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

2 | 2020

Schwerpunkt: Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht

› Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland
› Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung von Gesundheitswesen
› Strategische Nutzung von Selbstregulierung und Prozessführung durch Europäische Wirtschaftsverbände
› Lobbying-Regulierung in den deutschen Bundesländern
› Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung
› Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns

Abhandlungen

› Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit
› Populistische Verwaltungspolitik
› Nutzung maschineller Lernsysteme für den Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen
› Auswirkungen von Gemeindestrukturreformen in der Steiermark

Rezension

13. Jahrgang
2. Halbjahr 2020
ISSN 1865-7192
Verlag Barbara Budrich

dms – der moderne staat

Herausgeber*innen:
Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum; Hermann Butzer, Leibniz Universität Hannover; Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover; Anke Hassel, Hertie School, Berlin; Thurid Hustedt (Co-Geschäftsführung), Hertie School, 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, Katholieke 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, 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, Katholieke Universiteit Leuven; Ellen Immergut, Europäisches Hochschulinstitut Florenz; 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, Strathclyde University Glasgow; 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
Friedrichstraße 180. D-10117 Berlin
Tel.: +49 (0)30-25-92-19358
E-Mail: dms@hertie-school.de

Verlag:
Verlag Barbara Budrich GmbH. Opladen, Berlin & Toronto.
Stauffenbergstr. 7. D-51379 Leverkusen
Tel +49 (0)2171 79491 50. Fax +49 (0)2171 79491 69
E-Mail: info@budrich.de.
https://budrich.de

Erscheinen und Bezugsbedingungen:
Jährlich zwei Hefte. Institutionenpreis print 150,00 €; Institutionenpreis nur online 248,00 €; Institutionenpreis print und online 273,– €; Einzelbezieher print 109,00 €, Einzelbezieher print und online 143,00 €; Einzelbezieher nur online 99,00 €; Versandkosten Printversion 6,00 €, Ausland 14,– €. Einzelheft: 75,00 € 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.

dms ist aufgenommen in u.a. folgende 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 / ISSN Online: 2196-1395

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

13. Jg., Heft 2/2020

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt:
Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht
(Herausgeberinnen:
Katharina van Elten, Tanja Klenk, Britta Rehder)

Katharina van Elten
Tanja Klenk
Britta Rehder
Einleitung: Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht 261

Annette Elisabeth Töller
Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse 280

Roland Czada
Governance-Transformation durch Richterrecht? Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen 300

Sandra Eckert
Wirtschaftliche Akteure im Recht? Die strategische Nutzung von Selbstregulierung und Prozessführung durch Europäische Wirtschaftsverbände 322

Daniel Rasch
Lobbying-Regulierung in den deutschen Bundesländern – ein Vergleich 344

Jan Fährmann
Hartmut Aden
Alexander Bosch
Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung 363

Britta Rehder
Katharina van Elten
Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland 384

Abhandlungen

Simon Fink Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit 405

Michael W. Bauer
Stefan Becker Populistische Verwaltungspolitik. Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation 430

Lucas von Blumröder
Andreas Breiter Die Nutzung maschineller Lernsysteme für den Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen 448

Benjamin Friedländer Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Konzeptionelle Idee und Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung 464

Sonja Blum
Jens Jungblut Besondere Freiheit, besondere Verantwortung? Eine empirische Studie zur deutschen Politikwissenschaft in der Politikberatung 486

Rezension

Edward C. Page Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context (Peter Hupe (Ed.)) 507

Katharina van Elten, Tanja Klenk, Britta Rehder

Einleitung: Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht

Zusammenfassung
Wie nutzen Interessengruppen das Recht, um Interessen zu realisieren? Wie werden umkehrt ihre Aktivitäten in den verschiedenen Phasen des *Policy Cycles* durch Recht strukturiert? Und welche Verbände vertreten innerhalb des Rechtssystems welche Interessen? Für eine politik- und verwaltungswissenschaftlich orientierte Interessengruppenforschung sind diese Fragen zentral, hat sich doch aufgrund der zunehmenden Verrechtlichung aller Lebensbereiche in modernen Demokratien Recht zu einer zentralen Ressource für Interessengruppen entwickelt. Der Beitrag zeichnet die Konturen des Forschungsfelds Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht nach und setzt sich auf der Basis eines systematischen Literaturreviews kritisch mit dem aktuellen Stand und den Perspektiven der deutschsprachigen Forschung in diesem Feld auseinander. Es wird gezeigt, dass zwar die These vom Recht als zentraler Ressource für Interessengruppen uneingeschränkt geteilt wird, ein tiefergehendes Verständnis des Zusammenspiels von Recht, Politik und Interessen dennoch ein Forschungsdesiderat bleibt.

Schlagworte: Rechtsberatung, Rechtsmobilisierung, Interessenvermittlung, Literaturreview

Abstract
Interests groups and the law: strategies, resources and frameworks of action
How do interest groups draw on the legal system to realize their interests? How are activities of interest groups in the course of the policy cycle structured by law? And what type of interest groups can we find within the legal system? Against the background of an increasing juridification and formalization of social interactions in modern democracies, these questions are of utmost importance for public policy and public administration research. The article outlines the different dimensions of research related to interest groups, law and politics. Furthermore, a systematic literature review in relevant, high quality research journals has been conducted to critically assess the state of the art of this research field in Germany. While the importance of the law as a resource for collective action is widely acknowledged, research on the interplay of interest groups, law and politics is still a research desideratum.

Keywords: Legal advice, mobilization of law, Interest representation, interest mediation, literature review

1 Anlass und Gegenstand des Themenschwerpunktes

Das Recht ist für die Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen von zentraler Bedeutung. In allen Phasen des Politikprozesses versuchen organisierte Interessen, auf die

Ausgestaltung und Ausdeutung des Rechts Einfluss zu nehmen. Dabei adressieren sie nicht nur die Exekutive und die Legislative, sondern sie nutzen auch das Rechtssystem als Arena der Interessenvermittlung. Gleichzeitig definieren rechtliche Regelungen den Handlungsspielraum und die Restriktionen für die verbandliche Interessenpolitik. Grund genug also, das Zusammenspiel von Interessengruppen und Recht in den Blick zu nehmen.

Dass für moderne Demokratien eine zunehmende Verrechtlichung aller Lebensbereiche konstitutiv ist, gehört für die Politikwissenschaft zum allgemein geteilten Wissensbestand, ungeachtet der Vielfalt an erkenntnistheoretischen Zugängen, Theorien und Methoden, die für diese Wissenschaft charakteristisch ist. Das Wissen um die zentrale Rolle des Rechts für Politik spiegelt sich allerdings nur bedingt in der politikwissenschaftlichen Literatur wider: Forschung zum Zusammenspiel von Politik und Recht bildet in der deutschen Politikwissenschaft keine eigenständige Subdisziplin, sondern liegt quer zu etablierten Feldern wie der Politischen Theorie, dem Politischen System der Bundesrepublik Deutschland, den Internationalen Beziehungen, dem Vergleich, der Policy-Analyse und der Verwaltungsforschung und spielt auch innerhalb dieser Felder eine nur untergeordnete Rolle. Auch wenn in der jüngeren Literatur konstatiert wird, dass sich das Forschungsfeld Politik und Recht zunehmend festigt (Frick, Lembcke & Lhotta, 2017b, S. 17), so gilt dies vor allem für ausgewählte Bereiche wie die Forschung zu den Verfassungsgerichten. Dieser Befund wurde bereits vielfach konstatiert (siehe z. B. Becker & Zimmerling, 2006; Frick, Lembcke & Lhotta, 2017a) und kann mit der spezifischen Entwicklung von Politikwissenschaft als wissenschaftlicher Disziplin in Deutschland erklärt werden, deren Legitimation als eigenständige Disziplin der bewussten Abgrenzung von der juristischen Disziplin bzw. der Staatsrechtslehre bedurfte.

Was für die Politikwissenschaft allgemein gilt, trifft auf die Forschung zu Interessengruppen ganz besonders zu. Zwar gibt es eine breite politikwissenschaftliche Literatur, die sich mit dem Einfluss von Interessengruppen auf das Agenda-Setting, die Politikformulierung und die Implementation von Policies auseinandersetzt (Sebaldt & Straßner, 2006; von Winter & Willems, 2007). Wie Interessengruppen jedoch Recht nutzen, um Interessen zu realisieren und wie umkehrt ihre Aktivitäten in den verschiedenen Phasen des *Policy Cycles* durch Recht strukturiert werden, bildet demgegenüber immer noch ein Forschungsdesiderat. Am ehesten wurde dieser Aspekt abgebildet in der Literatur zur EU-Integration, die herausgearbeitet hat, wie Interessengruppen das europäische Mehrebenensystem und insbesondere den Europäischen Gerichtshof nutzen, um nationale Politikblockaden zu überwinden. Der Fokus der Analyse liegt dabei jedoch auf den Wirkungen dieser Strategien („Integration durch Recht“) und weniger auf den interessenpolitischen Prozessen selbst und ihren Voraussetzungen (Kelemen & Schmidt, 2012).

Vor diesem Hintergrund hat sich der Arbeitskreis Organisierte Interessen der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft in Kooperation mit der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft der Vereinigung entschieden, durch eine gemeinsame Tagung die Aufmerksamkeit der (Fach-)Öffentlichkeit auf das Zusammenspiel von Interessengruppen und Recht zu lenken und die Sichtbarkeit des Themenfeldes durch die Bündelung der Beiträge in einem Schwerpunktheft zu steigern.

In diesem einleitenden Beitrag zum Themenschwerpunkt beschreiben wir zunächst die Konturen des Forschungsfeldes *Interessengruppen und Recht, Interessengruppen*

im Recht und setzen uns dann auf der Basis eines systematischen Literaturreviews kritisch mit dem aktuellen Stand und den Perspektiven der Forschung in diesem Feld auseinander. Das abschließende Kapitel legt den Aufbau dieses Themenschwerpunktes dar. Es fasst die Kernaussagen der einzelnen Artikel zusammen und zeigt auf, wie sich die Beiträge in eine Forschungsagenda zum Themenfeld *Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht* einordnen.

2 Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht – Konturen eines Forschungsfeldes

Das Zusammenspiel von Interessengruppen und Recht lässt sich entlang von (mindestens) zwei Dimensionen analysieren. Die erste Dimension betrifft das Verhältnis von Recht als Struktur, die das Handeln von Interessengruppen als Akteure begrenzt und zugleich ermöglicht. Hier stellt sich insbesondere die Frage, welche Ressourcen das Recht zur Artikulation und Durchsetzung der Interessen der Interessengruppen zur Verfügung stellt und wie (un-)gleich diese Ressourcen zwischen verschiedenen Interessengruppen verteilt sind. Die zweite Dimension betrifft die Frage, welche interessenpolitischen Akteure es im Feld des Rechts selbst gibt, d. h. welche juristischen Professionen und Vereinigungen als interessenpolitische Akteure auftreten und durch ihr Handeln das Recht (und damit die Handlungsbedingungen für andere Interessengruppen) beeinflussen. Beide Dimensionen werden im Folgenden genauer ausgeführt.

2.1 Interessengruppen und Recht: Strategien, Interaktionen und Handlungsbedingungen

In der Arena des Rechts lassen sich – ähnlich wie in der Arena der Politik – typische, zyklisch wiederkehrende Phasen unterscheiden: Die Rechtsmobilisierung, die Rechtsetzung, die Rechtsprechung, die Implementation und die Überwachung der Einhaltung von geltendem Recht (*Compliance*) (Halliday & Carruthers, 2007). Interessengruppen sind in allen Phasen des Rechtszyklus aktiv, wobei sich Strategien und Interaktionsformen mit dem Rechtssystem je nach Phase unterscheiden. So findet Rechtsmobilisierung insbesondere durch Rechtsberatung statt, die neben Anwältinnen und Anwälten vor allem Verbände (z. B. Gewerkschaften oder Mieterverbände) leisten. Ziel ist es, durch Rechtsberatung die Organisations- und Konfliktfähigkeit der betroffenen Gruppen zu stärken. Gleichzeit haben Verbände aber auch Selbsterhaltungsinteressen und nutzen Rechtsschutzversicherungen als Einnahmequelle und Instrument der Mitgliederbindung. Je aktiver Interessengruppen im Bereich der Rechtsberatung sind und je stärker die Rechtsmobilisierung als Instrument der Mitgliedergewinnung und -bindung genutzt wird, umso kritischer wird in der Öffentlichkeit die Unabhängigkeit der verbandlichen Rechtsberatung hinterfragt. Aber auch für das verbandsinterne Geschehen bleiben intensive Aktivitäten im Bereich der Rechtsberatung nicht ohne Folgen, verschärft sich doch durch die individualisierte Rechtsberatung das für Verbände typische Spannungsfeld zwischen der Orientierung an den gemeinsamen Interessen aller Mitglieder und der Ausrichtung der Verbandsaktivitäten auf spezifische Dienstleistungen für einzelne Mitglieder(gruppen) (Fuchs, 2010). Dass das Austarieren zwischen Kol-

lektivgutorientierung und individualisierter Dienstleistungsorientierung einem Spagat gleicht, der häufig mit internen Konflikten und Auseinandersetzungen einhergeht, wurde in der Verbändeforschung vielfach beschrieben (Olson, 1965; Sebaldt, 2007).

Rechtsberatung und damit Rechtsmobilisierung wird zudem auch von staatlichen Stellen geleistet. Neben der allgemeinen öffentlichen Rechtsberatung findet eine spezifische Rechtsberatung durch Behörden insbesondere im Bereich der Insolvenzverwaltung, im Verbraucherschutz und bei den sozialen Diensten statt. Die öffentliche Verwaltung hat ein Interesse daran, durch Rechtsberatung mögliche Konflikte mit Bürgerinnen und Bürgern bereits im Vorfeld von gerichtlichen Auseinandersetzungen zu schlichten, um damit Kosten für ein mögliches Gerichtsverfahren zu sparen und den Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern. Aus der Perspektive der Forschung zu Interessengruppen ist vor allem interessant, ob und inwieweit sich durch die behördliche Rechtsberatung die Zugänge verschiedener Interessengruppen zum Recht verändern und welche Wirkung die behördliche Rechtsberatung, Schiedsgerichte und Schlichtungsstellen auf die gesellschaftliche Anerkennung von rechtlichen Regelungen und den Rechtsfrieden haben.

Neben der Rechtsmobilisierung nutzen Verbände auch die Rechtsetzung, die Rechtsprechung, die Implementation und die Überwachung von Rechtsnormen, um ihre Interessen zu realisieren. So wirken Verbände beispielsweise als ehrenamtliche Richterinnen und Richter an der Rechtssetzung und Rechtsprechung mit. Dies gilt vor allem für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, wo ehrenamtliche Richterinnen und Richter über alle Instanzen beteiligt werden. Die Richterinnen und Richter werden auf der Grundlage von Vorschlagslisten berufen, die wiederum von Verbänden des Arbeits- und Wirtschaftslebens aufgestellt werden, die hierzu gesetzlich ermächtigt sind. Verbände begleiten auch die Implementation von Recht, indem sie Beratung und Schulung für ihre Mitglieder zu einschlägigen Rechtsbereichen anbieten. Und schlussendlich überwachen Verbände als ‚*watchdogs*' die Einhaltung von Rechtsnormen, wenn etwa zivilgesellschaftliche Verbände nach der sozialen Verantwortung von Unternehmen fragen und auf Überschreitungen von sozial-, umwelt- oder menschenrechtlichen Normen hinweisen.

Die Arena des Rechts eröffnet aber nicht nur mögliche Ansatzpunkte zur Mobilisierung und Gestaltung von Recht. Umgekehrt setzt das Recht auch den Handlungsrahmen für organisierte Interessen und definiert dabei sowohl Spielräume als auch Restriktionen. In welchen Politikbereichen werden die verbandliche Organisations- und Konfliktfähigkeit durch das Recht gestärkt, wodurch werden sie geschwächt? Lassen sich politikfeldspezifische Unterschiede oder historische Wandlungsprozesse beobachten, und wie sind diese zu erklären? All dies sind Fragen, die gegenwärtig noch nicht hinreichend beantwortet sind.

2.2 Interessengruppen im Recht: Juristische Professionen und ihre Vereinigungen als interessenpolitische Akteure

Auch die Repräsentanten und Berufsgruppen des Rechtssystems verfolgen politische Interessen, als egoistisch, altruistisch oder advokatorisch handelnde Akteure. Durch welche Organisationsmerkmale, Strategien und Einflusschancen sind Richtervereinigungen, Rechtsanwaltskammern oder der Deutsche Juristinnenbund gekennzeichnet?

Welche Interessen verfolgen sie, und welche Arenen werden dafür genutzt? Inwieweit bestimmen Konkurrenz und Kooperation (zum Beispiel zwischen der anwaltlichen und nicht-anwaltlichen Rechtsberatung) das Feld der Interessengruppen im Recht? Welche Folgen hat dies für die Formierung bzw. Segmentierung von Interessen? Die US-amerikanische Forschung hat zahlreiche empirische Analysen vorgelegt, die in der deutschen Forschung nur selten rezipiert werden. Politisches Handeln der juristischen Professionen erscheint dabei entweder als das Nebenprodukt einer Strategie, die Standes- oder Einkommensinteressen sichert (Abel, 1989; Kagan, 2001) oder es stehen politische Gestaltungsziele im Vordergrund. So haben verschiedene Untersuchungen gezeigt, wie Rechtspraktikerinnen und -praktiker sowohl in den alten westlichen Demokratien als auch in den jüngeren Transitionsländern politischen Liberalismus vorangetrieben haben (Halliday & Karpik, 1997; Halliday, Karpik & Feeley, 2007). In Deutschland werden Juristinnen und Juristen als politische Akteure – wenn überhaupt – am ehesten als epistemische Gemeinschaften (Haas, 1992) diskutiert, die weniger entlang von Professionen sondern entlang von Denkkollektiven die Rechtsentwicklung prägen, z. B. im Wettbewerbsrecht (van Waarden & Drahos, 2002), im Patentrecht (Schneider, 2010) oder im Arbeitsrecht (Rehder, 2011).

Insbesondere die Anwaltschaft, die kraft ihrer Profession mit Fragen der Interessenvermittlung befasst ist, findet nur wenig Beachtung. Zwar hat sich die Debatte über „Adversarial Legalism“ und die treibende Kraft von Anwaltsinteressen an der Justizialisierung von Interessenpolitik auch in der deutschen und europäischen Politikwissenschaft etabliert (Kelemen, 2011). Andere Fragen bleiben jedoch ausgeblendet. Ansichten über Berufsbilder, angemessene Formen der Berufspraxis und die Rolle des Anwalts in der Gesellschaft stellen Aushandlungsprozesse dar, die gerade unter den freien Berufen eine wichtige Rolle spielen. Die anwaltliche Profession zeichnet sich in Deutschland im Zuge ihrer Verkammerung durch eine vergleichsweise starke (Selbst-)Regulierung aus, deren Monopol auf die Deutung angemessener Berufspraxis und die Konkurrenz von professioneller Selbstbeschreibung zu internen Spannungen führen kann. Dies zeigt sich am Beispiel der sich etablierenden *legal service provider* (sogenannte Legal Tech-Kanzleien/Plattformen wie *wenigermiete.de*), die auf Basis von Inkassolizenzen und damit einer rechtlichen Grauzone operieren. Diese Rechtsberatungsunternehmen tragen zu einer Öffnung des Rechtsmarktes bei und bieten Klientinnen und Klienten (und ggf. durchaus auch kooperierenden Interessenorganisationen) eine niedrigschwellige Möglichkeit, ihre Ansprüche durchzusetzen (Rehder & van Elten, 2019). Neben der Kommerzialisierung des Rechtsmarktes wird auf der anderen Seite das Phänomen des *cause lawyerings* in Deutschland bisher weitgehend ausgeblendet. Die Beobachtung von Anwältinnen und Anwälten, die ihre Tätigkeit vor allem aus ideologischen Gründen nach politischen, sozialen, ökonomischen oder rechtlichen Werten auswählen (und zwar sowohl ‚*progessive*‘ als auch ‚*right-wing*‘*-lawyers*, Hilbink, 2006, p. 660), ist bisher überwiegend auf den amerikanischen Raum beschränkt (z. B. Sarat & Scheingold, 1998; 2001). In welcher Form existiert *cause lawyering* auch in Deutschland und welche Rolle spielen *cause lawyer* für die Anliegen organisierter Interessen?

3 Interessengruppen und Recht in deutschen Fachzeitschriften

Die wenig systematische Verknüpfung von Politikwissenschaft und Recht im Kontext der Interessengruppenforschung führt auch dazu, dass es an einer systematischen Aufarbeitung der existierenden Arbeiten mangelt. Um einen Überblick über die bestehende Forschung ebenso wie über ihre Leerstellen zu erhalten, haben wir die Archive von sieben einschlägigen Fachzeitschriften für die Jahre 2000 bis Mitte 2020[1] untersucht. Als originär politikwissenschaftliche Zeitschriften, die das gesamte Spektrum der Disziplin abdecken, haben wir die Politische Vierteljahresschrift (PVS) und die Zeitschrift für Politikwissenschaft ausgewählt. Die Zeitschrift für Sozialreform und die Zeitschrift dms – der moderne staat fanden Eingang in die Analyse, weil sie ihrer Selbstbeschreibung nach erstens interdisziplinär ausgerichtet sind und zweitens das Recht (sowie die Rechtswissenschaft) explizit adressieren. Und das Forschungsjournal Soziale Bewegungen, die Zeitschrift für Rechtssoziologie und die Industriellen Beziehungen wurden berücksichtigt, weil sie mindestens einen der gesuchten Begriffe (Interessengruppen und/oder Recht) besonders im Fokus haben. Von den sieben untersuchten Zeitschriften wurden die Abstracts *aller* im Untersuchungszeitraum publizierten Beiträge gelesen und hinsichtlich ihrer Relevanz für das Thema bewertet. Ziel war eine systematische Bestandsaufnahme des Forschungsstandes zum Themenkomplex Interessen und Recht. Von den insgesamt 3363 ausgewerteten Artikeln konnten 52 identifiziert werden, die man dem Themenkomplex Interessen und Recht zuordnen konnte. Die Recherche hat einige Auffälligkeiten ergeben, die im Folgenden dargestellt und erörtert werden.

3.1 Ergebnisse der quantitativen Analyse

Als erstes fällt auf, dass sich die Artikel sehr ungleich über die Zeitschriften verteilen. So finden sich in den im engeren Sinne politikwissenschaftlichen *Journals* nur zwei (PVS) bzw. vier (Zeitschrift für Politikwissenschaft) relevante Aufsätze; die Zeitschrift dms – der moderne staat verzeichnet zwei Artikel, in der Zeitschrift für Sozialreform wurde das Thema gar nicht aufgegriffen (siehe *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Verteilung der Artikel zum Themengebiet „Interessengruppen und Recht" nach Fachzeitschriften

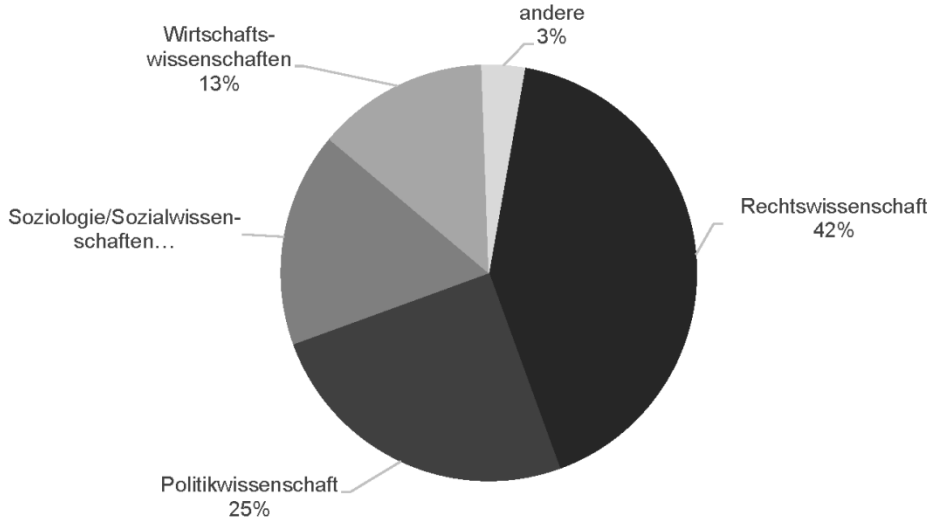
Zeitschriften	Artikel insgesamt	relevante Artikel
Politische Vierteljahresschrift	415	4
Zeitschrift für Politikwissenschaft	501	2
Zeitschrift für Sozialreform	498	0
dms – der moderne staat	245	2
Forschungsjournal Soziale Beziehungen	1102	15
Zeitschrift für Rechtssoziologie	225	11
Industrielle Beziehungen	377	18
Insgesamt	**3363**	**52**

Quelle: Eigene Darstellung.

Anders sieht es in der Bewegungsforschung aus, die immerhin 15 Artikel aufweist. In der Zeitschrift für Rechtssoziologie sind elf Beiträge mit Bezug zu Interessen und Recht erschienen und in den Industriellen Beziehungen 18.

Der zweite Befund unserer Analyse bezieht sich auf die disziplinäre Herkunft der Autorinnen und Autoren, die in gewisser Weise das erste Ergebnis spiegelt. So wie die originär politikwissenschaftlichen Zeitschriften das Thema nur wenig abbilden, so stellt nicht die Politikwissenschaft, sondern die Rechtswissenschaft die Mehrheit der Autorinnen und Autoren (25 zu 42%). 13% sind den Wirtschaftswissenschaften zuzurechnen, 17% kommen aus der Soziologie/Sozialwissenschaft (siehe *Abbildung 1*).

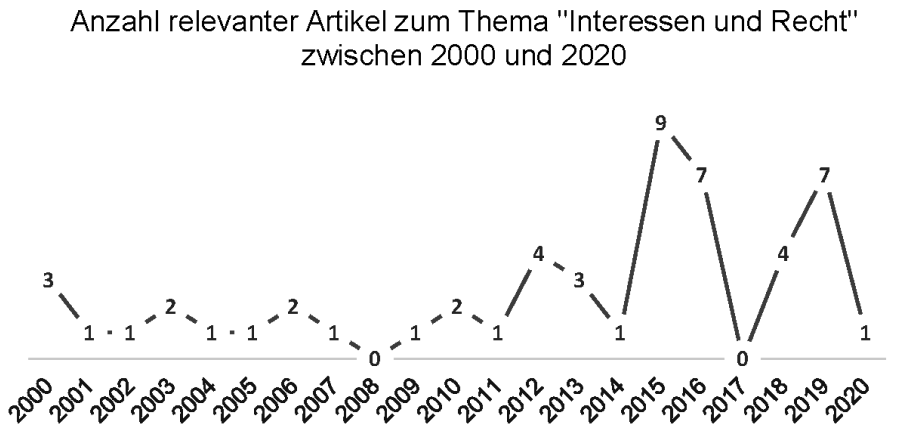
Abbildung 1: Disziplinäre Herkunft der Autorinnen und Autoren



Quelle: Eigene Darstellung.

Der dritte Befund bezieht sich auf die Entwicklung des Themengebiets im Zeitverlauf. Zwar wird der Zusammenhang zwischen Interessen und Recht vergleichsweise wenig beforscht. Allerdings zeichnet sich hier ein klarer Trend im Zeitverlauf ab. Über die Hälfte der Beiträge stammen aus den Jahren 2015-2020 (siehe *Abbildung 2*). Das Thema verzeichnet also einen kleinen „Boom“, der sich auch daran ablesen lässt, dass die Zeitschrift „Industrielle Beziehungen“ zwei diesbezügliche Schwerpunkthefte publizierte und die Zeitschrift für Rechtssoziologie eines. Das gestiegene wissenschaftliche Interesse spiegelt den Trend der zunehmenden Justizialisierung gesellschaftlicher Konflikte: Konflikte, die früher im parlamentarischen Raum oder durch Verhandlungen der Konfliktparteien gelöst wurden, werden heute mehr und mehr vor Gericht ausgetragen (Rehder, 2007; Jantz & Klenk, 2015).

Abbildung 2: Artikel zum Themenspektrum „Interessen und Recht“ im Zeitverlauf



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Trend ist zudem mit Ereignissen wie der sogenannten Flüchtlingskrise zu erklären, in deren Kontext das Flüchtlings-, Asyl- und Menschenrecht häufiger aufgegriffen wurde. Es spricht jedoch auch für ein zunehmendes Interesse und eine angestrebte Überwindung der fachlichen Abgrenzung – ein Ergebnis, das sich auch in unserer qualitativen Analyse wiederfindet.

3.2 Ergebnisse der qualitativen Auswertung

Die 52 ausgewählten Artikel wurden in einem zweiten Schritt qualitativ ausgewertet und hinsichtlich ihrer erkenntnistheoretischen Grundpositionen (normativ, empirisch-analytisch oder kritisch?), ihres Theoriehintergrunds (z. B. akteur- oder institutionenzentrierte Perspektive? Konflikttheoretisch, historisch-institutionalistisch oder institutionenökonomisch etc.?), ihres Untersuchungsgegenstands (z. B. Fokus auf bestimmte Politikfelder, Gerichtsbarkeiten und/oder Politikebenen?), ihres Forschungsdesigns (Einzelfallstudie oder vergleichende Untersuchung, quantitativ oder qualitativ?) und ihrer Kernaussagen bewertet. Bei der qualitativen Auswertung zeigt sich, dass in den untersuchten Zeitschriften jeweils nur ein sehr spezifischer, themenzentrierter Ausschnitt des Forschungsfelds Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht diskutiert wird. Die Darstellung der Ergebnisse der qualitativen Auswertung wird daher im Folgenden entlang der Publikationsorte strukturiert.

Zunächst ist aber aus dieser Perspektive zu konstatieren, dass bei vier der sieben untersuchten Zeitschriften die Zahl der publizierten Artikel so gering ist, dass von einem Forschungsstand überhaupt nicht gesprochen werden kann. Eher ist die thematische Abstinenz zu diskutieren. Bei der PVS sowie der Zeitschrift für Politikwissenschaft kann noch argumentiert werden: Je breiter das thematische Spektrum einer Zeitschrift ist, desto geringer wird der mögliche Anteil einzelner Themengebiete (im Vergleich zu Publikationsreihen mit spezifischerem Zuschnitt). Doch bei der Zeitschrift für Sozialreform sowie der Zeitschrift dms – der moderne staat überrascht das Ergebnis dann doch. Die Zeitschrift für Sozialreform ist interdisziplinär ausgerichtet. Sie adres-

siert ein Politikfeld, in dem organisierte und nicht organisierte Interessen eine erhebliche Bedeutung haben. Das Politikfeld verfügt über eine eigene Fachgerichtsbarkeit, die Austragungsort politikfeldbezogener Konflikte ist. Zudem liegen die Wurzeln der Zeitschrift im sozialrechtlichen Bereich. Ähnliches gilt für dms. Zwar arbeitet die Verbändeforschung seit Jahrzehnten mit dem Konzept der administrativen Interessenvermittlung (Lehmbruch, 1987). Betrachtet man jedoch die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung im engeren Sinne, so ist die Abwesenheit des Rechts doch erstaunlich. Dies gilt umso mehr, wenn man in Rechnung stellt, dass auch die Verwaltung über eine eigene Fachgerichtsbarkeit verfügt, in der Jahr für Jahr Tausende von Interessenkonflikten ausgetragen werden. Die bereits oben angesprochene disziplinäre Trennung zwischen einer (vornehmlich normativ arbeitenden) Rechtswissenschaft und einer (vornehmlich empirisch ausgerichteten) Politikwissenschaft scheint auch die Verwaltungswissenschaft als Teilgebiet der Politikwissenschaft zu betreffen: Für die sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Zuge der disziplinären Ausdifferenzierung herausbildende politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung wurde offenbar das Recht auch als Untersuchungsgegenstand zu einer vernachlässigbaren Kategorie – eine Entwicklung, die in jüngster Zeit möglicherweise durch die Hinwendung zu den Themen Markt und Wettbewerb im Kontext des *New Public Management*-Paradigmas noch verstärkt wurde.

3.3 Forschungsjournal Soziale Bewegungen & Zeitschrift für Rechtssoziologie

Im Vergleich zu den weiteren Forschungszeitschriften wird der Themenkomplex des Rechts im Forschungskontext der Sozialen Bewegungen vergleichsweise stark thematisiert. 15 Beiträge aus dem Archiv des Forschungsjournals für Soziale Bewegungen befassen sich mit Recht; davon sind zwölf 2012 und später erschienen, sodass die Bewegungsforschung einen wesentlichen Beitrag zur ansteigenden Publikationszahl relevanter Artikel leistet. Die Beiträge machen aber auch deutlich, dass Recht als Instrument und Handlungsbedingung von sozialen Bewegungen kein per se neues Phänomen darstellt, sondern schon länger Anwendung findet.

Dies unterstreicht die auffällig hohe Anzahl an Autorinnen und Autoren, die in den Rechtswissenschaften beheimatet sind, aber auch in verschiedenen Organisationen angesiedelt sind, die eine praxisnahe Perspektive des Einflusses von Recht und der Nutzbarmachung des Rechts im Kontext kollektiver Interessenvermittlung mitbringen.

Gerichtsprozesse werden in der Bewegungsforschung vor allem als Mittel der Aufmerksamkeitsproduktion verstanden, die von Folgeprozessen durch gezielte Rechtsbrüche wie zivilen Ungehorsams (z. B. gegen den „Abschiebeknast“ Worms (Singe, 2012)) bis hin zur strategischen Prozessführung gegen transnationale Unternehmen (z. B. pakistanische Arbeiterinnen und Arbeiter gegen den Konzern Kik! (Saage-Maaß & Rau, 2015)) reichen. So stehen weniger juristische Siege im Zentrum der Aufmerksamkeit, sondern „darüber hinausgehende politische Ziele wie eine abschreckende Wirkung in ähnlichen Fällen, die Skandalisierung bestehenden Unrechts, das Aufzeigen von Regulierungslücken und nicht zuletzt die Unterstützung sozialer Bewegungen“ (Ebd., S. 108).

Diese strategische Nutzung des Rechts verweist auf das Kennzeichen von sozialen Bewegungen, Anliegen zu formulieren, die gewöhnlich über (noch) keine (ausreichende) gesellschaftliche Akzeptanz verfügen und/oder keine Mehrheiten im politischen System mobilisieren können und somit für „schwache" und wenig konfliktfähige Gruppen attraktiv sind. Die Beiträge befassen sich daher überwiegend mit asymmetrischen Macht- und Konfliktsituationen, wie etwa der Beziehung von Feminismus und Recht (Gerhard, 2013), der Gleichstellung Homosexueller (Scherpe, 2000; Kleres, 2000) sowie Rechtsbrüchen und vor allem Vollzugsdefiziten im Flüchtlings-, Asyl- und Menschenrecht (Kaleck, 2018; Windfuhr, 2018; Gärditz, 2018; Geneuss, 2015).

Jedoch gerade aufgrund des randständigen Charakters der betreffenden Gruppen thematisiert die Bewegungsforschung wiederkehrend das „ewige Dilemma" und den „ambivalenten Charakter der Anwendung des Rechts durch soziale Bewegungen" (Vestena, 2019, S. 257). Gerade aus feministischer und post-kolonialistischer Perspektive wird daran erinnert, dass das Rechtssystem ein „Terrain der Kämpfe um Hegemonie" (Ebd., S. 255) darstellt und zahlreiche seiner Rechtsnormen „von einer patriarchalen, heterosexuellen und sexistischen Gesellschaft geschaffen worden" sind (Kaleck, 2018, S. 111).

Diese Perspektiven der Bewegungsforschung werden interessanterweise zunehmend durch die Rechtssoziologie entdeckt. Zwar sind Beiträge zum Recht als Instrument von sozialen Bewegungen auch in der Zeitschrift für Rechtssoziologie vergleichsweise selten anzutreffen (elf Artikel); bei den identifizierten Beiträgen finden sich allerdings einige Überschneidungen und Ähnlichkeiten zur Bewegungsforschung. Auch hier wird Recht überwiegend als ein Instrument porträtiert, das vor allem marginalisierten Gruppen und schwachen Interessen dienlich ist; sei es in Form von *public interest litigation* innerhalb eines dysfunktionalen Staates am Beispiel von Umweltprozessen in Kalkutta (Dembowski & Dicke, 2011), dem Einfluss von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf Normenbildung und globale Rechtsbildungsprozesse (Gessner, 2002), einer Strategie des *cause lawyerings* der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung zur Bekämpfung des *domestic racisms* (Mouralis, 2019) oder der Thematisierung von Vergewaltigung anhand feministischer Diskurse, ihrer Rechtsetzung und polizeilicher Praxis (Pérona, 2019). Die bisher wenig ausgeprägte Verbindung von Rechtssoziologie und Bewegungsforschung nimmt Liora Israël (2019) auf. Sie attestiert der sozialwissenschaftlichen Forschung zu kollektivem Handeln und der Rechtssoziologie trotz zahlreicher Anknüpfungspunkte eine „doppelte Abwesenheit" (Israël, 2019, p. 151); neben zaghaften Untersuchungen zu Rechtsmobilisierung würden die aktiven Akteure und Professionen ebenso vernachlässigt wie die Rolle der Justizbehörden (Ebd., p. 161). Israël plädiert dafür, Recht als das eigentliche Wesen kollektiven Handelns und nicht bloß als Ressource oder Zwangsmittel zu verstehen (Ebd., p. 173). Ob des nun langsam einsetzenden Aufschwungs stellt sie treffend fest, dieser werde „jedoch auf asymmetrischen Beziehungen zwischen den verschiedenen Disziplinen aufgebaut, da gegenüber der Soziologie der sozialen Bewegungen die induktiv vorgehenden Rechtswissenschaften die eigentlich dominante Disziplin waren" (Ebd., p. 169). Der Aufsatz markiert das jüngst ansteigende Interesse der Rechtssoziologie am Zusammenspiel von Recht und kollektivem Handeln und dokumentiert die ähnlich wie in der Bewegungsforschung zunehmende Auseinandersetzung mit Interessen und Recht. Deutlich macht dies das 2019 erschienene Schwerpunktheft zu „Strategischer Prozessführung", das sich erstmals Systematisierungsvorschlägen und Begriffsdiskussionen

(Hahn, 2019; Müller, 2019) widmete. Zudem wird mit der Rolle von *Legal Tech*-Akteuren erstmals der kommerzielle Charakter strategischer Prozessführung im Kontext von Interessenvermittlung behandelt (Rehder & van Elten, 2019). Auffällig in der Überschneidung zwischen beiden Forschungssträngen der Bewegungsforschung und Rechtssoziologie ist der Hinweis auf die Ambivalenz und die teilweise sehr hochgesteckten Erwartungen an (universelle) Rechte (Kaleck, 2018). Gleichzeitig beschränkt sich die Fallauswahl auf schwache Interessen und ausschnitthafte Fallstudien aus dem Klima- und Menschenrechtskontext. Diese thematische Engführung verstellt den Blick auf den Umstand, dass Rechtsmobilisierung ebenso Instrument konservativer Interessen ist und rechtliche Gegenmobilisierungen herbeiführen kann. Sie nährt somit die über die Bewegungsforschung hinausgehende ebenso populäre wie missverständliche Annahme von strategischer Prozessführung als „normativen Konzepts" (Hahn, 2019, S. 10) und eines implizit a priori angenommenen *public interest*-Charakters strategischer Prozessführung.

3.4 Industrielle Beziehungen

Im internationalen Vergleich gelten die Arbeitsbeziehungen in Deutschland, ungeachtet der Deregulierungsprozesse der vergangenen Jahre, immer noch in hohem Maße als verrechtlicht. Es ist daher wenig überraschend, dass sich die Mehrzahl der Artikel, die wir im Kontext unserer Literaturstudie recherchiert haben, in der Zeitschrift Industrielle Beziehungen publiziert wurden. Im Untersuchungszeitraum (2000-2020) wurde in 18 Artikeln die Rolle des Rechts für die industriellen Beziehungen diskutiert. Beim Blick auf die Verteilung der Artikel über die Zeit wird deutlich, dass das Recht für die Industriellen Beziehungen ein Dauerthema ist: Die 18 Artikel sind in regelmäßigen Abständen erschienen; es gibt keine Spitzen, die auf besondere Anlässe – Krisen oder große Reformen – für vertiefte Forschung hindeuten.

In der Mehrzahl der Artikel steht die Frage im Vordergrund, wie durch Recht gesellschaftliche Konflikte wie die zwischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Arbeitergeberinnen und Arbeitgebern geformt und strukturiert werden. So befassen sich z. B. die Beiträge von Wolfgang Däubler (2016), Christiane Brors (2016), Andreas Bücker (2016) und Isabell Hensel, Jochen Koch und Eva Kocher (2016) in einem von Olaf Deinert und Markus Helfen (2016) herausgegebenen Schwerpunktheft mit der Entgrenzung von Organisation und Arbeit in der ‚schönen neuen Arbeitswelt' und fragen nach den Herausforderungen für Arbeitsrecht, Management und Mitbestimmung. Weitaus weniger Autorinnen und Autoren befassen sich mit dem Themenfeld *Interessengruppen und Recht, Interessengruppen im Recht* im engeren Sinne. Dies überrascht insofern, als dass Arbeitsbeziehungen in entwickelten Demokratien, und insbesondere die industriellen Beziehungen in Deutschland, immer noch vor allem durch kollektive Akteure (Gewerkschaften, Betriebs- und Personalräte und Arbeitgeberverbände) gestaltet werden.

Vor dem Hintergrund des Wandels der Arbeitswelt, angestoßen durch wirtschaftliche und politische Internationalisierung bzw. Europäisierung wird in den verschiedenen Beiträgen das Verhältnis von Interessengruppen und Recht vor allem aus der Perspektive diskutiert, inwieweit das Recht Interessengruppen Ressourcen verschafft, um Wandel zu ermöglichen oder im Gegenteil zu verhindern. So zeigt beispielsweise eine

vergleichende Analyse der Tarifvertragssysteme in Österreich und Italien, dass den Tarifparteien zwar in beiden Ländern Möglichkeiten einer Flexibilisierung des Arbeitsrechts und des Arbeitsmarktes offenstehen, in Österreich der Handlungsspielraum der Tarifvertragsparteien allerdings aufgrund der starken Verrechtlichung des Systems deutlich eingeschränkter ist (Runggaldier, 2003).

Unterschiede in den rechtlichen Handlungsbedingungen für kollektive Akteure werden aber nicht nur im Vergleich verschiedener nationaler Tarifvertragssysteme, sondern auch im Vergleich verschiedener Wirtschaftssektoren deutlich. Kontrastiert man beispielsweise die Interaktionen der Tarifparteien in der ‚alten', industriell geprägten Arbeitswelt mit ihren Interaktionen in der ‚neuen' Arbeitswelt des Dienstleistungssektors, so zeigt sich, dass die Konfliktparteien in den beiden Sektoren die Ressource Recht jeweils in ganz unterschiedlicher Weise nutzen (Rehder, 2016). Während es in der industriellen Arbeitswelt den Tarifparteien gelingt, in Tarifverhandlungen ‚Rechtsetzung' zu betreiben und dadurch eine produktive Regulierungs- und Koordinierungskraft zu entfalten, scheint dies in der neuen Arbeitswelt nicht mehr oder doch zumindest nur noch deutlich seltener möglich zu sein. Grund hierfür wird in veränderten Interaktionsbeziehungen gesehen: Im industriellen Sektor verbindet die Tarifparteien eine Konflikt*partnerschaft,* im Dienstleistungssektor werden Konflikte *ohne* Partnerschaft ausgetragen. Die fehlende partnerschaftliche Grundlage hat zur Folge, dass sich Konflikte immer seltener auf dem Verhandlungsweg klären lassen, sondern durch Dritte (z. B. Gerichte) gelöst werden müssen. Durch die Justizialisierung der Interaktionen der Tarifparteien im Dienstleistungssektor verändert sich auch der Schwerpunkt ihrer Aktivitäten im Zyklus der Rechtssetzung: Strategien zur Rechtsmobilisierung und Rechtsprechung haben für die Interessengruppen im Dienstleistungssektor eine größere Bedeutung als die Rechtsetzung und Implementation.

Durch die Internationalisierung und Europäisierung von Produktion, Handel und Politik verändern sich auch die Ebenen, auf denen Interessengruppen Einfluss auf das Recht nehmen und als Rechtsakteure aktiv werden können (Dombois, 2006; Weiss, 2013; Rogowski, 2015; Seikel & Absenger, 2015). Vor dem Hintergrund einer steigenden Zahl an transnationalen Unternehmen und internationalen Handelsverflechtungen hat sich das internationale Arbeitsrecht zu einem zunehmend autonomen Regime in einer Weltgesellschaft entwickelt, in dem vor allem die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Gewerkschaften und NGOs als Rechtsakteure aktiv sind. Aufgrund einer fehlenden supranationalen Regelungsautorität können aber auf der internationalen Ebene nur weiche Formen der rechtlichen Steuerung, wie z. B. Sozialklauseln in Handelsverträgen oder *codes of conduct* als Instrument der Selbstregulierung, zum Einsatz kommen. Diese Steuerungsformen gehen zwar über nationale arbeitsrechtliche Regelungen hinaus, bleiben aber aufgrund fehlender Sanktionsmöglichkeiten schwache Instrumente, deren Einhaltung ganz zentral von den Mobilisierungsaktivitäten von Gewerkschaften und NGOs abhängt.

Die politische Internationalisierung und vor allem die Europäisierung wiederum haben zur Folge, dass sich die rechtlichen Handlungsbedingungen für organisierte Interessen auch auf nationaler Ebene verändern (Weiss, 2013; Seikel & Absenger, 2015). Die nationalen Systeme industrieller Beziehungen werden u. a. durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) oder neu geschaffene Rechtsformen wie die Europäische Aktiengesellschaft (SE) beeinflusst. Für den deutschen Fall gilt dabei, dass zwar die individuellen Arbeitsrechte durch Entscheidungen des EuGHs

oftmals gestärkt werden, nicht jedoch die kollektiven Selbstbestimmungsrechte, fallen doch die Entscheidungen des EuGHs häufig zu Lasten der Tarifautonomie aus.

Bei der Durchsicht der Beiträge fällt schließlich auch auf, dass die Aktivitäten von traditionellen Rechtsakteuren auf der nationalen Ebene – Anwaltskanzleien, Gerichten, Richterinnen und Richtern – nur selten thematisiert werden (siehe auch Rehder & Vogel, 2015). Zwar untersuchen Martin Schneider und Dieter Sadowski (2000) die Rolle von Gerichten in den Arbeitsbeziehungen, sie nehmen hier aber eine institutionenökonomische Perspektive ein und befassen sich nicht mit Gerichten als Akteure. Eine Ausnahme bildet jedoch der Beitrag *„Arbeitsrechte mobilisieren ohne Aufenthaltsstatus. Von faktischer Rechtlosigkeit zur Veränderung geltenden Rechts?"* von Norbert Cyrus und Markus Kip (2015). Die Autoren analysieren den Zugang zu Recht einer besonders benachteiligten Gruppe am Arbeitsmarkt: Den von Migrantinnen und Migranten, die illegal beschäftigt sind oder Schwarzarbeit leisten. Diese Gruppe der Beschäftigten ist trotz ihrer unter- oder undokumentierten Beschäftigungsverhältnisse nicht gänzlich ohne arbeitsrechtlichen Schutz – allerdings wird das Recht nur selten mobilisiert. Die Autoren verweisen auf ein ganzes Geflecht unterschiedlichster Gründe, die von dem fehlenden Rechtsbewusstsein der Migrantinnen und Migranten bis zur fehlenden Initiative von professionellen Rechtsinstanzen und Rechtsagenten reichen. Die Autoren arbeiten heraus, dass vor allem bei den professionell arbeitenden Instanzen und Agenten im Feld der Arbeitsgerichtsbarkeit kein Bewusstsein darüber besteht, dass Arbeitsrechte auch für irreguläre Migrantinnen und Migranten gelten und sie daher eine Thematisierung unterlassen (Cyrus & Kip, 2015, S. 47).

4 Zusammenfassendes Fazit

Was lernen wir aus dem Überblick der untersuchten Zeitschriftenaufsätze der vergangenen 20 Jahre? Immer noch nimmt das Zusammenspiel von Interessengruppen und Recht in der Forschung wenig Raum ein. Es hat in den vergangenen fünf Jahren jedoch vermehrt Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die Themensetzung erfolgt bisher sehr selektiv: Im Bereich der nicht organisierten und schwachen Interessen dominieren Studien zur Rechtsmobilisierung, in deren Zentrum Anerkennungskonflikte stehen. Hier findet sich zuweilen auch eine normativ aufgeladene Grundstimmung vom Recht als Herrschaftsinstrument oder – umgekehrt betrachtet – als Emanzipationswerkzeug. Gegenmobilisierungen oder auch Rechtsmobilisierung aus dem konservativen Spektrum findet kaum Beachtung. Die industriellen Beziehungen mit ihren nach wie vor vergleichsweise starken und gut organisierten Interessen fokussieren demgegenüber auf das Recht als Handlungsressource. Nur dort, wo der Status von Beschäftigten prekär ist, rückt wieder das Problem der Rechtsmobilisierung in den Vordergrund, wobei es erstaunlich ist, dass im Kontext der Debatte um gewerkschaftliche „*Organizing*"-Strategien die Nutzung rechtlicher Ressourcen nicht explizit thematisiert wird.

Justizreformen oder der inkrementelle Wandel von Rechtssystemen, die die Spielregeln für die Akteure verändern, werden kaum thematisiert. Dies ist eine weitere Forschungslücke, da sich mit dem Trend zur Kommerzialisierung der Rechtssysteme, aber auch mit dem schrittweisen Vordringen kollektiver Klagerechte der Kontext des rechtsbezogenen Handelns in verschiedenen Politikfeldern stark wandelt.

Auffällig ist, dass vor allem Einzelfallstudien dominieren. Bisher existieren kaum vergleichende Arbeiten, die die Interaktionsbeziehungen zwischen Recht und Interessen über Politikfelder oder Regulierungsebenen hinweg oder auch im internationalen Vergleich betrachten. Zudem fehlt es noch an konzeptionellen Arbeiten, die einen theoretisch orientierten Analyserahmen schaffen, um Recht als Rahmenbedingung für das Handeln von Interessengruppen und die daraus resultierenden Ressourcen und Restriktionen vergleichend oder im Zeitverlauf zu analysieren.

Der vorliegende Themenschwerpunkt ist weit davon entfernt, die genannten Forschungslücken schließen zu können. Doch er adressiert zumindest einige von ihnen. Vor allem aber möchte es sich in die Bemühungen einreihen, dem Thema mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen.

