der elektronischen Suche nicht finden.

Insgesamt ist dies aber ohne Frage ein sehr informatives, hilfreiches und umfassendes Nachschlagewerk, das sich vor allem in der Lehre bewehren sollte. Und wie so oft führt eine gute Vorlage sofort zu dem Wunsch nach mehr, noch besserer und noch umfassenderer Information. Die alten Staatslexika sind früher gelegentlich mit Ergänzungsbänden erschienen. Vielleicht gibt es irgendwann einen kleinen Ergänzungsband „Handbuch moderner Staat“ oder zumindest ein paar Ergänzungen in der E-Book-Version? Das neue Staatslexikon der Görres-Gesellschaft erscheint seit 2017 zunächst im Print und mit einem gewissen Abstand als Open Access im Internet unter staatslexikon-online.de. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn dies auch für das „Handbuch Staat“ möglich wäre.

Anschrift des Autors:

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Seniorprofessur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: jann@uni-potsdam.de

Rezension

Rainer Prätorius

Stazyk, Edmund C. & Frederickson, H. George (Ed.) (2018). *Handbook of American Public Administration*. Cheltenham, UK/Northampton, Ma, USA: Edward Elgar. XVIII/552 Seiten, ISBN: 9781 78643 206 3

Abstract:
This book offers a good overview of the current advances in research, its value as a source of reference and for teaching is limited at best. It is significant in its departure away from older (normative, holistic, comparative) perspectives. The focus is on the administrative contribution to the formation and success of programs. "Performance" has emerged as the key-term of a self-understanding that places Public Administration closer to Policy Sciences and Organizational Theory than to some traditions of the discipline.

Die Bezeichnung „Handbook" kann verschiedene Nutzwerte versprechen, die einander nicht ausschließen müssen. Es kann sich beispielsweise um ein Nachschlagewerk handeln; es kann ein disziplinärer Aufriss vorliegen, der von Grundlagen zu breit ausfächernden Vertiefungspfaden für das Selbststudium voranschreitet; es kann aber auch eine Revue des aktuellen Forschungsstandes in den Teilgebieten des Faches geboten werden, die Literatur erschließt und Desiderate markiert. Dieser Band eignet sich kaum für den ersten Zweck, dafür ist allein schon das Register zu schlank. Er ist auch nicht didaktisch für den zweiten Zweck durchstrukturiert. Immerhin enthält er einen ersten Abschnitt „Foundations", doch dieser thematisiert voraussetzungsreich die Diskussion um rechtliche und theoriegeschichtliche Dimensionen des amerikanischen Verwaltens, das institutionenkundige Basiswissen müssen die Leser*innen bereits mitbringen. Das Buch siedelt am nächsten an der dritten Variante; dafür sorgen vor allem die zahlreich vertretenen Nachwuchswissenschaftler*innen, denen naturgemäß viel daran gelegen ist, sich am „cutting edge" zu platzieren und Perspektiven für ihre nächste Antragstellung aufzuzeigen.

Insgesamt 46 Autor*innen haben an den 31 Kapiteln mitgewirkt; einsortiert sind diese in vier Hauptabschnitte: „Managing Organizations and People", „Social Equity, Publicness, and Diversity", „Networks, Collaborations, and Participation" sowie „Finance, Performance Measurement, Program Implementation, and the Public Policy Intersection"; dazu kommen die Grundlagen und eine Schlussbetrachtung der Herausgeber. Angesichts dieser Fülle ist es gewiss schäbig, auf etwa fehlende Beiträge zu sinnen. Das soll hier dennoch geschehen, denn es erscheint als ein instruktiver Weg, um die Ausrichtung des Buchs anschaulich zu machen.

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12. Jg., Heft 1/2019, S. 224-226
https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.15

Erstens findet sich kein Beitrag, der sich dezidiert der Lehre im Fach Public Administration annimmt. Dies ist frappierend, da das Buch es in der Schwebe belässt, ob mit „PA“ immer der Gegenstand oder die ihm gewidmete Disziplin gemeint ist – beide Verständnisse lassen sich hinreichend belegen. Das ist nicht schlimm, denn man kann ja genug über den Gegenstand in der prismatischen Brechung der Disziplin erfahren – nur wäre es schön, dafür mehr über jenes Prisma zu wissen, das sich ja schließlich nicht allein über die Forschung legitimiert.

Die Arroganz gegenüber der Lehre verbindet sich mit der Nichtbeachtung von Außenperspektiven: Es gibt zweitens keinen Beitrag darüber, wie sich die US-Verwaltung im Lichte der komparativen Forschung ausnimmt oder wie sich die Verwaltungswissenschaft mit ihren Themen im internationalen Kontext darstellt. Diese Selbstgenügsamkeit könnte zu polemischen Fragen verleiten: Haben sich hier Menschen zu oft an der Lektüre von internationalem Hochschulranking ergötzt, wohl vergessend, dass es nicht die Public-Administration-Programme waren, die als Lokomotiven für den Vorsprung der US-Universitäten sorgten? Solche Polemik würde aber interessantere Aspekte verdecken.

Das Interesse am vergleichenden Blick und an den historisch-kulturellen Prägungen der US-Verwaltung ging nämlich in der Vergangenheit einher mit einer eher holistischen Perspektive, die aus der Verfassung und aus Politiktraditionen ethische Gebote und Strukturprinzipien des Verwaltens ableitete. Beispielhaft dafür waren die Schriften der Blacksburg-Schule, die in diesem Buch praktisch nicht mehr rezipiert werden. Fand man hier eine Reflexion, die sich vom politischen System und von der normativen Ordnung des Verwaltens her auf die Einzelphänomene richtete, macht sich nun eine eher segmentierte Betrachtung breit.

Beispielhaft (und durchaus kritisch) illustriert das Brian J. Cook an der Wahrnehmung von „bureaucracy“: Vormals das Korrelat einer zentral durchsetzungsfähigen Demokratie, wird sie heute in Praxis und Theorie als Arrangement für das Geltendmachen von fragmentierten Ansprüchen an das staatliche Leistungssystem perzipiert (2018, p. 95). Andere Autor*innen gleichen sich diesem Wandel affirmativ an: „public sector“, „public management“, „service delivery“ sind bevorzugte Vokabeln, die oft an die Stelle von Public Administration treten; beliebteste Erörterungsebene ist das Programm; der Verwaltungsbeitrag nicht allein bei der Implementation, sondern schon im Programmdesign findet hinreichend Würdigung (z. B. Nicholson-Crotty & Webeck, 2018, p. 442ff.). Die steilste Karriere widerfährt offensichtlich dem Begriff „performance“: Er signalisiert das, wonach das öffentliche Management strebt, wenn es die Programme durch die Wildwasser der Interessen, Rechtsnormen und Ressourcen navigiert. In dieser Optik erscheinen dann auch die „foundations“: So erörtert Andrew Osorio beispielsweise die rechtlichen Grundlagen nicht als normativen Auftrag, sondern als Einflusspforte, die das Management von justitieller Seite her zusätzlich kompliziert (2018, p. 36f.). Auch die intergouvernementalen Beziehungen beschreibt Ben Merriman als umkämpftes Terrain zwischen politisch polarisierten Ebenen, die sich vor allem durch Gerichtsstreit beharken. Er wünscht sich, dass Verwaltungswissenschaft beratend in diese legalistischen Konflikte eingreifen könne, indem sie z. B. gutachterlich die praktischen Konsequenzen von Entscheidungen und Vergleichen aufzeige (2018, p. 75).