5 Die Beiträge im Überblick

Annette Töller befasst sich in ihrem Beitrag mit dem Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland. Sie zeichnet nach, wie sich im Politikfeld Umwelt im Verlauf der letzten beiden Dekaden die Machtverhältnisse zwischen den Interessenverbänden der Wirtschaft und der Umwelt zugunsten letzterer verschoben haben. Der Wandel der Machtkonstellationen wurde vor allem durch die Einführung des Verbandsklagerechts ermöglicht, das den Umweltverbänden eine neue rechtliche Ressource zur Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen verschaffte. Am Beispiel der Deutschen Umwelthilfe (DUH), die insgesamt 47-mal gegen Luftreinhaltepläne klagte, diskutiert *Töller* die Effekte des Machtwandels. Sie zeigt, dass es der DUH gelingt, die Ressource Recht durchaus effektvoll einzusetzen. Die DUH geht in etlichen Prozessen als Siegerin hervor, sie lenkt die öffentliche Aufmerksamkeit auf systematische Fehler in der Rechtsanwendung und kann Dieselfahrverbote erwirken. Offen bleibt aber, ob sich die Fahrverbote auch positiv auf die Umwelt im Allgemeinen und die Luftqualität im Besonderen auswirken. Aus einer *Policy*-Perspektive bleibt die Strategie der DUH daher zumindest ambivalent.

Roland Czada wiederum setzt sich in seinem Beitrag mit juristischen Diskursen zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen auseinander und beleuchtet damit die Frage, wie Akteure des Rechts den Handlungsrahmen für organisierte Interessen definieren. Auf der Basis einschlägiger Gerichtsurteile zeigt er, dass durch juristische Diskurse (speziell die Theorie der ununterbrochenen Legitimationsketten) die Legitimation von Verbänden in Frage gestellt wird. In einer durchaus polemischen Streitschrift kritisiert *Czada* das juristische Verständnis der Rolle von Verbänden im politischen Prozess und tritt ein für ein pluralistisches, nicht-majoritäres Demokratiemodell. Eine weitreichende Beteiligung von Verbänden am politischen Entscheidungsprozess, so sein Argument, ist nicht zwingend als Demokratiedefizit zu bewerten, sondern kann im Gegenteil auch mit einer Steigerung der Qualität der Demokratie und der Ergebnisse politischer Entscheidungsprozesse einhergehen.

Der Beitrag von *Sandra Eckert* adressiert die Einflussbemühungen von Wirtschaftsakteuren im Zyklus der Rechtssetzung auf europäischer Ebene. Der Beitrag wirft damit ein Schlaglicht auf den Umstand, dass Selbstregulierungstaktiken und strategische Prozessführung kein Alleinstellungsmerkmal allgemeinwohlverpflichteter NGOs sind. Anhand dreier Wirtschaftssektoren legt *Eckert* dar, dass Wirtschaftsverbände gerade

außerhalb der legislativen Arena ihre strukturelle Macht durch vielfältige regulative Strategien nutzen, um Regelsetzung mitzugestalten, zu substituieren, zu blockieren oder rückgängig zu machen.

Daniel Rasch befasst sich mit den rechtlichen Handlungsbedingungen organisierter Interessen, indem er die Lobbying-Regulierung auf Ebene der deutschen Bundesländer vergleicht. Mit seinem Vergleich der formalen Regulierung auf Bundesländerebene schafft dieser Beitrag Einblicke auf eine bisher vernachlässigte Politikebene, die von fragmentierten und intransparenten Regelungen im Ländervergleich geprägt ist. Der Beitrag zeigt auf, dass die rechtlichen Handlungsspielräume für organisierte Interessen – zumindest auf formaler Ebene – uneinheitliche Möglichkeiten und Beschränkungen bieten und der Regulierungsgrad der Exekutive, hinter dem der Legislative zurückfällt.

In ihrem Beitrag zu Polizeigewerkschaften und innenpolitischer Gesetzgebung widmen sich *Jan Fährmann, Hartmut Aden* und *Alexander Bosch* der Frage, inwiefern es den drei größten Polizeigewerkschaften gelingt, ihre eigenen Positionen in die Gesetzgebung einzubringen oder die Verabschiedung unliebsamer Gesetzgebung zu verhindern. Der Beitrag adressiert einen zwar medial sichtbaren, aber stark unterforschten Gewerkschaftszweig, der maßgeblich am politischen (*Law & Order*-) Diskurs partizipiert. Die Autoren veranschaulichen, dass die Forderungen der Gewerkschaften zwar auch symbolische Aktivitäten für die eigene Mitgliedschaftsbasis darstellen, es aber auch gelingt, auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken und die rechtlichen Rahmen- und Handlungsbedingungen der Polizei zu beeinflussen, etwa wenn es um Verschärfung von Straftatbeständen oder die Kennzeichnungspflicht von Polizistinnen und Polizisten geht.

Britta Rehder und *Katharina van Elten* schließlich setzen sich mit der Frage auseinander, inwieweit Großverbände justizielle Praktiken zu ihrem Markenkern zählen. Sie untersuchen hierfür die Homepages von 100 deutschen Großverbänden und prüfen, ob die Interessenvermittlung über das Rechtssystem hier als Verbandsstrategie beschrieben wird. Die Autorinnen können zeigen, dass in den vergangenen fünf Jahren die Zahl der Verbände, die sich zu justiziellen Interessen in ihren öffentlichen Selbstdarstellungen bekennen, gestiegen ist. Es gibt aber immer noch sehr große Unterschiede zwischen den Verbänden, was die Häufigkeit der Nutzung von Recht als Ressource der Interessendurchsetzung betrifft: Eine kleine Zahl von *repeat playern* steht einer großen Zahl von *one shotters* gegenüber. Die Autorinnen zeigen darüber hinaus, dass das Verhältnis von Interessenverbänden zum Rechtssystem vor allem von der Organisations- und Konfliktfähigkeit der Verbände abhängt. Wirtschaftsverbände – ‚starke Interessen' – zeichnen sich eher durch eine Abstinenz oder sogar Abwehr von justiziellen Praktiken aus. Verbände, die ökologische und integrationspolitische Interessen vertreten – ‚schwache' Interessen –, greifen hingegen offensiv auf die Möglichkeiten der justiziellen Interessenvertretung zurück und praktizieren eine klassische *public interest litigation*-Strategie. Auch korporatistische Interessenverbände nutzen die Optionen der justiziellen Interessenpolitik, allerdings zur Durchsetzung individueller Interessen (Rechtsschutz von Einzelmitgliedern) und nicht zur Artikulation und Durchsetzung kollektiver Interessen. Die in der angelsächsischen Literatur häufig vorzufindende Gegenüberstellung von Lobbying versus Litigation muss daher für Deutschland – ggf. auch für korporatistische Länder allgemein – revidiert werden.

Anmerkungen

1 Die Zeitschrift dms – der moderne staat erscheint erst seit 2008.

Literatur

Abel, Richard L. (1989). *American Lawyers*. New York: Oxford University Press.

Becker, Michael & Zimmerling, Ruth (2006). Einleitung. In Michael Becker & Ruth Zimmerling (Hrsg.), *Politik und Recht* (S. 9-29). PVS-Sonderheft 36. Wiesbaden: VS-Verlag.

Brors, Christiane (2016). Schöne, neue Arbeitswelt – ist der Arbeitsvertrag dafür zu „altbacken"? *Industrielle Beziehungen, 23* (2)*,* 226-235. DOI: 10.1688/IndB-2016-02-Brors.

Bücker, Andreas (2016). Arbeitsrecht in der vernetzten Arbeitswelt. *Industrielle Beziehungen*, *23* (2), 187-225. DOI: 10.1688/IndB-2016-02-Buecker.

Cyrus, Norbert & Kip, Markus (2015). Arbeitsrechte mobilisieren ohne Aufenthaltsstatus. Von faktischer Rechtlosigkeit zur Veränderung geltenden Rechts? *Industrielle Beziehungen, 22* (1), 33-50. DOI: 10.1688/IndB-2015-01-Cyrus.

Czada, Roland (2020). Governance-Transformation durch Richterrecht? Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen. *dms – der moderne staat, 13* (2), 300-321.

Däubler, Wolfgang (2016). Steigende Schutzdefizite im Arbeitsrecht? *Industrielle Beziehungen, 23* (2), 236–247. DOI: 10.1688/IndB-2016-02-Daeubler.

Deinert, Olaf & Helfen, Markus (2016). Entgrenzung von Organisation und Arbeit? Interorganisationale Fragmentierung als Herausforderung für Arbeitsrecht, Management und Mitbestimmung. Einleitung zum Schwerpunktheft. *Industrielle Beziehungen, 23* (2), 85-91. DOI: 10.1688/IndB-2016-02-Deinert.

Dembowski, Hans & Dicke, Verena (2011). Justiz, Zivilgesellschaft und die öffentliche Sphäre. Umweltprozesse in Kalkutta. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, *32* (2), 221-242. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2011-0205.

Dombois, Rainer (2006). Sozialklauseln im US-Freihandelsabkommen: ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung? *Industrielle Beziehungen, 13* (3), 238-252.

Eckert, Sandra (2020). Wirtschaftliche Akteure im Recht? Die strategische Nutzung von Selbstregulierung und Prozessführung durch Europäische Wirtschaftsverbände. *dms – der moderne staat, 13* (2), 322-343.

Fährmann, Jan, Aden, Hartmut & Bosch, Alexander (2020). Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung. *dms – der moderne staat, 13* (2), 363-383.

Frick, Verena, Lembcke, Oliver W. & Lhotta, Roland (Hrsg.) (2017a). *Politik und Recht. Umrisse eines politikwissenschaftlichen Forschungsfeldes.* Baden-Baden: Nomos.

Frick, Verena, Lembcke, Oliver W. & Lhotta, Roland (2017b). Politik und Recht – Perspektiven auf ein Forschungsfeld. In Verena Frick, Oliver W. Lembcke & Roland Lhotta (Hrsg.), *Politik und Recht. Umrisse eines politikwissenschaftlichen Forschungsfeldes* (S. 17-38). Baden-Baden: Nomos.

Fuchs, Gesine (2010). Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden – verschiedene Wege zur Lohngleichheit? *Femina Politica. Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, 19* (2),102-111.

Gärditz, Klaus F. (2018). Fluchtfragen als Herausforderung an Recht und politisches Handeln. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, *31* (1-2), 403-409. DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2018-0045.

Geneuss, Julia (2015). Völkerstrafrecht im Spannungszustand. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, *28* (4), 86-94. DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2015-0411.

Gerhard, Ute (2013). Bürgerrechte und Demokratie – eine feministische Perspektive? *Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 26* (1), 75-85. DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2013-0110.

Gessner, Volkmar (2002). Rechtspluralismus und globale soziale Bewegungen. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, *23* (2), 277-306. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2002-0209.

Haas, Peter M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization, 46* (1), 1-35.

Hahn, Lisa (2019). Strategische Prozessführung. Ein Beitrag zur Begriffsklärung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, *39* (1), 5-32. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0002.

Halliday, Terence C. & Carruthers, Bruce G. (2007). The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Lawmaking in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes. *American Journal of Sociology, 112* (4), 1135-1202.

Halliday, Terrence C. & Karpik, Lucien (Eds.) (1997). *Lawyers and the Rise of Western Political Liberalism: Europe and North America from the Eighteenth to Twentieth Centuries*. New York: Oxford University Press.

Halliday, Terence C., Karpik, Lucien & Feeley, Malcolm M. (Eds.) (2007). *Fighting for Political Freedom: Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism*. Oxford: Hart Publishing.

Hensel, Isabell, Koch, Jochen & Kocher, Eva (2016). Crowdworking als Phänomen der Koordination digitaler Erwerbsarbeit – Eine interdisziplinäre Perspektive. *Industrielle Beziehungen, 23* (2), 162-186.

Hilbink, Thomas M. (2006). You Know the Type…: Categories of Cause Lawyering. *Law & Social Inquiry, 29* (3), 657-698.

Israël, Liora (2019). Recht und soziale Bewegung: Wege zu einem neuen Dialog. *Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39* (2), 158-176. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0010.

Jantz, Bastian & Klenk, Tanja (2015). Konfliktlösung und Normsetzung durch (Schieds)Gerichte: Zum veränderten Verhältnis von Politik, Verwaltung und Recht in der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik. In Marian Döhler, Jochen Franzke & Kai Wegrich (Hrsg.), *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann* (S. 449-474). Berlin: Edition Sigma.

Kagan, Robert A. (2001). *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kaleck, Wolfgang (2018). Kämpfe um das Recht: Menschenrechte zwischen Nihilismus und Utopie. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 31* (1-2), 110-117. DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2018-0013.

Kelemen, Daniel R. (2011). *Eurolegalism. The Transformation of Law and Regulation in the European Union.* Cambridge: Harvard University Press.

Kelemen, Daniel R. & Schmidt, Susanne K. (2012). Introduction – The European Court of Justice and legal integration: perpetual momentum? *Journal of European Public Policy, 19* (1), 1-7. DOI: https://doi.org/10.1080/13501763.2012.632119.

Kleres, Jochen (2000). Gleiche Rechte im Sozialismus. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, *13* (2), 52-63.

Lehmbruch, Gerhard (1987). Administrative Interessenvermittlung. In Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt* (S. 11-43). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Mouralis, Guillaume (2019). Die Grenzen eines justiziellen Experiments. Der internationale Nürnberger Prozess und die US-amerikanische color line (1944-1951). *Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39* (2), 204-226. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0012.

Müller, Ulrike A. C. (2019). Begriffe, Ansprüche und deren Wirklichkeiten. Ein Systematisierungsvorschlag für sogenannte strategische Prozessführung, *cause lawyering* und andere Formen intentional gesellschaftsgestaltender Rechtspraxen. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, *39* (1), 33-63. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0003.

Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Pérona, Océane (2019). Vergewaltigung: vom Gesetz zur Zivilgesellschaft und zurück. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, *39* (2), 253-277. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0014.

Rasch, Daniel (2020). Lobbying-Regulierung in den deutschen Bundesländern – ein Vergleich. *dms – der moderne staat, 13* (2), 344-362.

Rehder, Britta (2007). Arbeitskampf vorm Kadi. *Max-Planck-Forschung. Das Wissenschaftsmagazin der Max-Planck-Gesellschaft*, 4, 54-59.

Rehder, Britta (2011). *Rechtsprechung als Politik. Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.

Rehder, Britta (2016). Konflikt ohne Partnerschaft? Arbeitsbeziehungen im Dienstleistungssektor. *Industrielle Beziehungen, 23* (3), 366-373.

Rehder, Britta & van Elten, Katharina (2019). Legal Tech & Dieselgate. Digitale Rechtsdienstleister als Akteure der strategischen Prozessführung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39* (1), 64-86. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0004.

Rehder, Britta & van Elten, Katharina (2020). Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland. *dms – der moderne staat, 13* (2), 384-404.

Rehder, Britta & Vogel, Berthold (2015). Arbeit – Politik – Recht: Das Recht(ssystem) als Forschungsdesiderat in den Arbeitsbeziehungen – Einleitung zum Schwerpunktheft. *Industrielle Beziehungen*, *22* (1), 8-12. DOI: 10.1688/IndB-2015-01-Rehder.

Rogowski, Ralf (2015). The emergence of reflexive global labour law. *Industrielle Beziehungen, 22* (1), 72-90.

Runggaldier, Ulrich (2003). Flexibilisierung des Arbeitsrechts und Tarifvertragsrecht: Österreich und Italien im Vergleich. *Industrielle Beziehungen, 10* (1), 41-63.

Saage-Maaß, Miriam & Rau, Simon (2015). Transnationale juristische Kämpfe gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, *28* (4), 106-118. DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2015-0413.

Sarat, Austin & Scheingold, Stuart (Hrsg.) (1998). *Cause Lawyering: Political Commitments and Professional Responsibilities*. New York: Oxford University Press.

Sarat, Austin & Scheingold, Stuart (Hrsg.) (2001). *Cause Lawyering and the State in a Global Era*. New York: Oxford University Press.

Scherpe, Jens M. (2000). Die Rechtsstellung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, *13* (2), 30-39.
DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2000-0206.

Schneider, Ingrid (2010). *Das Europäische Patentsystem. Wandel von Governance durch Parlamente und Zivilgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.

Schneider, Martin & Sadowski, Dieter (2000). Die Rolle der Gerichte in den Arbeitsbeziehungen: eine ökonomische Analyse am Beispiel der Arbeitnehmerhaftung. *Industrielle Beziehungen, 7* (1), 348-368.

Sebaldt, Martin (2007). Vom klassischen Verband zum politischen Unternehmen? Ressourcen, Strukturmuster und Funktionen moderner Nonprofit-Organisationen im Wandel. In Bernd Helmig, Robert Purtschert, Reinbert Schauer & Dieter Witt (Hrsg.), *Nonprofit-Organisationen und Märkte* (S. 37-57). Wiesbaden: DUV.

Sebaldt, Martin & Straßner, Alexander (2006). *Klassiker der Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag.

Seikel, Daniel & Absenger, Nadine (2015). Die Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf das Tarifvertragssystem in Deutschland. *Industrielle Beziehungen, 22* (1), 51-71.
DOI: 10.1688/IndB-2015-01-Seikel.

Singe, Martin (2012). Analyse. Gerichtsprozesse als Mittel politischer Auseinandersetzung. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 25* (1), 72-78.
DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2012-0111.

Töller, Annette Elisabeth (2020). Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse. *dms – der moderne staat, 13* (2), 280-299.

van Waarden, Frans & Drahos, Michaela (2002). Courts and (Epistemic) Communities in the Convergence of Competition Policies. *Journal of European Public Policy, 9* (6), 913-934.

Vestena, Carolina Alves (2019). Rechtliche Institutionen als Vermittlungsort der „Politik der Straßen“: Eine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung der Krise in Portugal. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, *32* (2), 248-261. DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2019-0029.

von Winter, Thomas & Willems, Ulrich (Hrsg.) (2007). *Interessenverbände in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.

Weiss, Manfred (2013). Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen aus arbeitsrechtlicher Sicht. *Industrielle Beziehungen*, 20 (4), 393-417.

Windfuhr, Michael (2018). Klimaflucht und Menschenrechte. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, *31* (1-2), 117-131. DOI: https://doi.org/10.1515/fjsb-2018-0014.

Anschriften der Autorinnen:

Dr. Katharina van Elten, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum, E-Mail: Katharina.Vanelten@rub.de.

Prof. Dr. Tanja Klenk, Professur für Verwaltungswissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg,
E-Mail: tanja.klenk@hsu-hh.de.

Prof. Dr. Britta Rehder, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum, E-Mail: britta.rehder@rub.de.

Annette Elisabeth Töller

Das Verbandsklagerecht der Umweltverbände in Deutschland: Effekte auf Rechtsanwendung, Umweltqualität und Machtverhältnisse*

Zusammenfassung
In der deutschen Umweltpolitik hat sich die Machtkonstellation von Wirtschafts- und Umweltinteressen in den letzten 20-25 Jahren grundsätzlich zu Gunsten der Umweltverbände gewandelt. Vor diesem Hintergrund befasst sich der Beitrag mit dem 2006 eingeführten und seit 2013 verstärkt genutzten Klagerecht für anerkannte Umweltverbände. Er geht – insbesondere anhand der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen Luftreinhaltepläne – den Fragen nach, ob und wie dieses Klagerecht genutzt wird, welche Effekte seine Nutzung auf die Anwendung des Umweltrechts und die Umweltqualität hat und ob sich Auswirkungen dieser Nutzung auf die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik zeigen lassen.

Schlagworte: Umweltverbände, Klagerecht, Luftreinhaltung, Umweltqualität, Macht.

Abstract
The right of environmental associations in Germany to take legal action: effects on the enforcement of the law, environmental quality and power relations
In German environmental policy, the power constellation of economic vs. environmental interests has fundamentally changed in favour of environmental associations over the last 20-25 years. Against this background, this article deals with the right of action for recognized environmental associations, which was introduced in 2006 and has been used increasingly since 2013. It examines – in particular on the basis of the 47 lawsuits filed by the Deutsche Umwelthilfe (DUH) against air quality plans – the questions of whether and how this right of action is used, what effects its use has on the application of environmental law and environmental quality and whether the use of the right of action has an impact on the balance of power in environmental policy.

Keywords: Environmental associations, right of action, air pollution control, environmental quality, power

1 Einleitung

Die Macht zwischen den gesellschaftlichen Interessen ist im Politikfeld Umweltpolitik (nicht nur, aber auch in Deutschland) ungleich zugunsten der Wirtschaftsinteressen und zulasten der Umweltinteressen verteilt. Allerdings ist in diese Konstellation von mächtigen Wirtschaftsverbänden und machtlosen Umweltverbänden in den letzten 20-25 Jahren einige Bewegung gekommen. Während die Wirtschaftsverbände durch Modernisierung und interne Differenzierung an Macht eingebüßt haben, erfreuen sich die

Umweltverbände mit steigenden Mitgliederzahlen gesicherter Ressourcen, haben ihre Positionen gemäßigt und ihr Handlungsspektrum diversifiziert. Ihr Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen hat sich verbessert, auch wenn die Effekte eines solchen Zugangs auf Umweltpolitik und Umweltqualität unklar sind. Diese Verschiebungen in den Machtverhältnissen gesellschaftlicher Gruppen in der Umweltpolitik sind bislang weder konzeptionell noch empirisch in relevantem Maße betrachtet worden. Denn die Interessenforschung interessiert sich wenig für die Umweltpolitik (aber z. B. Roose, 2009; Bernhagen, 2012; Zimmer & Speth, 2015b, S. 41; Rucht, 2019), und die Umweltpolitikforschung setzt Interessenkonflikte und Machtungleichheit häufig voraus, ohne sich jedoch ausreichend mit ihren Veränderungen und Auswirkungen zu befassen (siehe aber z. B. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), 1996; Töller & Böcher, 2017; Jahn, 2017; Berny & Rootes, 2018).

Eine interessante neuere Entwicklung stellt in diesem Zusammenhang das Klagerecht anerkannter Umweltverbände dar, welches in Deutschland 2006 in Folge der Umsetzung der Aarhus-Konvention eingeführt und seither schrittweise ausgebaut wurde. Umweltverbände können damit Verwaltungshandeln gerichtlich angreifen und eine mangelnde Anwendung des Umweltrechts geltend machen. Aus der Perspektive der Interessengruppenforschung sind es gerade die vergleichsweise „schwachen" umweltpolitischen Verbände, für die die Nutzung der „altruistischen Verbandsklage" naheliegt (van Elten & Rehder, 2020). Aus einer institutionentheoretischen Sicht stellt ein solches Verfahren ein institutionelles Setting dar, welches den rund 300 anerkannten Umweltverbänden in Deutschland eine erhebliche neue Machtressource zuweist. Hier stellt sich eine ganze Reihe von Fragen: Wie nutzen die Umweltverbände diese Machtressource? Welche Effekte hat dies auf die Anwendung des Umweltrechts sowie auf das Ausmaß des tatsächlich erreichten Umweltschutzes? Und welche Auswirkungen haben das Klagerecht und seine Nutzung letztlich auch auf die Macht der Umweltverbände?

Während für einige europäische Länder Studien zur Rolle des Verbandsklagerechts im jeweiligen Rechtssystem sowie (als *legal opportunity structure*) für die strategische Ausrichtung der Umweltverbände vorliegen (siehe im Einzelnen die Referenzen bei Töller & Schnase, 2020, Abschnitt 2), gibt es für Deutschland bislang lediglich einige Übersichtsstudien (Führ et al., 2014; Schmidt & Zschiesche, 2018; SRU, 2016) sowie einige erste empirische Untersuchungen zu den Klagen im Bereich Luftreinhaltung (Saar, 2019; Töller, 2020; Töller & Schnase, 2020). Der vorliegende Aufsatz möchte dazu beitragen, diese Forschungslücke zu schließen, indem er den oben formulierten Fragen nachgeht. In Abschnitt 2 werden dazu die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik und ihr Wandel skizziert. In Abschnitt 3 werden die rechtlichen Grundlagen des Klagerechts für anerkannte Umweltverbände aufgezeigt. Es wird zudem ein Überblick über die Nutzung des Verbandsklagerechts gegeben und erläutert, welche Rolle das Klagerecht als Institution für Macht und den Wandel von Machtverhältnissen spielen kann. In Abschnitt 4 wird anhand des Beispiels der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zur Einhaltung der NO_2-Immissionsgrenzwerte der europäischen Luftqualitätsrichtlinie gezeigt, wie das Klagerecht in diesem Fall genutzt wurde und welche Wirkungen es auf verschiedenen Ebenen hat. Die Policyforschung unterscheidet den *Policy Output* (beschlossene politische Programme) von *Outcomes* (geändertes Verhalten der Adressaten) und *Impacts* (Änderungen in der realen Welt) (z. B. Rieder, Balthasar & Kissling-Näf, 2014, S. 567). In unserem Fall stellen die Luftqualitätsgrenz-

werte und die zu ihrer Einhaltung getroffenen prozeduralen Regelungen im Bundesimmissionsschutzgesetz den *Policy Output* dar. Was die Bundesländer als Adressaten dieser Regelungen (in Form der Luftreinhaltepläne) daraus machen, ist das *Outcome*. Die gemessene Luftqualität bzw. deren Änderung wird als *Impact* verstanden. Empirisch betrachtet werden hier bestimmte Aspekte des Outcomes sowie der Impact unter dem Einfluss der Verbandsklagen ermittelt. Darüber hinaus werden Überlegungen zu den Auswirkungen auf die Machtverhältnisse angestellt, die jedoch vorläufiger Natur sind. Im Hinblick auf die Methoden ist diese Studie eine Literaturstudie, die Ergebnisse anderer Studien referiert. D. h. die Methoden für die Erhebung und Auswertung der in Kap. 4 präsentierten Daten können in den dort angegebenen Referenzen nachvollzogen werden. Der Beitrag endet mit einem Resümee, welches die Resultate des Beitrags zusammenfasst, sie in einen größeren Kontext einordnet und weiteren Forschungsbedarf aufzeigt (5).

2 Machtverhältnisse in der Umweltpolitik

Macht kann – unter Bezugnahme auf Max Weber – als die von konkreten Fragen abstrahierte Fähigkeit eines gesellschaftlichen oder staatlichen Akteurs, seine Interessen (die egoistischer oder altruistischer Natur sein können) durchzusetzen, verstanden werden (Weber, 1985, S. 28). Insofern kann die Macht eines bestimmten Akteurs immer nur relational, unter der Angabe von Machtverhältnissen zwischen verschiedenen Akteuren in einem Regelungsfeld, bestimmt werden. Für die Macht eines Akteurs können verschiedene Machtressourcen relevant sein, u. a. das Verfügen über formale rechtliche Kompetenzen, die Benutzung und Beherrschung von Regeln und das Verfügen über Expertise (Crozier & Friedberg, 1979, S. 54). Von Macht ist Einfluss zu unterscheiden, der im Hinblick auf eine bestimmte Entscheidung ausgeübt wird, aber das Verfügen über Macht voraussetzt. Im Folgenden werden für Deutschland zwei idealtypische Machtkonstellationen in der Umweltpolitik beschrieben. Reale Konstellationen können dann eher Typ 1 oder 2 zugeordnet werden. Zwar dürfte das Vorkommen von Typ 2 im Zeitverlauf zugenommen haben, aber es gibt auch immer noch Typ 1-Situationen.

2.1 Typ 1: Traditionelle Machtverhältnisse in der Umweltpolitik

Umweltpolitik besteht zunächst im Entwickeln, Aushandeln, Beschließen und Umsetzen von Maßnahmen, die eine Schädigung der Umwelt reduzieren, beenden oder idealerweise vermeiden sollen.[1] In Typ 1 lehnt die Industrie als Hauptverursacherin von Umweltschäden in Form von schädlichen Emissionen in Luft, Wasser und Boden Regulierung ab, weil diese die Produktion einschränkt, die Produktionskosten erhöht oder gar Standorte gefährdet. Diese Position, nicht selten im Schulterschluss mit den jeweiligen Branchengewerkschaften vertreten (Böcher & Töller, 2019, S. 134), wird in den meisten Fällen durchgesetzt, da die Umweltpolitik durch ein Machtungleichgewicht zwischen Verursachern und Bekämpfern der Umweltschäden charakterisiert ist. Während insbesondere die Industrie und ihre Verbände als einflussreich und durchsetzungsstark gelten, haben in Typ 1 die Umweltverbände das Nachsehen.[2] In einer Befragung gaben knapp 47% von 150 MinisterialbeamtInnen des Bundesumweltministeriums (BMU) an, dass die

Wirtschaftsinteressen in aller Regel einflussreicher seien als die Umweltinteressen (Pehle, 1998, S. 182 f.). Dieses Ungleichgewicht hat verschiedene Ursachen.

Eine zentrale Ursache liegt bei den Wirtschaftsverbänden und der schon von Mancur Olson (1968) beschriebenen Logik kollektiven Handelns. Demnach unterscheiden sich – im Gegensatz zu den Annahmen des Pluralismus – die Chancen von Interessen, organisiert und repräsentiert zu werden. Vor allem die Interessen der Unternehmen seien in hohem Maße organisiert und daher mächtig (im Einzelnen Olson, 1968, S. 15 ff.; 124 ff.; 141). Das Ergebnis ist, „daß kleine Gruppen mit ‚Sonderinteressen', den ‚althergebrachten Interessen', unverhältnismäßig viel Macht besitzen" (Olson, 1968, S. 126). Dieses Argument gilt in besonderem Maße für die Umweltpolitik und impliziert, dass die Wirtschaftsinteressen aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Mitglieder (Olson, 1968, S. 143) mit mehr Ressourcen ausgestattet sind, um AktivistInnen zu bezahlen, LobbyistInnen zu engagieren und Expertisen zu beauftragen etc. (Olson, 1968, S. 139 ff.), als Umweltinteressen, die von Mitgliedsbeiträgen und Spenden abhängig sind (SRU, 1996, S. 231; Pehle, 1998, S. 174 sowie allgemein Zimmer & Speth, 2015a, S. 14).

Die zweite Ursache des Machtungleichgewichts liegt beim politischen System (Loer & Töller, 2019). Die für viele Bereiche der Interessenvertretung in Nachkriegsdeutschland typischen neo-korporatistischen Strukturen hat es in der Umweltpolitik nie gegeben. Innerhalb des Kabinetts erweist sich das Umweltressort gegenüber den „Verursacherressorts" (Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr) meist als weniger durchsetzungsfähig (Pehle, 1998, S. 68; Böcher & Töller, 2019, S. 116 ff.). Zudem weisen die Verursacherresorts „etablierte bilaterale Klientelsimen" auf, während die Umweltverbände von Seiten des Umweltministeriums ausgegrenzt werden (Pehle, 1998, S. 183 ff.). Überdies gibt es auch zwischen der Bundesregierung und der Industrie engen personellen Austausch, ein Phänomen, das als „Drehtürphänomen" beschrieben und vielfach kritisiert wurde (Loer & Töller, 2019). Auch das liberale Rechtssystem gewährt traditionell den Umweltnutzern, nicht aber den Umweltschützern Abwehrrechte (SRU, 2016, S. 7). Schließlich kann die Wirtschaft mit „systemrelevanter Leistungsverweigerung" (also der Gefährdung von Arbeitsplätzen, Standorten etc.) drohen (Offe, 1969, S. 169).

Die für die Typ 1-Konstellation typische geringe Macht der Umweltverbände hat neben der Macht ihrer Gegenspieler und der selektiven Zugänglichkeit des politischen Systems auch mit ihnen selbst zu tun. So entspricht in Typ 1 – bei allen Nuancen zwischen den verschiedenen Verbänden (Böcher & Töller, 2019, S. 138 ff.) – Protest als Handlungsform dem Selbstverständnis der Umweltverbände, während man auf Lobbying und andere Einflussformen nicht eingerichtet ist. Im OECD-Vergleich gehört die deutsche Umweltbewegung zu den stärksten, wobei sie (etwa im Vergleich zu Schweden) als relativ fundamentalistisch gilt (Jahn, 2017, pp. 132-134). Dass die Umweltverbände, die überwiegend auch in der Anti-Atomkraft-Bewegung aktiv waren, „radikale, nicht durchsetzbare Forderungen" erhöben, sich nicht koordinierten und von realen politischen Abläufen keine Ahnung hätten, war jedenfalls in den 1980er Jahren auch die Wahrnehmung auf Seiten des politischen Systems (SRU, 1996, S. 242; Pehle, 1998, S. 185). Die vergleichende Forschung hat festgestellt, dass Umweltverbände umso weniger konfrontativ agieren, je mehr sie Zugang zu politischen Entscheidungen haben, jedoch bleibt hier die kausale Richtung offen (Giugni & Grasso, 2015, pp. 346 f.).

Das Resultat dieses Typ 1-Machtungleichgewichts ist ein Muster von Policy-Entscheidungen, in dem die beschlossene umweltpolitische Regulierung in aller Regel

von dem abweicht, was aus Sicht des Umweltschutzes erforderlich erscheint. In der Regel beginnt der Prozess der Regulierung mit anspruchsvollen Vorschlägen, die dann infolge von Protest und Drohungen der Adressaten dieser Regulierung nach und nach abgeschwächt und verwässert werden (Böcher & Töller, 2019). Kann es nicht mehr gelingen, die Umweltregulierung zu verhindern oder zu schwächen, dann bleibt noch die Möglichkeit, ihre Implementation zu unterminieren. Seit den 1970er Jahren weiß man, dass zu gescheiterter Implementation von Umweltrecht neben nicht vollziehbarem Recht und mangelndem Personal bei den Vollzugsbehörden auch der Widerstand der Normadressaten zuverlässig beiträgt (Mayntz, Derlien, Bohne, Hesse, Hucke & Müller, 1978). Patrick Bernhagen fand in seiner Studie zu 15 OECD-Ländern zwischen 1981 und 1999 einen positiven Zusammenhang zwischen organisatorischer Stärke der Wirtschaft und Ausmaß der Umweltverschmutzung (als Proxy für weniger Regulierung oder Implementation) (Bernhagen, 2012).

2.2 Typ 2: Gewandelte Machtverhältnisse in der Umweltpolitik

Seit geraumer Zeit zeichnet sich ein „Strukturwandel der Interessenvertretung“ ab (Loer & Töller, 2019; ebenso Zimmer & Speth, 2015a), der auch die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik nicht unberührt gelassen hat. Im Folgenden werden gewandelte Machtverhältnisse als (Ideal-)Typ 2 skizziert.

In Typ 2 hat erstens die Modernisierung auf Seiten der Wirtschaft zu einer abnehmenden Organisationsneigung geführt. Damit verlieren die Verbände und gewinnen Konzerne, Kanzleien und andere Beratungsfirmen an Bedeutung (Zimmer & Speth, 2015a, S. 17; Loer & Töller, 2019; Böcher & Töller, 2019, S. 130). Zudem entspricht die Vorstellung der Wirtschaft und ihrer Verbände als einem monolithischen Block gegen den Umweltschutz nicht mehr der Realität (siehe Töller & Böcher, 2017). Zum einen ist es keinesfalls immer zwingend im Interesse von Unternehmen, gegen Umweltschutz zu sein (z. B. Porter, 1990). Zum anderen haben sich die Interessen auf Seiten der Wirtschaft ausdifferenziert. So gibt es heute neben den durch Umweltregulierung belasteten auch diejenigen Branchen, die von Umweltpolitik profitieren, wie etwa der Anlagenbau oder die erneuerbaren Energien (Töller & Böcher, 2017), die ihre eigenen Verbände („Helferverbände“) herausgebildet haben (Böcher & Töller, 2019, S. 135). Insgesamt lehnt die Wirtschaft umweltpolitische Forderungen meist nicht mehr grundsätzlich ab, die Kontroversen gelten eher der akzeptablen Regulierungsintensität, den geeigneten Instrumenten oder den Ausnahmeregelungen (Böcher & Töller, 2019, S. 137).

Zweitens hat sich in Typ 2 auch auf Seiten des politischen Systems einiges geändert (Loer & Töller, 2019). Seit (und in Folge) der ersten rot-grünen Koalition auf Bundesebene zwischen 1998 und 2005 mit einer grünen Leitung des Bundesumweltministeriums wuchs die Aufgeschlossenheit des BMU gegenüber den Umweltverbänden deutlich. Neue gesetzlich verankerte Beteiligungsmöglichkeiten führten dazu, dass auch informelle Kontakte geknüpft wurden (SRU, 1996, S. 240). Gleichwohl blieb das BMU gegenüber den Verursacherressorts strukturell benachteiligt (Töller, 2019a; SRU, 2019). Auf der Ebene der Länder wurde die Regierungsbeteiligung der Grünen zum Normalfall, die sich häufig das Umweltministerium sichern (Jungjohann, 2019).

Drittens haben sich die Umweltverbände, die sich seit der Jahrtausendwende eines enormen Zuwachses an Mitgliedern erfreuen, selber verändert. So sind in Deutschland

mit gut 1,7 Mio. Personen heute mehr Menschen Mitglied in einem Umweltverband als in einer Partei (Böcher & Töller, 2019, S. 140). Auch wenn sich die Umweltverbände in Deutschland im Hinblick auf ihre ideologische Verortung, ihre Themenschwerpunkte und Entwicklungsdynamiken sowie ihre internen Strukturen und Verfahren weiterhin deutlich unterscheiden (z. B. Sperfeld, Niebert, Klostermeyer & Ebert, 2016, p. 4; Berny & Rootes, 2018), so werden Positionen insgesamt weniger kategorisch vertreten (SRU, 1996, S. 230 ff.; Pehle, 1998, S. 185). Protest ist nur noch eine Handlungsform neben anderen (Rucht, 2007, S. 527). Damit (und mit der stabilen Mitgliederbasis) geht eine Professionalisierung einher (SRU, 1996, S. 231; Roose, 2009, S. 110; Sperfeld, Niebert, Klostermeyer & Ebert, 2016, p. 2), wobei sich bei den Handlungsformen Muster einer Spezialisierung abzeichnen (z. B. für den Naturschutzbund Deutschland (NABU) Bargheer, 2018). Bei den Handlungsformen ist Lobbying ebenso von Relevanz wie die Einspeisung von Expertisen (SRU, 1996, S. 232; Roose, 2009; Böcher & Töller, 2019, S. 142), die Kooperation mit Wirtschaftsakteuren (Sperfeld, Blanka, Mohaupt & Hobelsberger, 2018) und das Engagement in selbstregulativen bzw. ko-regulativen Settings (SRU, 1996, S. 237; Böcher & Töller, 2019, S. 141 ff.).

In welchem Maße konkrete heutige Entscheidungssituationen der in Typ 2 beschriebenen Machtkonstellation entsprechen, ist empirisch zu ermitteln und kann nicht vorausgesetzt werden (z. B. Orlowski & Gründinger, 2011, S. 132 ff.). Ob eine solche Entwicklung über die Änderung der oben skizzierten Mechanismen einen (positiven) Effekt auf die Umweltpolitik und -qualität hat, ist im Wesentlichen nicht untersucht. Eine von Detlef Jahn durchgeführte Analyse zu den Bestimmungsfaktoren der umweltpolitischen Position der Regierung sowie der Umweltperformanz in 21 hochindustrialisierten Staaten kommt zu einem gegensätzlichen Resultat. Demnach sei in Deutschland der Einfluss der Umweltverbände auf die umweltpolitischen Positionen der Regierungen ebenso wie auf die Umweltperformanz zwischen 1980 und 2007 hoch gewesen, habe jedoch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise (2008-2012) deutlich abgenommen (Jahn, 2017, pp. 142 ff.). Damit erscheinen die Befunde zur Macht der Umweltverbände und zur Umweltqualität widersprüchlich.

Überdies stehen die hier nur grob skizzierten Wandlungen im Kontext weiterer zentraler Veränderungen, deren Auswirkungen auf die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik hier nicht betrachtet werden können. Erstens weist die Umweltpolitik neben der Landwirtschaftspolitik von allen Politikfeldern den höchsten Anteil von Bundesgesetzen mit europäischem Einfluss auf (in der 18. Wahlperiode waren dies 70%) (Töller, 2019b). Damit nehmen die autonomen Entscheidungsspielräume ab und die verflochtenen Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem nehmen zu. Zweitens haben sich in den letzten 20 Jahren die auf die Agenda gelangenden Umweltprobleme und damit die Anforderungen an Umweltpolitik verändert (SRU, 2019). Ein unverändert gravierendes Problem bleibt schließlich drittens die mangelnde Implementation der bestehenden Umweltregulierung (SRU, 2016; Ziekow, Bauer, Steffens, Willwacher, Keimeyer & Hermann, 2018). Hier setzt das Verbandsklagerecht an.

3 Das Verbandsklagerecht in Deutschland

3.1 Die Einführung und rechtliche Ausgestaltung des Verbandsklagerechts

Im Gegensatz zu anderen EU-Mitgliedstaaten, die schon lange über ein Verbandsklagerecht verfügen (SRU, 2016, S. 6), gab es in Deutschland traditionell für Umweltverbände keine Möglichkeit, etwa bei Verfahren zur immissions- oder wasserschutzrechtlichen Genehmigung oder der Planfeststellung oder -genehmigung die Nichteinhaltung von Umweltrecht vor einem Verwaltungsgericht geltend zu machen. Denn im deutschen Recht darf eigentlich nur klagen, wer durch eine Maßnahme in seinem eigenen Recht verletzt sein kann (SRU, 2016, S. 4). Dieses Prinzip wurde bereits in den 1980er Jahren durch die Einführung eines Klagerechts in einer Reihe von Bundesländern sowie 2002 durch das Bundesnaturschutzgesetz aufgeweicht.[3] Eine weitergehende Wendung trat mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) Ende 2006 in Kraft, das ein allgemeines Klagerecht für anerkannte Umweltverbände einführte und so die Aarhus-Konvention von 1998 und die EU-Richtlinie 2003/35/EG in deutsches Recht umsetzen sollte. Ziel des Klagerechts war es, die Einhaltung des Umweltrechts zu verbessern (Europäische Kommission, 2003; Hofmann, 2019).

Zunächst blieb das Klagerecht der Umweltverbände nach deutschem Recht jedoch auf UVP-pflichtige Vorhaben[4] wie z. B. Industrieanlagen begrenzt. Den Verbänden sollte es zudem nur möglich sein, Verstöße gegen Rechtsvorschriften geltend zu machen, die dem Umweltschutz dienen, Rechte Einzelner begründen und für die angegriffene Entscheidung von Bedeutung sind (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 7). Diese enge Umsetzung des europäischen Rechts wurde durch das Trianel-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) von 2011 (EuGH Rs. C-115/09) für europarechtswidrig erklärt. Es folgte 2013 eine Novellierung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, die die Rügebefugnis allgemein auf Verstöße gegen umweltschutzbezogene Vorschriften erweiterte (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 7). Schließlich entschied 2015 der EuGH im Urteil Kommission vs. Deutschland (EuGH Rs. C-137/14), dass die strenge Präklusionsregel[5] des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes gegen das Erfordernis eines umfassenden und effektiven Zugangs zu Gerichten verstoße (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 8). Mit der Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes von 2017 wurde diese Regelung abgeschafft, so dass Umweltverbände nun auch gegen Vorhaben klagen können, wenn sie nicht im Vorfeld dagegen Einspruch erhoben haben (BGBl. I Nr. 32 vom 1. Juni 2017, S. 1298; Martinez, 2019).

War also die Phase bis 2017 durch eine Ausweitung des Klagerechts der Umweltverbände charakterisiert, so zeichnen sich seit 2018 gegenläufige Bestrebungen ab. Der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung von Anfang 2018 enthält das Vorhaben, die Geschwindigkeit „in den Bereichen Verkehr, Infrastruktur, Energie und Wohnen“ zu steigern und dazu u. a. „das Verbandsklagerecht in seiner Reichweite zu überprüfen“ und sich auf der EU-Ebene für die Wiedereinführung der Präklusion einzusetzen (CDU, CSU & SPD, 2018, Zl. 3421-3423). Im November 2018 forderten die JustizministerInnen der Länder eine Wiedereinführung der Präklusionsregelung (Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JMK), 2018), auch wenn BeobachterInnen einwenden, dass die Reform von 2017 noch nicht „seriös auf ihre Wirkung überprüfbar ist“ und die geforderte

Reform wohl europarechtswidrig sei (Martinez, 2019). Im Dezember 2018 wurde mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren neben verschiedenen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung bei Planfeststellungsverfahren auch eine Verkürzung der Frist für die Klagebegründung beschlossen, die der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) als „indirekte Wiedereinführung der soeben abgeschafften, weil europarechtswidrigen, Präklusionsregelung" bezeichnete (BUND, 2018, S. 11). Im September 2019 legten führende CDU-PolitikerInnen einen 11-Punkte-Plan vor, in dem sie u. a. geltend machten, das Verbandsklagerecht werde „für eine Blockade von Infrastrukturprojekten" benutzt, und u. a. vorschlugen, zur Beschleunigung von Planungsverfahren das Klagerecht von Umweltverbänden deutlich einzuschränken (Linnemann, Schnieder, Ziemiak, Ploß & Wüst, 2019, S. 3). Überdies solle die Bundesregierung die deutsche EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte 2020 nutzen, um eine Reform der Aarhus-Konvention zu erreichen (Linnemann, Schnieder, Ziemiak, Ploß & Wüst, 2019, S. 2).

3.2 Die Nutzung des Verbandsklagerechts in Deutschland

Nach der Auswertung von Alexander Schmidt und Michael Zschiesche (2018) im Auftrag des SRU lag die Anzahl der Verbandsklagen[6] bundesweit bereits zwischen 2002 und 2006 bei 27,6 Fällen pro Jahr und stieg zwischen 2007 und 2012 auf 28,5 Fälle pro Jahr an. Erst zwischen 2013 und 2016 nahmen die Fälle deutlich zu und lagen bei 35 pro Jahr. Schon aufgrund der knapp 50 Klagen im Bereich Luftreinhaltung (s. u.) dürften diese Zahlen noch gestiegen sein. Bemerkenswert daran ist zunächst die vergleichsweise hohe Zahl der Verfahren schon vor Einführung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes von 2006, die die Autoren auf die 2002 eingeführten Klagemöglichkeiten durch das Bundesnaturschutzgesetz sowie die daraus resultierende Einführung von Verbandsklagerechten in denjenigen Bundesländern, die bis dato noch keine landesrechtlichen Verbandsklageregelungen hatten, zurückführen (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 16). Dass danach die Anzahl der Fälle kaum anstieg, erklären die Autoren damit, dass bis zum Trianel-Urteil von 2011 und dessen Umsetzung 2013 das Klagerecht der Umweltverbände nach dem UmwRG beschränkt blieb. Erst mit diesem Urteil sei deutlich geworden, dass z. B. bei Verbandsklagen gegen Industrieanlagen auch die Verletzung von naturschutz- oder wasserrechtlichen Vorschriften gerügt werden könne, was vor allem für Klagen gegen Windenergie- und Tierhaltungsanlagen von Belang sei, die zwischen 2013 und 2016 stark zugenommen hätten (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 16). Hinzu kam ab 2013 auch die Möglichkeit, gegen Luftreinhaltepläne zu klagen (siehe Abschnitt 4). Insgesamt machen Verbandsklagen stabil nur etwa 0,04% aller verwaltungsrechtlichen Verfahren (ausgenommen sind asylrechtliche Verfahren) aus (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 13 f.).

Analysiert man, welche der knapp 300 anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbände[7] in Deutschland das Klagerecht nutzen, so ergibt sich ein Muster einer sich auch wandelnden Spezialisierung: Zwischen 2002 und 2006 waren es vor allem der BUND und der NABU sowie in Brandenburg und Sachsen die Grüne Liga, die in 89% aller Fälle klagten. Ab 2010 begann die Deutsche Umwelthilfe (siehe unten) mit ihren Klagen gegen Luftreinhaltepläne und gegen Kohlekraftwerke, und seit 2013 wendete sich das Osnabrücker Umweltforum mit Klagen gegen Tierhaltungsanlagen (Schmidt &

Zschiesche, 2018, S. 17). Quantifiziert man die Klagegegenstände im Zeitverlauf, dann sind Klagen gegen Infrastrukturprojekte (Planfeststellungen) von 44% (2002-2006) auf knapp 25% (2013-2016) zurückgegangen, während seit 2006 Klagen gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen (insbes. für Windkraft- und Tierhaltungsanlagen) zugenommen haben und bei 35% aller Fälle liegen. Die Klagen der Umweltverbände erweisen sich insgesamt als überdurchschnittlich erfolgreich: Während die durchschnittliche Erfolgsquote von Klagen vor Verwaltungsgerichten (ohne Asylrecht) bei etwa 12% anzusiedeln ist (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 19, FN 35; 26), waren die Verbandsklagen zwischen 2013 und 2016 zu 36,4% erfolgreich und zu 12,1% teilweise erfolgreich (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 18). Dabei unterscheiden sich die Erfolgsquoten der Klagen nach Klagegegenständen. Klagen gegen Luftreinhaltepläne[8] sind immer und gegen Tierhaltungsanlagen häufig erfolgreich. Hingegen halten sich bei Klagen gegen Windenergieanlagen und Bebauungspläne Erfolg und Misserfolg die Waage. Klagen gegen wasserrechtliche Erlaubnisse sind kaum zu gewinnen (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 20).

3.3 Theoretische Perspektive auf das Verbandsklagerecht

Theoretisch betrachtet kann das Verbandsklagerecht als Institution verstanden werden. Umweltpolitisches Handeln kann zwar nur durch Akteure erfolgen, aber diese sind immer in hohem Maße institutionell konfiguriert (Böcher & Töller, 2019, S. 171 ff.). Institutionen im Sinne von Kompetenzzuordnungen und Verfahrensregelungen regeln, wer über was und nach welchen Spielregeln entscheiden darf oder muss. Aus der Perspektive des *Rational-Choice*-Institutionalismus stellen Institutionen Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer nutzenmaximierende Akteure ihre Strategien auswählen (Peters, 2012, pp. 52 ff.). Insofern Institutionen das Potential haben, Macht und Machtverhältnisse zu beeinflussen, kann eine Veränderung von Institutionen auch zu einer Veränderung der Machtverhältnisse führen.

Insofern hat das hier im Mittelpunkt stehende Klagerecht für anerkannte Umweltverbände ein hohes Potential, nicht nur die Implementation des Umweltrechts und die Umweltqualität zu verbessern, sondern auch, die Macht der Umweltverbände zu vergrößern und damit die Machtverhältnisse in der Umweltpolitik zu verändern. Ob dies der Fall ist, bedarf allerdings der empirischen Untersuchung. Dies dürfte neben der oben schon angesprochenen Ausgestaltung des Klagerechts davon abhängen, ob, wie und in welchem Umfang es von den Umweltverbänden genutzt wird und was die Gerichte in ihren Urteilen letztlich daraus machen. Diesen Fragen geht das nächste Kapitel anhand eines konkreten Falls nach.

4 Die Klagen der DUH auf Einhaltung der NO_2-Grenzwerte

Im Folgenden soll anhand der 47 Klagen der Deutschen Umwelthilfe (DUH) gegen Luftreinhaltepläne exemplarisch der Frage nachgegangen werden, wie die Umweltverbände das Klagerecht nutzen und welche Effekte dies auf die Umweltpolitik, die Umweltqualität und die Macht der Umweltverbände hat. Dieser Fall stellt für die Annahme, dass das Klagerecht als Institution solche Effekte haben *sollte*, einen wahrscheinli-

chen Fall (einen „most likely case“) dar (Bennett, 2012, p. 29). Denn hier ist die Erfolgsquote der Klagen mit 100% besonders hoch. Überdies wurden diese Klagen in besonderem Maße politisiert. Schließlich ist dies einer der wenigen Fälle, zu dem zumindest in gewissem Umfang bereits empirische Untersuchungen vorliegen (insbes. Töller, 2020; Töller & Schnase, 2020), auf die sich die folgenden Ausführungen im Wesentlichen stützen.

4.1 Problem- und Regulierungskontext

Stickoxide (NO_x) werden in Städten insbesondere von Dieselfahrzeugen emittiert und können nach Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) bei entsprechender Konzentration zu erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen bei Menschen führen (WHO, 2013, pp. 73-122). Die 2008 verabschiedete europäische Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EC enthält daher u. a. einen Immissionsgrenzwert für Stickstoffdioxid (NO_2), der über die Umsetzung im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImschG) seit dem 1.1.2010 in Deutschland gilt. Demnach darf die Konzentration von NO_2 im Jahresmittel nicht mehr als 40 $\mu g/m^3$ betragen. Die EU-Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 23 der Richtlinie verpflichtet, die NO_2-Belastung der Luft in Ballungsgebieten zu messen und bei einer Überschreitung des Grenzwertes Luftreinhaltepläne zu erstellen. Diese Luftreinhaltepläne müssen geeignete Maßnahmen enthalten, um den Zeitraum der Überschreitung des Grenzwertes so kurz wie möglich zu halten. Die Erstellung der Luftreinhaltepläne obliegt in Deutschland den Bundesländern, die diese Aufgabe jedoch intern unterschiedlich organisieren (Gollata & Newig, 2017). Auch wenn insgesamt die gemessenen NO_2-Immissionen zurückgehen, gelingt es in vielen Ballungsgebieten bis heute nicht, den Grenzwert von 40 $\mu g/m^3$ im Jahresmittel einzuhalten. In 2017 war dies in 65, in 2018 in 57 deutschen Städten der Fall, wobei die Überschreitungen in Stuttgart (mit 71 $\mu g/m^3$), Darmstadt (mit 67 $\mu g/m^3$) und München (mit 66 $\mu g/m^3$) besonders groß waren (Umweltbundesamt (UBA), 2019).[9]

Aufgrund der dauerhaften Überschreitung der Grenzwerte schickte die Europäische Kommission bereits im Sommer 2015 ein erstes Mahnschreiben an die Bundesregierung und leitetet schließlich im Mai 2018 ein Vertragsverletzungsverfahren u. a. gegen Deutschland ein (Europäische Kommission, 2015; 2018).

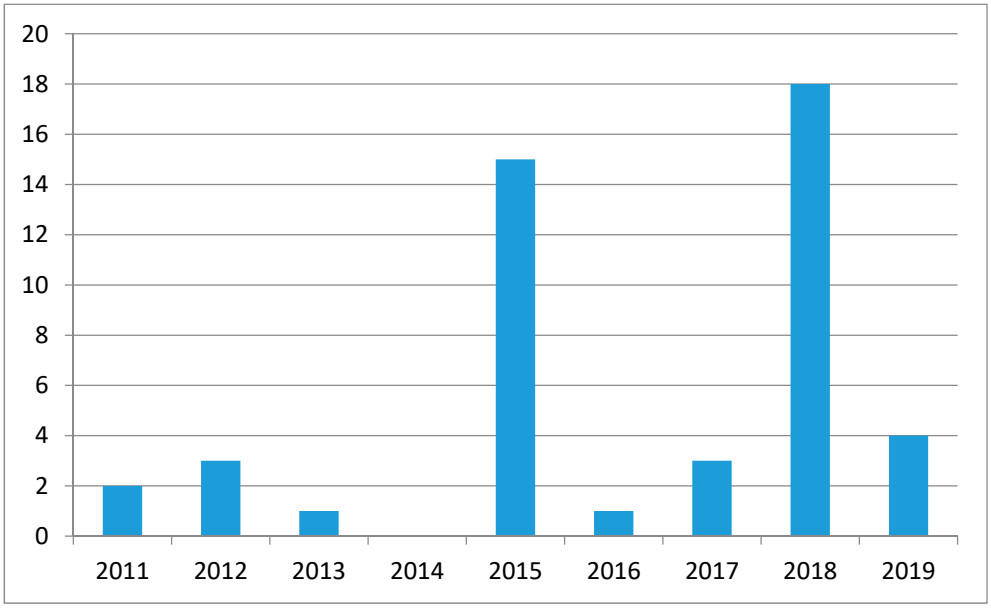
Die Ursache für die mangelnde Umsetzung liegt in erster Linie darin, dass die Einhaltung des Grenzwerts vielerorts lange keine hohe Priorität genoss und daher allenfalls Maßnahmen ergriffen wurden, die weder Geld kosteten, noch die Mobilität von BürgerInnen und Gewerbe merklich einschränkten (Saar, 2019; Töller, 2020).[10]

4.2 47 Klagen der DUH und bislang 21 Gerichtsurteile

Bereits Anfang 2011 begann die Deutsche Umwelthilfe, die angesichts einer geringen Mitgliederbasis, einer hohen Spendenabhängigkeit und einer frühen Spezialisierung auf Klagen ein eher untypischer Umweltverband ist, Landesregierungen wegen Nichteinhaltung der NO_2-Immissionsgrenzwerte der Luftqualitätsrichtlinie zu verklagen (DUH, 2019; Töller, 2020). Wie in *Abbildung 1* gezeigt, reichte die DUH zwischen 2011 und 2019 in insgesamt 47 Fällen Klagen ein. In zwei weiteren Fällen (zweimal Hamburg) klagte der BUND gegen einen Luftreinhalteplan. Bislang ergingen 21 Urtei-

le von Verwaltungsgerichten – davon drei vom Bundesverwaltungsgericht in Leipzig – zu diesen Klagen.[11] Nachdem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (das auf dem Weg der Sprungrevision[12] vom Land Hessen zum Fall Darmstadt angerufen worden war) 2013 erstmals entschied, dass anerkannte Umweltverbände berechtigt sind, gegen Luftreinhaltepläne zu klagen (das Land Hessen hatte dies bestritten), steigerte die DUH im Jahr 2015 die Gesamtanzahl der Klagen auf 21. Nach den beiden BVerwG-Urteilen von Februar 2018 (s. u.) kamen 2018 insgesamt 18 weitere Klagen hinzu.

Abbildung 1: Klagen der DUH gegen Luftreinhaltepläne 2011-2019



Quelle: Töller, 2020

In allen 18 bislang gesprochenen Urteilen dezentraler Gerichte (Verwaltungs- oder Oberverwaltungsgerichte) kamen diese zu dem Ergebnis, dass die jeweilige Klage sowohl zulässig als auch im Wesentlichen begründet sei (siehe im Einzelnen Töller, 2020), da das beklagte Land im Luftreinhalteplan für die betreffende Stadt nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten. Zur in den meisten Klagen der DUH verlangten Einführung von *Diesel-Fahrverboten* verhielten sich die Gerichte jedoch unterschiedlich. Vor allem anfangs bemängelten die Gerichte eher vorsichtig, dass die zuständigen Stellen Fahrverbote nicht einmal in Betracht gezogen hätten oder deuteten an, dass Fahrverbote möglichweise geeigneter als die ergriffenen Maßnahmen sein könnten. In neueren Urteilen kamen die Gerichte hingegen teilweise sehr dezidiert zu dem Ergebnis, dass die Einführung konkreter (strecken- oder sogar flächenbezogener) Fahrverbote für bestimmte Dieselfahrzeuge für die Einhaltung der NO_2-Immissionsgrenzwerte unerlässlich und daher dringend geboten sei (Töller, 2020; Töller & Schnase, 2020). Ausschlaggebend für diesen „Turn“ waren zwei weitere Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2018. Dieses war von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen (NRW) ebenfalls auf dem Weg der Sprungrevision angerufen worden,

nachdem das Verwaltungsgericht Düsseldorf (2016) für Düsseldorf verlangt hatte, Fahrverbote zu prüfen, und das Verwaltungsgericht Stuttgart (2017) für Stuttgart sogar festgestellt hatte, dass es keine anderen geeigneten Maßnahmen als Diesel-Fahrverbote gebe, um die Grenzwerte einzuhalten. Das BVerwG stellte in beiden Urteilen fest, dass Fahrverbote prinzipiell geeignete und unter Umständen die einzigen geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung des Rechts seien. Jedoch müsse das Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet werden, etwa indem Übergangsfristen oder Ausnahmen, z. B. für AnwohnerInnen oder das lokale Gewerbe, vorgesehen werden (Töller, 2020).

4.3 Wirkungen der Klagen und Urteile

Welche Wirkungen hatten die Klagen bzw. die auf sie folgenden Urteile? Fragt man nach Wirkungen auf das Verhalten der Adressaten (hier die Länder), also dem *Outcome*, so kommen in Luftreinhalteplänen festgelegte Maßnahmen im Allgemeinen und die Verhängung von Fahrverboten im Besonderen in Frage. In einigen Fällen sind die Klagen allerdings noch bei den Gerichten anhängig, und eine Reihe von Urteilen ist noch nicht letztinstanzlich, weil das betreffende Land Berufung bzw. Revision eingelegt hat, so dass das zuständige Oberverwaltungsgericht bzw. das Bundesverwaltungsgericht entscheiden muss. Für 15 Städte in Nordrhein-Westfalen wurden die Gerichtsverfahren durch einen unter Vermittlung des Oberverwaltungsgerichts Münster zustande gekommenen Vergleich beendet. Zudem gibt es einige Städte, für die nach einem letztinstanzlichen Urteil Fahrverbote eingeführt werden müssten, dies jedoch – trotz teilweise verhängter Zwangsgelder – nicht erfolgt ist. Dies ist z. B. für München der Fall. Nur vier Städte haben bislang tatsächlich Diesel-Fahrverbote eingeführt: Hamburg (streckenbezogen, Juni 2018), Stuttgart (flächenbezogen, Anfang 2019) und Berlin (streckenbezogen, November 2019) infolge von Gerichtsurteilen und Darmstadt (streckenbezogen, Juni 2019) als Ergebnis eines außergerichtlichen Vergleichs zwischen dem Land Hessen und der DUH (Töller, 2020). Allerdings stellt ein Fahrverbot als hochgradig in die Freiheit der Adressaten eingreifendes Instrument nur die *ultima ratio* dar, und die Hoffnung war vielerorts, dass insbesondere infolge des Drohens von Fahrverboten für die Kommunen mit zu hohen NO_2-Immissionen entsprechend andere wirksame Maßnahmen ergriffen würden. In der Tat wurden seither in vielen betroffenen Städten Maßnahmen ergriffen: Tempobeschränkungen, Ortsumgehungen, Umweltspuren, Elektrifizierung der Busflotten und Verwaltungsfahrzeuge, aber auch Maßnahmen, die auf das Verhalten der VerkehrsteilnehmerInnen abzielen (z. B. Petrak, 2019). Allerdings steht eine flächendeckende Analyse der *Policy-Outcomes* (also aller Maßnahmen in den Luftreinhalteplänen) unter dem Einfluss der DUH-Klagen noch aus.

Es stellt sich zudem die Frage, ob die Klagen oder die Urteile einen Effekt auf die Umweltqualität haben. Da aufgrund der technischen Verbesserungen der Fahrzeugflotte die NO_x-Emissionen und damit auch die NO_2-Immissionen insgesamt (aber eben zu langsam) abnehmen, ist es auch hier nicht leicht, einen kausalen Zusammenhang zwischen Klagen und der Entwicklung der Immissionen zu identifizieren.

Annette E. Töller und Paul Schnase (2020) untersuchen die jährliche durchschnittliche Verminderung der gemessenen NO_2-Immissionen an Messstationen mit Klagen im Vergleich zu denen ohne Klagen sowie an Messstationen mit Urteilen im Vergleich

zu denen ohne Urteile. Ab 2016 finden die AutorInnen (in Bestätigung ihrer theoretischen Annahmen), dass die durchschnittlichen Verminderungen der Immissionen in Städten mit Klagen größer ausfällt als in Städten ohne Klagen, und dass die durchschnittlichen Verminderungen der Immissionen in Städten mit Urteilen größer ausfällt als in Städten ohne Urteile, wobei der Unterschied bei den Urteilen größer ist als bei den Klagen. Zu einer erheblichen Steigerung der jährlichen Verminderung der durchschnittlichen gemessenen NO_2-Immissionen in allen drei Gruppen kam es erst 2019, wobei wiederum die Verminderung in Städten mit Klagen größer ist als in Städten ohne Klagen und diese in Städten mit Urteilen größer sind als in Städten ohne Urteile. Die AutorInnen erklären dies insbesondere mit der Deutlichkeit, mit der seit den beiden Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts vom Februar 2018 und den darauffolgenden Urteilen dezentraler Gerichte nun Fahrverbote wirklich drohen, was auch durch die tatsächliche Einführung von Fahrverboten ab 2018 unterstrichen wurde (Töller & Schnase, 2020).[13]

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass erst die Klagen der DUH (und des BUND in zwei Fällen) dazu geführt haben, dass das Problem der Grenzwertüberschreitungen und der daraus resultierenden möglichen Gesundheitsgefahren zunächst in dezentralen Kontexten thematisiert wurde. Von Anfang an war dabei bekannt, dass Dieselfahrzeuge Hauptverursacher des Problems sind. Der Dieselskandal hatte damit allenfalls indirekt zu tun, weil er deutlich machte, dass der quantitative Anteil der Dieselfahrzeuge an den überschüssigen Immissionen noch größer war als angenommen, und indem er das Problem von Hamburg, Stuttgart oder Aachen nun als ein nationales Problem definierte (Töller, 2020). Über die aufgezeigten Auswirkungen der Klagen bzw. Urteile auf *Outcome* und *Impact* hinaus lassen sich weitere Effekte identifizieren. Insbesondere führten sie zu einer erheblichen Politisierung der Diskussion. Nach den BVerwG-Urteilen vom Februar 2018 diskutierte man deutschlandweit über den Sinn von Fahrverboten. Anfang 2019 entbrannte eine Kontroverse unter MedizinerInnen und dann in der ganzen Republik über die Schädlichkeit von NO_2-Immissionen und die Stichhaltigkeit des 40-µg-Grenzwertes (z. B. Le Ker, 2019; Saar, 2019, S. 7). Auf Bitten der Bundesregierung äußerte sich im April 2019 die nationale Akademie der Wissenschaften (Leopoldina) beschwichtigend zum Problemfeld (Leopoldina, 2019).

Welchen Effekt der Klagen auf die Macht der DUH als Umweltverband kann man identifizieren? Die DUH erscheint insgesamt in Folge des Klagerechts und ihrer regelrechten Kampagne im „Kampf für saubere Luft“ (DUH, 2019) als ausgesprochen mächtig im o. g. Sinne, weil sie die Länder – über den Umweg über die Gerichte – letztlich (zumindest theoretisch) zwingen kann, Maßnahmen zu beschließen, die diese eigentlich nicht beschließen möchten – dies immer unter der Prämisse, dass das jeweilige Land es zuvor versäumt hatte, andere geeignete Maßnahmen zu beschließen, und dass die Gerichte der Klägerin in allen Fällen im Wesentlichen Recht gegeben haben (Töller, 2020). Gleichwohl lassen sich aber einige Länder (z. B. Bayern, teils auch NRW) nicht zwingen und ignorieren Urteile und Zwangsgelder (Saar, 2019, S. 7). Als Gegner der DUH erscheinen hier in erster Linie die Länder, nicht aber die FahrerInnen von Dieselfahrzeugen oder die Automobilindustrie, deren Rolle hier schwer zu greifen ist.

Allerdings erzeugt der Machtgewinn der DUH auch politische Rückwirkungen, die ebenfalls als Effekte zu verstehen sind (z. B. Ott, 2019, S. 5; van Elten & Rehder, 2020). So geriet die Deutsche Umwelthilfe selber Ende 2018 in die Defensive, als die

CDU auf ihrem Bundesparteitag beschloss, die Gemeinnützigkeit der DUH prüfen zu lassen, und sich zudem dafür einzusetzen, dass die DUH kein Geld mehr aus dem Bundeshaushalt bekommt (z. B. Der Spiegel, 2018). Weitere Effekte sind die oben, im letzten Absatz des Kap. 3.1, beschriebenen aktuellen Bestrebungen der CDU in der Großen Koalition, das Verbandsklagerecht – unter Verweis auf die notwendige Beschleunigung von Infrastrukturprojekten – deutlich einzuschränken.

5 Resümee

In der Umweltpolitik hat sich die Machtkonstellation in den letzten 20-25 Jahren geändert. Als Typ 1 wurde eine Konstellation beschrieben, in der die Wirtschaftsverbände – gut organisiert und schlagkräftig – Umweltregulierung abzuwenden wissen, während die Umweltverbände Zaungäste bleiben. Als Typ 2 wurde eine veränderte Konstellation beschrieben, in der die Umweltverbände insgesamt an Macht gewonnen haben. In welchem Maße die politische Realität heute durch Typ 2 angemessen beschrieben wird und ob der mögliche Wandel zu mehr Einfluss auf die Umweltpolitik und am Ende zu mehr Umweltschutz führt, ist durchaus offen. Vor dem Hintergrund dieser Beobachtung hat sich der Beitrag mit dem Klagerecht für anerkannte Umweltverbände befasst, welches zur Umsetzung der Aarhus-Konvention 2006 in Deutschland eingeführt, infolge verschiedener Urteile des Europäischen Gerichtshofs ausgebaut und etwa ab 2013 verstärkt genutzt wurde. Ausgehend von der Annahme des *Rational-Choice*-Institutionalismus, wonach Institutionen Rahmenbedingungen für strategisches Handeln darstellen und auch die Verteilung von Macht beeinflussen können, ging der Beitrag den Fragen nach, ob und wie das Verbandsklagerecht von den Umweltverbänden genutzt wurde, ob und in welchem Maße seine Nutzung die Anwendung des Umweltrechts und die Umweltqualität verbessert und ob es insgesamt zu einer Veränderung der Machtverhältnisse beigetragen hat. Auch wenn es zu einer tragfähigen Antwort noch sehr viel mehr und breiterer Analysen bedarf, so konnte dieser Beitrag doch erste Befunde hierzu präsentieren.

Eine erste Auswertung in der Breite zeigt, dass Umweltverbände das Verbandsklagerecht nutzen, wobei sich Muster einer sich wandelnden Spezialisierung abzeichnen. Erweisen sich die Klagen als insgesamt überdurchschnittlich erfolgreich, so ergeben sich deutliche Unterschiede nach Klagegegenstand. Die vorgestellte Fallstudie zur Luftreinhaltepolitik konnte zeigen, dass – im hier vorliegenden Fall eines flächendeckenden Versagens der Anwendung des Umweltrechts – das Klagerecht den Umweltverbänden in der Tat die Möglichkeit bot, eine regelrechte Kampagne durchzuführen.[14] Nur dieses systematische Versagen in der Rechtsanwendung erklärt auch die Erfolgsquote von 100%, die in anderen Bereichen nicht annähernd erreicht wird.

Die Effekte der Klagen sind vielfältig. Neben dem Umstand, dass die NO_2-Immissionen überhaupt zu einem politischen Thema wurden, gehört zu den Effekten der DUH-Klagen[15] die Einführung einzelner Fahrverbote. Eine systematische Untersuchung, wie sich die Luftreinhaltepläne als *Outcome* unter dem Einfluss der Klagen (sowie teilweise in Folge von Vergleichen) verändert haben, steht noch aus. Eine empirische Untersuchung fand heraus, dass die durchschnittlichen Immissionsminderungen in Städten mit Klagen höher waren als in Städten ohne Klagen und in Städten mit Urteilen höher als in Städten ohne Urteile, woraus auf einen gewissen Effekt der Klagen

und Urteile im Sinne einer Steigerung der Immissionsminderung geschlossen werden kann. Jedoch bedarf es auch hier weiterer Untersuchungen insbesondere in Form von vergleichenden Fallstudien. Ein Machtzuwachs der DUH infolge der erfolgreichen Klagen lässt sich nicht zuletzt an der massiven Gegenbewegung festmachen: So führt die CDU seit 2018 geradezu eine Kampagne gegen die DUH im Speziellen und das Klagerecht der Umweltverbände im Allgemeinen.

Insofern die Anwendung der Luftqualitätsregulierung einen wahrscheinlichen Fall für die institutionentheoretische Annahme erwartbarer Effekte darstellt, muss beachtet werden, dass in anderen, weniger wahrscheinlichen Fallkonstellationen die Problemstruktur in den verschiedenen Klagekontexten unterschiedlich ausfallen sollte, was für mögliche Effekte der Klagen nicht unerheblich ist. Haben wir es hier mit dem Konflikt zwischen Gesundheitsschutz und uneingeschränkter Mobilität von Individuen in Städten zu tun, so ging es etwa beim spektakulären Beispiel der Klage gegen die Elbvertiefung in erster Linie um Belange des Natur- und Artenschutzes, die den Interessen der Schiffs- und Hafenwirtschaft entgegenstanden. Bei den im November 2019 neu eingereichten Klagen der DUH gegen Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen wegen Nichteinhaltung der Nitratgrenzwerte haben wir einen Konflikt zwischen der Düngepraxis der Landwirtschaft und der Wasserqualität. Letztlich geht es hier auch darum, dass BürgerInnen (und nicht die Landwirtschaft als Verursacherin) die Externalitäten in Form steigender Wassergebühren zu tragen haben (Müller, 2019). Ganz anders gelagert ist die Problemstruktur bei den 325 Klagen, die derzeit bundesweit gegen Windkraftanlagen geführt werden – in 61% der Fälle von Naturschutzverbänden (Quentin, 2019). Denn hier werden verschiedene Umweltbelange (Natur- versus Klimaschutz) gegeneinander verhandelt.

Angesichts des bislang eher rudimentären Forschungsstandes ist es sicherlich zu früh, etwa die weitergehende Frage einer Justizialisierung (van Elten & Rehder, 2020) auch der Umweltpolitik zu diskutieren. Jedoch deutet sich ein Effekt ab, der die Befunde vom Klagerecht als Machtinstrument der Umweltverbände gerade im Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Machtverhältnissen kontextualisiert. Die Klagen führen in den meisten Fällen zu einer erheblichen Konfrontation, die in der Regel nicht zwischen den Umweltverbänden und denjenigen stattfindet, deren ökologische Externalitäten eigentlich angegriffen werden: Etwa die Automobilindustrie, die Seehandels- und Hafenwirtschaft, die Landwirtschaft etc., sondern – weil es eben um Verwaltungsverfahren geht – zwischen Umweltverbänden und staatlichen Akteuren, meist den Ländern. Die Länder haben sicher auch relevante Entscheidungen (oder in vielen Fällen eben Nichtentscheidungen im Sinne einer fehlenden oder nicht ausreichenden Anwendung des Umweltrechts) zu verantworten. Letztlich werden sie durch die Klagen aber zum Prellbock für die Belange und Versäumnisse wirtschaftlicher Akteure. Dies könnte im Ergebnis die oben konstatierte Auflösung einer konfliktiven Konstellation zwischen Umweltverbänden und staatlichen Instanzen – insbesondere auf der Ebene der Länder – durchaus gefährden. Damit könnten sich insgesamt nicht nur die Beziehungen zwischen Umweltverbänden und staatlichen Instanzen wieder verschlechtern, es wäre auch denkbar, dass sich damit der Einfluss der Umweltverbände – vor allem auch auf die Formulierung der Umweltpolitik – erneut (in Richtung des Typ 1) reduziert. Ob die Umweltverbände dies ggf. durch geschickte Arbeitsteilung zu verhindern wissen, muss weitere Forschung zeigen. Zudem können Klagen letztlich immer nur der Einhaltung des bestehenden Umweltrechts gelten. Es wäre daher ebenfalls wichtig, näher zu erfor-

schen, inwieweit das Klagerecht bei den deutschen Umweltverbänden auch zu einer Ressourcenumschichtung zulasten der Politikformulierung führt, was ebenfalls ihren Einfluss in dieser wichtigen Phase mindern könnte.

Anmerkungen

* Ich danke Michael Böcher, Paul Schnase und Sarang Thakkar sowie den beiden GutachterInnen für hilfreiche Hinweise zu einer früheren Fassung.

1 Der Begriff „zunächst“ impliziert, dass dies eine recht basale und in gewisser Weise auch überholte Definition von Umweltpolitik darstellt. Darüber hinausgehende Konzepte sind für die Umweltpolitik (siehe z. B. Jahn, 2017, pp. 128 f.), nicht aber für den vorliegenden Beitrag von Bedeutung.

2 Die Reduktion der gesellschaftlichen Interessen in der Umweltpolitik auf Branchenverbände der Industrie und Umweltverbände stellt eine – für das Ziel dieses Beitrags zulässige – Vereinfachung dar. Die Rollen weiterer gesellschaftlicher Interessen werden z .B. bei Böcher & Töller (2019, S. 128 ff.) differenzierter ausgeführt.

3 Die zuvor bestehenden Klagerechte einiger Länder erlaubten nur Klagen gegen Entscheidungen von Landesbehörden. Mit dem Bundesnaturschutzgesetz von 2002 wurde die naturschutzrechtliche Klage bundesweit eingeführt.

4 Dies sind Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt werden muss.

5 Die Präklusion bezeichnet den Ausschluss von Einwendungen (z. B. Klagen) gegen eine Tatsache, die zuvor im behördlichen Genehmigungsverfahren hätten vorgebracht werden können, aber nicht vorgebracht wurden (SRU, 2016, S. 9)

6 Gezählt wurden umweltrechtliche Klageverfahren, bei denen mindestens eine gerichtliche Entscheidung in der Sache ergangen ist (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 4).

7 Mit Stand 26.02.2018 waren 113 Umweltverbände auf der Bundesebene und 182 von den Landesbehörden anerkannt, insgesamt also 295 (Schmidt & Zschiesche, 2018, S. 17).

8 Die Auswertung erfasst allerdings nur sechs Urteile zu Klagen gegen Luftreinhaltepläne, während inzwischen 18 Urteile und drei Urteile des BVerwG vorliegen (s. u.).

9 Dies korrespondiert mit den Resultaten einer Studie, die für 24 OECD-Staaten zwischen 1976 bis 2003 feststellte, dass die Luftqualität (für die Schadstoffe CO2, SO2 und NOx) in Ländern mit dichter und intensiver umweltpolitscher Regulierung nicht besser war als in Ländern mit weniger dichter und intensiver Regulierung (Knill, Schulze & Tosun, 2012, p. 436).

10 Die Bandbreite dieser Maßnahmen lässt sich in den einschlägigen Urteilen gut erfassen.

11 Die Referenzen zu allen hier erwähnten Urteilen finden sich in Töller 2020, Endnoten 14-34.

12 Im Rahmen einer Revision kann das BVerwG nur prüfen, ob das vorinstanzliche Verwaltungsgericht das Recht richtig ausgelegt hat.

13 Weitere Effekte, die sich aus der zunehmend realistischen Drohung von Dieselfahrverboten durch die Klagen ergaben, sollen hier nicht vertieft behandelt werden. So wurde erstens 2017 vom Bund das „Sofortprogramm saubere Luft“ mit 1,5 Mrd. Euro aufgesetzt, das den betroffenen Kommunen dabei helfen sollte, die Immissionswerte schneller zu verbessern (Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI), 2017). Zweitens brach 2018 der Anteil von Dieselfahrzeugen bei Neuzulassungen drastisch ein (Bratzel, 2018, S. 14). Drittens beschloss die Regierungsmehrheit im Bund 2019, das BImschG so zu ändern, dass Fahrverbote erst ab einem Jahresmittel von 50 µg/m3NO2 als verhältnismäßig gelten (Leopoldina, 2019) – eine Regelung, die überwiegend als rechtswidrig eingeschätzt wurde (Leopoldina, 2019, S. 42 f.).

14 Diese Instrumentalisierung der Umweltverbände wird von BeobachterInnen durchaus auch als ein Outsourcing der Kontrolle des Rechtsvollzugs auf private Akteure kritisiert (Hofmann, 2019, p. 343).

15 Warum diese Möglichkeit bis auf zwei Fälle nur die DUH genutzt hat, ist bislang unklar.

Literatur

Bargheer, Stefan (2018). Apocalypse adjourned: the rise and decline of cold war environmentalism in Germany. *Environmental Politics*, *27* (6), 973-993.

Bennett, Andrew (2012). *Case study methods: Design, use, and comparative advantages*. Verfügbar unter: https://pdfs.semanticscholar.org/7d11/098671a75e7b289fd65adab2eb236c5cf580.pdf?_ga=2.-14720630.1715763042.1574773643-1348382348.1567149517 [26.11.2019].

Bernhagen, Patrick (2012). Air Pollution and Business Political Influence in Fifteen OECD Countries. *Environment and Planning C: Government and Policy*, *30* (2), 362-380.

Berny N. & Rootes C. (2018). Environmental NGOs at a crossroads?. *Environmental Politics, 27* (6), 947-972.

BMVI (Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur) (2017). *Sofortprogramm saubere Luft.* Verfügbar unter: URL:https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/broschuere-sofortprogramm-saubere-luft.pdf?__blob=publicationFile [30.10.2019].

Böcher, Michael & Töller, Annette E. (2019). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. 2. vollständig überarbeitetet Auflage. Hagen: Fernuniversität in Hagen.

Bratzel, Stefan (2018). *Der Abgasskandal und die Vertrauenskrise im Automobilmarkt – Ursachen, Lösungen und Auswirkungen auf den Verbraucher*. Verfügbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/13/cam_gutachten_vertrauenskrise_im_automobilmarkt_v1.1.pdf [05.09.2018].

BUND (2018). *Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung „Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich“*. Verfügbar unter: https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_stellungnahme_gesetz_beschleunigung_planungs_und_genehmigungsverfahren_verkehrsbereich.pdf [26.11.2019].

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*. Verfügbar unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b3-1c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1 [29.08.2019].

Crozier, Michel & Friedberg, Erhard (1979). *Macht und Organisationen: Die Zwänge kollektiven Handelns*. Köngstein/Taunus.

Der Spiegel (2018). *CDU will Gemeinnützigkeit der Umwelthilfe prüfen lassen*. In: Spiegel, 08.12. 2018. online verfügbar unter: https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/cdu-will-gemeinnuetzigkeit-der-umwelthilfe-pruefen-lassen-a-1242687.html [18.05.2020].

DUH (Deutsche Umwelthilfe) (2019). *Klagen für saubere Luft – Hintergrundpapier*. Radolfzell: Deutsche Umwelthilfe e.V. Verfügbar unter: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Verkehr/Feinstaub/Right-to-Clean-Air_Hintergrundpapier_D_Juli_2019.pdf [11.10.2019].

Europäische Kommission (2003). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten*. KOM (2003) 624 endg.

Europäische Kommission (2015). *Aufforderungsschreiben - Vertragsverletzung Nr. 2015/2073. C (2015) 4009 final*. Verfügbar unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2015_06_18_mahnschreiben_eu_kommission.pdf [06.06.2019].

Europäische Kommission (2018). *EU-Kommission verklagt Deutschland und fünf weitere Mitgliedsstaaten wegen Luftverschmutzung.* Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/germany/news/20180517-luftverschmutzung-klage_de [06.06.2019].

Führ, Martin, Schenten, Julian, Schreiber, Melanie, Schulze, Falk, Schütte, Silvia, Osigus, Torsten & Dopfer, Jaqui (2014). *Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglich-*

keit nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). Umweltbundesamt. Verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_ _evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf [18.05.2020].

Giugni, Marco & Grasso, Maria T. (2015). Environmental movements in advanced industrial democracies: Heterogeneity, transformation, and institutionalization. *Annual Review of Environmental and Resources, 40* (1), 337-361.

Gollata, Judith A. & Newig, Jens (2017). Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany. *Journal of European Public Policy, 24* (9), 1308-1327.

Hofmann, Andreas (2019). Left to interest groups? On the prospects for enforcing environmental law in the European Union. *Environmental Politics*, *28* (2), 342-364.

Jahn, Detlef (2017). New Internal Politics in Western Democracies: The Impact of the Environmental Movement in Highly Industrialized Democracies. In Philipp Harfst, Ina Kubbe & Thomas Poguntke (Eds.), *Parties, Governments and Elites. The Comparative Study of Democracy* (pp. 125-150). Wiesbaden: Springer VS.

Jungjohann, Arne (2019). *Ökologisch regieren – Eine Analyse der Regierungspraxis von Bündnis 90/ Die Grünen im Feld der ökologischen Modernisierung*. Verfügbar unter: https://www.boell.de/sites/default/files/okologisch-regieren_boell_web.pdf [11.10.2019].

JMK (Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister) (2018). *Beschluss, Top 1.7 Umweltrechtliche Verbandsklage*. Verfügbar unter: https://www.justiz.nrw/JM/jumiko/beschluesse/2018/Herbstkonferenz-2018/I-7-HB---BV-Umweltrechtliche-Verbandsklage.pdf [26.11.2019].

Knill, Christoph, Schulze, Kai, & Tosun, Jale (2012). Regulatory policy outputs and impacts: Exploring complex relationship. *Regulation and Governance*, 6(4), 427-444.

Le Ker, Heike (2019). *Der Feinstaub-Wirbel*. Der Spiegel vom 23.01.2019. Verfügbar unter: https://www.spiegel.de/gesundheit/diagnose/fahrverbote-aerzte-bezweifeln-sinn-von-grenzwerten-fuer-stickoxide-und-feinstaub-a-1249519.html [18.05.2020].

Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften (2019). *Saubere Luft. Stickstoffoxide und Feinstaub in der Atemluft: Grundlagen und Empfehlungen.* Ad-hoc-Stellungnahme, Halle (Saale).

Linnemann, Carsten, Schnieder, Patrick, Ziemiak, Paul, Ploß, Christoph & Wüst, Hendrik (2019). *11-Punkte.Plan für schnelleres Planen und Bauen*. Verfügbar unter: https://www.patrick-schnieder.de/sites/www.patrick-schnieder.de/files/docs/11-punkte-plan_fuer_schnelleres_planen_und_bauen.pdf [26.11.2019].

Loer, Kathrin, & Töller, Annette E. (2019). *Interessenvertretung und politisches System in Deutschland im Wandel*. Verfügbar unter: https://www.bpb.de/politik/wirtschaft/lobbyismus/275972/interessenvertretung-und-politisches-system-in-deutschland-im-wandel [11.11.2019].

Martinez, José (2019). *Präklusion und Prüfungsumfang der Umweltverbandsklage – Fehlentwicklungen oder rechtstaatliche Voraussetzungen eines effizienten Umweltschutzes*? Verfügbar unter: https://community.beck.de/2019/01/03/praeklusion-und-pruefungsumfang-der-umweltverbandsklage-fehlentwicklungen-oder-rechtstaatliche [26.11.2019].

Mayntz, Renate, Derlien, Ulrich, Bohne, Eberhard, Hesse, Beate, Hucke, Jochen & Müller, Axel (1978). *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes*. Stuttgart: Kohlhammer.

Müller, Sabine (2019). *Umwelthilfe verklagt Niedersachsen und NRW*. Tagesschau, 20.11.2019, Verfügbar unter: https://www.tagesschau.de/inland/klage-umwelthilfe-101.html [18.05.2020].

Offe, Claus (1969). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In Gisela Kress und Dieter Senghaas (Hrsg.). *Politikwissenschaft – Eine Einführung in ihre Probleme* (155-189). Frankfurt a. M.: Fischer.

Olson, Mancur (1968). *Die Logik des kollektiven Handelns.* Tübingen: Mohr Siebeck.

Orlowski, Matthias, & Gründinger, Wolfgang (2011). *Der Streit um heiße Luft: Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich*. *dms – der moderne staat, 4* (1), 125-148.

Ott, Hermann E. (2019). AnwältInnen der Erde: Wie der Kampf für Umwelt-, Natur- und Klimaschutz juristisch Erfolg haben kann. *RUNDBRIEF Forum Umwelt & Entwicklung,* 1, 4-5.

Pehle, Heinrich (1998). *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

Peters, B. Guy (2012). *Institutional Theory in Political Science: The ‚New' Institutionalism*, 3. Auflage. London: Bloomsbury Publishing.

Petrak, Roland (2019). Kampagne „Frischer Wind für Wiesbaden": Mit Fakten und leisem Humor zu einer besseren Luft. In Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), *Klimaschutz & Luftreinhaltung. Strategien und Maßnahmen für saubere Luft in Kommunen* (S. 62-73). Köln: Difu.

Porter, Michael E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, *19* (1+2), 73-93.

Quentin, Jürgen (2019). *Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie in Deutschland. Ergebnisse einer Branchenumfrage zu Klagen gegen Windenergieanlagen sowie zu Genehmigungshemmnissen durch Drehfunkfeuer und militärische Belange der Luftraumnutzung*. Berlin: Fachagentur Wind an Land.

Rehder, Britta & Van Elten, Katharina (2020). Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland. *dms – der moderne staat, 13* (2), 384-404.

Rieder, Stefan, Balthasar, Andreas & Kissling-Näf, Ingrid (2014). Vollzug und Wirkung öffentlicher Politiken. In Peter Knöpfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 563-598). 5., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Roose, Jochen (2009). Unterstützungslogik und Informationslogik. Zu zwei Formen der Interessenvertretung im Umweltbereich. In Britta Rehder, Thomas Winter & Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern* (S. 109-131). Wiesbaden: Springer VS.

Rucht, Dieter (2007). Umweltproteste in der Bundesrepublik Deutschland: Eine vergleichende Perspektive. In Klaus Jacob, Frank Biermann, Per-Olof Busch & Peter H. Feindt (Hrsg.), *Politik und Umwelt, PVS-Sonderheft 39* (S. 518-539). Wiesbaden: Springer VS.

Rucht, Dieter (2019). Faszinosum Fridays for Future. *Aus Politik und Zeitgeschichte,* 69 (47+48), 4-9. Verfügbar unter: http://www.bpb.de/apuz/300410/faszinosum-fridays-for-future [26.11.2019].

Saar, Dorothee (2019). Ja zum Gesetz, Nein zum Vollzug? Über die Umsetzung von Rechtsvorschriften am Beispiel Luftreinhaltung. *RUNDBRIEF Forum Umwelt & Entwicklung* 2019, 1, 6-7.

Schmidt, Alexander & Zschiesche, Michael (2018). *Die Klagetätigkeit der Umweltschutzverbände im Zeitraum von 2013 bis 2016. Empirische Untersuchungen zu Anzahl und Erfolgsquoten von Verbandsklagen im Umweltrecht*. Studie im Auftrag des SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen). Berlin: SRU.

Sperfeld, Franziska, Blanka, Moritz, Mohaupt, Franziska & Hobelsberger, Christine (2018). *Innovative NRO-Unternehmens-Kooperationen für nachhaltiges Wirtschaften. Abschlussbericht*. Dessau-Roßlau: UBA.

Sperfeld, Franziska, Niebert, Kai, Klostermeyer, Theresa & Ebert, Hauke (2016). Winning the campaign but losing the planet – Stärken und Schwächen der Umweltbewegung auf dem Weg in eine erwachsene Gesellschaft. Positionspapier. Verfügbar unter: https://www.degrowth.info/wp-content/uploads/2016/06/DIB_Umwelt.pdf [25.11.2019].

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (1996). *Umweltgutachten 1996 – zur Umsetzung einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung*. Berlin: SRU.

SRU (2016). *Verbandsklage wirksam und rechtskonform ausgestalten: Stellungnahme zur Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes*. Stellungnahme, Berlin.

SRU (2019). *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik, Sondergutachten*. Juni 2019. Berlin: Sachverständigenrat für Umweltfragen. Verfügbar unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=9 [11.11.2019].

Töller, Annette E. (2019a). Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013-2017). In Reimut Zohlnhöfer & Thomas Saalfeld (Hrsg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013-2017* (S. 569-590). Wiesbaden: Springer VS.

Töller, Annette E. (2019b). *Die Europäisierung der Bundesgesetzgebung zwischen 2005 und 2017 (16., 17. und 18. Wahlperiode)*. Analyse im Auftrag der Bundeszentrale für politische Bildung. Hagen: FernUniversität in Hagen.

Töller, Annette E. (2020). *Driving bans for diesel cars in German cities: necessary and sufficient conditions for a most unlikely result*. Manuskript, in Begutachtung.

Töller, Annette E. & Böcher, Michael (2017). Wirtschaftsverbände in der Umweltpolitik. In Wolfgang Schroeder & Bernhard Wessels (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland* (S. 531-563). Wiesbaden: Springer VS.

Töller, Annette E. & Schnase, Paul (2020). *Implementing the European Ambient Air Quality Directive in Germany under the Shadow of ENGOs' legal suits*. Manuskript, FernUniversität in Hagen.

UBA (Umweltbundesamt) (2019). *NO2-Grenzwertüberschreitungen 2017/2018*. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/no2-ueberschreitungen_staedte_stand_18.01.2019.pdf [22.12.2019].

Weber, Max (1985). *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss der verstehenden Soziologie.* 5. Auflage. Tübingen: Mohr.

WHO (World Health Organisation) (2013). *Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP project: final technical report*. Genève: World Health Organization.

Ziekow, Jan, Bauer, Christian, Steffens, Carolin, Willwacher, Hanna, Keimeyer, Friedhelm & Hermann, Andreas (2018). *Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts*. UBA-Texte 21/2018, Dessau.

Zimmer, Annette & Speth, Rudolf (2015a). Von Interessenvertretung zu „Lobby Work". In Rudolf Speth & Annette Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (S. 9-30). Wiesbaden: Springer VS.

Zimmer, Annette & Speth, Rudolf (2015b). Von der Hierarchie zum Markt – Zur Koordination von Interessenvertretung heute In Rudolf Speth & Annette Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (S. 31-52). Wiesbaden: Springer VS.

Anschrift der Autorin:

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft (KSW), Lehrgebiet: Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätsstr. 33/C, 58084 Hagen, E-Mail: annette.toeller@fernuni-hagen.de.

Roland Czada

Governance-Transformation durch Richterrecht? Juristische Diskurse zur Selbstverwaltung im Gesundheitswesen*

Zusammenfassung
Wesentliche Teile des Sozialversicherungsrechts wurden in Deutschland durch juristische Fachdiskurse und Gerichtsurteile bestimmt. Deren Folgen und Fernwirkungen blieben in der Regel unberücksichtigt. Dies betrifft neuerdings verstärkt die Selbstverwaltung im Gesundheitswesen. Von deren Spitzengremium „Gemeinsamer Bundesausschuss" festgelegte medizinische Behandlungsnormen werten Juristen als Eingriff in das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG), der dem von Verbandsvertretern bestellten Gremium nicht zustehe. Die der „Legitimationskettentheorie" des Bundesverfassungsgerichtes folgende Wertung offenbart ein monistisches, von überkommenen Souveränitätslehren geprägtes Staatsverständnis, von dem sich die meisten westlichen Demokratien gelöst haben. Die daran anknüpfende Rechtsprechung tangiert das ordnungspolitische Gefüge von Staat, Mark und Organisationsgesellschaft. Der Beitrag erörtert einschlägige Gerichtsurteile und diskutiert kritische Einwände sowie demokratietheoretische Alternativkonzepte.

Schlagworte: Richterrecht, Selbstverwaltung, Gesundheitskorporatismus, Subsidiarität, Legitimationstheorie

Abstract
Governance Transformation through Judicial Lawmaking? Legal discourses on self-administration in the health care system
Key aspects of German social security law have been shaped by legal discourse and court rulings. The long-term consequences and remote effects of legal doctrines and judicial lawmaking usually remain unconsidered. This also applies to current debates on the legitimacy of self-administration in the health care system. Critics complain that medical treatment standards of its top level "Joint Federal Committee" represent an encroachment on the fundamental right to life and physical integrity (Article 2 II 1 of the Basic Law), which the body comprised by representatives of health associations was not entitled to. The case reveals a monistic understanding of legitimacy shaped by traditional doctrines of sovereignty, from which most Western democracies have detached themselves. Resulting problems and possible long-term consequences are illustrated using the example of recent Constitutional Court rulings. The underlying chain of legitimacy concept does not appear tenable when applied to the German health sector. The article discusses critical objections and alternative concepts of democracy.

Keywords: Judicial lawmaking, self-administration, subsidiarity principle, corporatism, legitimation theory

1 Einleitung

Die Rechtsprechung löst mitunter massive politische Folgen und Reaktionen aus. Aktuelle Beispiele finden sich in der Umwelt- und Klimaschutzpolitik. Hier dienen Gerichtsurteile der Anwendung und Durchsetzung bestehender Rechtsnormen und Vertragspflichten. Davon zu unterscheiden ist die richterliche Rechtsfortbildung. Fälle, in denen Gerichte Gesetzeslücken ausfüllen und damit Gesetzgebungsfunktion wahrnehmen finden sich in Deutschland häufig im Arbeitsrecht (Rehder, 2011), im Medienrecht (Hoffmann-Riem, 1994) und in der Judikatur zum europäischen Vertragsrecht (Höpner, 2010). Die Rolle von Richterrecht im Bereich der selbstverwalteten Sozialversicherung blieb weitgehend unbeachtet. Dabei sind wesentliche Eckpunkte des Sozialversicherungsrechts durch Gerichtsurteile normiert worden. Sie betreffen Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, Patientenrechte, das Kassenarzt- und Arzthaftungsrecht, die gesetzliche Unfallversicherung, die Rentenversicherung, das Knappschaftsrecht, die landwirtschaftliche Sozialversicherung und das soziale Entschädigungsrecht (Wannagat, 1984). Dem Bundessozialgericht hat der Gesetzgeber die Aufgabe der „Fortbildung des Rechts“ sogar ausdrücklich zugewiesen (§ 41, 4 SGG), während eine gleichlautende, den Bundesgerichtshof betreffende Norm im Gerichtsverfassungsgesetz (§ 137 GVG) 1992 ersatzlos gestrichen wurde.

Juristische Fachdiskurse und Gerichtsurteile können aufgrund ihrer ordnungspolitischen Folgewirkungen gesellschaftlichen Wandel hemmen oder vorantreiben. Da sie, anders als die parlamentarische Gesetzgebung, keine systematische Folgenabschätzung beinhalten, bleiben ihre politischen und gesellschaftlichen Fernwirkungen unberücksichtigt. Ohne Kenntnis ihres Wirkungshorizonts befindet sich die Rechtsprechung im „Blindflug“. Niklas Luhmann (1999, S. 57) sieht die Ursache in empirischen Wirkungsverkettungen, die zu komplex seien, um in Begriffen einer juristischen Dogmatik angemessen und verantwortbar erfasst zu werden. Juristen sehen darin kein Problem, da sie die „Richtigkeit“ ihrer Urteile allein im Rahmen des Rechtssystems begründen müssen. Die Verfassungsinterpretation kann sich damit jedoch nicht zufriedengeben, bemisst sie doch selbst den Rahmen des Rechtssystems und zwar auf Grundlage eines hochgradig interpretationsoffenen Normenkatalogs, dessen *ratio legis* sich nicht ohne politisch affizierte Güterabwägung erschließen lässt. Diese Abwägung steht im Schatten einer Grundrechtsdogmatik, die den Geltungsanspruch der Grund- und Menschenrechte und den im parlamentarischen Souverän verkörperten Volkswillen zur höchsten Legitimationsinstanz erklärt. Zugleich wird eine ablehnende Haltung gegenüber dem in der Politikwissenschaft etablierten Konzept der „Output-Legitimation“ erkennbar. Daraus entsteht ein Problem der verfassungskonformen Legitimierung autonomer Regulierungsbehörden und der funktionalen Selbstverwaltung, die ihre Zweckbestimmung und Selbständigkeit gerade aus spezifischen Leistungen auf der Outputseite des politischen Systems herleiten. Mängel der Input-Legitimation von Institutionen depolitisierter Problemlösung sind im Zuge verfassungsrechtlicher Konflikte um den Kompetenzrahmen supranationaler Körperschaften wie der Europäischen Zentralbank diskutiert worden. Der Grundkonflikt wird in jüngeren Debatten zu den Legitimationsgrundlagen der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen besonders deutlich. Die folgende Analyse zeigt, dass die monistische, einer klassischen Souveränitätsidee folgende Legitimationstheorie des Bundesverfassungsgerichtes die Wurzel des Problems darstellt. Seine Lösung basiert auf pluralistischen, nicht-majoritären Legitimationstheorien, die Kon-

zepten demokratischer Machtteilung und Output-Legitimität höheren Stellenwert einräumen.

2 Konstruktionsmerkmale der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen

Über den Leistungsumfang der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) entscheiden nicht die Regierung oder das Parlament, sondern der 2004 vom Gesetzgeber eingesetzte Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA). Neuerdings steht infrage, ob die von dem höchsten Organ der GKV-Selbstverwaltung erstellten medizinischen Therapienormen in das Grundrecht auf „Leben und körperliche Unversehrtheit" (Art. 2 II 1 GG) in einer Weise eingreifen, wie es nur staatsunmittelbar legitimierten Organen zusteht. Das Bundesverfassungsgericht ließ die Frage „mangels Entscheidungserheblichkeit" (Gawron, 2018, S. 46) im Grundsatz offen, nannte aber in einem Leitsatz vom 6. Dez. 2005 (1 BvR 347/98) Grenzen, jenseits derer Beschlüsse des G-BA nicht hinreichend demokratisch legitimiert seien. Hinzu kommen Interventionen des Bundesgesundheitsministers, der in offenem Gegensatz zum G-BA bestimmte medizinische Therapien in den Leistungskatalog der GKV aufgenommen sehen möchte. Seitens der Selbstverwaltung weckt dies Befürchtungen einer durch Gerichtsurteile beförderten, schleichenden Verstaatlichung und Parteipolitisierung des Gesundheitswesens (Schroeder, 2009; Schroeder & Burau, 2008).