„Expertise“, nicht etwa normative Ermächtigung, gerät somit zum Schlüsselwort, wenn es um die Rechtfertigung eines autonomen Verwaltungsbeitrags in den Policy-

Prozessen geht. Dabei ergibt sich auch eine Distanz zu den – ansonsten beliebten – „principal-agent"-Modellen (dazu Langbein, 2018, p. 137ff.) der Politolog*innen. Diese seien zu sehr vom Parlament her gedacht und qualifizierten von dort aus administrative Macht nur als Widerstand in ihrem kargen Variablengerüst (Resh & Zook, 2018, p. 54). Im Dickicht der Einwirkungen konkurrierender „Prinzipale" (Kongress, Präsident, organisierte Interessen usw.) sollen die administrativen Gestaltungsräume dadurch entstehen, dass professionelle Kompetenz die Widersprüche in Richtung fachlich tragbarer Resultate glättet (ebenda, p. 62f.). Doch wie kommen diese „Profis" zu ihrer Kompetenz? Das Universitätsstudium kann ja wohl nicht ganz schuldlos daran sein. Darum verwundert die oben monierte Lücke noch ein bisschen mehr.

Die fachkompetente „performance" in segmentären Programmen ist freilich nicht die einzige Erwartung, die sich hier akademisch an die Verwaltung richtet. In einem kennzeichnenden Bereich wird sehr wohl generelle Normativität angemeldet: In den Kapiteln zu Diversität, (Nicht-)Diskriminierung und „equity" als Verwaltungsziel. Eine bekannte Reaktionsweise der Disziplin auf die Minderheitenproblematiken war die Diskussion um „representative bureaucracy". Diese wird durch Leisha DeHart-Davis et al. (2018, p. 272ff.) referiert, aber als ergänzungsbedürftig durch die Forschung zu „diversity management" bezeichnet. Neben sicherlich guten inhaltlichen Gründen wirkt darin vor allem eine disziplinäre Motivation: Der Wunsch, anschlussfähig an die allgemeine Organisationsforschung, insbesondere außerhalb des öffentlichen Sektors, zu werden. Neben der segmentären Programmorientierung ist dies die zweite Tendenz, in dem eine Selbstverortung der hier versammelten Autorenschaft erkennbar wird.

Das Buch ist wertvoll für alle, die wissen wollen, wohin sich der Tross des verwaltungswissenschaftlichen Mainstreams mit seinen Forschungsinteressen bewegt. Praktiker*innen werden punktuell für sie Relevantes finden, doch es ist ihnen Geduld bei der Lektüre anzuraten. Wenig Freude werden Studierende im Anfangsstadium am Buch haben, doch sein Erwerb ist ohnehin nicht erschwinglich für sie.

Anschrift des Autors:

Prof. (i. R.) Dr. Rainer Prätorius, priv.: Lahnweg 24, 35216 Biedenkopf
E-Mail: w_Praeto@hsu-hh.de

Rezension

Holger Straßheim

John, Peter (2018). *How Far to Nudge? Assessing Behavioural Public Policy*. Cheltenham (New Horizons in Public Policy), UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar. 173 Seiten.
ISBN: 9781786430564

Abstract:
In the past decade, interventions informed by behavioural economics and psychology have spread across jurisdictions and policy areas. Worldwide, more than one hundred organizations and networks are developing and implementing nudges and other behavioural tools. After an initial phase of curiosity, attention is now shifting to the varieties of behavioural public policy, its institutional and cultural embeddedness, its impact and limitations. In his most recent book, Peter John explores some of the crucial questions related to this next phase of nudge. He discusses the role of nudge units, the limitations of behavioural approaches and the ethics of nudge. Most importantly, John proposes a deliberative and reflective version of nudging, nudge plus. Readers might miss an in-depth discussion of pressing problems such as the globalizing influence of behavioural expertise, the imperialism of evidence hierarchies and the political repercussions of nudging. Despite these deficits, the book will inspire both further research and critical debates.

Als vor einigen Jahren Cass Sunstein, Professor an der Harvard Law School und gemeinsam mit Richard Thaler Ko-Autor des Buches „Nudge“, bei einem Vortrag im Bundesjustizministerium nach seinen politischen Motiven gefragt wurde, antwortete er mit einem Zitat von John Rawls: „We post a signpost: no deep thinking here. Things are bad enough already“. Nudging sei mit einem Navigationsgerät zu vergleichen. Es weise den besten Weg zum Ziel, ohne dieses vorzuschreiben. In der Tat wirken jene Ansätze, die auf verhaltensökonomische und psychologische Erkenntnisse zurückgreifen, um Bürgerinnen und Bürger zu einem Verhaltenswandel zu bewegen, mittlerweile banal. Den abschreckenden Bildern auf Zigarettenpackungen oder der Fliege im Urinal haftet etwas Alltägliches an. Weltweit existieren mehr als 100 Organisationseinheiten in Staat und Verwaltung, die verhaltensbezogene Instrumente entwickeln und umsetzen. Zu einer gewissen Prominenz hat es dabei das Behavioural Insights Team (BIT) in London gebracht. Ähnliche Teams oder Netzwerke finden sich in mehr als 40 Ländern, in der Europäischen Kommission, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), den Vereinten Nationen (UNO) und der Weltbank – auch in Deutschland in Form des Referats „wirksam regieren“ im Bundeskanzleramt. Angesichts der inter- und transnationalen Verbreitung von Nudging und anderen Verhaltenspolitiken („Behavioural Public Policies“) kommt die OECD in ihren jüngsten

Publikationen zu dem Schluss, dass die für viele Innovationen im öffentlichen Sektor charakteristische Phase des teils neugierigen, teils skeptischen Aufgreifens und Ausprobierens nun abgeschlossen sei. In dieser zweiten Phase gelte es, nach den Varianten der Verhaltenspolitik zu fragen, nach ihrer institutionellen und kulturellen Einbettung, nach den Grenzen und auch den Folgen und Nebenwirkungen.

Zehn Jahre nach der Publikation von „Nudge" legt nun Peter John, Professor am Department of Political Economy des King's College London und Berater des BIT, das Buch „How Far to Nudge?" vor. Es ist nicht nur dem Titel nach ein Produkt dieser fortgeschrittenen Phase der Verhaltenspolitik und zugleich das Werk eines erklärten Befürworters von Nudging. Wie weitreichend Verhaltenspolitik überhaupt umsetzbar ist, was ihre Ziele sein könnten und wie weit man derzeit von der Erreichung dieser Ziele entfernt ist, diskutiert John in insgesamt neun Kapiteln. Die „Nudge-Agenda" (p. 5), so stellt der Autor gleich zu Anfang klar, beruht nicht nur auf der Verbreitung verhaltenspolitischer Instrumente; sie zielt auf eine umfassende Reform politischer Institutionen. So geht es ihm nicht allein darum, psychologische Mechanismen möglichst so einzusetzen, dass sich im Sinne politischer Ziele und öffentlicher Güter Verhalten wandelt. Vielmehr sei in Staat und Verwaltung die gesamte „Entscheidungsarchitektur" („choice architecture", p. 6) – ein Begriff, der auf Thaler und Sunstein zurückgeht – derart zu gestalten, dass Rationalitätsverzerrungen („biases", p. 21) im Verhalten von Bürgerinnen und Bürgern wie auch im Entscheidungsverhalten politischer Akteure verringert werden. Nicht nur die Objekte des Nudgings, sondern auch die Nudger selbst sollen Teil von Verhaltenspolitiken werden. Deswegen gehören für John nicht nur klassische Nudges zum Arsenal des psychologisch informierten Staates, sondern auch (pp. 122ff.) erzieherische („boosts"), die Reflektion anregende („budges") oder sogar deliberative Verhaltensanstöße („nudge plus"). John schwebt letztlich ein kollektives System der Verhaltenspolitik vor, in dem die Reflektion über und die Umsetzung von Verhaltenswandel zum Leitmotiv öffentlicher und politisch-administrativer Kommunikation wird.