Im G-BA sind die Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigungen (KBV und KZBV), die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG) und der Spitzenverband der Krankenkassen mit Sitz und Stimme vertreten. Hinzu kommen drei unparteiische, vom Gesundheitsausschuss des Bundestages zu bestätigende Mitglieder, von denen eines den Vorsitz stellt sowie Patientenverbände, die dem Gremium mit Antragsrecht, aber ohne Stimmrecht angehören. Das beschließende Plenum besteht aus 13 stimmberechtigten Mitgliedern, davon jeweils fünf entsandten Vertretern der gesetzlichen Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) und der Leistungserbringer (KBV, KZBV und DKG).

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts bestimmt der G-BA den Umfang der Leistungsansprüche von derzeit 73 Millionen Versicherten sowie Grundsätze und Maßnahmen der Qualitätssicherung im ambulanten und stationären Gesundheitswesen. Er ist nach Rechtsform und Aufgabenstellung kein Interessenverband, auch wenn ihn Kritiker gelegentlich so wahrnehmen. Als Instanz professioneller Normsetzung, Selbstregulierung und Interessenvermittlung ist er dem Typus korporatistischer Governance zuzuordnen, der in Deutschland unter anderem bei der Herstellung und Überwachung technischer Produktions- und Verfahrensnormen, Umweltnormen und in weiteren Regelungsfeldern wie der beruflichen Bildung eine lange Tradition aufweist (Schuppert, 1981; Voelzkow, 1996; Brennecke, 1996).

Was 1883 als Versicherten-Selbstverwaltung der Krankenkassen begann, wurde mit dem Berliner Abkommen von 1913 in privatrechtlicher Vertragsform auf die Ärzteschaft ausgeweitet. Es regelte die ärztliche Versorgung, die Kassenarztzulassung und die Arzthonorare durch Kollektivverträge. Das von der Reichsregierung nach mehreren Ärztestreiks initiierte Abkommen bildet mit seinen paritätischen Fachausschüssen aus Kassen- und Ärztevertretern das Grundgerüst der bis heute existierenden Gemeinsamen Selbstverwaltung. Allerdings haben sich die damals in einem Zentralausschuss, Vertragsausschuss, Registerausschuss und einer Schiedsstelle erledigten Aufgaben zu ei-

nem höchst komplexen, institutionell verzweigten, verrechtlichten und justizialisierten sowie insgesamt politik- und staatsnäheren Gesundheitssystem entwickelt (Gerlinger, 2009; Schroeder & v. Winter, 2019).

Ein erster staatlicher Zwangseingriff bestand in der „Verordnung über Ärzte und Krankenkassen" vom 30.10.1923. Damit wurden die Regelwerke Teil des öffentlichen Rechts und über die beteiligten Mitgliedsverbände hinaus verbindlich. 1931 und 1932 folgte die Zwangsinkorporation der GKV-Vertragsärzte in Kassenärztliche Vereinigungen (KBVen) auf dem Wege staatlicher Notverordnungen. Das so geschaffene Assoziationsmonopol konnte zuvor bestehende inner- und zwischenverbandliche Konflikte auf Seiten der Ärzteschaft eindämmen. Es entstand ein Verhandlungs- und Kollektivvertragssystem, das hochgradig zentralisiert und in Gestalt des G-BA um zahlreiche Aufgaben sowie die außerhalb des öffentlichen Rechts organsierten Krankenhausträger erweitert wurde.

Die unter Rechtsaufsicht stehende Selbstverwaltung war die historische Antwort auf eskalierende Verteilungskonflikte. Mit der Pflichtmitgliedschaft trat an die Stelle ständig drohender Kooperationsverweigerung der Einigungszwang in einem staatsnahen „Gesundheitskorporatismus". Der Begriff erscheint angemessen, da hier Konfliktregelung durch Interessenausgleich und die administrative Umsetzung konsentierter Regeln und Maßnahmen zusammenfallen: Die beteiligten Spitzenverbände setzen ihre Beschlüsse und Normen gegenüber ihren Mitgliedern, Trägern und Erbringern von Gesundheitsdienstleistungen, eigenständig um und entlasten so Regierungen und Staatsverwaltung. Zweifellos könnte die reine Organisationsaufgabe auch in unmittelbarer Staatsverwaltung erledigt werden. Sie kann aber schwerlich den medizinischen Expertenkonsens ersetzen sowie medizinische Therapien und deren Vergütung den durch besondere Fachkenntnis ausgewiesenen Ärzten von außen aufzwingen. Die historische Erfahrung lehrt, dass diese, von Pflichtmitgliedschaft befreit, gegebenenfalls auf Streiks und subtilere Formen der Kooperationsverweigerung zurückgreifen, worauf erneut eine korporatistische Lösung zu suchen wäre, falls ein staatlicher Gesundheitsdienst mit beamteter Ärzteschaft oder die Privatisierung der gesetzlichen Krankenversicherung als Alternativen ausscheiden. Aus Sicht der Korporatismustheorie (Czada, 2018) liegt der Schwerpunkt der Selbstverwaltung nicht auf einer organisatorischen, sondern funktionalen und legitimatorischen Staatsentlastung. Diese Sicht kollidiert mit dem auf monistische Souveränität und Input-Legitimation fixierten Demokratieverständnis der deutschen Staatsrechtslehre. In der Judikatur von Sozialgerichten und des Bundesverfassungsgerichtes wird das daraus entstehende Dilemma deutlich.

3 Der „Nikolaus-Beschluss" und seine Folgen

Die notorisch überlasteten Sozialgerichte erleiden seit Jahren eine Klageflut. Sie geht in Teilen auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2005 zurück, das unter Verfassungsjuristen und Sozialrechtsexperten als „Nikolaus-Urteil" bekannt wurde. Darin ließ sich das Gericht zu einer Grundrechtsauslegung hinreißen, die schwerkranke Patienten zur Klage gegen die Versagung von GKV-Leistungen ermutigte. Der Leitsatz des Urteils (1 BvR 347/98) lautet:

> *„Es ist mit den Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip und aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nicht vereinbar, einen gesetzlich Krankenversicherten, für des-*

sen lebensbedrohliche oder regelmäßig tödliche Erkrankung eine allgemein anerkannte, medizinischem Standard entsprechende Behandlung nicht zur Verfügung steht, von der Leistung einer von ihm gewählten, ärztlich angewandten Behandlungsmethode auszuschließen, wenn eine nicht ganz entfernt liegende Aussicht auf Heilung oder auf eine spürbare positive Einwirkung auf den Krankheitsverlauf besteht."

Von den zwischen 2005 und 2019 eingegangenen 504 Klagen mit Bezug auf das Nikolaus-Urteil wurden laut „Nikolaus-Datenbank" der Ruhr-Universität Bochum die meisten abgewiesen.[1] Auch zehn darauf bezogene Verfassungsbeschwerden waren im Ergebnis negativ. Neben der Nikolaus-Judikatur gab es einen jahrelangen Rechtstreit um die Aufsichtsrechte des Bundesgesundheitsministeriums über den Gemeinsamen Bundesausschuss. Er begann, nachdem das Gesundheitsministerium seine Zustimmung zu einem Beschluss des gerade neu gegründeten G-BA verweigert hatte. Dagegen klagte der G-BA über alle Instanzen erfolgreich bis zum Bundessozialgericht (BSG), das am 06.05.2009 die ministerielle Überprüfung der Richtlinienbeschlüsse des GBA unwiderruflich auf die Rechtsaufsicht beschränkte (Az. B 6 A 1/08 R). Politische Zweckmäßigkeitserwägungen dürften dabei keine Rolle spielen. Für die fachliche Bewertung von medizinischen Therapien sei allein der G-BA zuständig. Eine ministerielle Weisungsbefugnis würde dessen Gestaltungsfreiheit aushöhlen, und dies rüttle an der grundgesetzlichen Verankerung der GKV-Selbstverwaltung.

Das vom Gesundheitsminister vorgebrachte Argument, der G-BA sei demokratisch unzureichend legitimiert und deshalb müssten die Befugnisse des Ministeriums gestärkt werden, fand in dem Urteil des BSG zu den ministeriellen Weisungsrechten keinen Niederschlag. Die Legitimitätsdebatte war damit aber nicht vom Tisch. Sie entwickelte sich entlang der Folgeurteile zum Nikolaus-Beschluss und wurde Gegenstand verfassungsrechtlicher Erwägungen zum Verhältnis von staatlicher und korporatistischer Steuerungsmacht im Gesundheitswesen. Von vier Fällen, in denen das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Nachgang zu seinem Nikolaus-Beschluss Entscheidungen zur Sache getroffen hatte, erscheinen zwei besonders ausschlussreich.

Eine Nebenbemerkung (*Obiter Dictum*) im Urteil vom 10. November 2015 (1 BvR 2056/12) entfachte eine Kontroverse, die bis heute anhält. Eine Patientin hatte auf Kostenerstattung für ein vom G-BA nicht anerkanntes Medizinprodukt geklagt. Nach Ablehnung in allen Instanzen der Sozialgerichtsbarkeit erhob sie Verfassungsbeschwerde, die gegen die Regelungsbefugnisse der Selbstverwaltung gerichtet war. Obwohl das BVerfG keine Grundrechtsverletzung feststellte, findet sich im Urteil die beiläufige Erwähnung „durchaus gewichtiger – genereller und allgemeiner Zweifel an der demokratischen Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses als Institution" (1 BvR 2056/12 –, Rn. 22). Dessen Legitimation hänge letztlich von der Intensität von G-BA-Normen und dem Grad ihrer gesetzlichen Anleitung ab: „… es ist nicht ausgeschlossen, dass der Gemeinsame Bundesausschuss für eine Richtlinie hinreichende Legitimation besitzt, wenn sie zum Beispiel nur an der Regelsetzung Beteiligte mit geringer Intensität trifft, während sie für eine andere seiner Normen fehlen kann, wenn sie zum Beispiel mit hoher Intensität Angelegenheiten Dritter regelt, die an deren Entstehung nicht mitwirken konnten. Maßgeblich ist hierfür insbesondere, inwieweit der Ausschuss für seine zu treffenden Entscheidungen gesetzlich angeleitet ist" (ebenda).

Die als *Obiter Dictum* geäußerten Zweifel an der demokratischen Legitimation der Selbstverwaltung veranlassten den G-BA und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) zur Beauftragung von insgesamt vier juristischen Fachgutachten. Sie fielen an-

gesichts der Brisanz des Themas und der Gutachterwahl kontrovers aus (Gassner & Holzner, 2017; Hase, 2017; Kingreen, 2017; Kluth, 2015). Eine eindeutige Handlungsempfehlung lässt sich daraus nicht ableiten. Kurz vor Abgabe der Gutachten hat zudem das Bundesverfassungsgericht am 11. April 2017 seinen Nikolaus-Beschluss eingeschränkt. Eine Krankenkasse war in zwei Instanzen zur Zahlung von 831.825,68 Euro für nicht gelistete Therapien verurteilt worden. Das BSG hob die Urteile in dritter Instanz auf. In einer daraufhin eingereichten Verfassungsbeschwerde sah die Klägerin ihr Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit unter Verweis auf das Nikolaus-Urteil verletzt. Das BVerfG wies die Beschwerde ab und beschränkte seinen zuvor konstruierten Grundrechtsanspruch auf unmittelbare Notlagen. Außerhalb der G-BA-Normen liegende Leistungsansprüche ließen sich nur in „einer notstandsähnlichen Situation" aus der Verfassung ableiten, „in der ein erheblicher Zeitdruck für einen zur Lebenserhaltung bestehenden akuten Behandlungsbedarf typisch ist. Anknüpfungspunkt eines derartigen verfassungsrechtlich gebotenen Anspruchs ist deswegen allein das Vorliegen einer durch nahe Lebensgefahr gekennzeichneten individuellen Notlage." (1 BvR 452/17 –, Rn. 22)

Damit sind Leistungsansprüche mit zweifelhafter Erfolgsaussicht zur Behandlung chronischer Krankheiten ausgeschlossen. Der großzügig formulierte Nikolaus-Anspruch wurde zum Rettungshalm in akuter Lebensgefahr verkürzt. Realistisch betrachtet, sollte nun die Klagewelle abebben. Stefan Huster (2017) kommentiert den Vorgang:

> *„Mit seinem Beschluss vom 11. April 2017 sieht sich das Bundesverfassungsgericht zum wiederholten Male genötigt, ein Loch zuzuschaufeln, das es zuvor selbst gegraben hat: Wie grenzt man verfassungsunmittelbare Leistungsansprüche auf Leistungen der Gesundheitsversorgung ein, wenn man sie zuvor kühn konstruiert hat? (...)"*

Die Urteile werfen angesichts zunehmender Leistungserwartungen der Versicherten und steigender Kosten des Gesundheitssystems neben juristischen auch politische Fragen auf. Nicht zuletzt verweisen sie auf Governance-Probleme im Gesundheitssektor. Darüber schwebt die Furcht vor einer anwachsenden Debatte um die Priorisierung und Rationierung medizinischer Leistungen. Und dahinter lauert das Legitimationsproblem: Wer entscheidet im demokratischen Rechtsstaat über GKV-Therapieleistungen? Das Parlament käme dafür kaum in Frage. Es kann den institutionellen und funktionellen Rahmen setzen, über medizinische Behandlungsmethoden aber nicht entscheiden, schon gar nicht über einen Parlamentsvorbehalt im Einzelfall. Dies hätte zur Folge, dass parteipolitisch orientierte medizinische Laien nach dem politischen Mehrheitsprinzip die ärztliche Therapie bestimmen. Sollte es der Gesundheitsminister sein, auf den großteils von der Pharmaindustrie finanzierte Patientenorganisationen und Selbsthilfegruppen mit Forderungen nach der Kostenübernahme von Cannabis-Tropfen, homöopathischen Globuli oder Fettabsaugungen einwirken? Oder soll weiterhin die Selbstverwaltung in Gestalt des G-BA nach Kriterien wissenschaftlicher Evidenz den Leistungsumfang der Gesetzlichen Krankenversicherung vollumfänglich allein bestimmen? Und was wäre im letzteren Fall eine valide Akzeptanz- und Legitimationsquelle?

4 Ordnungspolitische Folgen eines doktrinären Demokratiekonzepts

Die höchstrichterliche Absage an eine ministerielle Fachaufsicht und die Selbstkorrektur des BVerfG hielten das Ministerium nicht ab, sich weiterhin in medizinische Detailfragen einzumischen. So forderte Gesundheitsminister Jens Spahn jüngst die Erstattung der Liposuktion (Fettabsaugung) und homöopathischer Behandlungen als GKV-Kassenleistungen (Woratschka & Trappe, 2019). Seit Bestehen des G-BA initiierte das Ministerium 40 ihn betreffende Gesetze und Gesetzesänderungen.[2] Einige lassen sich als Versuch deuten, den staatlichen Zugriff auf die Selbstverwaltung auszuweiten. Aus den vom BMG in Reaktion auf das *Obiter Dictum* des BVerfG vom 10. November 2015 eingeholten Fachgutachten (Gassner & Holzner, 2017; Kingreen, 2017; Kluth, 2015) und einem vom G-BA selbst beauftragten Gutachten (Hase, 2017) ergeben sich wenig konkrete oder gar zwingende Reformschritte. Sie zeigen aber, wie stark die juristische Bewertung der Legitimationsfrage vom jeweiligen Staats- und Demokratieverständnis – monistisch oder pluralistisch – und von Einstellungen zum Konzept der „Output-Legitimation" bestimmt wird.

Mit dem Postulat der Rückbindung allen Staatshandelns an das Parlament orientiert sich insbesondere Thorsten Kingreen (2017) an der Legitimationskettentheorie des BVerfG. Die Theorie hält an einem monistischen Verständnis ungeteilter Souveränität und damit einer Fiktion demokratischer Legitimation fest. Einer vordemokratisch absolutistischen Tradition verhaftet, wendet sie sich gegen den etwa in der eidgenössisch schweizerischen und amerikanischen Verfassung niedergelegten Gedanken der Machtteilung in einem gesamtstaatlich figurierten Kontroll- und Abstützungsgefüge, das von Anfang an vor allem das politische System der USA kennzeichnet.[3] Dort besteht neben Parlament, Regierung und Rechtsprechung eine eigene, als vierte Gewalt – Fourth Branch of Government – bezeichnete Instanz mittelbaren Staatshandelns. Ihre herausragenden Merkmale sind Überparteilichkeit, fachliche Expertise und ein von Regierungseinflüssen unabhängiger Vollzug gesetzlicher und eigener Regelwerke (Breger & Edles, 2000; Custos, 2006). Moderne Verfassungstheorien und die empirische Demokratietheorie betrachten solche Institutionen als Schutz gegen eine Diktatur der Mehrheit. Die Politische Systemlehre behandelt sie als „gegenmajoritäre Vetospieler", und die deutsche Sozialversicherung wird ausdrücklich dazu gezählt (Schmidt, 2005, S. 171 f.)[4].

Die meisten westlichen Demokratien sind Verhandlungs- bzw. Konsensdemokratien, die sich im Gefolge zunehmender Staatstätigkeit vom einstigen „Westminster-Modell" der alleinverantwortlichen Mehrheitsregierung entfernt haben (Lijphart, 2012). Dezentralisierung, politische Machtteilung und Interorgankontrolle sind zur demokratischen Norm geworden. Die Legitimationskettentheorie des BVerfG erscheint vor diesem Hintergrund wirklichkeitsfremd. Sie ist „mit Blick auf die Vielfalt der als demokratisch bezeichneten Systeme in Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, den USA und Kanada wenig plausibel" (Simon, 2016, S. 212) und zumindest in der ursprünglich rigorosen Formulierung des Gerichts nicht haltbar (Möllers, 2011). Nicht wenige Juristen attestieren dem Bundesverfassungsgericht ein national introvertiertes Demokratieverständnis mit „Repräsentationsperfektionismus" (Möllers, 2015, S. 32; Cancik, 2015), dem die meisten europäischen Demokratien nicht genügen würden.

Mit Einführung variierender Legitimationsniveaus wird die Demokratiedogmatik des BVerfG nur graduell durchbrochen (Tschentscher, 2006, S. 29). Demnach kommen unterschiedliche Niveaus der Legitimationen je nach der Intensität von Grundrechtseingriffen in Anschlag. Anders als mit diesem „Trick" wäre eine grundgesetzkonforme Legitimierung zahlreicher neuerer, im Zuge der europäischen Mehrebenenverflechtung entstandener verselbständigter Verwaltungskörper nicht möglich. Der Aufstieg des „Regulierungsstaates" (Grande & Eberlein, 2000) und eine um sich greifende „Agencification" (Döhler, 2007; Jann & Döhler, 2007) öffentlicher Aufgabenerledigung stellen die Rechtswissenschaft und namentlich die Interpretation der Demokratie des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht vor Herausforderungen, die noch keineswegs gemeistert sind. Wenn etwa das Gericht festlegt, dass zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe auf der europäischen Ebene oder in funktionaler Selbstverwaltung das geforderte demokratische Legitimationsniveau nicht ausreicht, drängt es diese Bereiche in die unmittelbare Staatsverwaltung und beschneidet so die Spielräume subsidiärer und fachlich deliberativer Problembearbeitung. Konsequenz wäre die Nationalverstaatlichung jeglicher öffentlicher Aufgaben, ausgelöst durch die Verfassungsrechtsprechung.

Mit dem Legitimationskettenmodell und „seinem fein verästelten Kalkül der rechnerisch ermittelbaren Verantwortlichkeit trieb das Bundesverfassungsgericht das Demokratieprinzip auf eine im internationalen Vergleich einmalige formalistisch-doktrinäre Spitze", urteilt Axel Tschentscher (2006, S. 29), von der es jetzt nur mit Mühe herunterkommt. Davon abzurücken erscheint dringlich, um der komplexen Realität öffentlicher Aufgabenerfüllung innerhalb und jenseits des Nationalstaates gerecht zu werden, und um eine sachgerechte juristische Einschätzung körperschaftlicher Mit- und Selbstverwaltung zu ermöglichen.

Die möglichen politischen und gesellschaftlichen Konsequenzen rein rechtsdogmatischer Entscheidungsgründe – aus denen sich Obergerichte wie das BSG immer wieder trickreich zu befreien wussten - betreffen nicht nur den Gesundheitssektor, sondern auch den Status funktionaler Selbstverwaltung in anderen Bereichen: Hochschulen, Technische Normung, Öffentlich-Rechtliche Medien, Kirchen und Religionsgemeinschaften etc..[5] Zur Disposition stünde letztlich das Subsidiaritätsprinzip im deutschen Modell öffentlicher Daseinsvorsorge, das – wie der Rechtshistoriker Michael Stolleis (2001a, S. 244) betont – „beispiellos erfolgreich war".

Die von der Rechtsprechung konstruierte Grenze zwischen unmittelbarer Staatsverwaltung und funktionaler Selbstverwaltung tangiert das ordnungspolitische Gefüge von Staat, Markt und Organisationsgesellschaft. Die GKV-Selbstverwaltung ist historisch aus Verbandsrecht hervorgegangen und kann sich auf die im Grundgesetz garantierte Vereinigungsfreiheit und Berufsfreiheit berufen. Daraus lassen sich Autonomieansprüche gegenüber dem Staat herleiten, wie sie auch in der Tarifautonomie und im kollektiven Arbeitsrecht zur Geltung kommen. Hinzu treten das vom Subsidiaritätsprinzip ausgehende Postulat der Staatsfreiheit sowie die institutionelle Verortung der Gesetzlichen Krankenversicherung außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung. Leistungen der Sozialversicherung werden aus Beiträgen der Versichertengemeinschaft finanziert. Sie gelten nach Maßgabe des Bundesverfassungsgerichts als qua Mitgliedschaft erworbene individuelle Rechtsansprüche.[6] Parlament und Regierung können darüber nicht so verfügen wie über allgemeine Steuermittel. Der im Selbstverwaltungsmodell auf unmittelbaren Sachverstand und Praxiserfahrung gestützte Interessen-

ausgleich trägt zur Befriedung von Verteilungskonflikten bei und bewirkt so eine legitimatorische Staatsentlastung. Eine Governance-Transformation des Gesundheitssektors würde nicht nur die bald 140-jährige Tradition eines als leistungsfähig angesehenen Gesundheitssystems brechen, sondern ebenso aktuellen Trends zur Dezentralisierung und Auslagerung von Normsetzungsbefugnissen auf verselbständigte Behörden zuwiderlaufen. Damit bestehen für einen Systemwechsel aus politischer, praktischer und rechtlicher Sicht hohe Hürden. Sie könnten nur fallen, wenn die Verfassungsmäßigkeit der Selbstverwaltung vom Grundsatz her, das heißt, in ihren demokratischen Legitimationsgrundlagen, erschüttert würde.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich, wie ausgeführt, fallweise und zurückhaltend mit dem Problem befasst. Die Grundsatzfrage ließ es „mangels Entscheidungserheblichkeit“ (Gawron, 2018, S. 46) offen. Dies gibt Raum für ein politisches Kräftemessen in Gestalt wiederholter Interventionsversuche des BMG. Die verfassungsrechtliche Bewertung der Selbstverwaltung korrespondiert mit gesundheitspolitischen Reformdebatten. Stetig steigende Staatszuschüsse und Erweiterungen der Beitragspflicht könnten verfassungsrechtlich brisant werden und die Rechtsprechung als reformhemmende oder transformative, letztlich entscheidende Gestaltungsmacht erneut ins Spiel bringen. Bereits die Veränderung des paritätischen Finanzierungsmodus stellt bestehende Repräsentations- und Teilhaberechte sowie das Leitungsmodell der Selbstverwaltung in Frage (Klenk, 2006, S. 282). Mit vollständiger Entkoppelung von Erwerbsstatus und Krankenversicherung bliebe von der historischen Grundlage einer selbstverwalteten Arbeitnehmerversicherung nichts übrig.

Eine auf die Gesamtbevölkerung erweiterte Bürgerversicherung erhöht die Staatsnähe und könnte so der Legitimationskettentheorie des BVerfG entgegenkommen. Diese Theorie beruht auf reiner Input-Legitimation, wie sie idealerweise aus einer mit dem Volkswillen bzw. der Gesamtbürgerschaft in Gestalt des parlamentarischen Souveräns verketteten Abfolge von Wahlakten bzw. Ämterzuweisungen hervorgeht.

5 Legitimation eines selbstverwalteten Gesundheitswesens

Welche Einschätzungen und Auswege eröffnet eine politikwissenschaftliche Sicht auf das in Frage stehende Legitimationsproblem?

5.1 Output-Legitimation

Das Bundesverfassungsgericht bewertet in seinem „Nikolaus-Beschluss“ die Behandlung Schwerstkranker als intensiven Eingriff in das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 II 1 GG). Inwieweit er einem Selbstverwaltungsorgan zusteht und welche legitimatorische Begründung hierfür in Frage käme, bleibt umstritten. Das unter Bezug auf medizinischen Sachverstand, den Stand der Wissenschaft und die Effektivität öffentlicher Aufgabenerfüllung in Anschlag gebrachte Konzept der *Output-Legitimation* gilt unter Juristen als unvollständige Legitimationsgrundlage.

Kingreen (2017) kritisiert die Output-Legitimation, ohne auf den in der empirischen Demokratietheorie verankerten Begriff näher einzugehen, als

> *„ein technokratisches Konzept, das ihre Vertreter am besten in einer „entpolitisierten Fachverwaltung“ (wie sie namentlich der G-BA bildet) verwirklicht sehen. Politischer Einfluss gefährdet die Fachlichkeit und wird daher als ‚fachfremd‘ zurückgewiesen. Was gute Ergebnisse bringt, kann ja legitimatorisch so schlecht nicht sein – so ließe sich das Konzept der Output-Legitimation knapp auf den Punkt bringen. Dagegen wird spitz vorgebracht, dass die Output-Legitimation auch von einer Diktatur geltend gemacht werden könne, wenn sie nur genügend akzeptable Ergebnisse erziele. Diese Kontrollüberlegung zeigt, dass gute Ergebnisse allein keine demokratische Legitimation erzeugen können“ (Kingreen, 2017, S. 161).*

Diese Einschätzung verkennt nicht nur, dass wir es mit einem Gegenstand der empirischen Demokratieforschung und einer seit Fritz Scharpfs (1972) wegweisendem Beitrag seit einem halben Jahrhundert intensiv geführten demokratietheoretischen Debatte zu tun haben. Das Konzept funktionaler Selbstverwaltung in Zusammenhang mit Diktatur zu bringen, erscheint schon deshalb widersinnig, weil Diktaturen regelmäßig autonome gesellschaftliche Verbände, um die es hier geht, mit Gewalt zu unterdrücken suchen und – wo sie nützlich erscheinen – deren politische Gleichschaltung erzwingen. Solche Absichten könnte man allenfalls im Dominanzstreben des Gesundheitsministeriums entdecken oder in Kingreens (2018) provokantem Aufruf: „„Mehr Staat wagen“ bei der Beaufsichtigung des G-BA!“ Wer will, könnte darin leicht einen anti-pluralistischen Zug rousseauistischer Provenienz erkennen.[7]

Output-Legitimation ist die maßgebliche Zielgröße der Sozialpolitik. Der Begründer des britischen Wohlfahrtsstaates, William Beveridge (1943), hat dessen Leistungen als erstrangige Quelle politischer Legitimation und Schutz gegen den Verfall der Demokratie betont. Diese Sichtweise blieb den Rechtswissenschaften nicht unbekannt. So verknüpft Peter Saladin (1984; 1995) normative und empirische Elemente der Legitimität, die er als Akzeptanz im Hinblick auf rechtstaatliche Verfahren, Demokratiebewährung und Aufgabenerfüllung beschreibt. „Gerade mit dem letztgenannten Kriterium, der Aufgabenerfüllung, findet auch auf dem abstrakten Niveau der Staatslehre ähnlich der Diskussion in der Politikwissenschaft eine Output-orientierte Betrachtung Eingang in den Legitimitätsbegriff. Die Bestimmung der Legitimität hat sich demzufolge auch an dem zu orientieren, was die Herrschaftsgewalt ‚produziert‘“ (Schliesky, 2004, S. 162). Die Legitimität des modernen Staates wird darüber hinaus in zahlreichen staatsrechtlichen Veröffentlichungen und Gerichtsurteilen an dessen Zweck und Zweckerfüllung konkretisiert, etwa in Erfüllung der Aufgabe, Rechtsfrieden, Sicherheit und Gesundheit zu gewährleisten (Petersen, 2008; Tschentscher, 2006; Voßkuhle & Sydow, 2002). Ein Staat, der an diesen Aufgaben scheitert, läuft Gefahr, auch an der Demokratie zu scheitern.

Output-Legitimation ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Bestandsvoraussetzung von Demokratie. Dies schließt den Gedanken einer input-demokratisch bestimmten Grenze von Output-Legitimation ein (Schäfer, 2006, S. 187) und verhindert so, dass, wie Kingreen (2017, S. 161) insinuiert, „die Output-Legitimation auch von einer Diktatur geltend gemacht werden kann“.

5.2 Erweiterte Input-Legitimation

Einige Staatsrechtslehrer vertreten die Auffassung, der G-BA agiere als demokratisch nicht legitimierte Fremdverwaltung gegenüber den von seinen Regelwerken betroffenen Patienten, da diese an der Regelsetzung nicht stimmberechtigt beteiligt sind. Diese Vorstellung ist noch nicht explizit in die Rechtsprechung eingedrungen. Indes sind ei-

nige Aspekte einer solchen Interpretation erwogen worden (Gassner & Holzner, 2017; Kingreen, 2017; Kluth, 2015, 2017; Sodan & Hadank, 2017).

Neben einer Stärkung der Input-Legitimation des G-BA auf Grundlage der Legitimationskettentheorie stehen neue Beteiligungskonzepte der Selbstverwaltung im Raum. Beide Vorschläge – Legitimationsverkettung von G-BA-Entscheidungen mit dem parlamentarischen Souverän und die Einrichtung einer „Dritten Bank" mit stimmberechtigten Patientenvertretern in den Entscheidungsgremien – setzen Reformen voraus, deren Auswirkungen bislang nicht bedacht wurden. Sie betreffen die Verfahrensgrundlagen und die Leistungsperformanz der Selbstverwaltung.

Der parlamentarische Gesetzgeber entscheidet nach dem Mehrheitsprinzip, das dem an Evidenz und Expertenkonsens orientierten Entscheidungsmodus des G-BA und dessen sachlicher Begründungspflicht entgegensteht. Weil dies so ist, gibt es autonome Behörden und Selbstverwaltungen, die ihre Aufgaben unabhängig von volatilen politischen Mehrheitsverhältnissen in sachverständiger Autonomie wahrnehmen. Für deren Tätigkeit gilt, dass sie zweckprogrammiert arbeiten und nicht konditional programmiert wie die gesetzesausführende unmittelbare Staatsverwaltung. Für die Erzielbarkeit adäquater Problemlösungen bedeutet eine zunehmende Verrechtlichung, die manche Juristen als Heilmittel gegen Legitimationsprobleme vorschlagen, eine Erschwerung und keine Verbesserung der Selbstverwaltung.

Der Vorschlag, die Beteiligung am G-BA breiter aufzustellen und auf stimmberechtigte Patientenvertreter auszuweiten, erscheint gleichwohl naheliegend, zumal die Behandlung Kranker neben der Gesundheitsvorsorge den genuinen Zweck eines Gesundheitssystems ausmacht. Die Mitwirkung von Laien in einer Fachverwaltung erweitert die Wissensbasis von Entscheidungen und entspräche dem demokratischen Gleichheitsideal eines „epistemischen Egalitarismus" (Allen, 2020, S. 73). Indessen zeigen sich bei näherer Betrachtung gewichtige Einwände gegen ein präskriptives, stark normativ aufgeladenes Konzept von Laienexpertise, die als stimmberechtigte Mitentscheidung im vorliegenden Fall einem mehrfachen Strukturbruch gleichkäme.

1. Governancetheoretisch folgt Einflusspolitik ohne Ausführungsverantwortung einer anderen Handlungslogik als der unter öffentlicher Aufsicht stehende Gesundheitskorporatismus. Korporatistische Selbststeuerung ist durch die Verknüpfung von Konfliktregelung und Implementation gekennzeichnet (Lehmbruch, 1977, 1984, p. 64; Schmitter, 1974). Entsprechend setzt die korporative Selbstverwaltung von professionseigenen Kriterien bestimmte Normen im Kreis ihrer Mitgliedschaft unter staatlicher Rechtsaufsicht selber um, während freie Einflussverbände, von Folgenverantwortung befreit, weitgehend ungehemmt von außen auf Gesetzgebung und Exekutive einwirken. Dies kommt in der Unterscheidung von Lobbying (*Pressure Politics*) und korporatistischer Einbindung zum Ausdruck. Wenn Patientenverbände ohne operativen Handlungsanteil stimmberechtigt mitentscheiden, tangiert dies nicht nur die Kräfteverhältnisse, sondern neben der Verantwortungs- und Motivationsstruktur auch das Grundverständnis professioneller Selbstverwaltung.
2. Die Ärzteschaft steht Patientenstimmrechten offener gegenüber als die Krankenkassen. Seit jeher sehen Mediziner in Patienten potentielle Verbündete, die als Leistungsempfänger auf ihrer Seite stehen, während Kassen und Gesetzgeber in Verteilungskonflikten eher restriktiv auftreten. Daraus resultierte voraussehbar ein neues Kräftegleichgewicht im Spitzengremium der GKV-Selbstverwaltung, in de-

ren 140-jähriger Geschichte ein kollektiver Patientenstatus noch nie thematisiert wurde. Patient sein war historisch stets gleichbedeutend mit kurzfristig höchst verschiedenartig kranken Individuen.

3. Über die Kräftekonstellation hinaus ändern besondere Krankenstimmrechte die Arbeitsweise der Selbstverwaltung. Sie droht zu zerfasern. Selbst eine Lähmung der Gremienarbeit erscheint voraussehbar, wenn an unerprobten Therapieformen interessierte aktivistische Laien sowohl zu medizinischen Fachexperten als auch zur Regierung in lautstarke, ggf. medienwirksam verstärkte Opposition träten. Durch öffentlichen Advocacy-Aktivismus wurden und werden erfahrungsgemäß korporatistische Arrangements leicht zerstört (Czada, 2014).
4. Der Patientenstatus bleibt idealerweise zeitlich begrenzt. Die Vorstellung, dass eine Sonderinteressengruppe chronisch Kranker eigene Status- und Vertretungsrechte erhalten soll, bricht mit dem Solidargedanken einer Versichertengemeinschaft aus gesunden und kranken Beitragszahlern, umso mehr als Patientenverbände erfahrungsgemäß von der Pharmaindustrie finanziert oder durch den Staat gefördert (Grill, 26.05.2014, S. 68), insofern nicht durch eine Mitgliederbasis, sondern von außen organisatorisch befestigt werden.[8] Dadurch entsteht ein verzerrtes, demokratietheoretisch fragwürdiges Repräsentationsverhältnis.
5. Patienten nehmen Therapien in Anspruch, deren Angemessenheit sie nicht wissenschaftlich beurteilen können. Das daraus resultierende Schutzbedürfnis wird durch rechtlich verankerte Aufklärungspflichten, Therapie- und Haftungsregeln regulativ gewährleistet, mithin durch individuelle Patientenrechte und das Arzthaftungsrecht. Demgegenüber präferieren kollektive Patientenvertretungen im Normsetzungsprozess erfahrungsgemäß therapeutische Mehrleistungen, deren Heilwirkung oft nicht hinreichend erwiesen ist. Die Folge wären redistributiv wirkende Beschlüsse zulasten der Beitragszahler sowie zunehmende Behandlungsrisiken. Die bisherige, auf Risikovermeidung abgestellte restriktive Normsetzungspraxis erhielte eine permissive Verfahrensnote, die dem Zweck evidenzbasierter, im Zweifel risikoaverser Gefahrenvorsorge und Wirksamkeitskontrolle zuwiderliefe.
6. Eine neben der Informationsasymmetrie im Verhältnis von Patient und Arzt bestehende Besonderheit des GKV-Systems liegt darin, dass Patienten die Kosten ihrer Behandlung nicht selbst tragen. Ihre Doppelrolle als Beitragszahler und Leistungsempfänger konfrontiert sie mit einer Rationalitätsfalle, die unter Umständen Fehlanreize in Gestalt systemgefährdender Ansprüche (*moral hazard*) auslöst. Die getrennte Vertretung der über Sozialwahlen repräsentierten Versicherten und der hochgradig heterogen zusammengesetzten Gruppe der Leistungsempfänger institutionalisiert, intensiviert und kompliziert die Verteilungskonflikte im GKV-System. Gelegentliche Arztbesuche, vorübergehende Unfallbehandlungen, die Therapie chronischer Zivilisationsleiden, die Versorgung akut oder chronisch Schwerstkranker sowie die Unterschiede ambulanter und stationärer Behandlung können schwerlich eine Gruppenidentität begründen, die eine gemeinsame körperschaftliche Vertretung bzw. Patientenselbstverwaltung analog zu den Kassen-, Ärzte- und Krankenhausverbänden rechtfertigt. Im Vordergrund stünden multiplexe Sonderinteressen, wie sie aktuell in zahlreichen, teils industriefinanzierten Patientenverbänden zum Ausdruck kommen. Diese genuin pluralistische Konstellation erscheint mit der von überschaubaren Konfliktlagen gekennzeichneten korporatistischen Konfliktregelung und Selbstverwaltung unvereinbar.

Patientenverbände sind legitime Einflussgruppen, die in pluralistischen Demokratien die Gesundheitspolitik bereichern und zu Problemlösungen beitragen. Sie in öffentlich-rechtlich verfassten, staatlicher Rechtsaufsicht unterworfene Selbstverwaltungsorgane einzubinden, entspräche einer prinzipiellen Systemänderung. Dem könnte die Pflichtinkorporation aller Patienten vergleichbar den KVen und Kassenverbänden entgegenwirken. Deren praktische und verfassungsrechtliche Implikationen sind allerdings ungeklärt. Eine temporäre Pflichtmitgliedschaft von Kranken in einem Kollektivorgan würde deren individuellen Rechte schmälern; worüber sie kollektiv mitentscheiden, ließe sich nur beschränkt durch Individualklagen anfechten. Organisatorisch müssten die Mitglieder in Arztpraxen laufend erfasst, temporäre Pflichtbeiträge abgerechnet und eine gesonderte Stimmabgabe in Sozialwahlen ermöglicht werden. Das Ergebnis wäre ein volatiles patientenkorporatistisches Element im Gesundheitskorporatismus, das zumindest einige der oben erwähnten Einwände entkräften könnte, zugleich aber auch eine Vereinheitlichung und Disziplinierung vielfältiger Patienteninteressen zur Folge hätte.

5.3 Korporatismus als Ausweg?

Die Fähigkeit organisations- und konfliktfähiger autonomer Verbände, der Politik „unumgehbare Daten“ zu setzen (Böckenförde, 1976), legt es nahe, sie korporatistisch einzuhegen (Offe, 1981). Dies funktioniert nicht auf dem Wege staatlicher Fachaufsicht. Ansätze des „Staatskorporatismus“ bis hin zur politischen Gleichschaltung von Verbänden sind regelmäßig gescheitert. Allein der „sozietale“ (Schmitter, 1974) bzw. „liberale“ (Lehmbruch, 1977) Korporatismus kann konsentierte Konfliktlösungen und effektive Steuerungsleistungen simultan hervorbringen. Ohne Handlungsautonomie wären Selbstverwaltungsorgane Erfüllungsgehilfen wechselnder Regierungsmehrheiten. Zugleich wäre die Gefolgschaft ihrer Mitglieder gefährdet. Das Besondere der in Selbstverwaltung erfolgten Regelsetzung besteht darin, dass sie sich an einen begrenzten, aus Mitgliedern bestehenden Personenkreis richtet und daraus die Geltungskraft anerkannter Verfahren eines evidenzbasierten Interessenausgleichs herleitet. Im Unterschied zu Gesetzgebungsmehrheiten und einer ausführenden Staatsverwaltung kommt hier idealerweise der an ein Fachpublikum gerichtete zwanglose Zwang des besseren Arguments zum Tragen.

Der Gesundheitskorporatismus stößt über Fragen seiner demokratischen Legitimation hinaus auf Akzeptanzprobleme. Begriffe wie „Ständestaat“ oder „Mittelalter“ tauchen in der juristischen Literatur in pejorativer Weise auf. Tatsächlich ist Korporatismus eine Steuerungsalternative zu Staatswirtschaft und Laissez-Faire-Kapitalismus. In Deutschland betrifft dies im Wesentlichen noch den Arbeitsmarkt, die Arbeitsbeziehungen und den Gesundheitssektor. In einigen europäischen Ländern (Niederlande, Schweiz, Österreich, Skandinavien) greift die korporatistische Regulierung weiter aus und umfasst etwa in der Schweiz den Wohnungssektor. Das Mietrecht besteht dort aus einem „Gesamtmietvertrag“, den die Spitzenverbände der Hauseigentümer und Mieter aushandeln. Weitere Bereiche, in denen Selbstregulierung stattfindet – Wissenschaft und Forschung, der öffentlich-rechtliche Mediensektor, das technische Normungswesen – gelten von vorneherein als eingeschränkt marktfähig oder genießen einen verfassungsrechtlich garantierten Autonomiestatus.

Die gängige Kritik an liberal-korporatistischen Governance-Institutionen ist zumeist ideologisch begründet oder beruht auf Unkenntnis der Bestandsvoraussetzungen

und Funktionsprobleme dieses politisch-ökonomischen Steuerungstypus. Dazu zählt ein durch die Sonderstellung von Verbandseliten entstehendes „Intermediaritätsdilemma". Es erscheint im Gesundheitssektor besonders ausgeprägt. Verbandliche Selbstverwaltung operiert zwischen Forderungen ihrer Mitglieder nach effektiver Interessenvertretung und staatlicherseits artikulierten Ansprüchen an deren Gemeinwohlbeitrag. Die intermediäre Stellung zwischen Mitgliederinteressen und Staatsauftrag konfrontiert Verbandsführungen mit widerstreitenden Handlungslogiken: Als Interessenvertreter sind sie ihrer Mitgliedschaft verpflichtet, als Verhandlungspartner werden ihnen im Austausch mit anderen Verbänden und dem Staat Kompromissbereitschaft im Interesse der Allgemeinheit abverlangt. Das Spannungsfeld von Vertretung und Verhandlung drängt sie zu Konfliktmoderation und Kompromissbildung. Dies unterscheidet den Verbändekorporatismus vom pluralistischen Kräftemessen, das allein Interessendurchsetzung zum Ziel hat.

Eine häufige Kritik an korporatistischen Strukturen betrifft deren Mangel an Öffentlichkeit und Transparenz (Reichenbachs & Nullmeier, 2016). Tatsächlich kann Öffentlichkeit die Konsensbildung in Verhandlungen erschweren. Sie kann Fensterreden begünstigen und in der Sache begründete Wahrheiten unausgesprochen lassen (Czada, 2014). Dies gilt für Tarifverhandlungen oder Gipfelrunden mit Verbandsvertretern im Kanzleramt mehr als für die Beratung von Gesundheitsnormen. Das Beschlussgremium des G-BA tagt in der Regel zweimal im Monat öffentlich. Seit 1. Januar 2020 werden die Sitzungen live im Internet übertragen und in einer Mediathek zum Abruf vorgehalten. Es gibt keine andere, insbesondere staatsunmittelbare Verwaltung, die sich ähnlich transparent zeigt. Das Bundesinformationsfreiheitsgesetz, über dessen Transparenzgebote der G-BA weit hinausgeht, wird in Bundesbehörden überwiegend restriktiv gehandhabt (Ziekow, Debus & Musch, 2013). Die Selbstverwaltung bietet aufgrund ihrer Repräsentationsstruktur Möglichkeiten der Offenlegung, die der Staatsverwaltung verschlossen sind. Hinzu kommt, dass der liberale Korporatismus den pluralistischen Interessenwettbewerb nicht verdrängt, sondern ein eigenständiges Subsystem der Interessenvermittlung neben freien pluralistischen Einflussverbänden und dem demokratischen Parteienwettbewerb darstellt (Lehmbruch, 1977). Es handle sich daher keineswegs um ein ständisch geschlossenes, wettbewerbsfeindliches System der Selbstermächtigung, wie es ideologisch gepolte Kritiker gerne darstellen.

Die Beteiligung und Einbindung, damit auch interessenpolitische „Zähmung" von Verbänden setzt nach Erkenntnissen der empirischen Korporatismusforschung Autonomie voraus. Anders können Verbände die von ihnen erwartete Systemleistung nicht erfüllen. Dazu gehört die Anerkennung des in ihnen aufgehobenen sozialen und epistemischen Kapitals. Ihr Steuerungsbeitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme beruht auf einem politischen Austauschkalkül, das Gefolgschaft, Effektivität und Stabilität in einem institutionellen Arrangement zwischen konkurrierenden Verbänden und dem Staat sichert (Behrends, 1999, S. 92-99; Lehmbruch, 1988, S. 20; Lehmbruch & Schmitter, 1982). Ob eine Regierung diesem Kalkül folgt, hängt von ideologischen Dispositiven ab: Marktliberale Kräfte geben rein marktwirtschaftlicher Regulierung den Vorzug (Streit, 1988). Kritisch zeigen sich aber auch die Verfechter rein staatlicher Regulierung. Sie sehen intermediäre Verbände als Gefährdung, nicht in erster Linie der Marktwirtschaft, sondern des staatlichen Souveränitäts- und Herrschaftsanspruchs.

Ein verstaatlichtes und politisiertes Gesundheitswesen würde die Gefolgschaft der Leistungserbringer in ihren Verbänden schwächen, und könnte deren Politisierung bis

zur Auflösung des GKV-Systems und seiner Vertretungsmechanismen vorantreiben. Übrig blieben die freien Berufsverbände, die dann als Sonderinteressengruppen von Urologen, Ophthalmologen, Onkologen, Gynäkologen, Otologen, Rhinologen, Pneumologen, Laryngologen etc. als Lobbyisten das politisch-administrative Feld beherrschen. Ob eine solche Pluralisierung der Interessenvermittlung mehr Legitimation erzeugt und der medizinischen Versorgung und Gesundheit dienlich wäre, erscheint zweifelhaft. Was also tun, wenn die Ordnungsformen Markt und Staat ein Akzeptanz- und Steuerungsproblem aufweisen und Verfassungsjuristen dem Verbändekorporatismus ein Legitimationsdefizit nachsagen?

6 Die ursprüngliche Demokratie der Selbstverwaltung

Das „Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter“ von 1883 (RGBl 1883, Nr. 9, S 73-104.) liest sich wie ein Lehrstück in Mitbestimmung und kollektiver Vertragsfreiheit. Ihm zufolge wählt die Generalversammlung der Versicherten die Vorstände der Krankenkasse. Zählt sie 500 und mehr Mitglieder erfolgt die Vorstandswahl durch gewählte Vertreter der Mitgliedschaft. Als Verwaltungsgrundlage ist ein Kassenstatut zu errichten und der Gemeindebehörde – im Fall überörtlicher Kassen der höheren Verwaltungsbehörde – zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn das Statut den Anforderungen des Gesetzes nicht genügt. Im Gesetzgebungsprozess bestanden Nationalliberale und das katholische Zentrum auf der Selbstverwaltung als freiheitliches, gesellschaftliches Gegengewicht zum öffentlich-rechtlichen Zwang in der Sozialversicherung (Stolleis, 2001b, S. 284).

Die freiheitlich-demokratischen Grundsätze der Krankenversicherung von 1883 blieben bis heute erhalten: Sozialwahl, Vertreterversammlung, Selbstverwaltung unter öffentlicher Rechtsaufsicht. Auf die Ärzte und deren Tätigkeit geht das Gesetz nicht ein. Es erwähnt sie nur an einer Stelle in § 46, „die „Abschließung gemeinsamer Verträge mit Ärzten, Apotheken und Krankenhäusern“ betreffend. Die Leistungserbringung überlässt das Gesetz ganz der Übereinkunft mit Vertragsärzten. Es ist insofern nicht nur eine Lektion in Basisdemokratie, sondern auch in kollektiver Vertragsfreiheit. Die Kassenvorstände wurden ausdrücklich ermächtigt, Verträge mit Kassenärzten ohne staatliche Einmischung abzuschließen.

Was ist an dieser ursprünglichen Graswurzeldemokratie auszusetzen? Die gegenwärtige juristische Kritik müsste tatsächlich bereits am Gesetz von 1883 das Fehlen einer direkten Legitimationskette zum parlamentarischen Souverän bemängeln. Wo bleibt die geforderte Berufung der Amtswalter durch das parlamentarisch repräsentierte Volk? Bis auf jüngste Einwände kam in mehr als 100 Jahren niemand auf die Idee, das Gesetz von 1883 könne mit einem Demokratiedefizit behaftet sein (Kluth, 2001, S. 17-18). Erst die Legitimationskettentheorie des Bundesverfassungsgerichts und eine rigide Grundrechtsauslegung nährten eine „Demokratiekritik“, die in der Konsequenz auf ein enger an den Staat gebundenes, weniger selbstverwaltetes Gesundheitssystem hinausliefe.

In der GKV gibt es bis heute die Vertreterversammlung, einen ehrenamtlichen Verwaltungsrat sowie einen hauptamtlichen Vorstand. Der Verwaltungsrat trifft die Grundsatzentscheidungen. Nach wie vor ist er paritätisch mit Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber besetzt, die in Sozialwahlen bestimmt werden. Die ärztliche und stationäre Versorgung basiert auf frei ausgehandelten Verträgen mit den Leis-

tungserbringern. Über den Leistungskatalog der GKV entscheidet der Gemeinsame Bundesausschuss als Spitzengremium der Selbstverwaltung.

Schwächen des Systems sind historisch-politisch erklärbar – als Spätfolge tiefgreifender Konflikte zwischen Ärzten und Krankenkassen und daran anschließende Staatseingriffe. Sie beginnen damit, dass Ärzte ursprünglich nicht beteiligt waren, sondern vereinzelt dem Kassensystem beitraten. Erst im Zeitverlauf entstand die Fronstellung standesbewusster, organisierter Kassenärzte gegenüber in Krankenkassen tonangebenden klassenbewussten Arbeitern. Der aufkommende Konflikt über die Honorierung ärztlicher Leistungen verlief zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokraten, die sich der Gremien der Krankenversicherung bemächtigt hatten, und dem als Kampfverband gegründeten Hartmannbund der Ärzteschaft. Diese Konfrontation war noch in den 1960er Jahren spürbar (Naschold, 1967), hat sich zwischenzeitlich aber zu einem konstruktiven Interessenausgleich entwickelt. Beiden Seiten – Ärzten und Krankenkassen – liegt am Erhalt des selbstverwalteten GKV-Systems; erkennbar daran, dass sie in Reformdebatten gemeinsam gegen eine überbordende Ökonomisierung und Bürokratisierung auftraten. Die Selbstverwaltung ist der Stabilitätsanker einer Gesundheitspolitik, die zwischen Forderungen nach mehr Markt und mehr Staat mäandert (Gerlinger & Urban, 2010; Schroeder & Burau, 2008).