Gemessen an dieser ehrgeizigen Agenda fällt der Band mit knapp 170 Seiten schmal aus. Die einzelnen Kapitel sind dicht geschrieben und nicht immer leicht lesbar, gleichwohl immer anregend. John geht folgendermaßen vor: Zunächst weist er die häufig in Lehrbüchern zu findende Behauptung, Politik ziele auf den Wandel von Verhalten, als zu offensichtlich und letztlich tautologisch zurück. Vielmehr gehe es um hartnäckige Probleme kollektiven Handelns, die aus Sicht der Verhaltenspolitik durch vielfältige kognitive und psychologische Mechanismen verursacht und, trotz möglicherweise bester Absichten und Einsichten, eher noch verschärft werden. Dieses Argument entfaltet John anhand klassischer und aus der Diskussion über Nudging hinreichend bekannter Problemfelder wie Ernährung, Gesundheit oder Armut. Trotz struktureller Erschwernisse, so lautet hier das Kernargument im Sinne des „radikalen Inkrementalismus" (p. 101), sind es kleinere Verhaltensinterventionen, die letztlich umfassenden Wandel bewirken. Es folgt ein Abriss über die verhaltensökonomische „Revolution" (pp. 38ff.) in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften wie auch in der Politik. Im Gefolge Daniel Kahnemanns, Amos Tverskys und anderer verändern sich, so Johns These, beide zugleich: Die Erkenntnisgrundlagen und Expertensysteme der Wissenschaft wie auch die Praktiken und Instrumente von Politik. Epistemische und politische Autoritäten geraten mittels der verhaltenspolitischen Agenda in Beziehung zueinander. Diese Parallelbewegung wird noch durch die globalen Aktivitäten verhaltenspolitischer

Einheiten wie dem BIT verstärkt, weil sie für eine Übersetzung („translation", pp. 69ff.) zwischen wissenschaftlicher Expertise und politischer Praxis sorgen. Verhaltenspolitik ist, falls diese Beobachtung zutrifft, ein Lehrstück über den Einfluss global agierender Expertennetzwerke und -gemeinschaften.

Es folgt eine Auseinandersetzung mit der vielfachen Kritik an verhaltenspolitischen Ansätzen. Die Wirkungen von Nudges sind häufig auf bestimmte Politik- oder Handlungsfelder beschränkt, ihre Effekte teilweise schwächer als erwartet, teilweise nur temporär. Wie insbesondere die neuere Implementations- und Complianceforschung gezeigt hat, versagen manche Nudges aufgrund von Reaktanzen, gegenläufigen Präferenzen auf der Adressatenseite oder Manipulationen durch die Industrie. Manche Nudges mögen auf lange Sicht unerwartete Probleme verursachen, beispielsweise durch Effekte des „moral licensing" (p. 96), bei denen etwa die Wirkungen von Sport durch den gleichzeitig ansteigenden Konsum kalorienhaltiger Müsliriegel und dergleichen konterkariert werden. Verhaltenspolitik könnte, so eine häufige Kritik, zu einer Entpolitisierung und Vernachlässigung gesellschaftlicher Probleme führen, Teil neoliberaler Selbstoptimierungspraktiken sein und einer Technokratisierung Vorschub leisten. John pariert diese Argumente, indem er die Bedeutung einer experimentellen, evidenzbasierten Politik unterstreicht. Nudges müssten immer auch erprobt, das Wissen über sie durch experimentelle Evaluationen erweitert werden. Sie seien nicht ohne weiteres einer ideologischen Richtung zuzuordnen und tendenziell ohnehin eher marktregulierend als -liberalisierend. Technokratische Entwicklungen müssten dann nicht befürchtet werden, wenn das verhaltenspolitische Instrumentarium entsprechend ausgestaltet und einer öffentlichen Reflektion und Deliberation zugänglich sei.

In der Auseinandersetzung mit der Kritik kommt John auf ein Zentralargument zurück, dass auch seine früheren Arbeiten kennzeichnet und das gleichsam den roten Faden des hier besprochenen Bandes bildet: Verhaltenspolitik bedarf einer reflektierenden und deliberativen Komponente, um gesellschaftsfähig zu werden. Dieses Argument entfaltet John dann im letzten Teil des Buches. Dabei setzt er sich zunächst von dem „libertären Paternalismus" (pp. 108ff.) ab, der als normative Leitidee der Verhaltenspolitik insbesondere von Sunstein und Thaler entwickelt wurde und in den vergangenen Jahren Gegenstand einer kontroversen Debatte war. John nimmt hier eine agnostische Position ein: Verhaltenspolitik durchzieht als Querschnittsaufgabe das gesamte Policy-Instrumentarium und bedarf daher auch keiner Sonderethik („all tools are informational now", pp. 55ff.). Solange verhaltenspolitisch inspirierte Interventionen durch demokratisch gewählte Instanzen legitimiert und der kontinuierlichen wissenschaftlichen Überprüfung ausgesetzt sind, so John, unterliegen sie den gleichen ethischen Ansprüchen wie jedes andere Instrument. Allerdings sind solche Nudges grundsätzlich vorzuziehen, die in besonderer Weise eigenständiges Handeln fördern und daher dem Ideal des „democratic self-government" (p. 122) nahe kommen. Johns Kunstgriff besteht hier darin, den vielfach geäußerten Manipulationsbefürchtungen dadurch entgegenzutreten, dass er bestimmten Nudges („nudge plus", pp. 122ff.) sogar ein besonders hohes Potential zuschreibt, die Autonomie- und Reflektionsfähigkeit ihrer Adressaten zu steigern.