So stellt sich die Frage, ob sich das ursprüngliche Demokratiemodell der Selbstverwaltung wiederbeleben ließe. Die dafür zu überwindenden Hürden sind juristisch, organisatorisch und politisch kulturell bedingt. Neben juristischen Einwänden müssten die bürokratischen Verkrustungen und eine daraus resultierende Beteiligungsapathie der Versicherten überwunden werden. Letztere haben wenig Anreiz, an Sozialwahlen teilzunehmen, die für sie wichtige Entscheidungen angesichts staatlicher Bevormundung nicht erkennbar beeinflussen. Eine Lehre aus der Korporatismusforschung der 1970er Jahre lautet: Korporatistische Konfliktregelung und Selbststeuerung basieren auf politischen Austauschbeziehungen, die nur auf der Basis von Autonomie funktionieren können (Lehmbruch, 1984; Pizzorno, 1978). Ohne Autonomie der Verhandlungspartner mutieren Verhandlungssysteme zu einseitiger Herrschaftsausübung. Ein Hauptmangel besteht daher nicht in zu viel, sondern zu wenig Autonomie einer stark verrechtlichten Selbstverwaltung. Die juristische Kritik der Legitimation von Selbstverwaltung verkennt in eklatanter Fehleinschätzung diesen logisch naheliegenden und empirisch erwiesenen Sachverhalt.

7 Legitimationsgründe einer nicht-majoritären Selbstverwaltung

Körperschaftliche Selbstverwaltung findet sich in vielen Bereichen, wo komplexe Sachverhalte, spezialisiertes Expertenwissen und eine starke Entwicklungsdynamik von Wissenschaft und Technik vorliegen. Dies betrifft neben dem Gesundheitssektor insbesondere die Technikregulierung. Sie war historisch „zu keiner Zeit überwiegend oder gar ausschließlich durch formale Rechtsetzung und bürokratischen Regelvollzug bestimmt (…) Das Recht kann und konnte nicht mithalten, wo Märkte, Wissenschaft und Technik täglich neue Probleme und Lösungen hervorbringen“ (Czada, Lütz & Mette, 2003, S. 14). Im Unterschied zu Industrienormen, zum Kammer- und Innungswesen, zur dualen Berufsbildung und technischen Sicherheitsregulierung wird in der GKV-Selbstverwaltung

eine Besonderheit hervorgehoben und als Legitimationsproblem ausgeflaggt: Es sind die Folgewirkungen von G-BA-Beschlüssen für die Gesundheit von Patienten, die von einigen Verfassungsjuristen als Grundrechtseingriff bewertet werden. Sie übersehen, dass autonome Expertengremien, Kommissionen, Agenturen und Instanzen der Sicherheitsregulierung weltweit über Fragen von Leben und Tod entscheiden, ohne dass darin gravierende Demokratiedefizite erkannt würden. Die technische Sicherheitsregulierung, Chemikalienregulierung, Arzneimittelregulierung, Atomaufsicht betreffen den Umgang mit Lebens- und Gesundheitsrisiken in nicht geringerem Maße als Entscheidungen des G-BA. Diese „privaten Regierungen" (Brennecke, 1996; Voelzkow, 1996) sind auf Risikominimierung programmiert. Daraus folgt ein restriktives Vorgehen bei der Zulassung neuer, noch unerprobter, in ihren Wirkungsweisen unerforschter, möglicherweise gefährlicher Güter, Prozesse oder Behandlungsmethoden. Forderungen von Schwerstkranken, diesen restriktiven Umgang in der Hoffnung auf Heilung aufzuweichen, verkehren den Grundsatz der Gefahrenvorsorge ins Gegenteil.

Angesichts juristischer Debatten im Gefolge des Nikolaus-Urteils stellt sich generell die Frage: Was ist ein allein dem Staat zustehender intensiver Grundrechtseingriff und welche Schutzgüter stehen dabei in Frage? Die Meinungsfreiheit gehört offenbar nicht dazu. Denn neuerdings sollen und dürfen Privatunternehmen wie Facebook, Twitter, Instagram, Google etc. Personen durch die Sperrung ihrer Social-Media-Accounts von diesem Grundrecht ausschließen. Das 2017 in Kraft getretene „Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken", kurz Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) gibt ihnen das Recht dazu, obwohl sie, anders als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften, nur durch Marktmacht und in keinster Weise demokratisch legitimiert sind.

Die demokratische Rechtfertigung der Vielgestalt funktionaler Selbst- und Fremdverwaltung stellt die Rechtsprechung vor ein Dilemma. Eine staatliche Fachaufsicht über alle nichtstaatlichen Verbandsakteure, die gesamtgesellschaftlich relevante Normen bestimmen und umsetzen, würde Grundprinzipien der pluralistischen Demokratie ins Wanken bringen und auf eine Lähmung der Selbststeuerungsfähigkeit sozialer Subsysteme hinauslaufen (Czada, 2020). Das Risiko, damit eine Governance-Revolution auszulösen, drängt das BVerfG, von seiner Legitimationskettentheorie abzurücken. Deren Leitlinie, wonach jeder Verwaltungsakt auf den Willen des Souveräns zurück verfolgbar sein muss, hat das Gericht mit der Konstruktion variierender Legitimationsniveaus für unterschiedlich intensive Grundrechtseingriffe bereits aufgegeben.

Wer die Demokratiequalität der Selbstverwaltung auf der Basis empirischer Demokratietheorien (Lijphart, 2012), pluralismustheoretischer Überlegungen (Czada, 2020) und nicht-majoritärer Demokratiemodelle (Lehmbruch, 2003) sowie neuerer Governance-Theorien (Benz, Lütz, Schimank & Simonis, 2007) beurteilt, sieht weniger das Problem imaginärer Legitimationsketten als ein durch *Checks und Balances* gekennzeichnetes institutionelles Kontroll- und Abstützungsgefüge, in dem das öffentliche Interesse an höchstmöglichen Standards bzw. Regulierungsnormen durch sachverständigen Interessenausgleich zur Geltung kommt. Rechtfertigung gründet hier wesentlich auf staatlich garantierten Verfahrensgrundsätzen und Output-Legitimität in einem klar begrenzten Aufgabenbereich. Nicht-majoritäre Regierungsformen finden sich in Zentralbanken, Verfassungsgerichten, im Kammerwesen oder autonomen Selbstverwaltungskörperschaften wie Universitäten, Kommunen oder Krankenkassen. Sie genießen in der Bevölkerung zumeist höheres Ansehen als Regierungen, Staatsverwal-

tungen, Parteien und Parlamente.[9] Ihre Anerkennung beruht nicht auf Legitimationsketten, wie sie gedanklich früh-neuzeitlichen Souveränitätsideen eines Thomas Hobbes oder Jean Bodin entspringen. Sie entsteht aus funktionaler und territorialer Machtteilung, Interorgankontrolle[10], und dem pluralistischen Meinungs- und Kräfteausgleich zwischen autonomen Gruppen der Organisationsgesellschaft, kurz aus dem, was die Pluralismustheorie als „Intelligenz der Demokratie" (Lindblom, 1965) beschrieb. Das aus Sicht eines monistischen Legitimationskonzepts der GKV-Selbstverwaltung zugeschriebene Demokratiedefizit erscheint vor diesem Hintergrund vor allem als Autonomiedefizit, das einer stärkeren Beteiligung der Versicherten als maßgeblich Betroffenen entgegensteht. Der Versuch, Selbstverwaltungsorgane immer stärker an den Staat zu binden, stärkt nicht die Demokratie. Er führt dazu, dass Verbände der Organisationsgesellschaft die von ihnen erwartete Systemleistung einer evidenzbasierten kompromissförmigen Konfliktregelung nicht mehr adäquat erfüllen können.

Anmerkungen

* Der Artikel entstand im Kontext eines Forschungsprojektes der Kassenärztlichen und der Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigung zur Entwicklung, Struktur, sozialen Einbettung, Funktionsweise und Legitimationsgrundlage der funktionalen Selbstverwaltung im Gesundheitswesen. Drei anonymen Publikationsgutachten und den Herausgebern des dms-Sonderheftes verdanke ich hilfreiche Überarbeitungshinweise, ebenso den Beteiligten der Tagung „Organisierte Interessen und Recht, organisierte Interessen im Recht" des AK Organisierte Interessen in Kooperation mit der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft in der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) am 28. und 29. November 2019 an der Ruhr-Universität Bochum. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird die männliche Sprachform verwendet, die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

1 Eine Datenbank aller Fälle findet sich auf der Seite des Instituts für Sozial- und Gesundheitsrecht der Ruhr-Univesität Bochum: https://www.nikolaus-beschluss.de/pages/nikolaus-beschluss

2 Eine Übersicht der den G-BA betreffenden Gesetze seit 2004 bietet: https://www.g-ba.de/downloads/17-98-3398/2020-06-11_Zeitleiste.pdf

3 Johannes Althusius ([1603], 1995) entwickelte die ältesten Denkansätze zum Konzept territorialer und funktionaler Machtteilung. Sie waren gegen zeitgenössische Souveranitätsideen gerichtet und erfahren in aktuellen Beiträgen zum Begriff „Verhandlungsdemokratie" neue Aufmerksamkeit (Czada, 2000; 2020, Benz 2020).

4 Michael Stolleis (2001b, S. 284 f.) betont, dass die Selbstverwaltung der Sozialversicherung in den 1880er Jahren als freiheitliches, gesellschaftliches Gegengewicht zu Parlament und Regierung konzipiert wurde und bestätigt damit deren ursprünglich gegenmajoritäre Stoßrichtung.

5 Das Bundesverfassungsgericht hat die korporativen Autonomierechte von Kirchen- und Religionsgemeinschaften, der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen, von Tarifverbänden im kollektiven Arbeitsrecht, politischen Parteien, Naturschutz und Umweltverbänden bislang höchst unterschiedlich ausgelegt, wobei die Autonomieansprüche von Kirchen- und Religionsgemeinschaften durchwegs am meisten geschont wurden (Gawron, 2018).

6 Letztlich hängt die Bewertung der Eigentumsrechte von Versicherten davon ab, wie weit ihr Leistungsbezug auf eigenen Beiträgen oder auf staatlicher Gewährleistung beruht (vgl. BVerfGE 2, 380 [399 ff.]. Wenn der Staat als Gewährleistungsstaat in das Sozialversicherungseigentum eingreift – etwa durch großzügige Gewährung von Gesundheitsleistungen zu Lasten von Beitragszahlern - stellt sich die Frage nach deren Grundrechtsschutz gemäß Art. 14 GG umso mehr, wenn Leistungen nicht sachlich-medizinisch gerechtfertigt sind, sondern als (opportunistisches) Resultat des demokratischen Parteienwettbewerbs im Sinne der Theorie politischer Wahlzyklen als Wahlgeschenke gewährt werden (Frey, 1976; Köhler, 2018; Markwardt, 2009; Müller & Louwerse, 2018; Potrafke, 2012; Schmidt, 1983).

7 Rousseaus Demokratiekonzept betont die Unterordnung des Sozialen unter eine einheitliche Staatsform. Hier kommt erstmals in der politischen Ideengeschichte eine monistisch-totalitäre Gesellschaftstheorie zum Vorschein, während Machiavelli, Hegel, Nietzsche und sogar Hobbes in ihren

jeweiligen Theorien die Struktur der nichtpolitischen Gesellschaft weitgehend intakt ließen (Nisbet, 1943, p. 94).

8 Selbst die sich als „einzige unabhängige Patientenschutzorganisation für schwerstpflegebedürftige, schwerstkranke und sterbende Menschen“ (https://www.stiftung-patientenschutz.de/stiftung) bezeichnende „Deutsche Stiftung Patientenschutz“ erwies sich als industrienah aufgestellt. „Der Spiegel“ nannte sie eine „Bodentruppe der Industrie“ basierend auf Geldzuwendungen und personellen Verflechtungen etwa mit dem Pharmaunternehmen Grünenthal und der Rhön-Klinikum AG. In den Leitungsgremien finden sich keine Patienten oder Angehörige. Allein 2013 erhielten „Patientverbände“ 5,6 Mio. Euro von Pharmaunternehmen (Grill, 2014, S. 68 f.).

9 Dies mag daran liegen, dass nicht-majoritäre Institutionen als Funktions- und Leistungsträger auf der Output-Seite des politischen Systems stehen, unmittelbar erfahrbare Leitungen erbringen und kaum öffentlichen Debatten und dem Parteienstreit ausgesetzt sind (Gräf & Jagodzinski, 1998). Die Parteien, der Bundestag und die Bundesregierung geniessen seit Jahrzehnten geringeres Institutionenvertrauen als die Krankenversicherung, das Bundesverfassungsgericht, Hochschulen und Universitäten, Öffentlich-Rechtliche Medien und neuerdings Verbraucherzentralen.

10 Das Governance-Konzept folgt dieser Vorstellung, indem es die Aufmerksamkeit von der Regierung auf das Regieren lenkt. Der Governancebegriff umfasst vielfältige Regierunsakteure auf unterschiedlichen Ebenen – lokal, regional, national, supranational - und Prozesse, in denen verschiedende relativ autonome korporative Akteure gemeinsam kollektive Probleme lösen und Regierungsmacht ausüben.

Literatur

Allen, Danielle S. (2020). *Politische Gleichheit*. Frankfurter Adorno-Vorlesungen. Berlin: Suhrkamp.

Althusius, Johannes ([1603] 1995). *Politica. Politics Methodically Set Forth and lllustrated with Sacred and Profane Examples* (abridged translation of the 3d ed. of 1614), hrsg. und übersetzt von Frederick S. Carney, Indianapolis: Liberty Fund.

Behrends, Sylke (1999). *Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.

Benz, Arthur (2020). Föderale Demokratie: Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie. Baden-Baden: Nomos.

Benz, Arthur, Lütz, Susanne, Schimank, Uwe & Simonis, Georg (Hrsg.). (2007). *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag.

Beveridge, William H. (1943). *Der Beveridgeplan: Sozialversicherung und verwandte Leistungen.* Bericht, dem Britischen Parlament überreicht im November 1942. Zürich: Europa Verl.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1976). Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie: Ein Beitrag zum Problem der „Regierbarkeit“. *Der Staat, 15* (4), 457-483.

Breger, Marshall J. & Edles, Gary J. (2000). Established by practice: the theory and operation of independent federal agencies. *Admin. L. Rev., 52*, 1112-1294.

Brennecke, Volker M. (1996). *Normsetzung durch private Verbände: Zur Verschränkung von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung im Umweltschutz*. Düsseldorf: Werner.

Cancik, Pascale (Hrsg.) (2015). *Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie*. Göttingen: V & R Univ.-Verl. Osnabrück

Custos, Dominique (2006). The Rulemaking Power of Independent Regulatory Agencies. *The American Journal of Comparative Law, 54* (suppl 1), 615-639.

Czada, Roland (2000). Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. In Everhard Holtmann & Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie: Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (S. 23-49). Wiesbaden: VS Verlag.

Czada, Roland (2014). Informalität und Öffentlichkeit in politischen Aushandlungsprozessen. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 8* (S1), 115-139.

Czada, Roland (2018). Korporatismus. In *Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*. Bd.3, 8. Aufl. (S. 269-271). Freiburg: Herder. Verfügbar unter: http://bit.ly/Korporatismus [1. Sept. 2020].

Czada, Roland (2020). Pluralism. In Dirk Berg-Schlosser, Bertrand Badie & Leonardo Morlino (Eds.), *The SAGE Handbook of Political Science* (pp. 567-583). Beverly Hills, CA: SAGE Publications. Verfügbar unter: https://www.politik.uos.de/download/pluralism.pdf [1. Sept. 2020].

Czada, Roland, Lütz, Susanne & Mette, Stefan (2003). *Regulative Politik*. Wiesbaden: VS Verlag.

Döhler, Marian (2007). Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In Werner Jann & Marian Döhler (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa* (S. 12-47). Wiesbaden: VS Verlag.

Frey, Bruno S. (1976). Theorie und Empirie Politischer Konjunkturzyklen. *Zeitschrift für Nationalökonomie, 36* (1), 95-120.

Gassner, Ulrich M. & Holzner, Thomas (2017). *Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Legitimation des G-BA: Endbericht*. Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Berlin.

Gawron, Thomas (2018). *Bundesverfassungsgericht und organisierte Interessen: Konstellationen von Mobilisierung, Entscheidung und Implementation*. Frankfurt am Main: Verlag für Verwaltungswissenschaft.

Gerlinger, Thomas (2009). Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik. In Britta Rehder, Thomas von Winter & Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung* (S. 33-51). Wiesbaden: VS Verlag.

Gerlinger, Thomas & Urban, Hans-Jürgen (2010). Auf dem Weg zum Systemwechsel: Gesundheitspolitik schwarz-gelb. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 55-63.

Gräf, Lorenz & Jagodzinski, Wolfgang (1998). Wer vertraut welcher Institution: Sozialstrukturell und politisch bedingte Unterschiede im Institutionenvertrauen. In: Michael Braun & Peter P. Mohler (Hrsg.), *Blickpunkt Gesellschaft 4* (S. 283-312). Wiesbaden: VS Verlag.

Grande, Edgar & Eberlein, Burkard (2000). Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. In Roland Czada & Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Von der Bonner zur Berliner Republik: 10 Jahre Deutsche Einheit. Leviathan-SH 19* (S. 631-650). Wiesbaden: VS Verlag.

Grill, Markus (2014, 26. Mai). Bodentruppe der Industrie. *Der Spiegel*. Verfügbar unter: https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-127194939.html.

Hase, Friedhelm (2017). *Die Rechtsetzung des Gemeinsamen Bundesausschusses im System des Leistungserbringungsrechts der gesetzlichen Krankenversicherung: Normbildung durch die Selbstverwaltung bei extremer Dynamik des gesundheitlichen Versorgungsgeschehens: Gutachten im Auftrag des Gemeinsamen Bundesausschusses*. Bremen.

Hoffmann-Riem, Wolfgang (1994). Stadien des Rundfunk-Richterrechts. In Otfried Jarren (Hrsg.), Medienwandel – Gesellschaftswandel? (S. 17-33). Berlin: Vistas.

Höpner, Martin (2010). *Warum betreibt der Europäische Gerichtshof Rechtsfortbildung? Die Politisierungshypothese*. (MPIfG working paper). Köln.

Huster, Stefan (2017). Ein Gericht rudert zurück: „Nikolaus" ohne Haus. *VerfBlog,* 2017/5/14, https://verfassungsblog.de/ein-gericht-rudert-zurueck-nikolaus-ohne-haus.

Jann, Werner & Döhler, Marian (Hrsg.) (2007). *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden: VS Verlag.

Kingreen, Thorsten (2017). *Optionen zur Stärkung der demokratischen Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung*. Rechtsgutachten für das Bundesministerium für Gesundheit. Berlin.

Kingreen, Thorsten (2018, November). *Mehr Staat wagen! Die Aufsicht über den Gemeinsamen Bundesausschuss.* Vortrag beim Symposium zum 80. Geburtstag von Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp am 23.11.2018, Bochum.

Klenk, Tanja (2006). Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit?: Szenarien zur Zukunft der sozialen Selbstverwaltung. *Zeitschrift für Sozialreform, 52* (2), 273-291.

Kluth, Winfried (2001). Demokratische Legitimation in der funktionalen Selbstverwaltung – Grundzüge und Grundprobleme. In Friedrich E. Schnapp (Hrsg.), *Bochumer Schriften zum Sozialrecht: Vol. 8. Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip – am Beispiel der Sozialversicherung* (S. 17-42). Frankfurt am Main: Lang.

Kluth, Winfried (2015). *Rechtsgutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung des Gemeinsamen Bundesausschusses (GBA) nach § 91 SGB V*. Erstellt im Auftrag des Gemeinsamen Bundesausschusses. Berlin u. Halle (Saale).

Kluth, Winfried (2017). *Rechtsgutachten: Verfassungsrechtliche Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses*.: Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Berlin.

Köhler, Andreas (2018). *Vote-Seeking in der deutschen Gesundheitspolitik: Der Einfluss von bevorstehenden Wahlen in Bund und Ländern auf Reforminitiativen*. Wiesbaden: VS Verlag.

Lehmbruch, Gerhard (1977). Liberal Corporatism and Party Government. *Comparative Political Studies, 10* (1), 91-126.

Lehmbruch, Gerhard (1984). Concertation and the structure of corporatist networks. In John H. Goldthorpe (Ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism* (pp. 60-80). Oxford: Clarendon Pr.

Lehmbruch, Gerhard (1988). Der Neokorporatismus der Bundesrepublik im internationalen Vergleich und die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen". In Gerard Gäfgen (Hrsg.), *Neokorporatismus und Gesundheitswesen* (S. 11-32). Baden-Baden: Nomos.

Lehmbruch, Gerhard (2003). Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In Gerhard Lehmbruch (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie* (S. 154-176). Wiesbaden: VS Verlag.

Lehmbruch, Gerhard & Schmitter, Philippe C. (Eds.) (1982). *Patterns of corporatist policy-making*. London: Sage.

Lijphart, Arend (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press.

Lindblom, Charles E. (1965). *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press.

Luhmann, Niklas (1999). *Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie.* Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Markwardt, Gunther (Hrsg.) (2009). *Wahlen und Konjunkturzyklen*. Wiesbaden: Gabler Verlag.

Möllers, Christoph (2011). *Staat als Argument*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Möllers, Christoph (2015). Zum Demokratieverständnis des Bundesverfassungsgerichts. In P. Cancik (Hrsg.), *Demokratie und Selbstverwaltung – Selbstverwaltung in der Demokratie* (S. 27-38). Göttingen: V & R Univ.-Verl. Osnabrück.

Müller, Stefan & Louwerse, Tom (2018). The electoral cycle effect in parliamentary democracies. *Political Science Research and Methods, 53*, 1-8.

Naschold, Frieder (1967). *Kassenärzte und Krankenversicherungsreform: Zu einer Theorie der Statuspolitik*. Freiburg im Breisgau: Rombach.

Nisbet, Robert A. (1943). Rousseau and Totalitarianism. *The Journal of Politics, 5* (2), 93-114.

Offe, Claus (1981). The Attribution of Public Status to Interest Groups. Observations on the West German Case'. In Suzanne Berger (Ed.), *Organizing Interests in Western Europe* (pp. 123-158). Cambridge: CUP.

Petersen, Niels (2008). *Demokratie und Grundgesetz – Veränderungen des Demokratieprinzips in Art. 20 Abs. 2 GG angesichts der Herausforderungen moderner Staatlichkeit*. Bonn: Max Planck Institute for Research on Collective Goods.

Pizzorno, Alessandro (1978). Political exchange and collective identity in industrial conflict. The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968. In Colin Crouch & Alessandro Pizzorno (Eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968* (pp. 277-298). London: Palgrave Macmillan.

Potrafke, Niklas (2012). Is German domestic social policy politically controversial? *Public Choice, 153* (3-4), 393-418.

Rehder, Britta (2011). *Rechtsprechung als Politik: Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland*. Frankfurt am Main: Campus.

Reichenbachs, Mauricio & Nullmeier, Frank (2016). Korporatismus und Demokratie. In Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzi & Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie* (S. 79-102). Wiesbaden: VS-Verlag.

Saladin, Peter (1984). *Verantwortung als Staatsprinzip: ein neuer Schlüssel zur Lehre vom modernen Rechtsstaat*. Bern: P. Haupt.

Saladin, Peter (1995). *Wozu noch Staaten?: Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt*. Bern: Stämpfli.

Schäfer, Armin (2006). Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation. *Integration*, 187-200.

Scharpf, Fritz W. (1972). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Univ.-Verl.
Schliesky, Utz (2004). *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem.* Tübingen: Siebeck.
Schmidt, Manfred G. (1983). Politische Konjunkturzyklen und Wahlen. In Max Kaase & Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *Wahlen und politisches System: Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980* (S. 174-197). Wiesbaden: VS Verlag.
Schmidt, Manfred G. (2005). *Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich* (3., Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.
Schmitter, Philippe C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of Politics, 36* (1), 85-131.
Schroeder, Wolfgang (2009). Soziale Selbstverwaltung: Von der klassischen Beteiligungs- zur professionalisierten Effizienzinstitution? In Wolfgang Schroeder & Robert Paquet (Hrsg.), *Gesundheitsreform 2007: Nach der Reform ist vor der Reform* (S. 188-197). Wiesbaden: VS Verlag.
Schroeder, Wolfgang & Burau, Benjamin E. (2008). *Zur Reform der sozialen Selbstverwaltung in der Gesetzlichen Krankenversicherung: Kasseler Konzept*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
Schroeder, Wolfgang & von Winter, Thomas (2019). Korporatismus im deutschen Gesundheitssystem: Voraussetzungen, Bedingungen und Entwicklungen. *Sozialer Fortschritt, 68*, 477-496
Schuppert, Gunnar F. (1981). *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten: Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*. Göttingen: Schwartz.
Simon, Sven (2016). *Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im europäischen Integrationsprozess.* Tübingen: Mohr Siebeck.
Sodan, Helge & Hadank, Bernhard (2017). *Zur demokratischen Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses: Eine verfassungs- und sozialrechtliche Studie*. Berlin: Deutsches Institut für Gesundheitsrecht.
Stolleis, Michael (2001a). Historische Grundlagen: Sozialpolitik in Deutschland bis 1945. In Udo Wengst & Hans G. Hockerts (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* (S. 199-332). Baden-Baden: Nomos.
Stolleis, Michael (2001b). *Konstitution und Intervention: Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
Streit, Manfred E. (1988). The mirage of neo-corporatism. *Kyklos, 41*, 603-624.
Tschentscher, Axel (2006). *Demokratische Legitimation der dritten Gewalt*. Tübingen: Mohr-Siebeck.
Voelzkow, Helmut (1996). *Private Regierungen in der Techniksteuerung: Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt/Main: Campus.
Voßkuhle, Andreas & Sydow, Gernot (2002). Die demokratische Legitimation des Richters. *Juristen-Zeitung*, 673-682.
Wannagat, Georg (Hrsg.) (1984). *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*. Köln, München: Heymann.
Woratschka, Rainer & Trappe, Thomas (2019, 4. November). Gesundheitsexperte Josef Hecken: „Jens Spahn hat schon viele Störfeuer entfacht". *Der Tagesspiegel*. Verfügbar unter: https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/gesundheitsexperte-josef-hecken-jens-spahn-hat-schon-viele-stoerfeuer-entfacht/25184924.html.
Ziekow, Jan, Debus, Alfred & Musch, Elisabeth (2013). *Bewährung und Fortentwicklung des Informationsfreiheitsrechts*. Baden-Baden: Nomos.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Roland Czada, Universität Osnabrück, Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung, Seminarstrasse 33, 49069 Osnabrück,
E-Mail: roland.czada@uni-osnabrueck.de.

Sandra Eckert

Wirtschaftliche Akteure im Recht? Die strategische Nutzung von Selbstregulierung und Prozessführung durch Europäische Wirtschaftsverbände*

Zusammenfassung
Dieser Beitrag widmet sich der Frage, wie Wirtschaftsakteure den Zyklus der Rechtsetzung auf europäischer Ebene zu beeinflussen suchen. Untersucht wird insbesondere, warum europäische Wirtschaftsverbände in drei Sektoren (Kunststoffindustrie, Haushaltsgerätehersteller, Elektronikbranche) Selbstregulierung und Prozessführung in unterschiedlicher Weise nutzen. Konzeptuell schlägt die vergleichende Fallstudie eine Brücke zur Governanceforschung sowie der Literatur zur Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ). So ergänzt die Perspektive auf sowohl konflikthafte wie auch kooperative Strukturen die Diskussion um den sogenannten Schatten der Hierarchie in der Governanceforschung. Mit Bezug auf die in der IPÖ etablierten Kategorien zur Analyse wirtschaftlicher Macht weist der Befund darauf hin, dass der Blick auf instrumentelle Macht, also die direkte Einflussnahme auf Gesetzgebung, zwingend ergänzt werden muss um eine systematische Erfassung struktureller Macht. Diesbezüglich zeigt die Untersuchung, dass Wirtschaftsverbände gerade außerhalb der legislativen Arena vielfältige regulative Strategien mobilisieren, die darauf abzielen, Regelsetzung mitzugestalten, zu substituieren, zu verhindern, zu blockieren oder rückgängig zu machen.

Schlagworte: Europäische Union, Governance, Internationale Politische Ökonomie, Recht, Wirtschaftsverbände

Abstract
*Are business actors right a lot? On the strategic use of self-regulation and litigation by European business associations**
This contribution asks how business actors seek to exert influence throughout the cycle of lawmaking at the European level. More specifically, the paper examines how business associations in three sectors (plastics industry, producers of home appliances, electronics industry) use self-regulation and litigation to a varying extent. Conceptually the comparative case study bridges governance research and the literature on International Political Economy (IPE). Taking into account both conflictual and cooperative settings between public and private actors adds to the discussion on the so-called shadow of hierarchy in governance research. With respect to IPE categories on business power the findings show that we need to go beyond analysing instrumental power, that is direct business influence on legislation, in order to systematically take into account structural power. The case study shows that business associations mobilise diverse regulatory strategies with the objective to shape, substitute, prevent, block or revoke regulation.

Keywords: business associations, European Union, governance, International Political Economy, law

Einleitung

Im Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) erscheint das Recht als Instrument zur Durchsetzung von Interessen als besonders vielversprechend. Zunächst einmal sind die Regeln der Wirtschaftsordnung und Marktschaffung primärrechtlich verankert – ein Umstand, der auch als „Über-konstitutionalisierung" (Grimm, 1995; Schmidt, 2018) thematisiert wird. Weiterhin ist der sogenannte Europäische Regulative Staat (Majone, 1994) sowohl im Bereich des Sekundär- sowie auch des Tertiärrechts durch eine hohe Regelungsdichte und Formalisierung gekennzeichnet. Die Regelspezifizierung außerhalb der legislativen Arena bietet dabei gerade für Wirtschaftsakteure vielfältige Zugangswege. Darüber hinaus unterstützt die europäische Ebene als neue Form der Governance auch Mechanismen der Selbstregulierung und die Prozessführung wird neben etablierten Einflusskanälen hinaus als interessante Möglichkeit der Einflussnahme auf europäische Regelsetzung beurteilt (Bouwen & McCown, 2007). In der Tat wurde der Trend zum sogenannten „adversarial legalism" (Kagan & Axelrad, 2000; Kelemen, 2011) in der Literatur bereits vor einer Dekade auch für den Kontext des politischen Prozesses in der EU diskutiert.

In Anbetracht dieser vielfältigen Zugangsmöglichkeiten widmet sich dieser Beitrag der Frage, wie Wirtschaftsakteure den Prozess der Regelsetzung zu beeinflussen suchen. Hierbei wird über den sichtbaren und in der Interessengruppenliteratur viel beachteten Bereich der Rechtsetzung in der legislativen Arena (Sekundärrecht) hinaus vor allem die Gestaltung des europäischen Tertiärrechts berücksichtigt. Von besonderem Interesse ist dabei der Stellenwert von Selbstregulierung und Prozessführung als Alternative oder Ergänzung zur Mitgestaltung von Regelsetzung durch öffentliche Akteure: *Wie nutzen Wirtschaftsakteure Selbstregulierung und Prozessführung zur Durchsetzung ihrer regulativen Präferenzen*?

Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage beleuchtet der Beitrag die Aktivitäten europäischer Wirtschaftsverbände in drei Sektoren und Regelungsbereichen, die stark tertiärrechtlich geprägt sind. Konzeptuell nimmt der Beitrag eine Governanceperspektive ein, und erweitert diese um Ansätze der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) zur strukturellen Macht von Unternehmen. Die in diesem Sonderband untersuchte Thematik der Relevanz des Rechts zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen wird somit in zweierlei Hinsicht adressiert: Zum einen mit Blick auf die europäische Dimension, zum anderen mit Blick auf den weniger häufig betrachteten Bereich des Tertiärrechts sowie der Selbstregulierung. Die Gliederung gestaltet sich wie folgt. Zunächst wird theoriegeleitet ein Analyserahmen entwickelt. Im zweiten Schritt erfolgt die Untersuchung regulativer Strategien, und abschließend die vergleichende Diskussion der Befunde.

1 Strukturelle Macht – eine Governanceperspektive

Neben dem Gesetzgeber spielen in vielen Politikbereichen die Adressaten dieser Regelsetzung, also Wirtschaftsakteure, eine aktiv gestaltende Rolle. Um diese Rolle hinreichend zu beleuchten, schlägt der Beitrag eine Brücke zwischen der Literatur zur Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) und der Governanceforschung. Die Diskussion zur Macht von Wirtschaftsakteuren in der IPÖ eröffnet eine Blickrichtung, die

private Governance nicht primär durch die von öffentlichen Akteuren gesetzten Anreize prädeterminiert sieht. Umgekehrt liefert die Governanceliteratur das Instrumentarium, um das jeweils relevante Regelungsumfeld sowie die Steuerungskapazität im politischen Raum systematisch zu erfassen.

1.1 Strukturelle Macht

Macht ist ein zentraler Begriff in der IPÖ. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Institutionen die Kapazität einiger Akteure, Macht über andere auszuüben, verstärken (Cutler, Haufler & Porter, 1999, p. 337). Zur Analyse der Macht von Unternehmen im politischen Prozess hat Doris Fuchs eine viel beachtete Typologisierung zur Unterscheidung von instrumenteller, struktureller und diskursiver Macht entwickelt (2007). Die direkte Einflussnahme auf politische Akteure (instrumentelle Macht) erfolgt durch Lobbying oder Parteienfinanzierung, während Wirtschaftsakteure über ihren Diskurs Legitimität zu generieren suchen (diskursive Macht, Fuchs, 2007, pp. 144-146). Von besonderem Interesse für diesen Beitrag ist allerdings die strukturelle Macht von Wirtschaftsakteuren. Diese manifestiert sich nach dem Verständnis von Fuchs unter anderem darin, dass Unternehmen einen konkreten Output im Regelsetzungsprozess produzieren, etwa in Form von Standards oder freiwilligen Vereinbarungen (Fuchs, 2007, p. 66). Dabei ist Expertise eine zentrale Machtressource (Cutler, Haufler & Porter, 1999, p. 4; Green, 2014, p. 7). Das Einflusspotenzial von Expertise und Wissen wurde in der Policyliteratur vielfach diskutiert (Fischer, 1990; Radaelli, 1995; Schrefler, 2013). Wirtschaftsakteure verfügen regelmäßig über mehr Expertise und spezialisiertes Wissen als politische Entscheidungsträger, und ihre Partizipation im Prozess der Regelspezifizierung ist in vielen Bereichen unerlässlich. Hieraus ergibt sich die Gefahr der Vereinnahmung derjenigen, die Regeln setzen, durch die eigentlichen Adressaten von Regulierung – ein Problem, das in der Regulierungsliteratur weithin diskutiert wurde (Croley, 2011; Stigler, 1971). Gleichzeitig sind Expertise und Wissen nicht statisch, und Informationsasymmetrien zwar oft strukturell verankert, aber nicht unüberwindbar. Von zentraler Bedeutung ist etwa, dass im politischen Prozess ausreichend Gegenexpertise (Fischer, 1990, p. 28) erzeugt wird, um derartige Ungleichgewichte zumindest partiell zu beheben. Der Expertenstatus ist somit Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

Durch die Schwerpunktsetzung auf strukturelle Macht grenzt sich der Beitrag ab von der umfassenden Literatur zur Rolle von Interessengruppen insbesondere im Bereich der Europapolitik. Diese hat den Zugang zu politischen Einflussträgern sowie den Erfolg von Interessengruppen intensiv erforscht (Beyers, Eising & Maloney, 2008; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019; Eising, 2016; Eising, Rasch & Rozbicka, 2017; Klüver, 2012). Im Gegensatz zur Interessengruppenliteratur, die Aspekte der instrumentellen Macht in der legislativen Arena in den Fokus stellt, untersucht dieser Beitrag die strukturelle Macht von Unternehmen vor allem außerhalb der legislativen Arena. Es geht also nicht um den Zugang zu oder den Einfluss auf die legislative Arena, sondern um die Frage, wie Wirtschaftsakteure ihre strukturelle Macht in Form von Selbstregulierung oder Prozessführung nutzen. Während Fuchs den Modus der Selbstregulierung, etwa durch Standards oder freiwillige Vereinbarungen, explizit als Resultat struktureller Macht diskutiert, steht der Modus der Prozessführung nicht im Zentrum ihrer Analyse. Aber auch in der Prozessführung verfügen gerade Wirtschaftsakteure über die

nötigen finanziellen und personellen Ressourcen, um die hierfür nötige Expertise zu generieren. Als „business tool“ (Forcier, 1994, p. 140) zielt Prozessführung in erster Linie darauf ab, Regelsetzung rückgängig zu machen. Darüber hinaus wird Prozessführung dazu genutzt werden, Zeit zu gewinnen (Forcier, 1994, p. 164), Drohszenarien aufzubauen (Kagan, 2001, p. 225) und künftige Regelsetzung substanziell zu beeinflussen (Morriss, Yandle & Dorchak, 2009, p. 48). Mit Bezug auf die Frage, zu welchem Zeitpunkt im regulativen Prozess und unter welchen Bedingungen Wirtschaftsakteure Selbstregulierung und Prozessführung nutzen, gibt die Governanceperspektive Aufschluss. Hierzu werden in den folgenden Abschnitten theoriegeleitet Erwartungen formuliert.

1.2 Private und öffentliche Akteure in der Governanceliteratur

Im Gegensatz zu den diskutierten Ansätzen in der IPÖ, die den Begriff der Macht ins Zentrum der Analyse stellen, sind in der Governanceliteratur effizienzbasierte Ansätze (Cutler, Haufler & Porter, 1999, pp. 337, 344-348) weit verbreitet. Insbesondere rationalistisch-institutionalistisch geprägte Strömungen wie etwa die Transaktionskostenökonomie oder die neue Institutionenökonomie verfolgen diesen Ansatz (Brousseau & Fares, 2000; North, 1990; Williamson, 1975, 1996). Aus dieser Perspektive haben Institutionen – eben auch in der Form einer Einbindung von Privatakteuren – vorrangig die Funktion inne, Transaktionskosten zu reduzieren und den Informationsfluss zu erleichtern. Die politikwissenschaftliche Governanceliteratur hat sich eingehend mit der Rolle von Steuerungsadressaten befasst, zumal wenn sie – einem weiten Begriffsverständnis folgend – das ganze Kontinuum zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure zu erfassen sucht (Mayntz, 2005). Besondere Aufmerksamkeit wurde dabei der Interaktion von öffentlich-hierarchischer und privater Governance gewidmet. Zu einem richtiggehend populären Begriff entwickelte sich dabei die Metapher „Schatten der Hierarchie“, die zum ersten Mal von Fritz Scharpf verwendet wurde (Scharpf, 1993). Die Grundannahme besteht darin, dass die bloße Möglichkeit einer hierarchischen Intervention die Anreizstrukturen beeinflusst und private Akteure dazu veranlassen kann, Regeln zu befolgen oder selbst regelsetzend tätig zu werden. In der Literatur zur Selbstregulierung wird diese Möglichkeit konkreter als regulatorische oder legislative Bedrohung (Erfle, McMillan & Grofman, 1990; Halfteck, 2006) diskutiert. Selbstregulierungsmechanismen werden insofern als Tauschgeschäft zwischen den beteiligten Firmen und den politischen Akteuren gesehen: Die Wirtschaft geht eine freiwillige Verpflichtung ein, während der Gesetzgeber von einer verbindlichen Regelung absieht. Der Hauptanreizmechanismus für Wirtschaftsakteure geht dabei von der politischen Arena aus, was in der Metapher des Schattens der Hierarchie, oder konkreter als regulative oder legislative Drohkulisse (Erfle, McMillan & Grofman, 1990; Halfteck, 2006) erfasst wurde.

Im Grundsatz geht die Rede vom „Schatten der Hierarchie“ von gegenläufigen Anreizstrukturen für öffentliche und private Akteuren aus. Tanja A. Börzel hat diesen Umstand als „Governance Paradox“ diskutiert (Börzel, 2008). Demzufolge haben private Akteure vor allem dann einen Anreiz, tätig zu werden, wenn die Regelsetzungskapazität öffentlicher Akteure besonders hoch ist. Öffentliche Akteure haben hingegen dann ein Interesse an privater Selbstkoordination, wenn ihre eigene Steuerungskapazität begrenzt ist. Ich greife die Erwartung, dass die Steuerungskapazität öffentlicher Ak-

teure die Kooperationsanreize privater Akteure beeinflusst, auf, setze sie aber nicht absolut. Damit leiste ich einen Beitrag zur Governancediskussion, die ihre Konzeptualisierung vor allem auf die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure ausrichtet. Wenig betrachtet wird hingegen, woraus sich die Kooperationsbereitschaft privater Akteure speist, und wie sich dies im Regelsetzungsprozess manifestiert. Die Kooperationsanreize privater Akteure sind nicht vollständig durch die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure determiniert. So kann in einer Konstellation, in der nur eine geringe Steuerungskapazität gegeben ist, seitens der Wirtschaftsakteure durchaus ein Interesse an Regelsetzung bestehen – etwa aufgrund von Marktanreizen.

1.3 Konflikt oder Kooperation?

Im Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure wird im Regelfall – etwa wenn die Kooperationsanreize als gegenläufig betrachtet werden (Börzel, 2008) – von einer potenziell konflikthaften Konstellation ausgegangen. In der Tat kann man Annahmen treffen zu einer Hierarchie der Präferenzen von Industrieakteuren, die an erste Stelle das Ausbleiben von Regelsetzung, an zweite Stelle Selbstregulierung, und erst nachrangig Regelsetzung durch öffentliche Akteure setzt. Als am wenigsten attraktiv wird zudem die Ko-Regulierung aufgrund der Kombination organisatorisch aufwändiger Selbstregulierung mit verbindlichen regulatorischen Auflagen eingeschätzt (Héritier & Eckert, 2008, p. 115). Es ist aber durchaus auch eine Konstellation vorstellbar, in der private Akteure von verbindlicher Regelsetzung oder einer Ko-Regulierung profitieren (Töller, 2011). In der hier vorgeschlagenen Konzeptualisierung werden infolgedessen sowohl konflikthafte als auch kooperative Konstellationen berücksichtigt.

Von einer konflikthaften Konstellation kann dann ausgegangen werden, wenn die intendierte oder bereits erfolgte Regelsetzung durch öffentliche Akteure für die Wirtschaftsakteure vor allem Kosten mit sich bringt. In diesem Szenario hätten private Akteure ein Interesse daran, Regelsetzung entweder zu verhindern oder rückgängig zu machen. Die Verhinderungsstrategie entspricht dabei der Konstellation, die in der Literatur als „Schatten der Hierarchie“ (Héritier & Lehmkuhl, 2008) oder als Drohszenario diskutiert wurde (Erfle, McMillan & Grofman, 1990; Halfteck, 2006). Wirtschaftsakteure hätten zwar den Fall eines Nichttätigwerdens – sowohl seitens des Gesetzgebers als auch seitens der Industrie selbst – präferiert; angesichts des realistischen Szenarios, dass eine Regelsetzung durch öffentliche Akteure erfolgt, greifen sie aber zum Mittel der Selbstregulierung, um den Regelungsbedarf rückgängig zu machen. Hier fungiert Selbstregulierung also als präventive Waffe und wird ex ante eingesetzt. Ist diese Strategie entweder nicht realisierbar – etwa, weil die betroffene Branche nicht über die hierfür notwendigen finanziellen oder organisatorischen Ressourcen verfügt – oder nicht erfolgreich, verbleibt ex post zudem der Weg der Prozessführung.

H 1a) Konflikt – Regelsetzung verhindern oder rückgängig machen
Verfügen öffentliche Akteure über ausreichend Steuerungskapazität und ist die Kooperationsbereitschaft von privaten Akteuren gering, so werden letztere:

- *(ex ante) versuchen, noch nicht erfolgte Regelsetzung durch Selbstregulierung zu verhindern.*
- *(ex post) versuchen, erfolgte Regelsetzung durch Prozessführung rückgängig zu machen.*

Diese erste Konstellation nimmt an, dass seitens der öffentlichen Akteure ausreichend Steuerungskapazität gegeben ist. Ist dies aber nicht der Fall, manifestiert sich die strukturelle Macht von Wirtschaftsakteuren vor allem als Blockade von Regelsetzung. Hier haben zwar die öffentlichen Akteure ein grundsätzliches Interesse daran, dass überhaupt eine Regelsetzung, etwa durch Selbstregulierung, erfolgt (Börzel, 2008). Nehmen wir an, dass dies nicht im Interesse der Wirtschaftsakteure liegt, so kann jedoch mit der Konstellation „Macht durch Inaktivität" (Woll, 2014) gerechnet werden. Hierauf zielt die Hypothese 1b) ab.

H 1b) Konflikt – Regelsetzung blockieren
Verfügen öffentliche Akteure über eine geringe Steuerungskapazität und ist die Kooperationsbereitschaft von privaten Akteuren gering, so werden letztere:
– *(ex ante) versuchen, die Substitution nicht erfolgter Regelsetzung durch Selbstregulierung zu blockieren.*

Führen wir uns nun aber auch die mögliche Konstellation der Kooperation oder der Koevolution von Interessen vor Augen. Besteht die Möglichkeit zur Regelsetzung in der politischen Arena, so werden Wirtschaftsakteure in dieser Konstellation vor allem den Weg der Mitgestaltung suchen. Da ihrerseits ein Interesse an Regelsetzung besteht, sind verbindliche Regeln der Selbstregulierung vorzuziehen, da sie nicht nur einen geringeren Aufwand im Formulierungsprozess für die Privatakteure mit sich bringen, sondern auch Defizite von nicht verbindlichen, freiwilligen Arrangements wie etwa das Trittbrettfahren oder die Nichteinhaltung beheben. Auch die Ko-Regulierung kann interessant sein, da sie weitgehende Mitgestaltungsmöglichkeiten bietet und durch regulatorische Auflagen und Kontrolle ein potenzielles Umsetzungsdefizit verringert.

H 2a) Kooperation – Regelsetzung mitgestalten
Verfügen öffentliche Akteure über ausreichend Steuerungskapazität und ist die Kooperationsbereitschaft von privaten Akteuren hoch, so werden letztere:
– *(ex ante) versuchen, Regelsetzung signifikant mitzugestalten.*

Schließlich ist auch die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, dass Selbstregulierung nicht wie in der konflikthaften Konstellation auf Regelvermeidung abzielt, sondern in einem originären Interesse an Regulierung begründet ist. Dies ist dann der Fall, wenn eine Regelsetzung in der politischen Arena mangels Steuerungskapazität nicht erfolgt.

H 2b) Kooperation – Regelsetzung substituieren
Verfügen öffentliche Akteure über eine geringe Steuerungskapazität und gibt es für private Akteure starke Kooperationsanreize, so werden letztere:
– *(ex post) versuchen, nicht erfolgte Regelsetzung durch Selbstregulierung zu substituieren*

Die Hypothesen erfassen infolgedessen in einem zweidimensionalen Raum erstens, in welchem Ausmaß öffentliche Akteure über Steuerungskapazität verfügen; und zweitens, ob die Kooperationsbereitschaft privater Akteure entweder stark oder gering ausgeprägt ist. Weiterhin wird auf der zweiten Dimension eine Binnendifferenzierung dahingehend vorgenommen, ob eine Strategie ex ante oder ex post ergriffen wird. Tabelle 1 fasst diese Konzeptualisierung regulativer Strategien zusammen. Es zeigt sich, dass einige Konstellationen nicht erwartet werden – beispielsweise erwarten wir bei der Konstellation „Regelsetzung mitgestalten" nicht, dass der Weg der Prozessführung be-

schritten wird. Letztere ist ebenfalls obsolet, wenn keinerlei Regelsetzung, nicht einmal in Form von Selbstregulierung, erfolgt. Weiterhin fungiert Selbstregulierung ex post als Substitut von ausbleibender Regelsetzung durch öffentliche Akteure (und nicht ex ante).

Tabelle 1: Regulative Strategien

Steuerungskapazität öffentlicher Akteure	**Kooperationsbereitschaft privater Akteure**			
	stark (Kooperation)		**gering (Konflikt)**	
	ex ante	**ex post**	**ex ante**	**ex post**
ausreichend	Regelsetzung (mitgestalten)		Selbstregulierung (verhindern)	Prozessführung (rückgängig)
gering		Selbstregulierung (substituieren)	Keine Selbstregulierung (blockieren)	

Quelle: Eigene Darstellung.

1.4 Fallauswahl, Datenmaterial und Vorgehensweise

Die Fallstudienanalyse kontrastiert die regulativen Strategien von drei ausgewählten Wirtschaftsverbänden, nämlich Plastics Europe, APPLiA und DigitalEurope im Themenbereich der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik. Die hier relevanten Bereiche zeichnen sich aus erstens dadurch, dass die tertiäre Regelsetzung, also die Regelspezifizierung jenseits des Sekundärrechts, eine große Rolle spielt; und zweitens, dass ein hohes Maß an sektorieller Expertise vonnöten ist. Dies eröffnet im Grundsatz Möglichkeiten für Wirtschaftsverbände, die Regelsetzung substanziell mitzugestalten (vgl. H 2a). Die Fallauswahl begründet sich in den divergierenden Erwartungen bezüglich der Kooperationsbereitschaft der privaten Akteure. PlasticsEurope ist der Verband der Kunststofferzeuger in Europa mit über 100 Mitgliedsfirmen. Insbesondere mit dem Aufkommen einer von Nichtregierungsorganisationen unterstützten weltweiten Kampagne gegen die Verschmutzung der Ozeane mit Kunststoffabfällen ist der Industriezweig in das Blickfeld umweltpolitischer Maßnahmen, die auf Abfallvermeidung und Abfallmanagement zielen, geraten. Auf europäischer Ebene ist die Branche zudem seit mehr als einer Dekade von der europäischen Chemikalienregulierung betroffen, die den Marktzugang chemischer Substanzen an regulatorische Auflagen hinsichtlich der Risikobewertung dieser Stoffe knüpft. In beiden Fällen, sowohl in der Abfallgesetzgebung als auch in der Chemikalienregulierung kann insofern von einer regulativen Drohkulisse ausgegangen werden, die als schlimmsten Fall ein Verbot von Stoffen, Materialien oder Produkttypen mit sich bringt. Insoweit können wir hier eher von einer Konstellation des Konflikts ausgehen. Anders gelagert ist hingegen der Bereich des Ökodesigns, der für die Hersteller von Haushaltsgeräten und Elektrogeräten von Interesse ist. Ökodesign und Energieverbrauchskennzeichnung sind Bereiche der Produktregulierung, die eine ständige Anpassung an Produktinnovation erfordern. Hier ist ein kooperatives Verhältnis schon in der Steuerungsarchitektur angelegt. In der Ökodesignrichtlinie werden freiwillige Vereinbarungen als Umsetzungsmodus als Regelfall vorgesehen, der nur im Ausnahmefall durch Sekundärrecht ersetzt werden soll. Die Erwartungen hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft können weiter nuanciert werden, indem als

Fälle der Verband der europäischen Haushaltshersteller (APPLiA) und der Hersteller von Informations- und Kommunikationstechnologie (Digital Europe) kontrastiert werden. APPLiA (vormals CECED) umfasst 21 Firmen als Direktmitglieder und 25 nationale Verbände in 24 Ländern. DigitalEurope repräsentiert 40 nationale Verbände und 70 Unternehmen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik- (IKT-) und Elektronikbranche. Die beiden Sektoren variieren substanziell hinsichtlich der Art von Produktinnovation. Diese kann für den Bereich der Haushaltsgeräte als inkrementell, und für die IKT- und Elektronikbranche als radikal eingestuft werden. Unsicherheit kennzeichnet vor allem Bereiche der radikalen Innovation, während inkrementelle Innovation (Freeman & Soete, 1997) eher abschätzbare Folgen mit sich bringt. Wirtschaftsakteure, die radikale Innovation vorantreiben, verfügen insofern über einen besonders signifikanten Vorsprung an Information und Expertise, der seitens der Regulierungsakteure schwer aufzuholen ist.