Mit dieser Konzeption von „nudge plus" beschreitet John dann tatsächlich Neuland. Dabei geht es nicht um die Kombination von Nudges mit Deliberationsstrategien wie in seinen früheren Publikationen. Er verschärft auch eher noch seine Kritik an der traditionellen Deliberationstheorie und warnt – ähnlich wie Sunstein in seinen Arbeiten

zur Gruppenpolarisierung und Enklaven-Deliberation – vor den Irrationalitäten kollektiver Diskussions- und Aushandlungsprozesse. Vielmehr behauptet er, dass bestimmte „thought-provoking" Nudges (p. 129) die Aufmerksamkeit von Personen und ihr Bewusstsein für Verhaltensverzerrungen stimulieren können. In der Terminologie der dualen Kognitionsforschung heißt das dann, dass nicht nur das rasch und unbewusst prozessierende „System 1", sondern zugleich oder zumindest im Nachgang immer auch das langsamere, reflektierende „System 2" angeregt werden (pp. 122ff.). Wenn Steuerzahler in Erinnerungsnachrichten auf soziale Normen hingewiesen oder gesündere Produkte in Supermärkten am Kassenausgang platziert werden, dann kann das ausgelöste Verhalten in eine Identitätskonzeption eingehen, die auch zukünftig den Ausgangspunkt für eigenes Handeln bildet. Mehr noch, solche Identitätskonzeptionen haben eine soziale Komponente, weil sie den Anknüpfungspunkt für die Kommunikation und Kooperation mit Anderen bilden können („behavioural spill-over", p. 132). Deswegen empfiehlt John auch ausdrücklich transparente und explizit gekennzeichnete Nudges, die von verhaltenspolitischen Experteneinheiten, aber auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen genutzt und auch gegenüber gesellschaftlichen Eliten und politischen Akteuren zum Einsatz gebracht werden sollen. Es ist die radikalisierte Variante einer verhaltensökonomisch und psychologisch reflektierten Gesellschaft, in der sich Nudging, auch mit Hilfe von Online-Medien, zum Normalfall politischer Kommunikation entwickelt.

Johns Buch verdeutlicht, welchen Komplexitätsgrad die Debatte um die Verhaltenspolitik mittlerweile erreicht hat. Wenn Sunstein noch vor einigen Jahren behaupten konnte, die Nudge-Agenda zeichne sich durch Einfachheit und Simplizität aus („no deep thinking here"), dann hat sich das ganz gewiss geändert. Und so legt John auch keine durchgearbeitete Konzeption der Verhaltenspolitik vor, sondern eher eine Forschungsagenda, die teils mit ihm, teils vielleicht auch gegen ihn vorangetrieben werden muss. Erstens ist keineswegs klar, mit welcher Art von global agierenden Expertengemeinschaft wir es hier zu tun haben und welche institutionellen und kulturellen Folgen mit jenen politisch-epistemischen Organisationseinheiten verbunden sind, die weltweit die verhaltensökonomisch und psychologisch motivierten Reformen des öffentlichen Sektors betreiben. Zweitens schweigt John, selbst experimenteller Forscher, zu der gegenwärtigen Debatte um randomisierte Kontrollstudien, denen von Kritikern wie Angus Deaton ein methodologischer Imperialismus und eine bemerkenswerte Blindheit für strukturelle Kontexte und soziale Mechanismen vorgeworfen wird. Gerade das Wissen über soziale Mechanismen, ihre strukturelle Einbettung und ihre Interaktion mit kognitiven Mechanismen wäre jedoch, wie die Compliance-Forschung gezeigt hat, eine zentrale Voraussetzung, um die Grenzen und Nebenfolgen verhaltenspolitischer Interventionen abschätzen zu können. Insofern wünscht man sich statt des Vertrauens in eine evidenzbasierte, experimentelle Politik zum einen mehr Methodenpluralismus, zum anderen auch eine stärkere Reflektion der Rolle von Expertise in der Politik. Drittens bleibt John, indem er wiederholt insistiert, Nudges seien politisch und ideologisch neutral, weit hinter dem Stand der Policy- und Governanceforschung zurück. Politikinstrumente sind nicht apolitisch und Nudges nicht einfach nur Wegweiser. Mit ihnen verbindet sich eine Mikrofokussierung der Politik, die das Verhalten Einzelner zum Ansatzpunkt von Steuerungsbemühungen macht und dabei tendenziell die kollektive Dimension aus den Augen verliert. Die Konsequenzen eines solchen verhaltenspolitischen Individualismus beispielsweise in der Armuts- oder Entwicklungspolitik werden

von der Literatur derzeit in Ansätzen beschrieben. Für das von John favorisierte Ideal einer Nudging-Gesellschaft verheißt das nichts Gutes. Ihre Beschreibung erinnert doch sehr an jenen Aufstieg der therapeutischen Autorität, den etwa Nikolas Rose und Peter Miller im Anschluss an Michel Foucault skizzieren. Gleichwohl hat John ein Buch vorgelegt, das zukünftige Forschungen zur Weiterentwicklung und zum Widerspruch anregen wird. Die nächste Phase in der Verbreitung und Umsetzung von Verhaltenspolitiken hat begonnen. Man darf gespannt sein.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Holger Straßheim, Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft, Arbeitsgruppe Politische Soziologie, Postfach 100131, 33501 Bielefeld
E-Mail: holger.strassheim@uni-bielefeld.de

Rezension

Tobias Bach

Siefken, Sven (2018). *Parlamentarische Kontrolle im Wandel. Theorie und Praxis des Deutschen Bundestages*. Baden-Baden: Nomos. 461 Seiten. ISBN: 978-3-8487-4966-9

Abstract:
This book addresses the practices of the German Bundestag in controlling the federal administration. Siefken elaborates on different notions of parliamentary control and provides a detailed mapping of the parliament's use of formal control instruments from 1949 - 2017. Most interestingly for scholars of public administration, Siefken conducted eight case studies of parliamentary control of federal agencies – both "traditional" and "modern" agencies established according to the ideas of the New Public Management or the independent regulatory agency model. Those case studies are instrumental for answering the book's overarching research question about the exercise of parliamentary control under the conditions of major changes in the organizational setup of the state. With the exception of regulatory agencies, Siefken finds no major differences in control practices according to those categories, but fleshes out middle-range explanations of parliamentary control behaviour. This is an empirically rich book providing unprecedented insights into the actual practice of parliamentary control.

In dem vorliegenden Buch setzt sich Sven Siefken mit der grundlegenden Fragestellung auseinander, auf welche Art und Weise der Deutsche Bundestag Regierung und insbesondere die Verwaltung des Bundes kontrolliert. Dabei verbindet er auf elegante Weise die Parlamentarismusforschung und die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung. Die Relevanz des Buches für die Parlamentarismusforschung ist unmittelbar einleuchtend, stellt doch die Kontrolle der Regierung eine zentrale (und die historisch gesehen erste) Funktion von Parlamenten dar. Im zweiten Kapitel stellt Siefken unterschiedliche Kontrollbegriffe ausführlich dar, verortet parlamentarische Kontrolle im Verhältnis zu anderen Formen der Verwaltungskontrolle, und arbeitet die spezifischen Merkmale parlamentarischer Kontrolle durch Oppositions- und Regierungsparteien heraus. Für seine Untersuchung legt Siefken einen an die sozialwissenschaftliche Steuerungstheorie angelehnten Kontrollbegriff zugrunde, wonach unter parlamentarischer Kontrolle „das Bestimmen, Beeinflussen und Überprüfen des Handelns von Regierung und Verwaltung durch Mitglieder des Parlaments, die mittelbare (Mehrheit) oder unmittelbare (Opposition) Sanktionsfähigkeit haben" (2018, S. 54) verstanden wird.