Die Analyse sowohl des Regelungsumfeldes und der Steuerungskapazität öffentlicher Akteure als auch der Kooperationsbereitschaft der Wirtschaftsverbände basiert auf der Auswertung von Dokumenten (EU-Dokumente, Pressemitteilungen und Positionspapiere der Verbände), Sekundärliteratur und halb-strukturierten Experteninterviews. Im Zeitraum 2017 bis 2019 wurden 16 Interviews geführt, acht hiervon mit Vertretern1 von Wirtschaftsverbänden, 5 mit Experten bei Generaldirektionen der Europäischen Kommission und 3 mit Vertretern von Umweltverbänden. Eine genaue Auflistung der Interviews ist im Anhang beigefügt. Bei den Wirtschaftsverbänden wurden sowohl auf Ebene des europäischen Dachverbandes als auch auf Mitgliedsebene Interviews mit Verbandsvertretern geführt, die über relevante umwelt- und europapolitische Expertise verfügen. Darüber hinaus wurden Gespräche geführt in den Generaldirektionen der Europäischen Kommission, die im Bereich Chemikalienregulierung, Ökodesign und Abfallgesetzgebung eine Rolle spielen. Um Aussagen der Industrievertreter mit Gegenexpertise abzugleichen, wurden darüber hinaus Vertreter von europäisch aktiven Verbraucherschutz- und Umweltverbänden interviewt. Die Befragung der Interviewpartner zielte insbesondere darauf, Aussagen zur Art der Kooperationsbeziehungen sowie der Steuerungskapazität öffentlicher Akteure zu generieren. So wurden beispielsweise Vertreter von APPLiA and DigitalEurope befragt, wie sie die Möglichkeit der freiwilligen Vereinbarung als Bestandteil des Ökodesignrahmens einschätzen.

2 Regulative Strategien im Vergleich

Im Falle von PlasticsEurope kann von einer Konstellation des Konflikts ausgegangen werden, APPLiA sollte vor allem an einer Kooperation interessiert sein, während DigitalEurope als innovativer Industriezweig im regulativen Prozess über besondere Gestaltungs- oder gar Blockademöglichkeiten verfügt. Im Folgenden wird untersucht, wie in den drei Branchen Selbstregulierung und Prozessführung strategisch genutzt wurden.

2.1 Kunststoffindustrie: Regulierung vermeiden und rückgängig machen

Die Hersteller von Kunststoffen sind seit der letzten Dekade erheblichem öffentlichen Druck ausgesetzt. Eine international lancierte Kampagne von Umweltverbänden sowie intensive Medienberichterstattung über die Verschmutzung von Weltmeeren hat das Plastikproblem in den Fokus umweltpolitischer Vorhaben gerückt (Coe & Rogers, 2012; Lee, 2018). Auf europäischer Ebene ist eine sogenannte Kunststoffstrategie wesentlicher Bestandteil der seit 2014 diskutierten umweltpolitischen Agenda zur Kreislaufwirtschaft (Europäische Kommission, 2014, 2015). Im April 2015 wurde eine erste Verbotsmaßnahme ergriffen mit der Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2015/720 zur Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen. Im Januar 2018 verabschiedete die Europäische Kommission eine "EU-Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft" (Europäische Kommission, 2018) und im Mai folgte ein Richtlinienvorschlag zum Verbot von Einwegkunststoffprodukten, der im Juni 2019 verabschiedet wurde (Richtlinie (EU) 2019/904). Kurzum: Der öffentliche Druck sowie der politische Wille für ein entschiedenes Eingreifen waren gegeben, ebenso eine ausreichende Steuerungskapazität.

Die gesamte europäische Kunststoffbranche sah sich einer realistischen Drohkulisse regulativer Maßnahmen ausgesetzt. Eine derartige Kristallisierung des öffentlichen und politischen Interesses hatte es bis dato nur punktuell, und mit Fokus auf einzelne Industriesegmente wie etwa die PVC-Industrie, gegeben. In den 1980er und 1990er Jahren geriet das Material Polyvinylchlorid (PVC) insbesondere aufgrund diverser nationaler und europäischer Kampagnen des Umweltverbandes Greenpeace in Diskredit. Hierbei wurden sukzessive und mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung Umwelt- und Gesundheitsrisiken thematisiert (Greenpeace, 2012; Preuss, 1997). Aus umweltpolitischer Sicht wurde ein vollständiges Verbot des Materials angestrebt, zumindest aber eine Einschränkung in besonders sensiblen Anwendungsbereichen wie etwa für Babyspielzeuge (Greenpeace, 2001). Eine produktspezifische Kampagne gegen die in PVC Spielzeugen enthaltenen Phthalate erwies sich dabei als folgenreich, da zunächst provisorische Verbote und dann ein dauerhaftes Verbot erzielt werden konnten (Europäische Kommission, 1999). Insgesamt erwies sich diese Kampagne um das Babythema als besonders sichtbar und erfolgreich bezüglich des maximal erzielbaren Ergebnisses, nämlich einem Verbot (Vogel, 2012, pp. 203-204). Weniger erfolgreich war hingegen das Unterfangen, ein generelles PVC-Verbot zu erzielen. Hierbei hat die strukturelle Macht der PVC-Industrie eine nicht unerhebliche Rolle gespielt: Eine langfristig angelegte Selbstverpflichtung der ganzen Industriebranche, genannt „Vinyl 2010" für den Zeitraum 2000 bis 2010 (Vinyl 2010, 2001), und „Vinyl Plus" für die Folgedekade (Vinyl-Plus, 2011), sollte die Unbedenklichkeit der vielseitigen Anwendungen sowie die Recyclingfähigkeit des Materials unter Beweis stellen. Die Industrie reduzierte und eliminierte freiwillig den Einsatz von bedenklichen Additiven wie Blei, und investierte massiv in die Entwicklung diverser Verfahren des Recyclings. Zumindest als Verhinderungsstrategie zeigte dieses Tätigwerden dahingehend einen Effekt, als dass das Unterfangen einer materialspezifischen Regulierung auf europäischer Ebene – im Jahre 2000 hatte die Europäische Kommission dies noch in Erwägung gezogen (Europäische Kommission, 2000) – ad acta gelegt wurde. Hier ist als wichtige Rahmenbedingung allerdings auch zu benennen, dass die Ressourcen der umweltpolitischen Akteure weit-

gehend durch das große Vorhaben einer europäischen Chemikalienregulierung (REACH) absorbiert wurden und die Zielsetzung regulatorischer Eingriffe sich nunmehr auf einen horizontalen, branchenübergreifenden Ansatz der Risikoregulierung verschob.

Insofern ergeben sich für die Kunststoffindustrie derzeit zwei Ausgangspunkte regulativer Maßnahmen: Erstens branchenspezifisch im Rahmen der Kunststoffstrategie; und zweitens stoffspezifisch im Rahmen der europäischen Chemikalienregulierung. Die Konstellation ist in beiden Fällen konflikthaft, einmal agiert der Wirtschaftsverband aber proaktiv, einmal reaktiv (Hypothesen 1a und 1b). Als Antwort auf die europäische Kunststoffstrategie hat sich PlasticsEurope die bewährte Vorgehensweise im PVC-Segment zum Vorbild genommen (Interview Kunststoffindustrie, 2019). Ähnlich wie vor zwanzig Jahren Vinyl 2010 verpflichtet sich die Kunststoffindustrie in einer konzertierten Aktion „Plastics 2030“ (PlasticsEurope, 2018a), mittel- und langfristig die Nachhaltigkeit der Branche zu stärken. Die Initiative wurde just an dem Tag publik gemacht, an dem die Europäische Kommission auch ihre Kunststoffstrategie angekündigt hatte. In der freiwilligen Selbstverpflichtung kündigt der Verband Maßnahmen im Bereich Wiederverwertung und Recycling (Zielsetzung 60 Prozent für Kunststoffverpackungen bis 2030, 50% Kunststoffabfälle), Vermeidung von Verschmutzung durch Kunststoffabfälle sowie eine gesteigerte Ressourceneffizienz an. Allerdings war in diesem Fall die Verhinderungsstrategie nicht vollständig von Erfolg gekrönt, da mit der Richtlinie über Einwegkunststoffprodukte (Richtlinie 2019/904) zumindest die zehn geläufigsten Produkte verboten wurden. Die Industrie hat ihre Ablehnung dieses Verbots wiederholt als Kurzschlusshandlung kritisiert (PlasticsEurope, 2018b). Zusammenfassend kann also konstatiert werden, dass Selbstregulierung strategisch zur Verhinderung von verbindlicher Regulierung (Hypothese 1a) von der europäischen Kunststoffindustrie genutzt wurde, wenn auch nicht durchgängig mit Erfolg.

Hingegen ist Selbstregulierung im Bereich der Chemikalienregulierung keine Option, da das Durchlaufen der REACH-Verfahren für die Stoffzulassung zum europäischen Binnenmarkt eine verbindliche Vorgabe darstellt. Die Industrie verfügt im Zuge des Autorisierungs- und Zulassungsverfahren über erhebliches Gestaltungspotenzial, das etwa seitens der Umweltverbände überaus kritisch beurteilt wird (Interview Verbraucherschutzorganisation, 2017; Interview Umweltverband, 2017). Das Regime REACH ist aber durchaus wirkungsmächtig insbesondere dann, wenn Stoffrestriktionen und -verbote ausgesprochen werden. Bereits die Listung von Stoffen als „besonders besorgniserregend“ birgt aus Industriesicht einen hohen Unsicherheitsfaktor und ist unbedingt zu vermeiden. Eine derartige Listung, und natürlich auch darauffolgende Restriktionen, geben regelmäßig Anlass zu Industrieklagen. Der Fall Bisphenol-A (BPA) ist hierfür ein gutes Beispiel. PlasticsEurope hat zunächst in Frankreich ein BPA-Verbot in Lebensmittelverpackungsanwendungen angefochten, was 2015 vom französischen Verfassungsrat partiell aufgehoben wurde (Entscheidung Nr. 2015-480, 15. September 2015). Ebenso suchte der Verband die Entscheidungen der Europäischen Chemikalienagentur ECHA im Zuge des Verfahrens zur Einstufung als sehr besorgniserregender Stoff rückgängig zu machen (Oziel, 2017; Teffer, 2018a, 2018b). Verbandsintern war dieses Anliegen nicht unumstritten, wurde aber mit Blick auf das von starken Mitgliedsunternehmen präferierte Vorgehen von der Verbandsleitung mitgetragen. Mit dieser Klage ist der Verband allerdings gescheitert, denn in einem endgültigen Verdikt hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Einstufung von BPA be-

stätigt (Urteil in der Rechtssache T-185/17, 11. Juli 2019). Insofern ist auch die Strategie, Regelsetzung durch Prozessführung rückgängig zu machen (Hypothese 1b) für die europäische Kunststoffbranche von Interesse.

2.2 Haushaltsgerätehersteller: Regulierung mitgestalten

Wie in der Fallauswahl erläutert, kann das Regelungsumfeld für Haushaltsgerätehersteller als kooperativ eingestuft werden, da freiwillige Vereinbarungen gemäß der 2005 verabschiedeten Ökodesignrichtlinie (Richtlinie 2005/32/EG, Neufassung der Richtlinie 2009/125/EG) den Regelfall der zu ergreifenden Umsetzungsmaßnahmen bilden. Insofern stellen Umsetzungsmaßnahmen in der Form von durch die Kommission verabschiedeten Ökodesignverordnungen nur die zweite Option dar. Damit eine freiwillige Vereinbarung als Umsetzungsmaßnahme akzeptiert wird, müssen gewisse Vorbedingungen erfüllt sein: So muss vor der Verabschiedung einer solchen Vereinbarung ein Austausch im Ökodesignkonsultationsforum stattgefunden haben, und der Umsetzungsprozess muss von den im Ökodesign-Regulierungsausschuss zusammenkommenden Experten begleitet werden. Zudem kann die Europäische Kommission jederzeit Maßnahmen ergreifen, sollte sie dies aufgrund etwa von Umsetzungsdefiziten in der freiwilligen Vereinbarung für nötig halten. Insofern ist ein „Schatten der Hierarchie“ bzw. eine regulatorische Drohkulisse bereits im Design der Ökodesignrichtlinie angelegt und es wird auch von einer ausreichend vorhandenen Steuerungskapazität seitens der Kommission ausgegangen. Mit Bezug auf die Ausgestaltung des Instruments der freiwilligen Vereinbarung im Rahmen des Ökodesigns ist darüber hinaus anzumerken, dass es sich nicht um Selbstregulierung im eigentlichen Sinne, sondern eher um eine Konstellation der Ko-Regulierung handelt, da öffentliche Akteure massiv in den Prozess der Formulierung und Umsetzung der Vereinbarung eingebunden sind.

Die Hersteller von Haushaltsgeräten haben die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des Ökodesigns proaktiv wahrgenommen (Hypothese 2 ex ante). In einer ersten Phase geschah dies tatsächlich vor allem unter Nutzung des Instruments der freiwilligen Vereinbarung beziehungsweise Ko-Regulierung. So wurden im Laufe der 1990er Jahre freiwillige Vereinbarungen für diverse Produktgruppen wie etwa Waschmaschinen mit einer Marktabdeckung von über 90 Prozent getroffen. Aufgrund der zunehmend geringer werdenden Marktkonzentration sind freiwillige Vereinbarungen im Zeitverlauf immer weniger attraktiv geworden. Infolgedessen wurde der Übergang vom freiwilligen Ansatz zu verbindlicher Ökodesignregulierung von der Industrie an die Europäische Kommission herangetragen (Interview Haushaltsgerätehersteller, 2019a; 2018). Die führenden Hersteller wollten ein Trittbrettfahren verhindern und durch verbindliche Maßnahmen eine Marktabdeckung erzielen. Alle freiwilligen Selbstverpflichtungen, die die Industriebranche noch im Laufe der 1990er Jahre verabschiedet hatte, wurden durch verbindliche Regulierung ersetzt. Seit Inkrafttreten der neugefassten Ökodesignrahmenrichtlinie (Richtlinie 2009/125/EG) wurden im letzten Jahrzehnt alle Maßnahmen zum Ökodesign und der Energieverbrauchskennzeichnung für diese Industriebranche ausschließlich als Durchführungsverordnungen verabschiedet.

Angesichts des kooperativen Verhältnisses mit den Entscheidungsträgern und insbesondere der Europäischen Kommission hat der europäische Verband der Haushalts-

geräte den Klageweg erwartungsgemäß nicht eingeschlagen. Aufgrund der kooperativen Gestaltung der Regulierung gab es hierfür substanziell keinen Anlass. Trotz dieser Rahmenbedingungen kam es aber zu medial äußerst wirksam inszenierten Klagefällen seitens eines Mitgliedsunternehmens von APPLiA gegen andere Mitgliedsunternehmen des Verbandes. Ein derart gerichtlich und öffentlich ausgetragener Konflikt unterminiert die Zusammenarbeit im Verband, und ist insofern für diesen Sonderband von Relevanz. So untersuchen etwa Britta Rehder & Katharina van Elten (2020) in ihrem Beitrag, inwieweit die Prozessführung in Einklang steht mit der jeweiligen Verbandsidentität. Bei APPLiA würde man für den Normalfall ein nach außen geeintes Auftreten erwarten, denn divergierende Positionen werden in der Regel verbandsintern abgestimmt und auf Verbandsebene eine Kompromisslösung formuliert, die allen relevanten Akteuren ausreichend entgegenkommt. Dies ist gerade für den Fall der Ausgestaltung und Umsetzung von Ökodesignvorgaben anzunehmen, da hier die Regulierungsadressaten maßgeblich in den Regelsetzungsprozess eingebunden sind. Trotzdem hat das britische Mitgliedsunternehmen Dyson über mehrere Jahre hinweg einen konfrontativen Kurs gewählt und den Klageweg auf nationaler und europäischer Ebene zur Durchsetzung seiner Interessen genutzt. Dyson verklagte wiederholt seine deutschen Wettbewerber Bosch und Siemens. 2014 warf Dyson Bosch vor, Energieverbrauchswerte inakkurat zu bewerben, woraufhin Bosch seine Werbepraxis ändern musste (Elektrojournal, 2014). 2015 verklagte Dyson BSH Hausgeräte mit seinen Geräten Bosch und Siemens in Deutschland, Belgien und Frankreich. Dyson machte irreführende Werbung zu Energieverbrauchskennwerten geltend, die auf Testverfahren unter Laborbedingungen und nicht auf einem realistischen Szenario der Benutzung von Staubsaugern mit vollem Staubsaugerbeutel beruhten. Durch die Zulässigkeit dieser Testverfahren, so Dyson, erfolge eine relative Benachteiligung seiner beutellosen Geräte, und letztendlich eine Verbrauchertäuschung ähnlich wie im Dieselskandal (Farrell, 2015). Ein belgisches Gericht erwirkte beim Gericht der EU im Juli 2018 (Fall C-632/16) eine Vorabentscheidung, die befand, dass die Spezifizierung der Testbedingungen gesetzlich nicht vorgesehen sei. Erfolgreicher war Dyson mit einer Klage auf europäischer Ebene. Im Mai 2013 ersuchte das Unternehmen die Aufhebung der delegierten Kommissionsverordnung zur Energieverbrauchskennzeichnung von Staubsaugern (Verordnung (EU) Nr. 667/2013). Im Mai 2017 war eine Berufung vor dem EuGH erfolgreich und die Entscheidung wurde an das Gericht zurückverwiesen. Dies hatte im November 2015 zunächst befunden, dass es keinen Nachweis gäbe, dass auf verlässlichere Testmethoden als die bereits von der Europäischen Kommission zugelassenen zurückgegriffen werden könne. Der EuGH hingegen war der Auffassung, dass Testverfahren die Nutzungspraxis möglichst genau widerspiegeln sollten. Im November 2018 (Fall T-544/13 RENV Dyson Ltd v Commission) erklärte das Gericht die delegierte Kommissionsverordnung für unzulässig (Gericht der Europäischen Union, 2018). Im Endergebnis erwirkte Dyson durch den Klageweg eine Neuformulierung des Testverfahrens und eine Revision der Kommissionsverordnung. Seitens der beklagten Unternehmen, aber auch des Verbandes, stieß die Vorgehensweise Dysons und die Entscheidung des Gerichts als Infragestellung der gemeinsam vereinbarten Regelungen sowie als inakzeptable Quelle von Rechtsunsicherheit auf Kritik (Interview Haushaltsgerätehersteller, 2019a; 2019b). Das Ausscheren eines Unternehmens aus der Verbandslogik kann in diesem speziellen Fall zum einen durch eine klageaffine, angelsächsisch geprägte Unternehmenskultur sowie abweichende Präferen-

zen (Einforderung besonderer Regeln und Testverfahren für beutellose Staubsauger) erklärt werden. In der Klagehistorie und der medialen Resonanz hat aber sicherlich die mit der Prozessführung koinzidierende Brexit-Debatte zusätzlich eine Rolle gespielt. Insofern stellt diese Episode einen Sonderfall im Kontext europäischer Verbandsarbeit dar.

2.3 IKT-Industrie: Unliebsame Regelsetzung blockieren

Das Marktsegment der Elektronikgeräte und IKT-Geräte unterscheidet sich teilweise signifikant vom Marktsegment der Haushaltsgeräte. So ist für einige Produktgruppen die Marktkonzentration äußerst ausgeprägt, und der schnelle technologische Wandel erfordert seitens der Marktteilnehmer radikale Innovationen. Diese Charakteristika haben Rückwirkungen auf das Regelungsumfeld und insbesondere die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure. So kann bezweifelt werden, dass in diesem Regelungsbereich die Vorbedingungen einer glaubwürdigen Drohkulisse durch verbindliche Regelsetzung ? wie sie ja im Grundsatz in der Ökodesignrichtlinie angelegt sind ? faktisch auch greifen. Nach Expertenmeinung verfügt die Europäische Kommission für die besonders innovativen Produktsegmente wie etwa Set-top-Boxen nicht über die nötigen Informationen und Expertise, um hier die Branche effektiv unter Druck zu setzen (Klinckenberg & Harmelink, 2017, p. 21). Infolgedessen kann für dieses Industriesegment zumindest teilweise von einer geringen Steuerungskapazität ausgegangen werden. Neben dem Regelfall der Kooperation und Mitgestaltung (Hypothese 2a) greifen potenziell also die Hypothesen 1b und 2b.

Tatsächlich variiert der Abdeckungsgrad durch verbindliche Regelsetzung und freiwillige Vereinbarungen im Vergleich zur Haushaltsgeräteindustrie zum einen dahingehend, dass weitaus weniger Produktsegmente überhaupt von Ökodesignregeln erfasst sind; zum anderen fällt auf, dass die drei noch bestehenden freiwilligen Vereinbarungen allesamt den Bereich der Elektronikgeräteindustrie betreffen (siehe dazu Pollex & Lenschow, 2020). Es wird also weitaus weniger reguliert, und vorzugsweise auf freiwilliger Basis. Für die Produktsegmente, die durch verbindliche Umsetzungsmaßnahmen abgedeckt sind (bspw. Computer und Computer Server sowie Fernsehgeräte), sind ähnliche Motivlagen wie für die Haushaltsgeräteindustrie zu konstatieren: Im Zeitverlauf wurden etwa freiwillige Vorgaben für Fernsehgeräte durch verbindliche Maßnahmen ersetzt, um eine bessere Marktabdeckung zu erzielen. Hingegen zeichnen sich die Produktsegmente, die durch freiwillige Vereinbarungen abgedeckt werden, wie etwa bildgebende Geräte oder Spielekonsolen, durch eine hohe Marktkonzentration aus. Eine Konstellation wie etwa in der Spielekonsolenindustrie, die von drei maßgeblichen Marktteilnehmern dominiert wird, vereinfacht den Prozess der Formulierung und Durchsetzung von freiwilligen Vorgaben erheblich. Zudem weist vieles darauf hin, dass die IKT-Industrie das Instrument der freiwilligen Vereinbarung strategisch genutzt hat, um Regelsetzung weniger ambitioniert zu gestalten oder zu verzögern. Im Falle der Hersteller von Set-Top-Boxen hat die freiwillige Vereinbarung einen bereits bestehenden Verhaltenskodex mit strikteren Vorgaben ersetzt (Klinckenberg & Harmelink, 2017, pp. 16, 18; VHK, VITO, VM & Wuppertal Institute for Climate, 2014, p. 148). Die Spielekonsolenindustrie hat sich sechs Jahre Zeit gelassen, um ein Abkommen auszuhandeln, was aus Sicht von Umweltverbänden keinen umweltpolitischen Mehr-

wert darstellt (coolproducts, 2015). Dieser Befund weist darauf hin, dass eine regulatorische Drohkulisse nicht effektiv Steuerungsanreize setzen konnte.

Viele Produktsegmente sind bis dato überhaupt nicht durch Ökodesignvorgaben abgedeckt. Auch Vertreter der Europäischen Kommission beklagen, dass die Industriebranche in der Initiierung von freiwilligen Vereinbarungen weitgehend inaktiv geblieben ist (Interview Europäische Kommission, 2017c). Hier greift also die Annahme, dass im Falle einer geringen Steuerungskapazität Regelsetzung effektiv blockiert werden kann (Hypothese 1b). Tatsächlich argumentiert der Europäische Verband DigitalEurope, dass der regelungsintensive produktspezifische Ansatz der Ökodesignrichtlinie als Instrument ungeeignet sei, um in einem sich rasant verändernden Marktumfeld Regeln dergestalt festzulegen, dass sie nicht innovationshemmend wirken. Ebenso wird angezweifelt, dass Ökodesign sowie Energieverbrauchslabel Kaufentscheidungen der Konsumenten beeinflussen. Dieser solle gemäß der Leistungsfähigkeit und Produkteigenschaften frei seine Entscheidung treffen können (DigitalEurope, 2015). Des Weiteren verweist der Verband, dessen Mitgliedschaft die großen globalen Player im digitalen Markt umfasst, auf über Europa hinausgehende, internationale Industrieinitiativen zur Energieverbrauchssenkung wie etwa Green Touch. Hier manifestiert sich „die Macht der Inaktivität“ (Woll, 2014) der Industrie, die durch eine Blockadehaltung Regelungsvorhaben weitgehend unterminiert hat.

Insgesamt haben die Erfahrungswerte mit Ökodesignvorgaben für IKT-Produkte dazu geführt, dass auch die Europäische Kommission den Regulierungsansatz für diesen Industriezweig mitunter generell in Frage gestellt hat. Die Energieeinsparpotenziale seien mitunter schwierig abzuschätzen, und insgesamt erwiese sich das Verfahren für innovative Produktsegmente als zu langwierig (Europäische Kommission, 2016, S. 9). Der im März 2020 publizierte Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft identifiziert den Bereich IKT und Elektronik aber als vorrangig und schlägt eine gezielte „Initiative für auf die Kreislaufwirtschaft ausgerichtete Elektronik“ (Europäische Kommission, 2020b) vor, die insbesondere das Instrument der Ökodesignregulierung nutzbar machen soll. Hierbei werden etwa für den Bereich von Druckern und Verbrauchsgütern wie Kartuschen Maßnahmen angekündigt, „es sei denn, der Sektor erzielt innerhalb der nächsten sechs Monate eine ehrgeizige freiwillige Vereinbarung“ (Europäische Kommission, 2020b, S. 9). Das Drohpotenzial verbindlicher Regulierung wird also mobilisiert. Darüber hinaus wird als Steuerungsansatz nun das öffentliche Beschaffungswesen gewählt, um Umweltstandards für die Bereiche Datenzentren, Server und Cloud Dienstleistungen zu verankern, die in ihrer Umsetzung auf Freiwilligkeit setzen, von denen aber eine wichtige Signalwirkung ausgehen kann (Europäische Kommission, 2020a; Interview Europäische Kommission, 2017 und 2019).

2.4 Verbandsstrategien im Vergleich

Die regulativen Strategien der drei Verbände (Tabelle 2) variieren sowohl mit Bezug auf die Steuerungskapazität durch öffentliche Akteure als auch hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft privater Akteure.

Tabelle 2: Regulative Strategien im Vergleich

Steuerungskapazität öffentlicher Akteure	Kooperationsbereitschaft privater Akteure			
	stark (Kooperation)		gering (Konflikt)	
	ex ante	ex post	ex ante	ex post
ausreichend	Regelsetzung APPLIA, DigitalEurope		Selbstregulierung PlasticsEurope	Prozessführung PlasticsEurope, Dyson
gering		Freiwillige Vereinbarungen IKT	Keine Selbstregulierung IKT	

Quelle: Eigene Darstellung.

Den klassischen Fall mit Bezug auf die in der Governanceliteratur weit verbreitete Metapher des „Schattens der Hierarchie" stellt die Kunststoffindustrie dar. Als Reaktion auf eine reelle regulatorische Drohkulisse hat der Verband PlasticsEurope eine freiwillige Vereinbarung verabschiedet, um das Szenario verbindlicher Regelsetzung (ex ante) zu verhindern. Ebenso griff der Verband (ex post) zum Instrument der Prozessführung, um regulatorische Entscheidungen rückgängig zu machen oder zumindest zu verzögern. Über die hier gesetzten Annahmen – nämlich die, dass öffentliche Akteure über ausreichend Steuerungskapazität verfügen und private Akteure wenig kooperationsbereit sind – wurden aber weitere Konstellationen identifiziert, die sich im Fallvergleich für unterschiedlich relevant erweisen. Eine im Grundsatz kooperative Beziehung zwischen öffentlichen Akteuren und Regulierungsadressaten konnte für die Branche der Haushaltsgeräte festgestellt werden. So hat der europäische Verband APPLiA die Möglichkeit der Regelgestaltung im Kontext der Ökodesignrichtlinie zunächst auf freiwilliger Basis genutzt, mangels Marktabdeckung aber erfolgreich verbindliche Umsetzungsmaßnahmen eingefordert. Aufgrund dieser maßgeblichen Rolle im Regelsetzungsprozess ist der Weg der Prozessführung wenig plausibel. Er wurde aber in einem Ausnahmefall von einem Marktteilnehmer und Verbandsmitglied (Dyson) aufgrund einer besonderen Präferenzlage und in einem spezifischen politischen Kontext ergriffen. Die größte Varianz findet sich bei den Ergebnissen für den Verband DigitalEurope, der die Elektronik- und IKT-Branche repräsentiert. Ähnlich wie für Haushaltsgeräte wurden für einige Elektronikgeräte mit einer besonders fragmentierten Marktstruktur verbindliche Regeln präferiert. In nur drei Fällen fand der eigentliche Regelfall im Zuge von Ökodesign, nämlich die Verabschiedung von freiwilligen Vereinbarungen, Anwendung. Diese freiwilligen Vereinbarungen wurden nicht auf Verbandsebene, sondern von den jeweils beteiligten Mitgliedsfirmen abgeschlossen (infolgedessen ist in *Tabelle 2* statt DigitalEurope IKT vermerkt). Darüber hinaus blieb die IKT- und Elektronikindustrie weitgehend inaktiv. Gerade für Produktsegmente, die sich durch einen Prozess der radikalen Innovation auszeichnen, wird die Steuerungskapazität öffentlicher Akteure als vergleichsweise gering eingeschätzt. Dies kann sowohl die geringe Nutzung des Instruments der freiwilligen Vereinbarung – nämlich nur dann, wenn seitens der Industrie dafür ökonomische Anreize gegeben sind – erklären und die erfolgreiche Blockade durch Inaktivität.

Wie sich das Regulierungsumfeld für die drei hier untersuchten Branchen mittel- und langfristig entwickelt, wird davon abhängen, inwieweit die im Zuge der Agenda zur Kreislaufwirtschaft anvisierten Maßnahmen auch tatsächlich realisiert werden kön-

nen. Mit der Kunststoffstrategie für die Kreislaufwirtschaft hatte die Europäische Kommission schon einen Rahmen gesetzt. Sie kündigte aber in ihrem im März 2020 veröffentlichten Aktionsplan mit Blick auf den anhaltenden Trend eines massiv ansteigenden Verbrauchs von Kunststofferzeugnissen weitere Maßnahmen an, so beispielsweise verbindliche Anforderungen an den Rezyklatanteil (Europäische Kommission, 2020b, S. 10). Verbindliche Anforderungen an den Rezyklatanteil werden für verschiedene Anwendungen schon lange diskutiert und stoßen auf Industrieseite (nicht nur in der Kunststoffbranche) grundsätzlich auf Ablehnung (PlasticsEurope, 2018c). Auch die Haushaltsgeräteindustrie und die IKT- und Elektronikbranche stehen zentralen Aspekten der Kreislaufwirtschaftsagenda kritisch gegenüber. Das Vorhaben etwa, etablierte Instrumente der Produktregulierung im Rahmen des Ökodesigns, die sich bis dato vor allem auf den Energieverbrauch konzentrieren, auf Bereiche der Ressourceneffizienz auszuweiten, wird von Industrieseite als wenig handhabbar eingeschätzt. So haben die im europäischen Standardisierungsausschuss CEN und CENELEC ausschlaggebenden Industrievertreter nach dem Dafürhalten der dort vertretenen Umweltverbände ein Mandat zur Festlegung von entsprechenden Standards boykottiert und die Regelsetzung massiv verzögert (Interview Umweltverband 2019). Für die IKT-Branche ist zudem abzuwarten, ob die von der Europäischen Kommission im März 2020 vorgeschlagenen Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft tatsächlich den Aufschlag zu einem entschiedeneren Vorgehen im Zuge des Ökodesigns bilden.

Im derzeitigen Kontext der angestrebten wirtschaftlichen Erholung infolge von COVID-19 sind umweltpolitische Auflagen besonders umstritten, und aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs fordern viele Industriesparten, umweltpolitische Auflagen zu verschieben oder zurückzunehmen. So hat etwa der Verband der Europäischen Kunststoffverarbeitenden Industrie (European Plastics Converters EuPC) eine Verschiebung der Umsetzungsfrist für die Richtlinie zu Kunststoffeinwegprodukten eingefordert. In diesem Zusammenhang kritisiert der Verband, dass die Verbotsmaßnahme einseitig auf Müllreduktion abziele, während viele Einwegprodukte gerade im Kontext der sanitären Krise einen essentiellen hygienischen Nutzen mit sich brächten (EuPC, 2018). Die Europäische Kommission ist dieser Forderung allerdings nicht nachgekommen und hat darauf hingewiesen, dass die von der Richtlinie betroffenen Produkte im medizinischen und sanitären Bereich nicht unmittelbar relevant seien (Simon, 2020). Auch APPLiA hat aufgrund des massiven Absatzrückgangs der Branche und der Ausnahmesituation gefordert, die Einführung strengere Energieverbrauchsvorgaben und deren Kennzeichnung (Energielabel) sowie anstehende Ökodesignmaßnahmen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben (APPLiA, 2020). Wie bei der Richtlinie zu Einwegprodukten handelt es sich auch bei der Neujustierung der Energieverbrauchskennzeichnung (Verordnung (EU) 2017/1369) um eine Maßnahme, die seitens der Industrie schon vor der Krise als zu ambitioniert eingeschätzt wurde (CECED, 2017, Interview Haushaltsgerätehersteller 2018; 2019a; 2019b). In ähnlicher Weise empfiehlt DigitalEurope die Überprüfung, Aufhebung und Verschiebung bevorstehender Umsetzungsfristen für Produktstandards (DigitalEurope, 2020, p. 3). Insgesamt bietet COVID-19 somit ein neues Forum der europapolitischen Interessenpolitik, das einer eingehenden Betrachtung bedarf.

Schlussfolgerungen

Vorangehend wurde am Beispiel von drei europäischen Wirtschaftsverbänden untersucht, wie Selbstregulierung und Prozessführung zur Durchsetzung von regulativen Präferenzen strategisch genutzt werden. Hierzu wurden mit Rückbezug auf die Governanceforschung und die IPÖ Hypothesen formuliert sowie regulative Strategien identifiziert. Die Kombination dieser beiden Forschungsstränge hat sich insofern als gewinnbringend erwiesen, als dass die Diskussion zur Macht von Wirtschaftsakteuren in der IPÖ eine Blickrichtung eröffnet, die private Governance nicht primär durch die von öffentlichen Akteuren gesetzten Anreize prädeterminiert sieht. Umgekehrt ermöglicht es die Governanceliteratur, das jeweils relevante Regelungsumfeld sowie die Steuerungskapazität im politischen Raum systematisch zu erfassen.

Die Ergebnisse sind über den unmittelbaren Befund der vergleichenden Fallstudie hinaus in zweierlei Hinsicht interessant, nämlich zum einen mit Bezug auf die Governanceliteratur sowie bisherige Forschung zur Selbstregulierung; und zum anderen mit Bezug auf die Interessengruppenliteratur und die IPÖ. So ergänzt die Perspektive auf sowohl konflikthafte wie auch kooperative Strukturen die etablierte Diskussion um den sogenannten Schatten der Hierarchie in der Governanceforschung, und die Rede von einer regulativen Drohkulisse in der Literatur zur Selbstregulierung. Dort liegt der Hauptfokus auf den durch öffentliche Akteure gesetzten Anreizen und wenig darauf, woraus sich die Kooperationsbereitschaft privater Akteure speist. Insbesondere dann, wenn Kooperationsanreize als zwingend gegenläufig betrachtet werden, wird aber nur von einer konflikthaften Konstellation ausgegangen. Hier wurden aber auch Konstellationen berücksichtigt, in denen private Akteure von verbindlicher Regelsetzung oder einer Ko-Regulierung profitieren.

Des Weiteren bestätigt der Beitrag, dass Wirtschaftsakteure über weitgehende strukturelle Einflusspotenziale verfügen, die sie strategisch nutzbar machen. Der bloße Blick auf instrumentelle Macht, also die direkte Einflussnahme auf Gesetzgebung, muss daher zwingend ergänzt werden um eine systematische Erfassung struktureller Macht. Diesbezüglich zeigt die Untersuchung, dass Wirtschaftsverbände gerade außerhalb der legislativen Arena vielfältige regulative Strategien mobilisieren, die darauf abzielen, Regelsetzung mitzugestalten, zu substituieren, zu verhindern, zu blockieren oder rückgängig zu machen. Während Selbstregulierung, etwa durch Standards oder freiwillige Vereinbarungen, explizit als Resultat struktureller Macht in der IPÖ untersucht wird, wurde hier auch der Modus der Prozessführung als wichtiges „business tool" berücksichtigt.

Anmerkungen

* Das Papier wurde während eines Aufenthaltes am Aarhus Institute of Advanced Studies (AIAS) als COFUND-AIAS Fellow (European Union Horizon 2020 Research and Innovation Programme Marie Sklodowska-Curie grant agreement no 754513 and Aarhus University Research Foundation) geschrieben. Ich danke den Teilnehmenden der Tagung „Organisierte Interessen und Recht, organisierte Interessen im Recht", die am 28. und 29. November an der Ruhr-Universität Bochum stattfand, für anregende Kommentare. Die Hinweise zweier anonymer Gutachten sowie der Herausgeberinnen dieses Themenschwerpunktes waren bei der Überarbeitung des Beitrags äußerst gewinnbringend, auch hierfür will ich meinen Dank aussprechen.

* The paper was written during time spent at the Aarhus Institute of Advanced Studies (AIAS) as a COFUND-AIAS Fellow (European Union Horizon 2020 Research and Innovation Programme Marie

Sklodowska-Curie grant agreement no 754513 and Aarhus University Research Foundation). I would like to thank the participants of the workshop "Organised Interests and the Law" which was held on 28 and 29 November at the Ruhr Universität Bochum for commenting on a preliminary version of this paper. I would further like to express my gratitude for the comments and guidance provided by two anonymous reviewers as well as by the editors of this Special Issue, which were of great help when revising the paper.

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform genutzt. Selbstverständlich sind alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.

Literatur

APPLiA (2020). Extraordinary measures in extraordinary circumstances. Letter to President von der Leyen. Brussels: Home Appliance Europe, 6.4.2020.

Beyers, Jan, Eising, Rainer & Maloney, William (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics, 31* (6), 1103-1128.

Börzel, Tanja A. (2008). Der „Schatten der Hierarchie". Ein Governance-Paradox? *Politische Vierteljahresschrift, 41*, 118-131.

Bouwen, Pieter & McCown, Margaret (2007). Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. *Journal of European Public Policy, 14* (3), 422-443.

Brousseau, Eric & Fares, M'hand (2000). Incomplete Contracts and Governance Structures: Are Incomplete Contract Theory and New Institutional Economics Substitutes or Complements? In Claude Ménard (Ed.), *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics* (pp. 399-421). Cheltenham: Edward Elgar.

CECED (2017). Agreement reached: Focus needed now on practical & enforceable implementation. Brussels: European Committee of Domestic Equipment Manufacturers 24.03.2017.

Coe, James M. & Rogers, Donald (2012). *Marine Debris: Sources, Impacts, and Solutions*. New York: Springer.

coolproducts (2015). EC end-of-level boss is too easy to beat. Brussels: coolproducts NGO alliance 27.04.2015.

Croley, Steven P. (2011). Beyond capture: towards a new theory of regulation. In David Levi-Faur (Ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 50-69). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Cutler, Claire A., Haufler, Virginia & Porter, Tony (1999). *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: Suny Press.

DigitalEurope (2015). Ecodesign and energy label review: Maintain energy efficiency as the basis for measures. Brussels: DigitalEurope April 2015.

DigitalEurope (2020). DigitalEurope's COVID-19 response recommendations. Brussels: DigitalEurope, 22.4.2020.

Dür, Andreas, Marshall, David & Bernhagen, Patrick (2019). *The Political Influence of Business in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Eising, Rainer (2016). Interest Groups and the European Union. In Michelle Cini & Nieves Pérez-Solórzano Borragán (Eds.), *European Union Politics* (pp. 179-194). Oxford: Oxford University Press.

Eising, Rainer, Rasch, Daniel & Rozbicka, Patrycja (2017). National interest organisations in EU policy-making. *West European Politics, 40* (5), 939-956.

Elektrojournal (2014). Falsche Labelung? Bosch erwirkt gegen Dyson zwei einstweilige Verfügungen 31.10.2014.

Erfle, Stephen, McMillan, Henry & Grofman, Bernard (1990). Regulation via threats: politics, media coverage, and oil pricing decisions. *Public Opinion Quarterly, 54* (1), 48-63.

EuPC (2020). COVID19 – request for a recast or postponement of the Single-Use Plastics Directive. Brussels: European Plastics Converters 9.4.2020.

Europäische Kommission (1999). Phtalate in Baby- und Spielzeugartikeln verboten. Pressemitteilung IP/99/829. Brüssel: Europäische Kommission. Brüssel: Europäische Kommission 10.1.1999.
Europäische Kommission (2000). *Grünbuch zur Umweltproblematik von PVC. KOM (2000) 469 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
Europäische Kommission (2014). *Mitteilung der Kommission. Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa. KOM (2014) 398 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
Europäische Kommission (2015). *Mitteilung der Kommission. Den Kreislauf schließen ? Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. KOM (2015) 614 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
Europäische Kommission (2016). *Mitteilung der Kommission. Ökodesign ? Arbeitsprogramm 2016-2019. KOM (2016) 773 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
Europäische Kommission (2018). *Mitteilung der Kommission. Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft. KOM (2018) 28 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
Europäische Kommission (2020a). *Commission Staff Working Document. EU green public procurement criteria for data centres, server rooms and cloud services. SWD (2020) 55 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
Europäische Kommission (2020b). *Mitteilung der Kommission. Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa. KOM (2020) 98 final*. Brüssel: Europäische Kommission.
Farrell, Sean (2015). German vacuum cleaner firm set to sue Dyson over energy-test claims. *The Guardian*: 28.10.2015.
Fischer, Frank (1990). *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
Forcier, James Robert (1994). *Judicial Excess. The Political Economy of the American Legal System*. Lanham, New York, London: University Press of America.
Freeman, Christopher & Soete, Luc (1997). *The Economics of Industrial Innovation*. Cambridge, MA: MIT Press.
Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. London: Lynne Rienner.
Gericht der Europäischen Union (2018). Das Gericht erklärt die Verordnung über die Energieverbrauchskennzeichnung von Staubsaugern für nichtig. Urteil in der Rechtssache T-544/13 RENV, Dyson Ltd/Kommission. Luxemburg: Gericht der Europäischen Union: 8.11.2018.
Green, Jessica F. (2014). *Rethinking Private Authority. Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Governance*. Princeton: Princeton University Press.
Greenpeace (2001). Toxic chemicals in a Child's World: an Investigation into PVC Plastic Products. Exeter: Greenpeace Research Laboratories, Department of Biological Sciences, University of Exeter.
Greenpeace (2012). PVC ist übel. Die harte Wahrheit über weiches PVC. *Greenpeace Magazin, 2012* (6).
Grimm, Dieter (1995). Braucht Europa eine Verfassung? *JuristenZeitung, 50* (12), 581-591.
Halfteck, Guy (2006). A Theory of Legislative Threats. *ExpressO Preprint Series, 1122*.
Héritier, Adrienne & Eckert, Sandra (2008). New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-Regulation by Industry in Europe. *Journal of Public Policy, 28* (1), 113-138.
Héritier, Adrienne & Lehmkuhl, Dirk (2008). The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy, 28* (1), 1-17.
Kagan, Robert A. (2001). *Adversarial Legalism: The American Way of Law*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
Kagan, Robert A. & Axelrad, Lee (Eds.) (2000). *Regulatory Encounters. Multinational Corporations and American Adversarial Legalism*. Berkeley: University of California Press.
Kelemen, R. Daniel (2011). *Eurolegalism. The Transformation of Law and Regulation in the European Union*. Harvard: Harvard University Press.
Klinckenberg, Frank & Harmelink, Mirjam (2017). *Effectiveness of Energy Efficiency Voluntary Agreements. Report prepared for the Executive Committee of the 4E Technology Collaboration programme*. London, Utrecht: The Policy Partners, SQ consult.
Klüver, Heike (2012). Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making. *West European Politics, 35* (5), 1114-1133.
Lee, Jane J. (2018). How did sea turtle get a straw up its nose? *National Geographic*: 02.06.2018.

Majone, Giandomenico (1994). The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics, 17* (3), 77-101.

Mayntz, Renate (2005). Governance Theory als Fortentwicklung der Steuerungstheorie? In Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien* (S. 11-20). Baden-Baden: Nomos.

Morriss, Andrew P., Yandle, Bruce & Dorchak, Andrew (2009). *Regulation by Litigation*. New Haven, London: Yale University Press.

North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oziel, Clelia (2017). PlasticsEurope files second case against Echa over BPA. Latest action focuses on substance's candidate list entry as EDC. *ChemicalWatch*: 16.11.2017.

PlasticsEurope (2018a). *Plastics 2030. PlasticsEurope's Voluntary Committment to increasing circularity and resource efficiency*. Brussels: PlasticsEurope January 2018.

PlasticsEurope (2018b). PlasticsEurope reacts on Directive on single use plastics. Brussels: PlasticsEurope. Brussels: PlasticsEurope 28.5.2018.

PlasticsEurope (2018c). Towards a life-cycle driven circular economy. Brussels: PlasticsEurope. Brussels: PlasticsEurope June 2018.

Pollex, Jan & Lenschow, Andrea (2020). Many faces of dismantling: hiding policy change in non-legislative acts in EU environmental policy. *Journal of European Public Policy, 27* (1), 20-40.

Preuss, Olaf (1997). PVC: *Die Recycling-Lüge*. Greenpeace Magazin, 1997 (2).

Radaelli, Claudio (1995). The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy, 2* (2), 159-183.

Rehder, Britta & Van Elten, Katharina (2020). Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland. *dms – der moderne staat, 13* (2), 384-404.

Scharpf, Fritz W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Schmidt, Susanne K. (2018). *The European Court of Justice and the Policy Process. The Shadow of Case Law*. Oxford: Oxford University Press.

Schrefler, Lorna (2013). *Economic Knowledge in Regulation: The Use of Expertise by Independent Agencies*: ECPR Press.

Simon, Frédéric (2020). *EU dismisses industry calls to lift ban on single-use plastics*. Euractiv: 15.04.2020.

Stigler, George J. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science, 2* (1), 3-21.

Teffer, Peter (2018a). How France escaped EU legal action over chemical ban. *EU Observer*: 18.05. 2018.

Teffer, Peter (2018b). Plastics lobby in court to keep toxic item off EU list. *EU Observer*: 12.03.2018.

Töller, Annette Elisabeth (2011). Voluntary approaches to regulation – patterns, causes and effects. In David Levi- Faur (Ed.), *Handbook of the Politics of Regulation* (pp. 499-510). Cheltenham: Edward Elgar.

VHK, VITO, VM & Wuppertal Institute for Climate (2014). *"Omnibus" Review Study on Cold Appliances, Washing Machines, Dishwaschers, Washer-Driers, Lighting, Set-top Boxes and Pumps.* Brussels, Delft: VHK, VITO, VM, Wuppertal Institute for Climate.

Vinyl 2010 (2001). *The Voluntary Commitment of the European PVC industry*. Brussels: Vinyl 2010.

VinylPlus (2011). *The Voluntary Commitment of the European PVC industry*. Brussels: VinylPlus.

Vogel, David (2012). *The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety and Environmental Risks in Europe and the United States*. Princeton: Princeton University Press.

Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: a study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.

Williamson, Oliver E. (1996). *The mechanisms of governance*. New York: Oxford University Press.

Woll, Cornelia (2014). *The Power of Inaction. Bank Bailouts in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press.

Anhang

Liste der Interviews

Wirtschaftsverbände

(1) Interview Kunststoffindustrie (2019). 2 Verbandsvertreter für Umweltpolitik und Öffentlichkeitsarbeit, European Council of Vinyl Manufacturers, Brüssel, 11.01.2019.
(2) Interview Kunststoffindustrie (2017). 2 Verbandsvertreter für Nachhaltigkeit und Industriepolitik, British Plastics Federation (Mitgliedsverband Plastics Europe), London 19.07.2017.
(3) Interview Haushaltsgerätehersteller (2019a). 2 Verbandsvertreter Energie- und Umweltpolitik, APPLiA, Brüssel, 10.01.2019.
(4) Interview Haushaltsgerätehersteller (2017). Geschäftsführer und Umweltexpertin, AMDEA (Mitgliedsverband APPLiA), London, 18.07.2017.
(5) Interview Haushaltsgerätehersteller (2018), 2 Verbandsvertreter Elektro-Haushalt-Großgeräte und Öffentlichkeitsarbeit, Fachverband Elektro-Haushalt-Großgeräte im Zentralverband Elektrotechnik- und Elektroindustrie (Mitgliedsverband APPLiA), Frankfurt/Main, 23.03.2018.
(6) Interview Haushaltsgerätehersteller (2019b). 1 Verbandsvertreter Europäische Produktregulierung, BSH Hausgeräte (Mitgliedsunternehmen APPLiA), Brüssel, 10.01.2019.
(7) Interview IKT Industrie (2017a). 2 Verbandsvertreter Umweltpolitik, Digital Europe, Brüssel, 11.04.2017.
(8) Interview IKT Industrie (2017b). 1 Verbandsvertreter Umweltpolitik, techUK (Mitglied von DigitalEurope), London 20.10.2017.