Der Beitrag zur politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung zeigt sich nicht im Titel, wohl aber in der Motivation und der empirischen Analyse des Buches. Der im zweiten Kapitel herausgearbeitete Ausgangspunkt des Bandes besteht darin, parlamentarische Kontrolle unter den Bedingungen des Wandels von Staatlichkeit näher zu un-

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 12. Jg., Heft 1/2019, S. 232-235
https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.17

tersuchen. Wenngleich Siefken unterschiedliche Facetten dieses Wandels (und der damit eng verbundenen Governance-Debatte) beleuchtet, so wird schnell deutlich, dass es im Kern darum geht, wie sich die präskriptiven Steuerungsideen des New Public Management (NPM) in der Praxis der parlamentarischen Kontrolle wiederfinden. Darüber hinaus geht er spezifisch auf die Frage ein, wie parlamentarische Kontrolle von ausgegliederten Verwaltungseinheiten („Agenturen") ausgeübt wird und inwieweit diese sich von der parlamentarischen Kontrolle herkömmlicher Behörden unterscheidet.

In Kapitel 3 geht Siefken auf die methodische Vorgehensweise der Untersuchung ein. Die Datengrundlage des Buches beinhaltet unter anderem eine umfassende Auswertung von Plenarprotokollen und Drucksachen des Bundestages, eine systematische Analyse der Medienberichterstattung über acht ausgewählte Behörden, sowie insgesamt 41 leitfadengestützte Experteninterviews insbesondere mit Abgeordneten sowie Vertreter/-innen von Ministerien und Bundesbehörden. Die Fallauswahl umfasst sowohl klassische Behörden als auch solche Behörden und Einrichtungen, die eine gewisse Nähe zum Idealtypus moderner Agenturen aufweisen.

Das vierte Kapitel stellt unter dem Titel „Instrumente parlamentarischer Kontrolle" zunächst die in der einschlägigen Literatur herausgearbeiteten formalen Instrumente parlamentarischer Kontrolle dar und ordnet diese unterschiedlichen Dimensionen zu (ex ante: Mitsteuerung; begleitend: Management, Oversight; ex-post: Checks). Hiernach folgt eine detaillierte Untersuchung der faktischen Nutzung der formalen Instrumente parlamentarischer Kontrolle über den Zeitraum von der ersten bis zur 18. Wahlperiode, die 2017 endete. Dieses Kapitel zeichnet sich insbesondere durch die große empirische Breite der Darstellung einzelner Kontrollinstrumente und ihrer Nutzung im Längsschnitt aus. Zur Verdichtung der empirischen Informationen bedient sich Siefken einer Heuristik zur Messung von Kontrollaktivitäten, bei der für die Dimensionen faktische Nutzung, Sanktionspotential, symbolische Wirkung und Vorwirkung der einzelnen Kontrollinstrumente numerische Werte vergeben werden, die zu einem Index parlamentarischer Kontrolle aufsummiert werden. Hierdurch kann Siefken die Entwicklung der parlamentarischen Kontrolle im Zeitverlauf nachvollziehen. Wie vom Autor des Buches selbst betont, handelt es sich dabei jedoch nicht um ein genaues Messverfahren, sondern um ein „konzeptionell grobes und nur illustratives Verfahren" (2018, S. 104).

Kapitel 4 umfasst indes auch solche Kontrollinstrumente, die von einem/r an der Verwaltung weniger interessierten Forscher/-in vermutlich nicht untersucht worden wären. Hierzu zählen insbesondere die Besetzung von Leitungspositionen sowie von Beirats- und Aufsichtsgremien in der Verwaltung und die Nutzung von Zielvereinbarungen und von Instrumenten des Controllings. Einen besonderen Forschungsbedarf sieht Siefken insbesondere bei der Besetzung von Gremien – ein Punkt, den er im folgenden Kapitel vertiefend aufgreift. In der Gesamtschau kommt Siefken zu dem Ergebnis, dass sich im Zeitverlauf sowohl die Anzahl der formalen Kontrollinstrumente des Bundestages als auch ihre tatsächliche Nutzung erweitert hat. Deutlich wird allerdings auch, dass Ideen des NPM zur Steuerung „auf Abstand" mittels Zielvereinbarungen oder Controlling in der Kontrollpraxis des Bundestages keinen Niederschlag gefunden haben. Solche Instrumente sind, wenn überhaupt, nur im Binnenverhältnis der Exekutive anzutreffen. Im kurz gehaltenen Kapitel 5 fasst Siefken verschiedene Interviewaussagen zur parlamentarischen Kontrolle „im Praxisverständnis" zusammen.

Kapitel 6 stellt den aus der Perspektive der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung interessantesten Teil des Buches dar. Hier wird anhand von acht Bundesbe-

hörden und -einrichtungen die Praxis der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung ausgeleuchtet. Diese erstreckt sich erwartungsgemäß nicht nur auf das Verhältnis des Bundestages (bzw. seiner Ausschüsse und einzelner Abgeordneter) zu den Behörden, sondern beinhaltet auch die Rolle der Fachministerien, unter deren Aufsicht die Behörden jeweils stehen. Siefken stellt für alle Behörden jeweils zentrale Merkmale und Aufgaben sowie die Entwicklung der parlamentarischen Aufmerksamkeit und der Medienberichterstattung anhand deskriptiver Statistiken im zeitlichen Verlauf vor. Anschließend geht Siefken auf unterschiedliche Aspekte der parlamentarischen Kontrolle ein, wobei er jeweils andere Schwerpunkte bei der Betrachtung der Kontrollinstrumente setzt. Beispielsweise analysiert er bei einigen Behörden die Einbindung des Bundestages im Zusammenhang mit größeren Reformprozessen oder bei der Aufklärung von Skandalen. Die unterschiedliche Schwerpunktsetzung spiegelt aber nicht zuletzt auch den generellen Befund wider, dass parlamentarische Kontrolle unterschiedliche Facetten hat und nicht für alle Behörden gleichförmig ausgeübt wird.

In Kapitel 7 fasst Siefken die Ergebnisse von Kapitel 6 vergleichend zusammen und arbeitet Gemeinsamkeiten und Unterschiede der parlamentarischen Kontrollpraxis gegenüber Bundesbehörden heraus. Dabei zeigt sich, dass eine andersartig gelagerte parlamentarische Kontrolle lediglich für die nach dem Vorbild der unabhängigen Regulierungsbehörde errichteten Behörden festzustellen ist, nicht jedoch für Behörden, die dem NPM-Modell nahestehen. Des Weiteren weist Siefken nach, dass der häufig angenommene positive Zusammenhang zwischen der Größe einer Behörde und der ihr gewidmeten parlamentarischen Aufmerksamkeit für die von ihm untersuchten Fälle nicht zutrifft. Deutlich wird allerdings, dass vor allem dezentral organisierte Behörden besonders viel parlamentarische Aufmerksamkeit auf sich ziehen, was darauf zurückzuführen ist, dass etwa bei Reformprozessen konkrete Interessen in den Wahlkreisen der Abgeordneten berührt sind.

In drei der untersuchten Behörden sind Abgeordnete des Bundestages in Aufsichtsgremien vertreten. Der zentrale Befund zu diesen Gremien lautet, dass diese ein Bindeglied zwischen Parlament und Behörden darstellen, andere Instrumente parlamentarischer Kontrolle jedoch lediglich ergänzen, aber nicht ersetzen können. Ein weiterer interessanter Befund ist, dass solche Gremien nicht zuletzt aus symbolischen Gründen errichtet werden, um im Zusammenhang mit Ausgliederungen zu verdeutlichen, dass der parlamentarische Kontrollanspruch keineswegs aufgegeben wird. Das Buch zeigt zudem auch, welche Bereiche sich der parlamentarischen Kontrolle entziehen. So zeigt Siefken, dass die Besetzung von Leitungspositionen in den Behörden jenseits des Einflussbereichs des Parlaments liegt.