Europäische Kommission

(1) Interview Europäische Kommission (2017 und 2019). Referatsleiter und Experte Kunststoffstrategie und Ökodesign, Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 10.04.2017 und 09.01.2019.
(2) Interview Europäische Kommission (2017a). Stellvertretende Referatsleiterin und 2 Referatsmitglieder Abfallgesetzgebung Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 10.04. 2017.
(3) Interview Europäische Kommission (2017b). Rechtsexperte und nationaler Experte Chemikalienpolitik, Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 10.04.2017.
(4) Interview Europäische Kommission (2017c). Experte Ökodesignrichtlinie, Generaldirektion GROW (Binnenmarkt, Industrie und Unternehmertum), Brüssel, 11.04.2017.
(5) Interview Europäische Kommission (2017d). Experte Energieeffizienz, Generaldirektion Energie, Brüssel, 11.04.2017.

Umweltverbände

(1) Interview Verbraucherschutzorganisation (2017). Verbandsexperte Chemikalienregulierung und Kreislaufwirtschaft, Europäischer Verbraucherverband BEUC, Brüssel, 12.04.2017.
(2) Interview Umweltverband (2017). Verbandsexperte Chemikalienregulierung, CHEM Trust, London, 17.07.2017.
(3) Interview Umweltverband (2019). Verbandsexperte Ökodesign, ECOS (European Environmental Citizens Organisation for Standardisation), Brüssel, 10.01.2019.

Anschriften der Autorin:

Prof. Dr. Sandra Eckert, AIAS-COFUND Fellow, Associate professor, Aarhus Institute of Advanced Studies, Høegh-Guldbergs Gade 6B, building 1630, 116, 8000 Aarhus C, Dänemark, E-Mail: saneck@aias.au.dk und Juniorprofessur Politik im Europäischen Mehrebenensystem, Goethe Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt am Main, Deutschland, E-Mail: eckert@soz.uni-frankfurt.de.

Daniel Rasch

Lobbying-Regulierung in den deutschen Bundesländern – ein Vergleich*

Zusammenfassung
Der Beitrag zeigt, dass die Regulierung von Interessenvertretung und Lobbying, als spezielle Form, im Allgemeinen in den Bundesländern zwar existiert, jedoch in Teilen erheblich variiert. Erstens erfassen nicht alle Regulierungen sowohl die Legislative als auch die Exekutive, das heißt, vor allem bei der Regulierung von Interessenvertretung gegenüber den Ministerien besteht Nachholbedarf. Zweitens sind die Entscheidungsträger*innen per se zu selten Gegenstand der Regulierung, insbesondere was die Karenzzeiten, also den Wechsel zwischen den Berufen, angeht. Wenn Interessenvertretung reguliert wird, finden sich drittens noch relativ viele Verweise auf Akteurstypen wie Verbände, Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände oder Berufsverbände. Inhouse-Lobbying, also die Interessenvertretung von Firmen und neuere Formen des Lobbyings, beispielsweise durch Agenturen oder Think Tanks, sind hier kaum von den Regulierungen erfasst. Viertens zeigt ein kurzer Blick in die Transparenz- und Informationsportale, dass in den seltensten Fällen Informationen über die konsultierten Akteure und deren Positionen zu erkennen sind und es somit an Transparenz über die Entscheidungsfindung mangelt.

Schlagworte: Lobbying; Bundesländer; Regulierung

Summary
Lobbying regulation in the German federal states – a comparison
The article shows that the regulation of interest mediation and lobbying, as a special form, generally exists in the German federal states, but varies considerably. First, not all regulations cover both legislative and executive actors, which means that there is a need for reform, particularly when it comes to regulating interest representation vis-à-vis the ministries. Secondly, the decision-makers are too rarely subject to regulation, especially with regard to the waiting periods (revolving door), i.e. the change between jobs in the public and private sector. Thirdly, when lobbying is regulated, there is still a relatively large number of references to associations, trade unions, local umbrella organizations or professional associations. In-house lobbyists, i.e. representing the interests of companies, and newer forms of lobbying, for example through agencies or think tanks, are hardly covered by the regulations. Fourthly, a quick look at the transparency and information portals shows that information about the stakeholders consulted and their positions is rarely recognizable and there is therefore a lack of transparency of decision-making.

Keywords: lobbying; federal states; regulation

1 Einleitung

Entscheidungsfindung in demokratischen Gesellschaften folgt bestimmten Prozessen, die zuvor durch Institutionen, sowohl formeller als auch informeller Natur, strukturiert wurden. In den meisten Fällen sind mehrere Akteure an der Entscheidungsfindung be-

teiligt und jeder dieser Akteure ist ein potentieller Adressat für gesellschaftliche Interessen. Denn die demokratische Entscheidungsfindung, sowohl durch Parlamente als auch Ministerien, ist immer wieder auf die Rückkopplung mit den gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Lobbying, als Teil der Interessenvertretung, und verstanden als legale Form des versuchten Einflusses auf Entscheidungsträger*innen, ist meist eine willkommene Interaktion. So erhöhen der Austausch mit externen Akteuren und die Rückkopplung mit der Gesellschaft die Qualität und auch die Legitimität der Entscheidungen (Rasmussen, 2015). Dabei muss betont werden, dass Entscheidungsträger*innen nicht nur stille Adressaten sind, sondern gezielt Informationen nachfragen und sich auf Grundlage der verschiedenen Quellen eigene Meinungen bilden (Klüver, 2012).

Dieser Austauschprozess muss aber durch Institutionen reguliert werden, damit feste und klare Regeln über die Möglichkeiten und Grenzen dieses Prozesses existieren. Darüber hinaus schaffen Regeln Transparenz in der Gesetzgebung und Entscheidungsfindung, ein grundlegendes Element demokratischer Regierungsführung. Eine solide und effiziente Regulierung kann dazu beitragen, diese wichtigen ethischen Aspekte abzusichern und Korruption oder verschiedene Formen von Vorteilen zu verhindern – Elemente, die das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität von Entscheidungsträger*innen untergraben können. Durch Regulierung kann auch die Rechenschaftspflicht durch mehr Offenlegung verbessert werden. Sanktionen können die Wiederholung der gleichen Fehler verhindern – sofern vorhanden und effizient. Regulierung schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für gesellschaftliche Akteure auf beiden Seiten.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die formelle Regulierung von Lobbying in den deutschen Bundesländern, also die gezielte Beeinflussung der Entscheidungsträger*innen durch direkte und/oder indirekte Kontakte zu externen Akteuren (Leif & Speth, 2006; Kleinfeld, Willems & Zimmer, 2007).

Damit soll zum einen die Forschungslücke geschlossen werden, indem die Literatur zur Erforschung der Regulierung in Bundesstaaten um die deutschen Fälle ergänzt wird. Schauen bisherige Studien stets nur auf die Bundesebene, übersehen diese die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte der Bundesländer und somit ihre Rolle als wichtige Adressaten von Lobbying. Zum zweiten soll durch das Messkonzept und die Nutzung verschiedener Indikatoren die theoretische Diskussion um Korporatismus mit dem Aspekt der Regulierung erweitert werden. Drittens kann der Beitrag zur aktuellen Diskussion um Lobby-Regulierung beitragen, denn gegenwärtig lösen öffentlicher Druck und Klagen von Überwachungsorganisationen neue Regulierungsversuche und Transparenzregeln aus (z. B. in Deutschland, wo das Verfahren für die Hausausweise aufgrund einer Klage geändert wurde).

Im Folgenden werden zuerst die theoretischen Grundlagen von Interessenvertretung und Regulierung diskutiert. Darauf folgt die Darstellung des Forschungsstandes mit dem Fokus auf Gliedstaaten und die existierenden Indikatoren. Eine deskriptiv-empirische Analyse der Regulierung in den deutschen Bundesländern reiht sich daran an. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse ab.

2 Theoretische Grundlagen zur Interessenvertretung und Lobbyregulierung

Der vorliegende Beitrag bezieht sich auf organisierte Interessen als Akteure der Artikulation und Vertretung gesellschaftlicher Interessen, die sich auf verschiedenste Weise darstellen. Zum einen variiert die inhaltliche Bandbreite gesellschaftlicher Interessen, beispielsweise von sozialen und umweltpolitischen Interessen bis hin zu sehr spezifischen Wirtschaftsinteressen. Zum anderen variieren aber auch Art und Struktur der Organisationen hinsichtlich ihrer Verfasstheit, Größe oder Entscheidungsstrukturen. Bis heute existiert keine klare Definition von Interessengruppen, nur viele Synonyme „e.g. interest groups, political interest groups, interest associations, interest organisations, organised interests, pressure groups, specific interests, special interest groups, citizen groups, public interest groups, non-governmental organisations, social movement organisations and civil society organisations" (Beyers, Eising & Maloney, 2008, p. 1108).

Theoretisch handelt es sich bei der Interessenvertretung um eine Win-Win-Situation: Gesellschaftliche Akteure bringen Interessen zum Ausdruck und hoffen, dass sie gehört werden. Auf der anderen Seite können Entscheidungsträger*innen mit Hilfe von Empfehlungen, Bewertungen, Kommentaren und Standpunkten externer Akteure praktikable und wirksame Rechtsinstrumente generieren. Im Idealfall führt diese Interaktion zu ausgewogenen Entscheidungen, allerdings zeigt die Praxis, dass die Entscheidungsfindung am Ende des Gesetzgebungsprozesses Gewinner und Verlierer produziert. Daher stimmen die Interessen einiger externer Akteure stärker mit dem Endergebnis überein als die anderer (Willems & von Winter, 2007; Dür, Bernhagen & Marshall, 2015; Cross & Hermansson, 2017; Eising & Spohr, 2017; Rasch, 2018).

Auf der Metaebene der Interessenvertretung herrschen zwei Konzepte vor, zum einen die Idee des Pluralismus, in dem ein zumindest theoretisch konzipierter ausgeglichener Wettbewerb verschiedenster Interessen existiert. Dem gegenüber steht die Idee des Korporatismus, verstanden als demokratischer Korporatismus, welcher durch spezialisierte, hierarchische und monopolistische Dachverbände charakterisiert ist. Arend Lijphart verbindet beide Konzepte mit Konsens- und Mehrheitsdemokratien, schlussfolgernd, dass Mehrheitsdemokratien eher einen wettbewerbsorientierten und koordinierten Pluralismus pflegen, während Konsensdemokratien ein kompromissorientiertes korporatives System innehaben (Lijphart, 2012).

Hinsichtlich der Regulierung von Lobbying lassen die beiden Konzepte folgende Hypothese zu: Je pluralistischer ein System organisiert ist, desto stärker ist Interessenvertretung reguliert. Der Grund liegt auf der Hand: Im Korporatismus kommt es per Definition zu näheren Kontakten bestimmter Akteure mit den Entscheidungsträger*innen, weil die Dachverbände mit einem Vertretungsmonopol in die Prozesse mit eingebunden werden und der Staat diesen Austausch systematisch lenkt. Verbände haben damit in korporatistischen Staaten eine privilegierte Stellung (Lijphart, 2012). Pluralistische Systeme müssen den fairen Wettbewerb und die gleichen Bedingungen für alle Interessen der Gesellschaft erst einmal schaffen und dann aufrechterhalten. Durch Regulierung legen sie diese Bedingungen fest. Zwar benötigen auch korporatistische Systeme gemeinsame Spielregeln, jedoch ist anzunehmen, dass durch die Nähe zwischen Entscheidungsträger*innen und Dachverbänden auf die Regulierung verzichtet wird und diese daher eher rudimentär gestaltet ist.

Für das korporatistische Deutschland bedeutet dies, dass ein geringeres Maß an Regulierung vorhanden ist. Was aber, wenn die eingesessenen Verbände im Korporatismus an Bindungskraft verlieren und sich Elemente eines pluralistischen Wettbewerbs etablieren? Dies kann für Deutschland bedeuten, dass die Regulierung von Lobbyismus zunehmen wird, weil auch die Heterogenität der Interessengruppenlandschaft größer wird und etablierte Verbände an Bindungskraft und damit auch gegebenenfalls an Einfluss verlieren (von Winter, 2003; Kleinfeld, Willems & Zimmer, 2007).

Diese These gilt nicht nur für die Bundesebene, sondern auch für die Länder. Denn erstens sind Bundesländer, im Speziellen die Exekutive dieser, durch den Bundesrat und die Ausschüsse in diesem, welche durch Fachbeamt*innen aus den Landesministerien bestellt werden, direkt bei zustimmungspflichtigen Gesetzen in die Entscheidungen eingebunden. Dabei handelt die Arbeitsebene in direkter Absprache zwischen Landesministerien, Bundesministerien und Bundestag Gesetze aus. Zweitens nutzen Bundesländer ihre Möglichkeit, in den Bundesrat eigenständig Gesetze einzubringen und damit unmittelbar auf die Bundesebene zu wirken. Drittens sind die eigenen Gesetze der Länder, die sich zwar auf weniger Politikfelder erstrecken als auf der Bundesebene, trotzdem maßgebend und durch die Landesministerien und Landesparlamente erstellt. Viertens haben die Fachministerkonferenzen, bei denen sich die entsprechenden Landesminister*innen über die Landesgrenzen hinweg austauschen, zwar keine Gesetzgebungskompetenz, sind aber für die Länder elementare Koordinierungsgremien, aus denen verbindliche Konsequenzen entstehen können (Rudzio, 2006).

Obwohl es keine grundlegende Forschung zur Regulierung von Lobbying auf der Länderebene gibt, lassen sich einige Hypothesen zu den Unterschieden in der Regulierung von Lobbying auf dieser Ebene aufstellen. Während die frühere Forschung den einheitlichen Bundesstaat und keine inhaltliche Varianz zwischen den Bundesländern postuliert, beweist die neuere Forschung, insbesondere die Policy-Analyse, dass es multiple Erklärungen zur Differenz zwischen Politik- und/oder Regelungsinhalten in den Bundesländern gibt. Seit Manfred G. Schmidts (1980) Analyse zu inhaltlichen Differenzen zwischen CDU- und SPD-Landesregierungen greifen vergleichende Studien gerne auf die Parteiendifferenztheorie zurück. Nach Detlef Sack und Annette E. Töller (2018) werden jedoch weitere Erklärungsfaktoren wie die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, Stadt- und Flächenstaat, Wirtschaftsstärke und sozioökonomische Faktoren herangeführt.

Es lassen sich daraus vier Hypothesen für den Zusammenhang zwischen Lobbying und Regulierung in den Bundesländern ableiten:

Erstens lässt sich parteipolitisch vermuten, dass CDU/CSU-geführte Landesregierungen weniger regulieren als anders geführte Länder. Hierfür lassen sich basierend auf der konservativeren Ausrichtung der CDU/CSU und dem damit potentiell stärker historisch-institutionalistisch geprägten Weltbild eine Tendenz zur Nicht-Regulierung ableiten, da die existierenden Regulierungen als ausreichend erachtet werden. So betont schon Douglas Webber 1986, dass die CDU auf kleine und mittelständische Unternehmen hinsichtlich der Regulierung des Telekommunikationswesens hört und die Wende in dieser Branche daher ausbleibt (Webber, 1986). Rudolf Speth verweist auf die bestehende Bindung von Unternehmensverbänden und der CDU, spricht aber auch davon, dass diese sich lockern (Speth, 2013). Regulierungen bedeuten auch bürokratischen Mehraufwand und produzieren daher Kosten, die gerade die Wirtschaftsverbände so gering wie möglich halten möchten.

Zweitens lässt die Unterscheidung zwischen ost- und westdeutschen Ländern die Hypothese zu, dass westdeutsche Länder gemäß der obigen historisch-institutionalistisch geprägten Politik weniger regulieren als ostdeutsche Länder. Letztere sind jünger und dadurch noch nicht so stark an existierende Gesetzgebungen gebunden, wie es die „alten" Bundesländer sind. Hinzu kommt, dass die korporatistische Tradition, verstanden als Einbindung von Verbänden in die Politikentscheidung, in Ostdeutschland dadurch auch weniger stark ausgeprägt ist. Die Forschung zu den Transformationsprozessen in Ostdeutschland betont diesen Aspekt als „unterschätztes Transformationsproblem" (Schmid & Voelzkow, 1996, S. 423).

Als dritte Hypothese lässt sich formulieren, dass Flächenstaaten weniger regulieren als Stadtstaaten, weil sie die Nähe zu Verbänden suchen, um Politikinhalte auch mit der Peripherie abzustimmen. Entscheidungsträger*innen in Stadtstaaten sind weniger darauf angewiesen, dass ihre Politikinhalte in die Tiefe getragen und auch unterstützt werden, da die eigene Reichweite ähnlich groß ist wie die von Verbänden. Dies spiegelt sich auch in der internen Organisation der Verbände wider, die meist föderal aufgebaut sind und die territoriale Gliederung in den Flächenstaaten viel tiefer greift als in den Stadtstaaten (Reutter, 2012a).

Viertens kann man argumentieren, dass wirtschaftsstarke Länder weniger regulieren als wirtschaftsschwache. Auch hier liegt der Schwerpunkt der Argumentation auf der Nähe zwischen Wirtschaftsverbänden und Politik (Dür & Mateo, 2013). Um Funktionsweisen und Effizienz der heimischen Wirtschaft nicht zu torpedieren, wird bei der Umsetzung von EU- oder Bundesrecht auf die Expertise der Verbände gesetzt und diese stärker eingebunden. Da Lobbyregulierungen auch bürokratischen Mehraufwand bedeuten, wird auf diese verzichtet.

2.1 Forschungsstand in der vergleichenden Lobbyregulierungsforschung

Diese Hypothesen wurden bisher empirisch noch nie getestet, denn es gibt nur wenige Beispiele für vergleichende Untersuchungen zur Regulierung von Interessenvermittlungssystemen überhaupt. Die umfangreichste Analyse haben Raj Chari, Gary Murphy und John Hogan verfasst, die die Regulierung der Lobbyisten in den USA, Kanada, Deutschland (Bundesebene) und der Europäischen Union untersuchen. Sie erweitern ein *Ranking*-System des *Center for Public Integrity*, das anhand einer Umfrage die Offenlegung von Lobbying-Aktivitäten analysiert. Die Fragen befassen sich mit acht Schlüsselbereichen der Offenlegung, die von der bestehenden Definition von Lobbyist*innen, über die Offenlegung einzelner Ausgaben bis hin zu Bestimmungen für Arbeitsplatzwechsel zwischen Wirtschaft und Politik reichen. Die quantitative Beurteilung der Strenge bestehender Offenlegungen führt die Autoren zu folgenden Schlussfolgerungen: Erstens haben 50 Prozent der US-Bundesstaaten höhere Werte als die amerikanische Bundesgesetzgebung, was bedeutet, dass die Vorschriften der Bundesstaaten strenger sind als diejenigen, die das Capitol Hill regulieren. Zweitens sind alle kanadischen Regulierungen weniger streng als die US-Vorschriften, jedoch nicht so niedrig wie die Regulierung in Deutschland auf Bundesebene und des Europäischen Parlaments (Chari, Murphy & Hogan, 2007).

Daraus entwickeln sie später drei Idealtypen von Regulierungssystemen, die die Registrierung, die Offenlegung von Ausgaben, die elektronische Einreichung, den öf-

fentlichen Zugang, die Durchsetzung und die Vorschriften für den Übergang aus öffentlichen Ämtern in die Privatwirtschaft (sogenannte Drehtüren) abdecken. Ihre Ergebnisse zeigen, dass Deutschland (Bundesebene) und die EU als ein niedrig reguliertes System gelten können, da es nur wenige Anforderungen für die Registrierung oder finanzielle Offenlegung gibt. Kanada wird als mittel und die USA als stark reguliertes System angesehen, da strenge Vorschriften gelten und nahezu alle Aktivitäten zwischen Entscheidungsträger*innen und gesellschaftlichen Interessengruppen reguliert sind. Insbesondere der Aspekt der Offenlegung von Ausgaben wird als Hauptunterschied zwischen den Idealtypen hervorgehoben (Chari, Hogan & Murphy, 2012).

Craig Holman und William Lüneburg (2012) vergleichen die Typologie von Chari, Hogan und Murphy mit einer Neuen, die nur schwache und starke Regulierungssysteme enthält. In ihrer zweifachen Typologie werden hingegen nur europäische Länder analysiert, die aufgrund ihrer Offenlegungspolitik als starkes Regulierungssystem gelten. Dies zeigt, dass der Vergleich von Systemen stark variieren kann, wenn die untersuchten Fälle homogen sind und unterschiedliche Standards zur Beurteilung herangezogen werden.

Ein weiterer europäischer Vergleich findet sich im Werner Reutter-Kompendium zu Verbänden und Interessenvermittlungssystemen in der Europäischen Union. Die qualitativen Studien decken 27 Mitgliedstaaten und das System der Europäischen Union selbst ab. Sie beginnen in der Regel mit einem kurzen historischen Überblick über die Entwicklung des Interessenvermittlungssystems und wenden sich mit der Beschreibung des Status quo den wichtigsten Akteuren zu. Obwohl diese Beschreibungen versuchen, vergleichbar zu sein, indem sie einer ähnlichen Struktur folgen, decken die einzelnen Beiträge aber nicht dieselben Variablen ab. Einige behandeln die Verwaltungsverfahren und nennen die jeweiligen Gesetze und Vorschriften, andere konzentrieren sich auf die Beschreibung der wichtigen Interessengruppen. Das Kompendium verpasst einen endgültigen Vergleich und enthält nur begrenzte Informationen zu den Regulierungssystemen (Reutter, 2012b).

Existierende Forschung ist sowohl quantitativ als auch qualitativ aufgebaut und zeigt teils große Unterschiede zwischen den Interessenvermittlungssystemen. Zusätzlich identifiziert sie wichtige Indikatoren, die es ermöglichen, die vorliegenden Fälle zu ergänzen. Hinsichtlich der Analyse von Regulierungen in Gliedstaaten, existiert fast gar keine Literatur. Einzig die Bundesstaaten der USA sind wie oben beschrieben recht gut erforscht.

Hier setzt der vorliegende Beitrag an und ergänzt die Forschung um die Bundesländer in Deutschland. Schauen bisherige Studien stets nur auf die Bundesebene, übersehen diese die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte der Bundesländer und somit ihre Rolle als wichtige Adressaten von Lobbying. Sie sind in vielfältiger Weise an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt und eine Studie zu ihrer Lobbyregulierung ist längst überfällig.

3 Forschungsfragen für eine vergleichende Studie zur Lobbyregulierung

Um die Regulierung der Interessenvertretung in den Bundesländern beurteilen zu können, werden drei Forschungsfragen genutzt, die auch in der existierenden Forschung Verwendung finden.

3.1 Wie lauten die genauen Vorschriften?

Diese Frage zielt darauf ab, die spezifischen Gesetze, Vorschriften und andere Formen schriftlicher Regeln und Rahmenbedingungen zu identifizieren und zu vergleichen. Sie befasst sich mit Gesetzen auf Verfassungsebene, Verwaltungsvorschriften, Geschäftsordnungen oder Statuten. Diese Regelungen definieren die Rolle der gesellschaftlichen Akteure, ihre Rechte und Pflichten (Reutter, 2012a).

Hierzu gehört zum einen die Einteilung in die Art der Regulierung (ist sie freiwillig oder verpflichtend) und welchen Austauschprozess die Regulierung genau berührt (Exekutive, Legislative, Judikative). Obwohl die Judikative in ihrer Funktion eher an der Prüfung der Gesetze und weniger an der Erstellung dieser beteiligt ist, haben die Entscheidungen bindende Kraft für Politik und Verwaltung. Insbesondere der Fakt, dass es in zunehmenden Maßen in manchen Politikfeldern, beispielsweise der Umweltpolitik, Verbandsklagen gibt, sollte die Regulierung der Judikative ebenso mitbetrachtet werden.

Durch die Analyse von formellen Regulierungen, können informelle Absprachen, die so etwas wie ein Selbstverständnis oder Code-of-Conduct abdecken, nicht gemessen werden. Die Definition von Regulierungen als Institutionen muss hier also enger gefasst werden, als in der Einleitung zunächst beschrieben.

3.2 Was und wen regulieren die Vorschriften?

Ziel ist es, die Regulierungsinhalte zu identifizieren, also den Gegenstand der Regulierung (wer oder was wird reguliert). Regulierung, hier verstanden als formelle kodifizierte Regeln, legen nicht nur fest, was Akteure nicht dürfen, sondern sollten drei Kriterien erfüllen: Erstens definieren sie die Akteure von Interessenvermittlungsprozessen erst einmal genau, legen zweitens die Funktionsweise des Austauschprozesses fest und regeln drittens die Offenlegung von Informationen (Holman & Luneburg, 2012).

Neben den klassischen Akteuren wie Verbänden, NGOs oder anderen Organisationen können Bürger*innen reguliert werden. Entscheidungsträger*innen selber sind beispielsweise dann reguliert, wenn es Regeln für einen Arbeitsplatzwechsel zwischen öffentlichen und privaten Ämtern gibt (Karenzzeiten) oder beispielsweise Verhaltensregeln für Abgeordnete. Was passiert im Falle von Interessenkonflikten der Entscheidungsträger*innen?

Darüber hinaus sollte identifiziert werden, ob es ein Lobbyregister gibt und welche Angaben gemacht werden müssen. Zu fragen ist auch, ob bestimmte Akteure im Rahmen ihrer Funktion einen privilegierten Zugang haben und ob damit bestimmte Handlungsoptionen vorhanden sind, die andere Akteure nicht haben.

Schließlich sollten diese Gesetze und Vorschriften auch klären, welche Sanktionen es gibt, wenn Akteure auf beiden Seiten die geltenden Vorschriften nicht einhalten. Sind es eher sanfte Sanktionen, beispielsweise der Ausschluss aus einem Arbeitskreis, oder härtere Sanktionen wie Gebühren, Bußgelder oder sogar Gefängnisstrafen (Ahrens, 2007)?

3.3 Wie transparent sind die Entscheidungen?

In Bezug auf Transparenz sollten wir untersuchen, ob und wie öffentliche Dokumente zugänglich sind. Wissen wir, wer Teil einer Ausschusssitzung war oder wer in einer parlamentarischen Anhörung aussagte? Wissen wir, wer was gesagt hat und welche Inhalte beispielsweise mit den Ministerialbeamt*innen diskutiert wurden? Wie Studien zeigen, variiert die Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes beispielsweise zwischen den Bundesländern stark (Darbishire, Quarz, Semsrott & Trennheuser, 2017). Dies bedeutet auch, dass der Zugang zu wichtigen politischen Entscheidungen und den Dokumenten dazu nur bedingt gegeben ist.

3.4 Operationalisierung und Datenerhebung

Innerhalb der Literatur zur Analyse der Lobbyregulierungen dominieren die Verfahren der quantitativen Indexanalyse, die die Einschätzung der Strenge der Lobbyregulierung zum Ziel hat.

Zum einen besteht der Cynthia Opheim-Index beispielsweise aus 22 getrennt bewerteten Indikatoren, sortiert nach drei Dimensionen: (1) gesetzliche Definition eines Lobbyisten (enthält sieben Indikatoren); (2) Häufigkeit und Qualität der Offenlegung (enthält acht Indikatoren); und (3) Aufsicht und Durchsetzung von Vorschriften (enthält sieben Indikatoren) (Opheim, 1991). Des Weiteren nutzen Chari, Murphy und Hogan 48 Fragen, die in acht Sektionen aufgeteilt sind und ähnliche Indikatoren beinhalten. In beiden Fällen handelt es sich aber um evaluative Analysen und die Regulierungen werden nach folgendem Prinzip bewertet: “The more points that are given, the ‘better’ the legislation in terms of promoting concepts such as full disclosure, public access, and transparency” (Chari, Murphy & Hogan, 2007, p. 7).

Eine schlichte Übernahme der Indikatoren für die Analyse der Regulierung in den deutschen Bundesländern ist aus zwei Gründen nicht möglich. Zum einen handelt es sich um bewertende Indikatoren, das heißt es müsste zuvor einmal eine Übersicht über die verschiedenen Regulierungen in den Bundesländern geben. Da dies nicht der Fall ist, braucht es erst einmal eine Grundlagenforschung. Auf der Basis dessen können dann in späteren Forschungen Interviews und Umfragen zu den Regulierungsinhalten durchgeführt werden, um Bewertungen und Beurteilungen zu ermöglichen. Zweitens sind die Indikatoren, die Opheim und Chari, Murphy und Hogan verwenden, zu stark auf die pluralistischen Systeme der USA oder Kanada zugeschnitten, beziehungsweise aus diesem Kontext heraus entstanden, wie beispielsweise die Indikatoren für Offenlegung und Sanktionen. Würde man diese Indikatoren schlicht übernehmen, würden viele Regulierungsinhalte, die typischer für korporatistische Systeme sind, übersehen werden. Zeitgleich kommt es in dem Index zu einer Verzerrung, denn viele Indikatoren können für Deutschland schlicht nicht nachgewiesen werden. Die Liste der Indikatoren

muss daher an die Bedingungen in Deutschland angepasst werden, woraus sich dann aber mit Hilfe eines eigenen Indexes eine Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern ergibt.

Zu diesem Zwecke geht das Analyseverfahren in zwei Schritten vor. Schritt eins ist eine qualitative, induktive Kodierung von Schlüsseldokumenten. Basierend auf dieser Kodierung wird im zweiten Schritt ein Index gebildet, der einen quantitativen Vergleich der Regulierungen in den Bundesländern ermöglicht. Im Folgenden werden beide Schritte kurz erläutert:

Mit Hilfe von qualitativer thematischer Inhaltsanalyse und der Software MAXQDA werden die Regulierungsinhalte in offiziellen Dokumenten identifiziert und anschließend induktiv kodiert. Der Kodierprozess ist mehrstufig, d. h. Dokumente werden teils mehrfach gelesen und die kodierten Segmente werden am Ende des Prozesses unter gemeinsamen Oberkategorien zusammengefasst (Mayring, 2010).

Die kodierten Textstellen bilden das Fundament, um im zweiten Schritt einen zählbaren Index zu bilden. Dabei wird aber kein evaluativer Index gebildet, sondern die qualitativ-kodierten Textstellen werden nur einmal pro Dokument gezählt. Durch diese Binarisierung werden die unterschiedlichen Textlängen ausgeglichen, da sie einen Einfluss auf die Häufigkeit der Kodierungen haben. Der Index kann als Minimum null und als Maximum, wenn alle Indikatoren und damit alle Regelungsinhalte auf das entsprechende Bundesland zutreffen, 19 Punkte aufweisen (siehe *Tabelle 1*).

Die Datenerhebung erfolgt durch die qualitative, induktive Inhaltsanalyse von Schlüsseldokumenten wie Verfassungen, Geschäftsordnungen, Gesetze aber auch Koalitionsverträge. Insgesamt sind 116 Dokumente qualitativ kodiert worden. Davon entfallen die meisten, 36, auf die Geschäftsordnungen, weil mehrere Länder beispielsweise zwei Geschäftsordnungen besitzen (Landtag und Landesregierung). Hinzu kommen jeweils 16 Landesverfassungen, Richter-, Landesbeamten- und Abgeordnetengesetze sowie die Koalitionsverträge der aktuellen Landesregierungen (Stand Mai 2020).

Die Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit sowie die Reichweite dieser Dokumente variiert erheblich, insbesondere bei Landesverfassungen und Koalitionsverträgen. Das Ziel der Inhaltsanalyse ist es aber, die Bandbreite der Merkmale der Regulierungen abzubilden, so dass diese Dokumente als elementare Vereinbarungen und auch Institutionen gelten können, die die politischen Prozesse regeln, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten definieren und somit einen guten Überblick über die vorhandene Regulierung von Lobbying geben können. Die Auswahl der Dokumente erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit, basiert jedoch auf einem *relevance sampling*-Verfahren (Krippendorff, 2004).

4 Lobbyregulierung in den deutschen Bundesländern – qualitative Ergebnisse

Grundsätzlich lassen sich die Regulierungen in zwei Aspekten unterscheiden, nämlich zum einen in Regulierungen, die bereits existieren, zu identifizieren durch die Geschäftsordnungen und verschiedenen Gesetze (in sieben Ländern sogar in den Landesverfassungen), und zum zweiten in geplante Regulierungen, die sich in den Koalitionsverträgen widerspiegeln.

Hinsichtlich der bereits existierenden Regulierungen finden sich in den Landesverfassungen die wenigsten Aspekte. Lediglich die Rollen der kommunalen Spitzenverbände, der Gewerkschaften und Berufsverbände werden in Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland in der Verfassung erwähnt und damit hervorgehoben.

In Schleswig-Holstein betont man hinsichtlich der Transparenz, dass „die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände [stellen] amtliche Informationen zur Verfügung stellen, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen“ (Verfassung Schleswig-Holstein, Artikel 53).

Brandenburg und Sachsen erwähnen in ihren Verfassungen das Verbandsklagerecht für „anerkannte Umweltverbände“ (Verfassung Brandenburg, Artikel 39(8)) und „anerkannte Naturschutzverbände“ (Verfassung Sachsen, Artikel 10(2)).

In den jeweiligen Geschäftsordnungen der Landtage und Landesregierungen finden sich die meisten Regulierungen. Im Vergleich untereinander lässt sich feststellen, dass die Geschäftsordnungen die Art und Weise des Austausches oder des Kontaktes regulieren, aber auch hinsichtlich der potenziellen Interessenkonflikte der Entscheidungsträger*innen regulierend eingreifen.

Mit Ausnahme von Bremen regulieren alle sowohl spezifische Interessen als auch Interessenvertretung per se. Spezifische Interessenvertretung meint die spezielle Nennung von beispielsweise kommunalen Spitzenverbänden, Gewerkschaften oder Berufsverbänden, sprich, es werden detaillierte Akteurstypen erwähnt. Damit weisen sie diesen Akteuren bestimmte Rechte oder Pflichten zu. Hier zeigt sich der korporatistische Charakter der Bundesländer, die diesen Akteuren damit einen privilegierten und institutionalisierten Zugang gewähren. „Berät der federführende Ausschuss eine Vorlage, die wesentliche Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände berührt, so soll den kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden“, heißt es beispielsweise in der Geschäftsordnung des Landtages in Bayern (Geschäftsordnung für den bayrischen Landtag, §174).

Solch eine Formulierung ist recht gängig in den verschiedenen Geschäftsordnungen und es zeigt die privilegierte Stellung der kommunalen Spitzenverbände in der gesamten Landespolitik, also sowohl in den Geschäftsordnungen der Landtage als auch der Landesregierungen, sofern vorhanden. Nur Hessen nennt zusätzlich in seiner Geschäftsordnung der Landesregierung explizit die Behindertenverbände.

Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt betonen zusätzlich die Stellung der Gewerkschaften und Berufsverbände, die bei Gesetzesvorhaben mündlich oder schriftlich zu hören sind. Aber im Vergleich fällt auf, dass nachträgliche Änderungen am Gesetz beispielsweise nur wiederholt mit kommunalen Spitzenverbänden abzusprechen sind und Gewerkschaften und Berufsverbänden nicht wiederholt vorgelegt werden sollen.

Rheinland-Pfalz verweist als einziges Land in der Geschäftsordnung des Landtages noch zusätzlich auf die Arbeitgebervereinigungen, die auch gemäß Artikel 68 der Verfassung zu Gesetzesentwürfen wirtschafts- und sozialpolitischen Inhaltes schriftlich oder mündlich zu hören seien (Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, §81(3)).

Manche Bundesländer regulieren allgemeiner: „§58(2) Die Ausschüsse können Sachverständigen, Interessenvertreterinnen oder Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen Gelegenheit zur mündlichen oder schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss geben“, so beispielsweise Hamburg (Geschäftsordnung der Ham-

burgischen Bürgerschaft, §58(2)). Der Vorteil der allgemeineren und damit umfassenderen Definition ist der Einschluss der hausinternen Lobbyisten von Firmen, die als einzelne Akteure auftreten und nicht als Sachverständige oder Bürger eingeteilt werden können. Auch Consultingagenturen oder Think Tanks, neuere Formen des Lobbyings, können durch so eine allgemeinere Definition erfasst werden.

Am häufigsten finden sich Verweise auf die Anhörungs- oder Konsultationsverfahren selbst. Die Geschäftsordnungen schreiben vor, wie diese Verfahren funktionieren, zumindest in 15 der 16 Bundesländer. In Bremen findet sich weder in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bremischen Verwaltung noch in der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft eine Regulierung der Interessenvertretung.

Es fällt aber auf, dass diese Verfahren öfter in den Geschäftsordnungen der Landtage reguliert sind als in den Geschäftsordnungen der Exekutive. Inhaltlich unterscheiden sich die vorhandenen Regulierungen zur Anhörung oder Konsultation nicht, einzig die Kostenerstattung der Interessenvertreter*innen für die Anreise unterscheidet sich zwischen den Bundesländern.

In sieben Ländern, darunter Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, wird in den Geschäftsordnungen der Landtage auf die Lobbyregister verwiesen und diese sind dann auch eine Voraussetzung für weitere Anhörungen. Die verpflichtenden Angaben unterscheiden sich aber kaum. Generell finden sich Lobbyregister öfter nur für die Legislative (auch nur in sieben der 16 Länder), aber nur in Brandenburg und Rheinland-Pfalz auch für die Exekutive. Dabei ermöglichen alle Geschäftsordnungen der Ministerien den Austausch mit externen Akteuren.

Hinsichtlich der Regulierung der Entscheidungsträger*innen stehen auch hier wieder die Landtage und ihre Abgeordneten im Mittelpunkt, einzig Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Hamburg regulieren auch die Entscheidungsträger*innen der Regierung hinsichtlich ihrer potenziellen Interessenkonflikte. Ein Beispiel hierfür: „(2) Mitglieder der Landesregierung sollen nur dann in Leitungs- oder Aufsichtsgremien von Einrichtungen, Vereinen oder ähnlichen Organisationen mitwirken, wenn Interessenkonflikte in Bezug auf ihr Amt ausgeschlossen werden können“, so die Gemeinsame Geschäftsordnung in Niedersachsen (Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen, §6(2)). Oftmals findet sich an dieser Stelle der Geschäftsordnungen der Verweis auf die vormals oder parallel ausgeführten Tätigkeiten für Vorstände, Aufsichtsräte, Verwaltungsräte, Beiräte, Vereine oder Verbände. Dabei fällt auf, dass Interessenkonflikte hauptsächlich bei Abgeordneten gemeldet werden müssen und dann zum Ausschluss von der Entscheidung in dieser Sache führen.

Nebentätigkeiten sind in allen drei Gewalten anzugeben, wobei einige Tätigkeiten stets von der Angabe ausgenommen sind.

In nur neun Bundesländern finden sich Regelungen zur Karenzzeit bei Beamt*innen. Es gibt aber keine für die Abgeordneten der Landesparlamente oder die Richter*innen.

Es werden in keinem der Dokumente Hinweise auf Sanktionen gefunden. Im weitesten Sinne könnte die Registrierungspflicht in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt als weiche Sanktion gezählt werden, weil bei Nichtregistrierung der Zugang verwehrt bleibt.

Die wenigsten Verweise finden sich hinsichtlich der Transparenz: Obwohl die hier vorliegende Analyse keine Untersuchung der Qualität der Transparenz ist, fällt auf,

dass es nur in vier Bundesländern den Verweis auf Transparenzartikel/-gesetze im Falle von Interessenvertretern und nur in acht Fällen tatsächliche Portale zum Recherchieren und Lesen der Dokumente der Entscheidungsprozesse gibt. Alle Bundesländer bieten aber die Möglichkeit, auf Nachfrage und unter bestimmten Voraussetzungen Einblick in den Gesetzgebungsprozess zu erhalten. Ob dies die konsultierten oder angehörten Akteure und deren Position einschließt, geht aus den hier analysierten Dokumenten nicht hervor. Acht Bundesländer haben mittlerweile zur Erhöhung der Transparenz Informationsportale eingerichtet, um Informationen zu Entscheidungen oder Vorhaben der Öffentlichkeit proaktiv zur Verfügung zu stellen.

In den Koalitionsverträgen finden sich geplante aber noch nicht umgesetzte Regulierungen: Fast am häufigsten finden sich Planungen zur Ausweitung oder Stärkung des Verbandsklagerechtes. Während es sich in den meisten Fällen stets auf das Politikfeld Umwelt/Naturschutz bezieht, finden sich beispielsweise in Berlin und Bremen ergänzende Politikfelder. Im Berliner Koalitionsvertrag ist vom Verbandsklagerecht in der Gleichstellungs- beziehungsweise Diskriminierungspolitik die Rede, in Bremen von der arbeitsrechtlichen Verbandsklage. Einzig im Niedersächsischen Koalitionsvertrag ist von der Aussetzung der Verbandsklage die Rede, hier allerdings in Bezug auf Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren.

Hinsichtlich des Themas Transparenz ist in den Koalitionsverträgen mehrheitlich von der Absicht zu lesen, mehr Daten und mehr Informationen über freizugängliche Portale (Transparenzportale) bereitzustellen und so den Zugang zu den Dokumenten der Entscheidungsträger*innen zu vereinfachen oder überhaupt erst zu ermöglichen. Lediglich Thüringen geht hier einen Schritt weiter und schlägt gemäß Koalitionsvertrag vor, "die grundsätzliche Öffentlichkeit aller Ausschuss-Sitzungen durchzusetzen" (Thüringischer Koalitionsvertrag, S. 78).

Das Thema Lobbyregister findet sich am dritthäufigsten in den Koalitionsverträgen. Baden-Württemberg plant die Einführung eines Lobbyregisters für den Landtag und die Landesregierung und betont dabei sowohl die Transparenz als auch das Vertrauen in politische Entscheidungsprozesse. Berlin plant die Einführung eines Lobbyregisters, Brandenburg will seines in der bisherigen Form weiterführen. Hessen und Thüringen planen ein Lobbyregister für den Landtag, nicht jedoch für die Landesregierung.

Zuletzt finden sich in den Koalitionsverträgen in Berlin und Thüringen Überlegungen, die Karenzzeit der Senator*innen beziehungsweise Minister*innen zu überarbeiten und bei dem Wechsel zwischen öffentlichem Amt und Beruf in der Wirtschaft eine Regelung zum Ausscheiden aus dem Amt und der Aufnahme der neuen Tätigkeit zu schaffen.

4.1 Indexbildung auf Basis der qualitativen Daten

Um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu gewährleisten, wird der oben vorgestellte Index auf Basis der qualitativen Daten gebildet. Wie oben erwähnt, kann der Index einen Wert zwischen 0 und 19 annehmen. Je höher der Wert, desto mehr Regelungsinhalte sind in den untersuchten Dokumenten abgedeckt. Dabei ist der Index nicht als Interpretation der Strenge oder Qualität der Regulierung zu verstehen, sondern lediglich als Aufzählung, dass es in den untersuchten Dokumenten diese Inhalte gibt.

Im Vergleich fällt auf, dass es Indikatoren gibt, bei denen es kaum zu Varianzen kommt, siehe Regulierung von Interessenvertretern oder Verhalten von Entscheidungsträger*innen. Größere Variationen gibt es bei den Interessenkonflikten, Karenzzeiten bei einem Tätigkeitswechsel, und den Lobbyregistern, vor allem aber im Bereich Transparenz.

Tabelle 1: Werte aus den qualitativen Daten für die einzelnen Bundesländer

	BB	BE	BW	BY	HB	HE	HH	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH	SUMME
FORM DER REGULIERUNG																	
Verfassung	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	**7**
Gesetz	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**16**
Verordnung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**16**
REGELUNGSINHALTE																	
sämtliche Interessenvertretung	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**15**
spezifische Interessenvertretung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**16**
Verhaltensregeln\Legislative	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**16**
Verhaltensregeln\Exekutive	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**16**
Verhaltensregeln\Judikative	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	**13**
Interessenkonflikt\Exekutive	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	**4**
Interessenkonflikt\Legislative	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**15**
Karenzzeit\Exekutive	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	**9**
Lobbyregister\Legislative	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	**7**
Verbandsklage	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	**10**
TRANSPARENZ																	
Transparenzartikel / -gesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	**4**
Transparenzportal	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	**8**
Informationsregister	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	**3**
(Landes)Korruptionsregister	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	**3**
Nebentätigkeitsregister	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	**1**
öffentliche Sitzungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	**1**
SUMME	**11**	**12**	**11**	**10**	**11**	**10**	**10**	**9**	**14**	**10**	**11**	**12**	**10**	**12**	**12**	**15**	**180**

Quelle: Eigene Indexbildung auf Basis der qualitativen Analyse (N: 116 Dokumente).

Der Mittelwert liegt hier bei 11,25 Regulierungen. Entsprechend liegt Thüringen als Bundesland mit den meisten Regulierungen (15) vorn, gefolgt von Niedersachsen (14) sowie Berlin, Schleswig-Holstein, Sachsen und Sachsen-Anhalt (alle zwölf). Die Schlusslichter sind Bayern, Hessen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland mit zehn und Mecklenburg-Vorpommern sogar mit nur neun Regulierungen.

Wie erwähnt, lässt sich hier über die Qualität der Regulierung keine Aussage treffen. Jedoch ermöglicht dieser Vergleich, die Stärken und Schwächen in der Regulierung von Interessenvertretung zu identifizieren.

Die Datengrundlage ist leider auch nicht geeignet, um die obengenannten Hypothesen stichhaltig zu überprüfen. Denn sowohl die Differenz der Regulierungen zwischen den Bundesländern als auch die Stichprobengröße sind zu klein (N=16), um eine Kau-

salanalyse durch eine Regression durchzuführen. Eine Korrelation zwischen der Anzahl der Regulierungen und den in den Hypothesen genutzten Variablen lässt sich jedoch nutzen, um eine ungefähre Vorstellung des Zusammenhanges der Werte zu ermitteln. *Tabelle 2* zeigt, dass zumindest die in den Hypothesen aufgestellten Zusammenhänge nicht gänzlich falsch sind. Auch wenn es sich hier nur um Korrelationen und keine kausalen Zusammenhänge handelt, zeigen die Vorzeichen der Korrelationskoeffizienten in die postulierte Richtung.

Erstens ist das Bundesland weniger reguliert, je länger CDU/CSU in einer Regierungsbeteiligung sind, gemessen in Jahren (Parteiendifferenzhypothese). Während das negative Vorzeichen hier die Hypothese unterstützt, ist der Korrelationskoeffizient relativ klein. Die durchschnittliche Anzahl der Regulierungen in Bundesländern, in denen CDU/CSU durchschnittlich länger an der Regierung beteiligt ist oder war (der Durchschnitt liegt bei 30 Jahren), ist niedriger (11) als in den Bundesländern, in denen andere Parteien zwischenzeitlich ohne CDU/CSU regiert haben (11,4).

Zweitens könnte auch die Hypothese, dass die alten Bundesländer weniger regulieren als die neuen Länder (West-Ost-Hypothese), korrekt sein, bedarf aber einer intensiveren Prüfung. Der Zusammenhang ist auch hier negativ und die beiden Korrelationskoeffizienten sind sogar größer als bei der Parteiendifferenzhypothese, trotzdem noch moderat. Auch die durchschnittliche Zahl der Regulierungen in Westländern ist niedriger (10,9) als in den Ostländern (11,83).

Allerdings lässt sich keine Bestätigung der Hypothese finden, dass Flächenländer weniger regulieren als Stadtstaaten. Der Zusammenhang der beiden Variablen ist sehr klein und die durchschnittliche Anzahl der Regulierungen in Flächenländern ist sogar höher (11,3) als bei Stadtstaaten (11).

Die größte Unterstützung findet sich für die vierte Hypothese, nach der wirtschaftsstarke Länder weniger regulieren als wirtschaftsschwache. Nutzt man wie hier das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, zeigt sich ein moderater, negativer Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsstärke (hohes BIP pro Kopf) und der Anzahl der Regulierungen. Auch die durchschnittliche Anzahl der Regulierungen zeigt, dass die wirtschaftsstärkeren Länder weniger regulieren (10,57) als Bundesländer, in denen das BIP pro Kopf kleiner ist als im Durchschnitt (11,78). Dies beweist natürlich nicht die angesprochene Nähe zwischen Wirtschaftsverbänden und Entscheidungsträger*innen, aber da Forschungen existieren, die den Einfluss der Wirtschaftsverbände unter bestimmten Bedingungen kausal nachweisen, ist die Hypothese begründet und sollte angesichts der hier aufgedeckten Zusammenhänge intensiver untersucht werden.

Tabelle 2: Korrelationen Anzahl der Regulierungen mit den unabhängigen Variablen

	Ø Regulierungen	Korrelationskoeffizient nach Pearson (r)
Dauer CDU/CSU Regierungsbeteiligung (n = 16)		-0,1215
Dauer CDU/CSU Regierungsbeteiligung, länger als der Durchschnitt (> 30 Jahre; N = 6)	11	-0,1273
Dauer CDU/CSU Regierungsbeteiligung, kürzer als der Durchschnitt (< 30 Jahre, N = 10)	11,4	0,1273
Westländer (N = 10)	10,9	-0,2971
Ostländer (N = 6)	11,83	0,2971
Flächenländer (N = 13)	11,30	0,0790
Stadtstaaten (N = 3)	11	-0,0790
BIP pro Kopf 2019 (N = 16)		-0,3465
BIP pro Kopf 2019, mehr als der Durchschnitt (> 39.578 Millionen €; N = 7)	10,57	-0,3935
BIP pro Kopf 2019, weniger als der Durchschnitt (< 39.578 Millionen €; N = 9)	11,78	0,3935

Quelle: Anzahl Regulierungen, eigene Berechnung; Dauer CDU Regierungsbeteiligung in Jahren, eigene Berechnung nach den Internetseiten der Landesregierungen; Westländer = 1, Ostländer = 0; Flächenstaat = 1, Stadtstaat = 0; BIP pro Kopf 2019, gemäß https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp, letzter Aufruf 13. Juli 2020. Die Signifikanzwerte der Korrelationen erreichen in keinem Fall den Grenzwert von p = 0,05.

Zur Erklärung der Varianz müssen aber auch andere Faktoren herangezogen werden, beispielsweise Lobbying-Skandale innerhalb der Länder, einzelne Personen, die die Regulierung vorangetrieben haben, oder vielleicht auch in den Ländern vorherrschende Stile oder politische Kulturen. Hier sind ergänzende, qualitative und vor allem vertiefende Studien in den Ländern nötig.

5 Diskussion

Dieser Beitrag schließt eine Lücke in der vergleichenden Forschung zur Regulierung von Interessenvertretung in Bundesstaaten. So wichtig und relevant Interessenvertretung für den politischen Prozess ist, ebenso sollten gewisse Spielregeln existieren, die bestimmte Ausformungen der Interessenvertretung verhindern und zusätzlich die Transparenz des politischen Prozesses erhöhen.