Das Buch schließt mit einer zusammenfassenden Analyse, in der Siefken ein „Eisberg-Modell parlamentarischer Kontrolle“ (2018, S. 421) skizziert, welches verdeutlicht, dass parlamentarische Kontrolle deutlich mehr umfasst als die nach außen sichtbaren formalen Instrumente. Die Nutzung informaler Instrumente (etwa von Ministerbriefen oder direkten Gesprächen mit Berichterstatter/-innen) bleibt zumeist unter dem Radar der öffentlichen Wahrnehmung, ist aber zumeist durch ein kooperatives Verhältnis zwischen Parlament und Verwaltung und nicht zuletzt auch zwischen Fachpolitiker/-innen von Regierungs- und Oppositionsfraktionen gekennzeichnet. Siefken weist darauf hin, dass hierdurch ein verzerrtes Bild einer unzureichenden parlamentarischen Kontrolle der Regierung entstehen kann, das einer näheren empirischen Betrachtung jedoch nicht standhält. Des Weiteren weist er auf einen klaren Forschungsbedarf im

Hinblick auf die Besetzung von Aufsichtsgremien in Bundesbehörden und -einrichtungen hin.

Insgesamt gesehen hat Sven Siefken ein sehr lesenswertes Buch vorgelegt, das sich vor allem durch die Fülle an empirischem Material zu Kontrolltätigkeit und -instrumenten im Allgemeinen und zur Kontrolle von Bundesbehörden im Besonderen auszeichnet. Der selbst gesetzte Anspruch der Arbeit, die parlamentarische Kontrolle von Regierung und Verwaltung umfassend zu dokumentieren wird zweifelsohne erfüllt. Der empirischen Stärke der Untersuchung steht ein weniger stark ausgeprägter theoretischer Anspruch gegenüber. Die Grundlagen für einen theoretischen Beitrag über das Eisberg-Modell hinaus sind jedoch bereits gelegt. Beispielsweise entwickelt Siefken konkrete Annahmen zu den Determinanten der Kontrollaktivität über die Verwaltung (2018, S. 58-59) und diskutiert diese auch in Verbindung mit der empirischen Analyse (z. B. 2018, S. 335). Hierbei handelt es sich letztlich um eine Theorie zur politischen Relevanz („political salience“), die in der Forschung zur Steuerung von Behörden immer wieder herangezogen wird. In der empirischen Analyse liegt zweifelsohne das Potential, einen konkreten Beitrag zu dieser Diskussion zu liefern. Zudem verwundert es etwas, dass die in den letzten Jahren intensiv geführte Diskussion zur Rechenschaftspflicht der Verwaltung („accountability“) nicht rezipiert wurde. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die parlamentarische Kontrolle der Verwaltung unter den Bedingungen neuer Staatlichkeit in erster Linie im Querschnittsvergleich zwischen klassischen Behörden und Agenturen vorgenommen wird. Ein Vergleich der parlamentarischen Kontrolle neu errichteter Agenturen mit ihren Vorgängerbehörden hätte das Potential, die Auswirkungen solcher Reformen auf parlamentarische Kontrolltätigkeit vertiefend zu untersuchen. Diese Frage lässt sich mit dem von Sven Siefken vorgelegten Analyseraster hervorragend in zukünftigen Forschungsarbeiten untersuchen.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Tobias Bach, Department of Political Science, University of Oslo, PO Box 1097 Blindern, 0317 Oslo, Norwegen
E-Mail: tobias.bach@stv.uio.no

Rezension

Oliver Schwab

Seckelmann, Margit (2018). *Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen*. Jus Publicum 2073. Tübingen: Mohr Siebeck. 685 Seiten. ISBN 978-3-16-154390-6

Abstract
"Evaluation and Law" deals with the „social construction of quality in science and the ways of coddling it legally" (Seckelmann, 2018, S. 20). Although clearly juridical, the study is also strongly interdisciplinary reflecting insights from sociology, political and administrative sciences and evaluation research. Between the constitutional guarantee of free research and the efforts to organise universities efficiently, evaluative procedures changed the university system significantly (projectification, complexity, etc.). From a legal perspective, these procedures need to be adequate for research, and simultaneously respect the limits set by the constitution in organisational and procedural terms. This requires public bodies to conceptualize evaluative procedures ex ante in the form of an evaluation legislation defining the purpose, procedure and potential use of evaluative procedures. The study is not only dealing with evaluation in a strict sense, but with different instruments of new public management. Specifically the visible tensions at the edge of disciplinary boundaries provoke interesting insights and questions.

Mit „Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen" wurde Margrit Seckelmann im Dezember 2015 an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften habilitiert und erhielt die venia legendi für Öffentliches Recht, Rechtstheorie, Rechts- und Verfassungsgeschichte und Verwaltungswissenschaft.

Gegenstand der umfangreichen Studie ist „die soziale Konstruktion wissenschaftlicher und anderer ‚Qualität' – und […] die Art und Weise, wie genau dieser Konstruktionsvorgang rechtlich (vor allem auch gesetzlich) so zu umhegen ist, dass Grundrechte, andere Prinzipien von Verfassungsrang und auch Anforderungen des Datenschutzes nicht verletzt werden" (Seckelmann, 2018, S. 20). Konkreter geht es um die „Rolle von Evaluationsverfahren als Instrumente staatlicher Wissensbeschaffung" (Seckelmann, 2018, S. 525). Die materialgesättigte Arbeit – das Literaturverzeichnis erstreckt sich über 115 Seiten – ist interdisziplinär angelegt. Neben der juristischen Perspektive, die im Mittelpunkt steht, greift sie insbesondere soziologische sowie politik- und verwaltungswissenschaftliche Konzepte auf und nimmt außerdem Anregungen aus der disziplinär nicht eindeutig zuzuordnenden Evaluationsforschung auf.

Ihren Gegenstandsbereich, die vorwiegend universitäre Wissenschaft, versteht die Arbeit angelehnt an Luhmann und die soziologische Systemtheorie als Kommunikati-

https://doi.org/10.3224/dms.v12i1.18

onssystem. In diesem System ist eine Rezension wie die vorliegende „die klassische Art der ex post peer review“ (Seckelmann, 2018, S. 244). Es soll erwähnt werden, dass diese Rezension aus einer vorwiegend politik- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive, angereichert durch reichhaltige praktische Erfahrung in der Evaluation öffentlicher Politiken wie auch durch Fachdiskussion der DeGEval – Gesellschaft für Evaluation geschrieben wurde.

Die Arbeit gliedert sich in zwei etwa gleich große Teile. Nach einer Einleitung (§ 1) folgt ein erster Teil (§ 2 bis 6), in dem die begrifflichen und konzeptuellen Grundlagen gelegt werden. Es werden *evidence-based policy-making* (§ 2), rechtliche Begründungen zur Beobachtung von Gesetzesfolgen (§ 3), der *policy-cycle* als Heuristik zur staatlichen Entscheidungsfindung (§ 4), allgemeine Aspekte von Evaluierungen (§ 5) sowie die Möglichkeiten zum Lernen (§ 6) behandelt. Teil zwei analysiert die Bedingungen „evaluativer Verfahren“ (Seckelmann, 2018, S. 275) in Wissenschaft und Wissenschaftspolitik (§ 7 bis § 14). Verschiedene Konzeptionen der gesellschaftlichen Rolle von Wissenschaft (§ 7), die historische Entwicklung zur Etablierung „evaluativer Verfahren“ (ebd.) in diesem Bereich (§ 8), ihre Legitimationsfunktion (§ 9) und sozialwissenschaftliche Maßstäbe zur Messung wissenschaftlicher Qualität (§ 10) werden besprochen. Der zentrale § 11 entwickelt Grundzüge eines „wissenschaftsgeleiteten Evaluationsrechts“ (Seckelmann, 2018, S. 390), an denen in den §§ 12 und 13 verschiedene Verfahren gemessen werden. Mit Schlussfolgerungen und Ausblick in Kapitel (§ 14) schließt die Studie.

Die juristische Problematik liegt in der Besonderheit der Wissenschaft begründet und geht insbesondere von der grundgesetzlich garantierten Wissenschaftsfreiheit aus (vgl. zum Folgenden §7, III, S. 251ff.). Dabei zeichne sich Wissenschaft durch Kreativität und Kommunikativität aus. Die individuell garantierte Freiheit der universitären WissenschaftlerInnen stehe in einem ständigen Spannungsverhältnis zum organisatorischen Umfeld, das die Universitäten ihnen bereitstellen. Das Ausbalancieren des individualrechtlichen Schutzbereiches mit den Anforderungen, die sich im hochschulorganisatorischen Gesamtgefüge ergeben, stellt die zentrale rechtliche Herausforderung dar. Die Universitäten sind eigenständige Körperschaften und gleichzeitig in einigen Aspekten Teil der öffentlichen Verwaltung, also durch eine „Janusköpfigkeit“ (Seckelmann, 2018, S. 349) geprägt, die wiederum ihre Handlungsmöglichkeiten bestimmt. Gleichzeitig entsteht durch die Einbindung in Forschung und Lehre ein weiteres Spannungsfeld zwischen Forschungs- und Bildungssystem. Hinzu kommt insbesondere für die Akkreditierungsverfahren die Frage der Zuordnung zum öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Raum.

In dieses rechtliche Gefüge, in dem die Wissenschaftsfreiheit zur Geltung gebracht werden soll, kommt es nun durch „evaluative Verfahren“ (Seckelmann, 2018, beispielsweise S. 275 und 440) zu Veränderungen. Margit Seckelmann fasst diese Veränderungen thesenartig wie folgt zusammen (2018, S. 352ff.): Erstens erzwinge Evaluation eine projektförmige Organisation der Forschung. Diese Projektifizierung ist ein zentrales Argument der Arbeit. Zweitens entstehe durch Einbindung „Intermediärer“ (Seckelmann, 2018, S. 352), also zum Beispiel von Akkreditierungsagenturen, ein „hyperkomplexes System, das dem rechtsstaatlichen Grundsatz klarer Funktionenzuordnung nicht mehr genügt“ (Seckelmann, 2018, S. 353). Drittens verkennen die neu eingeführten Ansätze zur Hochschulsteuerung, dass es sich nicht um Selbstregulierung, sondern bestenfalls um „Regulierte Selbstregulierung“ (Seckelmann, 2018, S. 353)

handeln könne. Viertens sei der Transfer von Rechtsfiguren und Instrumenten aus dem vorwiegend angloamerikanischen Raum mit zu hohen Erwartungen verbunden gewesen. Fünftens schließlich könne sich der Staat auch durch eine „Flucht in die Selbstregulierung“ (ebd.), also durch die Übertragung von (Selbst-)Regulierungskompetenzen an die Hochschulen, nicht den Bindungen entziehen, die Grundrechte an ihn stellen und für die er letztlich einstehen muss.

Die entscheidenden Kriterien für die rechtliche Beurteilung dieser Verfahren sind nach Seckelmann einmal die Wissenschaftsadäquanz, zum anderen die grund- und verfassungsrechtlich geforderten organisatorischen und verfahrensmäßigen Maßnahmen, die in der Umsetzung getroffen werden müssen. Problematisch würde der Einsatz „evaluativer Verfahren“ (Seckelmann, 2018, beispielsweise S. 275 und 440) insbesondere dann, wenn unklar ist, ob sie intern im Wissenschaftsbereich oder extern durch staatliche Akteure durchgeführt werden. Außerdem sei eine direkte Kopplung von Ergebnissen dieser Verfahren mit Mittelzuteilungen und Ressourcenausstattung höchst heikel. Generell aber können Evaluationen „nützliche Hilfsmittel für die Vorbereitung von Entscheidungen öffentlicher Akteure oder die Bewertung des Vollzugs dieser Entscheidungen“ sein (Seckelmann, 2018, S. 532).

Daraus ergibt sich in der Anwendung „evaluativer Verfahren“ insgesamt eine „Konzeptpflicht“ (s. §11 sowie Seckelmann, 2018, S. 542): Zentrale Bedingungen und Verfahren der Anwendung sind durch die öffentlichen Akteure vorab transparent zu bestimmen. Dabei müssen insbesondere die Evaluierungsziele festgelegt werden. Es müssen die Verfahren für die Kriterienaufstellung, die Durchführung, materielle Aspekte und Datenschutz, sowie Art und Umfang, wie staatliche Akteure aus den Ergebnissen Schlüsse ziehen dürfen, und letztlich das Ob und Wie der Veröffentlichung geregelt werden. Schließlich sollen auch die Evaluationszyklen geregelt werden. Damit umreißt Seckelmann die Anforderungen an eine mögliche und teilweise sogar erforderliche „Evaluierungsgesetzgebung“ (Seckelmann, 2018, § 11 sowie S. 541f.).

Eine eigentümliche Unschärfe zeigt die Arbeit genau in einem ihrer zentralen Bereiche: Es bleibt unklar, was genau „evaluative Verfahren“ (Seckelmann, 2018, beispielsweise S. 275 und 440) sein sollen und wie sie definiert und abgegrenzt werden. Einerseits wird die Definition der DeGEval aufgegriffen, wonach Evaluation die „systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes“ ist (Seckelmann, 2018, S. 159). „Nutzen“ meint dabei „Güte und Nutzen“ (DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V., 2008, S. 15)[1]. „Güte“ bezieht sich auf die „intrinsische Qualität“ (Stringenz, fachwissenschaftliche Absicherung), „Nutzen“ auf den Nutzwert (ebd.). Qualität wird als zeitlich und räumlich stabiler Aspekt des Evaluationsgegenstandes verstanden, der Nutzen hängt hingegen vom jeweiligen Kontext ab und ist daher variabler. Hier wird Evaluation also explizit auf Qualitäts- *und* Nutzenaspekte bezogen. Der Gegenstand der Untersuchung wäre vor diesem Hintergrund nicht nur die „soziale Konstruktion wissenschaftlicher […] Qualität“ (Seckelmann, 2018, S. 20), sondern auch der gesellschaftliche Nutzen von Wissenschaft. Es ist einer der reizvollen Aspekte der Arbeit, dass man sich nach der Lektüre fragen kann, ob unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen der Wissenschaftsfreiheit der Aspekt des „Nutzens“ von Wissenschaft überhaupt juristisch zugänglich ist – unabhängig davon, ob eine solche Betrachtung von Wissenschaft normativ wünschenswert wäre.

Anders als Seckelmann es versteht (Seckelmann, 2018, S. 159), bezieht sich „systematisch“ auch nicht vorrangig auf die empirische Fundierung und Nachvollziehbar-

keit von Empfehlungen, sondern vielmehr darauf, dass Evaluationen „auf bestimmte Evaluationszwecke hin ausgerichtet und so geplant [werden], dass ihre Durchführung durch die gesetzten Zwecke angeleitet wird“ (DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V., 2008, S. 15). Die in der Arbeit genannten Verfahren variieren im Hinblick auf ihren Zweck erheblich: Die Zwecke können auf Ebene der einzelnen Hochschulen, der Länder oder des Bundes liegen – häufig in der Praxis wohl in Mischungsverhältnissen. Auch hier ließe sich wieder fragen, ob ein juristischer Zugriff, der Evaluation primär über Verfahrensregeln „umhegen“ (Seckelmann, 2018, S. 20) will, dieser Vielfalt gerecht werden kann.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht, dies sei angemerkt, könnten die Anregungen, die aus diesem Bereich aufgegriffen werden, vielleicht noch fruchtbarer gemacht werden. Eine „kybernetische Vorstellung vom politischen Prozess“ (Seckelmann, 2018, S. 526, siehe auch § 4) würde man in dieser Form wohl heute nicht mehr formulieren. Der *Policy-Cycle* ist kein Realmodell des Politikprozesses. Auf ihn stützt sich „kein umfassender Erklärungsanspruch“ (Jann & Wegrich, 2009, S. 105). Hier hat insbesondere die analytische Governance-Forschung, wie sie nicht zuletzt von Arthur Benz (für einen Überblick siehe Benz et al., 2007) entwickelt und geschärft wurde, ein Instrumentarium geliefert, mit dem man kooperativere Settings der gesellschaftlichen Koordination greifen und beschreiben kann. Die Unschärfen, die Seckelmann zwischen öffentlich-rechtlichem und privat-rechtlichem Bereich, aber auch im Zusammenspiel zwischen einzelnen WissenschaftlerInnen, der Universitätsorganisation sowie der Politik und Verwaltung auf Bundes- und Länderebene findet, könnten vielleicht mit diesem Instrumentarium passend beschrieben und strukturiert werden.

Als Stärke und Schwäche zugleich kann die Feldspezifik angesehen werden. Juristisch mag es berechtigt sein, „Wissenschaftsrecht als *das* Recht der Wissensgesellschaft“ (Seckelmann, 2018, S. 545, Hervorhebung im Original) zu verstehen. Gleichwohl ziehen sich gerade die besondere grundgesetzliche Verankerung der Wissenschaftsfreiheit und die Besonderheiten der Zuständigkeitsverteilung im föderalen System mit ihren Konsequenzen durch die gesamte Studie. Es ist zumindest fraglich, ob Funktionsbedingungen in diesem Politikfeld nicht doch einige grundlegende – auch juristische – Unterschiede zu anderen Politikfeldern zeigen. Solange das nicht weiter beleuchtet wurde, bleibt unklar, ob und inwieweit die postulierte „Konzeptpflicht“ (s. §11 sowie Seckelmann, 2018, S. 542) in anderen Bereichen greift und ob der Bedarf einer Evaluierungsgesetzgebung dort ähnlich plausibel begründbar wäre.

Die materialreiche und vielseitig informierte Arbeit lässt sich mit deutlichem Gewinn lesen. Gerade an den Grenzen der Disziplinen werden Reibungspunkte sichtbar, die anregende Anstöße geben können. Aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive handelt die Arbeit aber nicht vorrangig von Evaluationen, sondern von juristisch betrachteten Strukturen, Prozessen und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch Instrumente des modernen *Public Management*s.

Anmerkung

1 Hier wird auf die Version der Standards von 2008 Bezug genommen, da auch Seckelmann diese Version zitiert. Die Neufassung der Standards definiert ein wenig anders, der Bedeutungsgehalt bleibt aber erhalten.

Literatur

Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe, & Simonis, Georg (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* 1. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften.

DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V. (2008). *Standards für Evaluation*. Verfügbar unter: https://www.degeval.org/fileadmin/user_upload/Sonstiges/STANDARDS_2008-12_kurz.pdf

Jann, Werner, & Wegrich, Kai. (2009). Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In Schubert, Klaus & Bandelow, Nils C. (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0* (S. 75-114) München: Oldenbourg.

Anschrift des Autors:

Dr. Oliver Schwab, IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Lützowstr. 93, D-10785 Berlin
E-Mail: schwab@ifsberlin.de

- **Allgemeines:**

„dms – der moderne staat“ veröffentlicht im Aufsatzteil grundsätzlich nur Originalarbeiten. Mit der Einsendung des Manuskripts erklärt die Autorin/der Autor, dass ihr/sein Beitrag nicht (auch nicht in Teilen) bereits an einem anderen Ort erschienen oder zur Veröffentlichung vorgesehen ist.

„dms – der moderne staat“ wendet das Verfahren der anonymen Begutachtung an. Jedes Manuskript wird wenigstens zwei Gutachter(inne)n vorgelegt. Name und Anschrift/Telefonnummer/E-Mail-Adresse der Autorin/des Autors sollten also nur auf einem gesonderten Deckblatt bzw. im Anschreiben stehen. Auffällige Selbstzitate und Anmerkungen sind zum Zeitpunkt der Begutachtung zu vermeiden, um die Anonymität der Autorin/des Autors zu wahren. Im Falle der Nichteinhaltung dieser Empfehlungen kann die Redaktion die Anonymität nicht verbürgen.

- **Einsendung von Manuskripten:**

Manuskripte sind der Redaktion (dms@hertie-school.de) nur in elektronischer Form (per E-Mail oder Datenträger) zuzusenden. Die Zusendung in Print-Form ist nicht erforderlich. Manuskripte können in allen gängigen Textverarbeitungsprogrammen übermittelt werden. Manuskripte sollen den Umfang von 8000 Wörtern nicht überschreiten.

Die Zeitschrift enthält verschiedene Rubriken, von allgemeinen Abhandlungen über spezielle Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte und auch Kontroversen. Der Umfang kann zwischen 4000 und 8000 Wörtern variieren.

Nähere Hinweise zur Anfertigung der Vorlagen unter http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/about/submissions#authorGuidelines

Grenzüberschreitende Verwaltungskooperation



Verwaltungskooperation in der Europaregion

Potenziale ohne Grenzen?

Herausgegeben von Prof. Dr. Peter Bußjäger, Prof. Dr. Esther Happacher und Prof. Dr. Walter Obwexer

2019, ca. 220 S., brosch., ca. 42,– €
ISBN 978-3-8487-5510-3
(Grenz-Räume, Bd. 2)
Erscheint im 2. Quartal 2019
www.nomos-shop.de/40623

Kooperation ist für die moderne Verwaltung Herausforderung und Notwendigkeit. Sie stößt immer wieder auf Hürden, die entweder rechtlich oder durch verschiedene Verwaltungskulturen bedingt sind. Die Publikation untersucht am Beispiel der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino die Verwaltungskooperation im grenzüberschreitenden Rahmen.

Nomos eLibrary **www.nomos-elibrary.de**

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

Nomos