Der Aspekt der Regulierung berührt drei relevante Aspekte der Demokratie: Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität. Alle drei Dimensionen beziehen sich auf beide Seiten des Austauschprozesses: Entscheidungsträger*innen sowie gesellschaftliche Akteure. Öffentliche Kontrolle sollte durch transparentes Arbeiten und eine offene Regierung ermöglicht werden. Die Information der Gesellschaft über Aktivitäten in Bezug auf öffentliche Entscheidungen und die Bereitstellung von Dokumenten sind wesentlicher Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft. Sogar gesellschaftliche Akteure werden gebeten, ihre Aktivitäten, Ausgaben und Positionen mit der Öffentlichkeit zu teilen. Dies hängt eng mit der Rechenschaftspflicht und der Verantwortlichkeit zusammen. Die Anerkennung der Verantwortung für Entscheidungen und Handlungen ist wichtig für Entscheidungsträger*innen, als Vertreter*innen der öffentlichen

Interessen, aber auch für gesellschaftliche Akteure, für ihre Mitglieder. Integrität und Ehrlichkeit sollten ebenfalls ein selbstverständliches, korrektes ethisches Verhalten für beide Seiten des Entscheidungsprozesses sein (Adserà, Boix & Payne, 2003; Schmitter, 2004)

Es zeigt sich hier, dass die Bundesländer in Teilen ähnlich, beispielsweise die Verhaltensregeln für Akteure, aber auch unterschiedlich regulieren, wie in den Fällen der Interessenkonflikte, Lobbyregister, Karenzzeiten und besonders bei der Transparenz.

Vier Schlussfolgerungen sind hinsichtlich der Regulierungslücken zu erkennen: Erstens erfassen nicht alle Regulierungen sowohl die Legislative als auch die Exekutive, das heißt vor allem bei der Regulierung von Interessenvertretung gegenüber den Ministerien besteht Nachholbedarf. Zweitens sind auch die Entscheidungsträger*innen per se zu selten Gegenstand der Regulierung, insbesondere was die Karenzzeiten, also den Wechsel zwischen den Berufen, angeht. Wenn Interessenvertretung reguliert wird, finden sich drittens noch relativ viele Verweise auf spezifische Akteure, wie Verbände, Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände oder Berufsverbände. Inhouse-Lobbying, also die Interessenvertretung von Firmen, die noch einmal separat und neben den Verbänden auftritt, und neuere Formen des Lobbyings, beispielsweise durch Agenturen oder Think Tanks, sind hier kaum von den Regulierungen erfasst (Ahrens, 2007). Auch wenn dieser Beitrag keine Aussage über die Qualität der Regulierungen treffen kann, so zeigt ein kurzer Blick in die Transparenz- und Informationsportale viertens, dass in den seltensten Fällen Informationen über die konsultierten Akteure und deren Positionen zu erkennen sind. Hier müssten, wie die Bundesministerien es seit der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren ab der 19. Legislaturperiode tun, separate, politikspezifische Informationen darüber veröffentlicht werden, wer wann von wem mit welcher Position angehört oder konsultiert wurde.

In der Debatte um Korporatismus und die Regulierung von Interessenvertretung trägt dieser Beitrag dazu bei, die Bandbreite der Regulierung innerhalb eines korporatistischen Systems darzustellen. Auch wenn viele Regulierungsinhalte aus pluralistischen Systemen fehlen, beispielsweise die Offenlegung der Finanzen, Strafbarkeit oder Rechenschaftspflichten, existieren einige Regulierungen, wie zum Beispiel die Lobbyregister, die im Sinne der Transparenz und Integrität aus den pluralistischen Systemen entlehnt sind und daher Akteure regulieren, die über die klassischen Akteure im Korporatismus, wie Verbände, Gewerkschaften oder wohlfahrtsstaatliche Organisationen, hinaus gehen.

Systematische Erklärungsversuche potenzieller Muster sind noch als Forschungslücke offen. Überlegungen zu den Erklärungen, wie Parteiendifferenz, West-Ost-Unterschiede, Flächen- und Stadtstaaten sowie Wirtschaftsstärke lassen sich mit Hilfe einer Korrelation nicht kausal beweisen, aber die Indizien deuten auf einen gewissen Zusammenhang hin: Je länger eine CDU/CSU-Regierungsbeteiligung und je wirtschaftsstärker das Bundesland, desto größer ist der negative Zusammenhang zu der Anzahl der Regulierungen. Gleiches gilt für westdeutsche Bundesländer.

Hier wird aber eine tiefergehende Analyse benötigt, um die Unterschiede in der Regulierung von Lobbying zwischen den Ländern sinnvoll zu deuten. Dieser Beitrag ist lediglich eine deskriptive Analyse von Regulierungen, der keinen Anspruch auf kausale Erklärungen erhebt. Die gewählten Indikatoren können aber dazu beitragen, dass die Informationsgrundlagen für tiefergehende Kausalanalysen verbessert werden. Sie können ebenso ein wesentlicher Baustein für Politikbewertung und -beratung sein,

denn die aktuellen Koalitionsverträge zeigen, dass sich ein Trend zur verstärken Regulierung des Lobbyings entwickelt.

Anmerkungen

* Danksagung: Ein großer Dank gilt Britta Rehder, Katharina van Elten, Benjamin Gröbe, Benjamin Garske und zwei anonymen Gutachter*innen für die Kommentierung vorheriger Versionen. Ebenso danke ich den Teilnehmer*innen der Tagung des Arbeitskreises Organisierte Interessen der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft im November 2019 in Bochum für das produktive Feedback.

Literatur

Adserà, Alicia, Boix, Carles & Payne, Mark (2003). The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *The Journal of Law, Economics, & Organization, 19* (2), 445-490.

Ahrens, Katharina (2007). Nutzen und Grenzen der Regulierung von Lobbying. In Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer & Ulrich Willems (Hrsg.), *Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 124-147). Wiesbaden: VS Verlag.

Beyers, Jan, Eising, Rainer & Maloney, William (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics, 31* (6), 1103-1128.

Chari, Raj, Hogan, John & Murphy, Gary (2012). *Regulating lobbying: a global comparison.* Manchester: Manchester University Press.

Chari, Raj, Murphy, Gary & Hogan, John (2007). Regulating Lobbyists: a Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly, 78* (3), 422-438.

Cross, James P & Hermansson, Henrik (2017). Legislative amendments and informal politics in the European Union: A text reuse approach. *European Union Politics, 18* (4), 581-602. https://doi.org/10.1177/1465116517717071.

Darbishire, Helen, Quarz, Nicola, Semsrott, Arne & Trennheuser, Alexander (2017). *Ranking. Transparenz 2017*. Verfügbar unter: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-03-02_Transparenzranking.pdf [23. Dezember 2019]

Dür, Andreas, Bernhagen, Patrick & Marshall, David (2015). Interest Group Success in the European Union:When (and Why) Does Business Lose? *Comparative Political Studies, 48* (8), 951-983. https://doi.org/10.1177/0010414014565890.

Dür, Andreas & Mateo, Gemma (2013). Gaining Access or Going Public. Interest Group Strategies in five European Countries. *European Journal of Political Research, 52* (5), 660-686.

Eising, Rainer & Spohr, Florian (2017). The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees. *German Politics, 26* (2), 314-333. https://doi.org/10.1080/09644008.2016.1213244.

Geschäftsordnung für den bayrischen Landtag. Verfügbar unter: https://www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente/rechtsgrundlagen [13. Juli 2020].

Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz. Verfügbar unter: https://www.landtag.rlp.de/de/parlament/parlamentsdokumente/rechtsgrundlagen [13. Juli 2020].

Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft. Verfügbar unter: https://www.hamburgische-buergerschaft.de/recht [13. Juli 2020].

Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO). Verfügbar unter: http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=VVND-VVND000003122&psml=bsvorisprod.psml&max=true [13. Juli 2020].

Holman, Craig & Luneburg, William (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy, 1* (1), 75-104. https://doi.org/10.1057/iga.2012.4.

Kleinfeld, Ralf, Willems, Ulrich & Zimmer, Annette (2007). Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer & Ulrich Willems (Hrsg.), *Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 7-35). Wiesbaden: VS Verlag.

Klüver, Heike (2012). Die Macht der Informationen: eine empirische Analyse von Lobbyingerfolg in der Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift, 53* (2), 211-239.

Koalitionsvertrag Thüringen (2014): Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Verfügbar unter: https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thueringen/dokumente/r2g-koalitionsvertrag-final.pdf [13. Juli 2020].

Krippendorff, Klaus (2004). *Content Analysis Reader. An Introduction to its Methodology*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Leif, Thomas & Speth, Rudolf (2006). Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. In Thomas Leif & Rudolf Speth (Hrsg.), *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.

Lijphart, Arend (2012). Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries (2). New Haven, CT / London: Yale University Press.

Mayring, Phillip (2010). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz Verlag.

Opheim, Cynthia (1991). Explaining the Differences in State Lobby Regulations. *The Western Political Quarterly, 44* (2), 405-421.

Rasch, Daniel (2018). Lobbying Success in the European Union. The Role of Information and Frames. New York, NY: Routledge.

Rasmussen, Anne (2015). Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects. *Government and Opposition, 50* (2), 271-299. https://doi.org/10.1017/gov.2014.16.

Reutter, Werner (2012a). Deutschland. In Werner Reutter (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union* (S. 129-164). Wiesbaden: VS Verlag.

Reutter, Werner (2012b). Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. In Werner Reutter (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag.

Rudzio, Wolfgang (2006). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (7). Wiesbaden: VS Verlag.

Sack, Detlef & Töller, Annette Elisabeth (2018). Einleitung: Policies in den deutschen Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 12* (4), 603-619.

Schmid, Josef & Voelzkow, Helmut (1996). Funktionsprobleme des westdeutschen Korporatismus in Ostdeutschland. In Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland* (S. 421-440). Wiesbaden: VS Verlag.

Schmidt, Manfred G. (1980). CDU und SPD an der Regierung: Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Schmitter, Philippe C. (2004). The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy, 4*, 47-60.

Speth, Rudolf (2013). Arbeitgeberverbände: Interessenvertretung und Lobbying. *WSI-Mitteilungen, 66* (7), 519-525. 10.5771/0342-300X-2013-7-519.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2020), *Bruttoinlandsprodukt*. Verfügbar unter: https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp [13. Juli 2020].

Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Verfügbar unter: http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=Verf+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true [13. Juli 2020].

Verfassung des Landes Brandenburg. Verfügbar unter: https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792 [13. Juli 2020].

Verfassung des Freistaates Sachsen. Verfügbar unter: https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3975-Verfassung [13. Juli 2020].

von Winter, Thomas (2003). Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Forschungsstand und politische Realität. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 16* (3), 37-44.

Webber, Douglas (1986). Die ausbleibende Wende bei der Deutschen Bundespost: Zur Regulierung des Telekommunikationswesens in der Bundesrepublik Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift, 27* (4), 397-414.

Willems, Ulrich & von Winter, Thomas (2007). Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt. In Thomas von Winter & Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland* (S. 13-50). Wiesbaden: VS Verlag.

Anschrift des Autors:

Dr. Daniel Rasch, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer,
E-Mail: rasch@uni-speyer.de.

Jan Fährmann, Hartmut Aden, Alexander Bosch

Polizeigewerkschaften und innenpolitische Gesetzgebung – politische Einflussnahme zwischen Symbolpolitik und Interessenvertretung*

Zusammenfassung
Vertreter*innen der drei bundesdeutschen Polizeigewerkschaften kommentieren in der Medienöffentlichkeit nicht nur sie betreffende politische Entscheidungen, sondern positionieren sich auch in allgemeineren innenpolitischen Gesetzgebungsfragen. Dieser Beitrag geht auf der Basis ausgewählter Beispiele der Frage nach, inwieweit es den Polizeigewerkschaften dabei gelingt, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei wird zwischen der Durchsetzung eigener Positionen und der Verhinderung missliebiger Gesetzgebungsvorhaben unterschieden. Der Beitrag zeigt, dass die Polizeigewerkschaften in innenpolitischen Debatten eine aktive Rolle spielen und auch in der Öffentlichkeit so wahrgenommen werden. Dabei wird die These entwickelt, dass die Gewerkschaften in einigen Konstellationen symbolpolitisch agieren.

Schlüsselwörter: Polizeigewerkschaften, Strafrecht, Kriminalpolitik, Politik innerer Sicherheit, Kennzeichnung von Polizeibediensteten

Abstract
Police Unions and Legislation: Political Influence Between Symbolic Politics and Issue Advocacy
Representatives of the three German police unions frequently comment publicly on political issues not only related to topics that directly concern their membership, but also to more general issues of internal security. Based on selected case studies, this paper investigates to what extent police unions are able to influence political decision-making in Germany. Interventions in the interest of their own membership can be distinguished from statements related to more general issues of criminal policy. The paper shows that German police unions play an active role in shaping public debates on internal security, and that the broader public is influenced by their positions. In some cases, they support symbolic policy- and law-making.

Keywords: Police Unions; Criminal Law; Criminal Policy; Internal Security Policy; Mandatory Identification for Police Officers

1 Einleitung: Polizeigewerkschaften in der Tagespolitik

Gesetzgeberische Entscheidungen zur Innenpolitik sind häufig politisch und gesellschaftlich besonders umstritten, etwa wenn es um die Frage geht, welches Verhalten strafrechtlich sanktioniert werden soll und wie weit Eingriffsbefugnisse von Sicherheitsbehörden reichen sollen. Polizeigewerkschaften gehören seit Jahrzehnten zu den prägenden Akteur*innen der Innenpolitik (zur Übersicht Feltes, 2009, S. 106-107; Aden, 1998, S. 175 ff.). Ein näherer Blick auf politische Diskussionen im Kontext der inneren Sicherheit offenbart, dass sich Polizeigewerkschaften immer wieder zu innenpolitischen Themen äußern und Standpunkte öffentlichkeitswirksam vertreten, selbst

wenn der Polizeibezug nur mittelbar ist. Insbesondere melden sich Vertreter*innen der Polizeigewerkschaften zu Wort, wenn es um die Verschärfung von Straftatbeständen geht.

Der Beitrag geht der Frage nach, wie die drei bundesdeutschen Polizeigewerkschaften – Gewerkschaft der Polizei (GdP), Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) und Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) – innenpolitische Entscheidungen zu beeinflussen versuchen und wie sie dabei in einer breiteren (Medien-)Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Dabei wird die These zugrunde gelegt, dass die Gewerkschaften als Akteurinnen organisierter Interessen einen beträchtlichen Einfluss auf die innenpolitische Gestaltung haben, ihr Agieren aber gegenüber dem eigenen Berufsstand und einer breiteren Öffentlichkeit teilweise symbolpolitisch motiviert ist. Handelt es sich bei den Polizeigewerkschaften also um Akteurinnen, die in erster Linie mit populistisch vereinfachenden, symbolischen Politikansätzen auf den innenpolitischen Entscheidungsprozess einwirken? Inwieweit motivieren die Gewinnung neuer Mitglieder und die interne Einflusssicherung bei Personalratswahlen solche Interventionen – und inwieweit geht es um die Beeinflussung politischer Entscheidungen?

Methodisch wird dies anhand ausgewählter Fallbeispiele im Rahmen einer empirischen Argumentationsanalyse (nach Schwab-Trapp, 2002) untersucht. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass Vertreter*innen von Polizeigewerkschaften nicht nur das sicherheitsrelevante Tagesgeschehen kommentieren, sondern auch versuchen, auf innenpolitische Gesetzgebung Einfluss zu nehmen. Dabei erreichen sie eine hohe Medienpräsenz. So melden sich etwa immer wieder Vertreter*innen der Polizeigewerkschaften zu Wort, wenn es um die Verschärfung von Straftatbeständen geht. Strafrechtsverschärfungen wirken sich nicht nur auf die Justiz aus, sondern auch auf die Polizei, sowohl bei der Strafverfolgung als auch bei der Gefahrenabwehr. Denn Polizist*innen sind nicht nur als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft für die Aufklärung von Straftaten zuständig. Sie haben auch die Aufgabe, im Rahmen der Gefahrenabwehr Straftaten zu verhindern. Jedes zusätzlich als Straftat definierte Verhalten rechtfertigt daher polizeiliche Interventionen zur Gefahrenabwehr.

2 Innenpolitik und Symbolpolitik

Symbolische Politik ist die komplexitätsreduzierte und auf Emotionen abzielende Vermittlung politischer Inhalte (Sarcinelli, 1987, S. 296; Voß, 2007, S. 71). Sie zeichnet sich dadurch aus, dass sie Aufmerksamkeit erregt sowie auf das Element der Vereinfachung oder sogar der Täuschung zielt, bezogen auf Gesetzgebung auf die Vorspiegelung gesetzlicher Effektivität und Instrumentalität (Hassemer, 1989, S. 554-555; Sarcinelli, 1987, S. 296; Voß, 2007, S. 71-73). Die Kategorie *Symbolpolitik* wird für Fälle verwendet, in denen politische und gesetzgeberische Entscheidungen – anders als im politischen Diskurs offiziell dargestellt – nur eine geringe bzw. keinen Einfluss auf die gesellschaftliche Wirklichkeit haben (Voß, 2007, S. 71). Dies kann in der Strafrechtspolitik z. B. dazu führen, dass im Anschluss an symbolische Gesetzesverschärfungen nach einiger Zeit der Ruf nach weiteren Verschärfungen laut wird (Frevel & Lange, 2009, S. 143). Zur Komplexitätsreduzierung werden Symbole eingesetzt, auch weil einige politische Akteur*innen meinen, dass komplexe Sachverhalte dem Zielpub-

likum nicht vermittelbar seien (Voß, 2007, S. 73). Vermeintliche Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, ist ein zentrales Anliegen von Symbolpolitik.

Gleichwohl ist zu beachten, dass die Kommunikation mit symbolpolitischen Mitteln nicht zwingend zu einer rein symbolischen, wirkungslosen Politik führt. Jede politische Organisation muss strategisch kommunizieren, um ihre Organisationsziele zu erreichen. Die Generierung von Aufmerksamkeit und Überzeugungskraft für die eigenen strategischen Ziele erfordert Vermittlungsstrategien, in vielen Fällen auch verbunden mit einer Reduktion von Komplexität. Kommunikation mit symbolpolitischen Mitteln in Form von geeigneten Begriffen, Sprachformeln und Bildern kann zu einer solchen Reduktion beitragen. Gerade zur Durchsetzung von organisierten Interessen werden zur Stärkung des eigenen Standpunkts oftmals Gegenargumente und differenzierende Positionen ignoriert oder sogar verfälscht dargestellt. Solange aber eine Strategie zur Zweckerreichung verfolgt wird, handelt es sich folglich nicht um Symbolpolitik, sondern vielmehr um den Einsatz von symbolpolitischen Instrumenten (Sarcinelli, 2010, S. 296).

Sicherheitspolitische Initiativen können als Symbolpolitik klassifiziert werden, wenn sie nicht vorrangig bestimmte Steuerungsziele verfolgen (Singelnstein, 2014, S. 325-326; Frevel & Lange, 2009, S. 143; Lange, 2006, 108; Aden, 1998, S. 274 ff.) und keinen nennenswerten Einfluss auf die Sicherheitslage haben (z. B. Düx, 2003, S. 189 ff.). Die Anfälligkeit der Innenpolitik für symbolische Politikinitiativen wird durch unterschiedliche Faktoren bedingt. Kriminelles und gefährliches Verhalten wird von vielfältigen und komplexen statischen und dynamischen Faktoren beeinflusst (zur Übersicht Fährmann, 2019, S. 23-29). Lösungsansätze zur Reduktion abweichenden, als strafbar eingestuften Verhaltens sind daher oft komplex, auch wegen ihrer Verknüpfungen mit anderen Politikfeldern wie der Sozial- und Bildungspolitik (Feltes, 2009, S. 107). Die staatlichen Wirkungsmöglichkeiten – vor allem kurzfristige – sind also oft aufwendig und begrenzt (Lange, 2006, S. 103; Düx, 2003, S. 192-193). Gleichzeitig ist Innenpolitik oft sehr emotional geprägt, insbesondere, wenn sich Gefahren oder öffentlichkeitwirksames kriminelles Verhalten verwirklicht haben (Kießling, 2013, S. 48). In solchen Konstellationen werden oft schnelle Lösungen aus der Politik angeboten bzw. von ihr gefordert, die aber der Komplexität des Themas vielfach nicht gerecht werden (Düx, 2003, S. 189 ff.). Dabei werden die teils weitreichenden Folgen von staatlichen Eingriffen, z. B. eine Inhaftierung, sowie die Wirkungen auf die Betroffenen meist nicht beachtet (Hassemer, 1989, S. 556; umfassend zu den Wirkungen einer Inhaftierung: Fährmann, 2019, S. 35-55). Vielmehr wird durch repressive Ansätze oft Entschlossenheit und Härte demonstriert (Lange, 2006, S. 103). Monokausale strafrechtliche sowie überwiegend repressive Ansätze sind für eine Flankierung politischer Ziele oder die Bewältigung von Konflikten meist denkbar schlecht geeignet, zumal sie in einem Rechtsstaat ohnehin nur als *ultima ratio* zur Anwendung kommen dürfen (Hassemer, 1989, S. 556 ff.). Viele Konflikte können so nicht nur nicht gelöst werden, sondern werden zum Teil sogar verschärft, da sich Konfliktparteien durch einseitige Lösungen benachteiligt fühlen können.

In der Innenpolitik kommt es immer wieder zu sogenannter *Law and Order*- oder „Null-Toleranz"-Politik, die sich durch Forderungen nach hohen Strafen, repressivem polizeilichem Handeln und nach einem drastischen Strafvollzug auszeichnet und die meist auf Abschreckung und das Demonstrieren von Stärke gerichtet ist. Dabei wird die Gefährlichkeit von „Täter*innen" und „Gefährder*innen" in den Mittelpunkt ge-

stellt. Die vielfältigen, oft komplexen Ursachen sowie alternative Problemlösungsmöglichkeiten werden ignoriert (Möllers, 2018, S. 1360-1361). Diese Komplexitätsreduzierung lässt eine politisch und gesellschaftlich vollständige Bearbeitung von Konflikten entbehrlich erscheinen, sodass sich Politiker*innen ihrer Verantwortung entheben können, auf die Lösung dieser Konflikte hinzuarbeiten (Singelnstein, 2014, S. 325). Durch innenpolitische Symbolpolitik können sich Politiker*innen beispielsweise der Verantwortung entziehen, sozialpolitisch notwendige Bemühungen zur Befriedung von Konflikten zu unternehmen (Düx, 2003, S. 192), etwa für einen verbesserten Zugang zu Bildung soziokulturell benachteiligter Teile der Bevölkerung oder für eine frühzeitige Kriminalitätsprävention. *Law and Order* oder „Null-Toleranz"-Politik ist gleichwohl nicht zwingend symbolisch, denn es können auch konkrete Sicherheitsgewinne intendiert sein. Jedoch ist das Risiko groß, dass eine solche Politik gerade bei komplexen gesellschaftlichen Konflikten und Problemen keinen nennenswerten Lösungsbeitrag leistet, da sie Stärke demonstriert, ohne die Ursachen der Probleme und Konflikte hinreichend zu berücksichtigen.

Symbolische Politik wird dadurch begünstigt, dass eine empirische Evaluations- und Wirksamkeitsforschung hinsichtlich innenpolitischer Maßnahmen in Deutschland weitgehend fehlt (Frevel & Lange, 2009, S-142-143; Aden & Fährmann, 2018, S. 16). Auf symbolische Politik fokussierte Akteur*innen haben auch kaum Interesse an empirisch fundierten Entscheidungen, da diese populistischen Vereinfachungen entgegenwirken würden.

Der Einfluss von Symbolpolitik geht allerdings keinesfalls so weit, dass sämtliche sicherheitspolitischen Maßnahmen und das Handeln der Sicherheitsbehörden insgesamt wirkungslos wären. Vielmehr weist Deutschland im weltweiten Vergleich für weite Teile der Bevölkerung ein hohes Sicherheitsniveau auf, sodass anzunehmen ist, dass Sicherheitsakteur*innen überwiegend erfolgreich arbeiten. Es muss gleichwohl konstatiert werden, dass einige innenpolitische Ansätze damit entweder nichts zu tun haben oder sogar kontraproduktiv sind. So zeigt sich etwa, dass im weltweit ausgerufenen „war on drugs" repressives Handeln der Polizei sowie hohe und schwere Strafen den Konsum von Drogen nicht wirksam einschränken konnten, sondern durch das Fortbestehen illegaler Märke die organisierte Kriminalität sogar gestärkt haben (z. B. Fährmann, 2018, S. 226).

Dieser Beitrag transferiert das Konzept der Symbolpolitik auf das Agieren der Polizeigewerkschaften und damit auf einen Bereich außerhalb des staatlichen Handelns. Die primären Adressat*innen der Polizeigewerkschaften sind Polizist*innen als potentielle Mitglieder und Wähler*innen bei Personalratswahlen, wobei der BDK Kriminalpolizist*innen vertritt, während die DPolG und die GdP vorrangig Schutzpolizist*innen repräsentieren. Die Gewerkschaften müssen also in erster Linie Polizist*innen davon überzeugen, dass sie als wirksame Interessenvertretung fungieren. Für die Kommunikation zwischen Polizeigewerkschaften und ihren (potentiellen) Anhänger*innen innerhalb der Polizei würde eine symbolische Politik vorliegen, wenn die Umsetzung der gewerkschaftlichen Forderungen weder die Sicherheitslage noch die berufliche Situation der Polizist*innen verbessern würde. Dabei sind allerdings vielfältige potentielle Wirkungen des polizeigewerkschaftlichen Agierens zu beachten. Die Sicherheitslage ist für Polizist*innen insofern relevant, als die Herstellung von Sicherheit bzw. die Aufklärung von Straftaten zu ihren unmittelbaren Aufgaben gehört. Setzen sich die Gewerkschaften mit Forderungen nach innenpolitischen Gesetzesänderungen durch, so

kann dies zu mehr – seltener auch zu weniger – Arbeitsbelastung für Polizist*innen führen. Indirekt kann dieses Agieren daher Arbeitsplätze sichern und Forderungen nach mehr Neueinstellungen bei der Polizei legitimieren. Sicherheitsrisiken können Polizist*innen vielfach in ihrer Berufsausübung beeinträchtigen, etwa wenn sie aufgrund politischer Entscheidungen in gefährliche Einsatzsituationen geraten.

Daneben können die Polizeigewerkschaften mit ihrer Kommunikation gegenüber Polizeipraxis und Politik auch weitere Zwecke verfolgen. Dazu gehört die Profilierung von Einzelpersonen, auch mit Blick auf berufliche Ambitionen außerhalb der Gewerkschaft.

3 Polizeigewerkschaften und ihr Einfluss auf das Politikfeld Innere Sicherheit

In Deutschland konkurrieren drei Polizeigewerkschaften um die Gunst der Polizist*innen. Die GdP ist die größte Polizeigewerkschaft. Sie hat nach eigenen Angaben 195.000 Mitglieder (GdP, o. J.) und gehört dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) an. Zweitgrößte Polizeigewerkschaft ist die DPolG; sie gehört zum DBB Beamtenbund und hat nach eigenen Angaben rund 100.000 Mitglieder (DPolG, o. J.). Diese beiden Gewerkschaften haben den Anspruch, die Interessen aller Polizist*innen zu vertreten und konkurrieren am stärksten um Mitglieder. Der BDK ist die dritte Polizeigewerkschaft, laut eigenen Angaben 2010 mit 15.000 Mitgliedern (Spiegel Online, 2010). Sie wurde 1968 von Kriminalbeamt*innen gegründet, die von der GdP enttäuscht waren, und setzt sich insbesondere für die Interessen der Kriminalpolizist*innen ein.

Während der Einfluss der deutschen Gewerkschaften auf die Sozialgesetzgebung intensiv historisch aufbereitet wurde (z. B. Remeke, 2005), haben die Polizeigewerkschaften in der Forschung nur wenig Beachtung gefunden (Reuter, 2016, S. 10; Kraushaar & Behr, 2014, S. 52; Galic, 2017). Auch die meisten Forschungsarbeiten, die sich generell mit der Rolle von Gewerkschaften im politischen und gesellschaftlichen System der Bundesrepublik Deutschland beschäftigten, sind älteren Datums (z. B. Limmer, 1981). Polizeigewerkschaften werden zwar gelegentlich erwähnt, ohne aber ihr Agieren in der innenpolitischen Entscheidungsfindung tiefergehend zu betrachten. Sie sind organisierte Interessengruppen, die eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung, aber auch bei der Verhinderung von Innovationen auf dem Politikfeld der Inneren Sicherheit spielen (Aden, 1998, S. 176 ff.; Lange, 2000; Kraushaar & Behr, 2014, S. 52). Sie versuchen über klassische Lobbyaktivitäten wie die Veröffentlichung von Positionspapieren, direkte Gespräche mit relevanten Stakeholdern sowie Öffentlichkeitsarbeit Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger*innen auf diesem Politikfeld zu nehmen. Im korporatistischen Wechselspiel zwischen Innenministerien (Staat) und Polizeigewerkschaften (Organisierte Interessen) vollzieht sich ein Großteil aller innenpolitischen Aushandlungen (Lange, 2000, S. 246). So zeigt sich etwa, dass der Meinung der Gewerkschaften in der Ausschussarbeit im Bundestag eine bedeutende Rolle zugebilligt wird (z. B. Deutscher Bundestag, 2011, S. 4), wo ihre Repräsentant*innen (zumeist Männer) oft als Expert*innen herangezogen werden. Andere Praxisexpert*innen halten sich eher zurück, was auf die Sorge zurückzuführen sein könn-

te, dass politische Statements zu Fachthemen von Vorgesetzten negativ aufgenommen werden könnten (Mihalic, 2017, S. 112). Leitende Polizeibeamt*innen treten in der Regel nur als offizielle Vertreter*innen der Ministeriumsauffassung auf.

In öffentlichen Debatten werden Vertreter*innen von Polizeigewerkschaften oft als Expert*innen wahrgenommen. Vielfach vermitteln sie sogar den Eindruck, die eigentlichen Expert*innen für den Polizeialltag zu sein und das Wissen der Polizei zu repräsentieren. Gleichwohl haben einige dieser Funktionär*innen kaum selbst Praxiserfahrungen, oder diese liegen lange zurück (Kraushaar & Behr, 2014, S. 63-64), da jedenfalls die Spitzenfunktionär*innen der Polizeigewerkschaften nicht mehr im aktiven Dienst tätig sind. In erster Linie berufen sie sich als Expert*innen zudem auf Erfahrungen aus der Praxis und nehmen damit explizit einen Gegenstandpunkt zu wissenschaftlich-theoretischen Überlegungen über Polizei und den Polizeialltag ein. Wissenschaftliche Erkenntnisse spielen daher bei den Statements in der Regel eine untergeordnete oder gar keine Rolle (Kraushaar & Behr, 2014, S. 64), sofern sie nicht als nützlich für die Durchsetzung eigener Anliegen empfunden werden. In Teilen bildet der BDK dabei eine Ausnahme (Diehl, 2010; Bund Deutscher Kriminalbeamter, 2015). Die DPolG nahm sogar schon erfolgreich Einfluss auf die Ausgestaltung einer wissenschaftlichen Studie zur Gewalt gegen Polizist*innen (vgl. Diehl, 2010). Manche unliebsamen wissenschaftlichen Erkenntnisse werden von den Gewerkschaften pauschal abgelehnt (Ziegler, 2019).

Die Systemstruktur des Politikfelds Innere Sicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Handlungsspielräume und die Einflussmöglichkeiten der Polizeigewerkschaften. Da Polizeiorganisationen eine zentrale Funktion bei der Stabilisierung der gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Verhältnisse erfüllen, sind die politischen Akteur*innen bei der Umsetzung ihrer polizei- und kriminalpolitischen Vorstellungen auf die Loyalität der Polizeibediensteten angewiesen. Deshalb ist die Rückbindung zu den Polizeibediensteten, die durch die Polizeigewerkschaften vertreten werden, eine wichtige Voraussetzung, um auf diesem Feld gestalterisch tätig zu werden, was dementsprechend im Vorfeld von politischen Akteur*innen einkalkuliert wird (Aden, 1998, S. 195). Dies verschafft den Polizeigewerkschaften einen erheblichen Einfluss, welchen sie auch zu nutzen versuchen, um politische Handlungsbedarfe im Sinne ihrer Klientel zu artikulieren. Die Polizeibehörden können sich zudem aufgrund von unklaren Gefahrenlagen und laufenden Ermittlungen vielfach nicht dezidiert öffentlich äußern. Gleichwohl besteht gerade bei Gefahrenlagen oder spektakulären Verbrechen ein hohes Informationsinteresse der Bevölkerung, sodass die Lücken in der Berichterstattung von Medien und Bevölkerung kritisiert werden (Noethen, 2003, S. 351). Diese Lücken können die Polizeigewerkschaften füllen, indem sie den Medien (vermeintliches) Insider- und Expertenwissen liefern und dabei die Kanäle zur Selbstdarstellung nutzen. Anders als für die Polizeibehörden spielen laufende Ermittlungen für sie keine Rolle, und es müssen auch keine hierarchischen Dienstwege wie in den Innenministerien oder Polizeipräsidien beachtet werden. Auch die Verfahrensleitung der Staatsanwaltschaft für laufende Ermittlungsverfahren hindert Gewerkschaftsvertreter*innen nicht an öffentlichen Äußerungen, solange sie keine Dienstgeheimnisse verraten. Damit sind die Gewerkschaften nicht denselben faktischen Zwängen ausgesetzt, die Äußerungen anderer polizeilicher Akteur*innen im Wege stehen. Gewerkschaften füllen vielfach das Vakuum zwischen polizeilich relevanten Vorfällen und weiteren Schritten (bis hin zum Gerichtsverfahren). Nina Kraushaar und Rafael Behr (2014,

S. 62) nehmen diesbezüglich sogar ein Zusammenwirken zwischen Polizeibehörden und Gewerkschaften an.

Zu den wesentlichen Ressourcen von Gewerkschaften, die ihren Einfluss bestimmen, zählen Mitgliederzahl, Geld und Fachinformationen (Groß, 2006, S. 95). Diese Ressourcen müssen im Falle der Polizeigewerkschaften sinnvollerweise um die Ressource Öffentlichkeitsarbeit erweitert werden. Denn wie Hans-Jürgen Lange (2000, S. 254) ausführt, nehmen die Medien im Politikfeld Innere Sicherheit eine nicht zu unterschätzende Machtposition ein und sind ein relevanter Bestandteil dieses Feldes. Dass nämlich die Bevölkerung ihr Wissen über die Polizei primär aus der Berichterstattung in den Medien bezieht (Noethen, 2003, S. 338), ist den Polizeigewerkschaften bewusst, und dies versuchen sie sich auch zu Nutze zu machen (Mihalic, 2017, S. 84).

4 Fallbeispiele für politische Einflussnahme von Polizeigewerkschaften

Im Folgenden werden Fallbeispiele näher betrachtet, bei denen die Polizeigewerkschaften versucht haben, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Dabei wird untersucht, inwieweit eine Umsetzung der Forderungen tatsächlich zu den behaupteten Steuerungseffekten führen würde und inwieweit es sich um symbolpolitische Interventionen gegenüber der eigenen Klientel und einer breiteren Öffentlichkeit handelte. Dazu wurden Fälle ausgewählt, in denen sich alle drei Polizeigewerkschaften geäußert und positioniert haben und die in der medienöffentlichen Wahrnehmung einen hohen Stellenwert hatten. Hierfür boten sich die Forderungen nach Strafrechtsverschärfungen bei Gewalt gegen Polizist*innen und bei Einbruchsdiebstählen an sowie die Einführung einer individuellen Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamt*innen.

Hinsichtlich dieser Themenkomplexe existieren zudem wissenschaftliche Erkenntnisse und Stellungnahmen, sodass die Wirksamkeit der Maßnahmen analysiert werden kann. Dazu wird die Argumentation der Polizeigewerkschaften im Rahmen einer empirischen Argumentationsanalyse (nach Schwab-Trapp, 2002) untersucht. Hierbei wird versucht, den Beginn der jeweiligen Debatte zu identifizieren, um nachzuzeichnen, wie sich die Polizeigewerkschaften von Beginn der Debatte bis zum Ende bzw. bis heute öffentlich zu den jeweiligen Forderungen positioniert haben und ob sich deren Argumentationen in der medialen Berichterstattung wiederfinden lassen. Durch dieses Vorgehen konnten wir einerseits analysieren, wie die jeweiligen Polizeigewerkschaften themenspezifisch argumentieren und andererseits untersuchen, inwieweit sie sich mit dieser Argumentationsweise in den medialen Diskurs bringen konnten.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Gewerkschaften umfasst verschiedenste Aktivitäten wie regelmäßige Pressemitteilungen, Berichte auf deren *Social Media*-Kanälen oder Interviews in regionalen wie überregionalen Tageszeitungen. Analysiert wurden Veröffentlichungen in *Spiegel-online* (SPON), der *Süddeutschen Zeitung* (SZ) und der Online-Ausgabe der *Bild-Zeitung.* Zusätzlich wurden ausgewählte Pressemitteilungen, Statements und Positionspapiere der Polizeigewerkschaften sowie ergänzend einschlägige Beiträge in ihren Mitgliederzeitschriften ausgewertet.

Die Polizeigewerkschaften sind sowohl in Bundes- als auch in Landesverbänden organisiert. Insofern lassen öffentliche Äußerungen einzelner Funktionär*innen nicht

immer auf die Position der gesamten Gewerkschaft schließen, sodass die Schlussfolgerungen nur bedingt generalisierbar sind.

4.1 Strafrechtsverschärfung bei Gewalt gegen Polizist*innen

Der Beginn der Forderung nach einer Strafrechtsverschärfung bei Gewalt gegen Polizist*innen lässt sich im Jahr 2009 datieren. Die DPolG thematisierte das Problem der Gewalt gegen Polizeibeamt*innen seither verstärkt und forderte im August 2009 öffentlich eine Strafrechtsverschärfung (Maysenhölder, 2009).

Entwicklung der Debatte

Im November 2009 beschloss der Bundesvorstand der GdP die Forderung nach der Schaffung einer neuen Strafrechtsnorm „§ 115 StGB – tätlicher Angriff auf einen Vollstreckungsbeamten“ (GdP Bundesvorstand, 2017) und beeinflusste die Strafrechtsverschärfung wesentlich (Kraushaar & Behr, 2014, S. 52). Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, startete die GdP Anfang 2010 die bundesweite Kampagne „Keine Gewalt gegen Polizisten – Paragraf 115 StGB jetzt!“. Ein Jahr später begann die Junge Gruppe der GdP mit der durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geförderten Kampagne „Auch Mensch“ (Junge Gruppe der GdP, 2011). Als Ziel der Kampagne nannte die Junge Gruppe, sie wolle verdeutlichen, „dass eine Betrachtung von Polizistinnen und Polizisten als anonymisiertes Feindbild fatale Konsequenzen für unsere Ordnungshüter, ihre Familien und Freunde, letztlich auch für unsere ganze Gesellschaft“ habe (ebd., S. 1).

Hintergrund dieser Forderungen ist die Klage über zunehmende Gewalt und Respektlosigkeit gegenüber der Polizei. Alle drei Gewerkschaften versuchten, diese Argumentation mit Zahlen aus der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) sowie einer von mehreren Innenministerien beim Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachen (KFN) in Auftrag gegebenen Studie „Gewalt gegen Polizisten“ zu untermauern. Aus dieser Querschnitts- und Dunkelfeldstudie folgte, dass Gewalt gegen Polizeibeamt*innen zugenommen habe, allerdings zogen die Wissenschaftler*innen daraus nicht den Schluss, der Strafrahmen müsse erweitert werden. Als besonderer Risikofaktor für gewalttätiges Verhalten gegenüber Polizist*innen wurde Alkoholkonsum des polizeilichen Gegenübers identifiziert (Ellrich, Baier & Pfeiffer, 2011, S. 121-144).

Alle drei Polizeigewerkschaften betrieben eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, um auf das Problem steigender Gewalt gegen Polizist*innen aufmerksam zu machen, allerdings forderten nicht alle eine Strafrechtsverschärfung.

> „Es ist offenkundig: Brutalität und Gewalt in unserer Gesellschaft steigen unaufhörlich. Hemmschwellen gibt es so gut wie keine mehr und ein Respekt vor der Polizei ist, (…), so gut wie nicht mehr vorhanden. Prügeln mit und Bedrohen von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten (…) entwickeln sich immer mehr zu einem „Trendsport“, der auch von „normalen“ Bürgern längst nicht mehr nur bei Fußballspielen und Demonstrationen praktiziert wird. So wird Gewalt immer häufiger als angenehm, luststeigernd und stark empfunden. (…) Damit liegt das Strafmaß für „normale“ Widerstandshandlungen z.B. unter dem vom Ladendiebstahl (…) (BDK Rheinland-Pfalz, 2015). „Die (…) GdP forderte den Gesetzgeber auf, endlich zu handeln. Die Zeit des Redens sei nun definitiv vorbei, betonte GdP-Landeschef Arnold Plickert.“ (Bild, 2016) „Der DPolG Landesvorsitzende von Baden-Württemberg, Joachim Lautensack, fordert härtere Bestra-

> fungen für Attacken gegen die Polizei: ‚Wer Polizisten angreift und verletzt, gehört in den Knast!' " (DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft), 2015).

Ferner sprachen Polizeigewerkschaften von einer Situation, die sich verschlimmert:

> „Die Zahlen seien erschreckend und Höhepunkt einer sich verstetigenden Entwicklung, sagte am Freitag der Landesvorsitzende der Gewerkschaft der Polizei, Torsten Jäger." (Bild, 2017)

Auch forderten die Gewerkschaften in dem Kontext eine bessere Ausrüstung der Polizei, etwa mit Bodycams (Süddeutsche Zeitung, 2017). Nicht kommuniziert wurde dabei jedoch, dass Körperverletzungen oder Tötungsdelikte, bei denen Polizeibeamt*innen Opfer sind, zuvor keinesfalls straflos waren und dass der Strafrahmen hierfür bereits 2011 erhöht worden war (Singelnstein & Puschke, 2011) – ohne, dass die Anzeige entsprechender Delikte nachließ (Müller, 2017, S. 4). Die Gewalt wurde teilweise extrem realitätsfern dargestellt. Der BDK NRW bezweifelte hingegen aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen die abschreckende Wirkung eines erhöhten Strafrahmens und schlug andere Lösungswege für das Problem vor (BDK NRW, 2016)

Alle drei Gewerkschaften, jedenfalls die Landesverbände, die eine Strafverschärfung forderten, verfolgten dabei eine ähnliche Argumentationslinie: Gewalt und Respektlosigkeiten gegen Polizei und Rettungskräfte hätten um die Jahrtausendwende zugenommen, und man müsse dagegen etwas unternehmen. Zu Beginn versuchten die Akteur*innen, Gewalt und Respektlosigkeiten gesellschaftlich zu ächten und warben für mehr Respekt gegenüber der Polizei. Nachdem diese Strategie aus ihrer Sicht nicht hinreichend erfolgreich war, kam Ende 2009/Anfang 2010 die Forderung nach einer Strafrechtsverschärfung auf; meistens fehlte aber eine Begründung; ein zu erwartender positiver Effekt wurde nur behauptet.

Zwar war dieser Komplex kaum Thema im „Polizeispiegel" (DPolG, dort aber Ausgabe April 2017) oder gar nicht in „der kriminalist" (BDK), aber dafür war die Thematik in der GdP-Mitgliedszeitschrift „Deutsche Polizei" über den gesamten Untersuchungszeitraum sehr präsent. In deren Ausgabe 12/2003 wurden die Ergebnisse der ersten KFN-Studie vorgestellt und ein neuer Straftatbestand gefordert, der bei Gewalt gegen Polizist*innen höhere Strafen vorsieht. Diese Forderung findet sich auch in dem Artikel „Gewalt gegen Polizei in Europa" in der Ausgabe 01/2004 wieder, wobei diese mit der Forderung nach weiteren „gesicherten empirischen Daten" verbunden wurde (GdP Bundesvorstand, 2004, S. 11). In der Ausgabe 12/2006 wurde gefordert: „Gewalt gegen Polizei in Kriminalstatistik aufnehmen" (GdP Bundesvorstand, 2006, S. 11). Ab 2010, nach dem GdP-Vorstandsbeschluss eine neue Strafrechtsnorm zu fordern, war das Thema dauerhaft präsent. So war es in der Ausgabe 02/2010 Schwerpunktthema, und die Kampagne „Keine Gewalt gegen Polizisten! – § 115 StGB jetzt!" wurde vorgestellt. Die Spanne des mit Gewalt Gemeinten reichte von menschenverachtender Brutalität gegen Leib und Leben bis zu Beleidigungen und Verunglimpfungen. Folglich blieb unklar, was genau Gewalt gegen Polizist*innen ist und in welchem Bereich die Situation schlimmer geworden sein soll (GdP Bundesvorstand, 2010, S. 7). In der Ausgabe 03/2010 wurde vom Start der zweiten KFN-Studie zu Gewalt gegen Polizei berichtet. Gleichwohl wurde in der nächsten Ausgabe wieder beklagt, die Politik widme sich dem Thema nicht angemessen (vgl. GdP Bundesvorstand, 2010, S. 26). Schließlich wurde in der Ausgabe 12/2011 gefeiert, dass Gewalt gegen Polizei härter bestraft wird (GdP Bundesvorstand, 2011, S. 3). 2014 wurde die Forderung nach der Einführung des § 115 StGB erneuert (GdP Bundesvorstand, 2014,

S. 4) und in den Jahren 2015 und 2016 mehrfach wiederholt, bis dann in der Ausgabe 03/2017 die Einführung eines neuen Straftatbestands positiv hervorgehoben wurde. Die GdP werde bei dem Thema aber nicht lockerlassen, da die Einführung nur ein erster Schritt sei, um die bestehenden Missstände abzubauen (GdP Bundesvorstand, 2017a, S. 12-15). Erneut wurde das Thema in der Ausgabe 11/2018 behandelt und beklagt, es gebe „immer öfter Angriffe auf Polizistinnen und Polizisten“ (GdP Bundesvorstand, 2018, S. 29).

Die Debatte um die Zunahme von Gewalt gegenüber Polizist*innen und Rettungskräften wird bis heute geführt. Fälle, in denen Rettungskräfte angegriffen wurden, etwa zu Sylvester 2017 und 2018 in Berlin, brachten hierfür mediale Aufmerksamkeit. Trotz der Strafrechtsverschärfungen sprachen Vertreter*innen der Gewerkschaften von einer Zunahme von Gewaltdelikten und einem „nie dagewesenen Gewaltniveau“ (Bild, 2020).

Wahrnehmung in den Medien

Die Thematik Gewalt gegen Polizist*innen wurde in den untersuchten Medien aufgegriffen. Hier wird nur die Debatte um die Strafverschärfung ab 2014 betrachtet, die 2017 im Strafgesetzbuch (StGB) in Form eines erweiterten Strafrahmens und einer Mindestfreiheitsstrafe von sechs Monaten umgesetzt wurde. In den Online-Ausgaben der Bildzeitung erschienen 13 Artikel, in der SZ sieben und bei SPON vier Artikel, in denen die Strafrechtsverschärfung thematisiert bzw. diskutiert wurde. Die Gewerkschaften nahmen in dieser Berichterstattung teilweise eine sehr prägende Rolle ein. In der Bildzeitung kamen die Gewerkschaften in elf Artikeln vor, wobei die GdP zehn- und die DPolG dreimal erwähnt wurde. In der SZ wurden die Gewerkschaften in sechs Fällen genannt, allerdings wurden die Aussagen dreimal nicht einer bestimmten Gewerkschaft zugeordnet. Die GdP wurde drei-, die DPolG einmal erwähnt. Auf SPON wurde die Debatte wenig und sogar in zwei Fällen einige Zeit nach der Änderung geführt. Die Artikel, in denen die Gewerkschaften nicht genannt wurden, bezogen sich auf CDU-Politiker*innen, die diese Position aufgegriffen hatten.

Die Gewerkschaften stützten sich auf die bereits aufgeführten Argumente. Insgesamt fällt auf, dass die GDP die Diskussion sehr geprägt hat. Die DPolG wurde deutlich weniger genannt und der BDK gar nicht erwähnt.

Gesetzesverschärfung als Symbolpolitik?

Die untersuchten Statements der Gewerkschaften können überwiegend als Ausdruck einer Symbolpolitik zur Überzeugung der eigenen Klientel eingestuft werden; Teile der BDK-Statements sind hiervon ausgenommen. Die Argumentation ist regelmäßig verkürzt. Die Situation wurde und wird auf schwacher Tatsachengrundlage höchst dramatisch und emotional (Zöller, 2015, S. 448) dargestellt, obwohl die tatsächliche Verbreitung von Gewalt gegen Polizist*innen umstritten ist (Busch & Singelnstein, 2018, S. 514; Görgen & Hunold, 2019, S. 130, Müller, 2017, S. 4-6). Keinesfalls können die Zahlen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) undifferenziert verwendet werden (Müller, 2017, S. 2-3), da diese nur das Anzeigeverhalten und die Arbeitsweise der Polizei widerspiegeln und auch nur Verdächtigte enthalten, nicht aber Verurteilungen (Bock, 2019, S. 320). Daher kann ein anderes Ermittlungsverhalten oder eine veränderte Wahrnehmung von Delikten die PKS erheblich verändern. Auch die wenigen vor-

handenen Studien geben bisher allenfalls Hinweise darauf, dass die Gewalt gegen Polizist*innen angestiegen sein könnte, wobei unklar ist, ob sich die Wahrnehmung von Polizist*innen (möglicherweise aufgrund der öffentlichen Debatte) verändert hat (zur methodischen Kritik an der Studie Singelnstein & Puschke, 2011, S. 3476). Selbst wenn die Gewalt zugenommen haben sollte, bleiben die Statements der Gewerkschaften den Nachweis schuldig, wie eine Strafrechtsverschärfung diesen Zustand ändern könnte. Wie dargelegt, bringt eine Verschärfung des Strafrechts alleine nur geringe oder keine Effekte. Effekte sind meist nur denkbar, wenn eine Strafbarkeitslücke besteht und durch das Schließen der Verfolgungsdruck erheblich erhöht wird. Eine solche Lücke bestand aber nicht (Zöller, 2015, S. 449) – auch, wenn dies immer wieder suggeriert wurde (Malchow, 2015). Gerade bei Gewalt gegen Polizeibeamt*innen war bereits zuvor von einem hohen Verfolgungsdruck auszugehen. 2011 wurde der Strafrahmen von Widerstanddelikten erweitert, ohne dass bisher nachgewiesen ist, dass dies Konsequenzen hatte (Schiemann, 2017, S. 1848). Die wenigen wissenschaftlichen Erkenntnisse deuten zudem darauf hin, dass Gewalt gegen Polizist*innen oft in Situationen erfolgt, in denen keine abschreckende Wirkung von Strafandrohungen zu erwarten ist, etwa bei höchst emotionalen Konflikten oder unter Alkoholeinfluss (Ellrich, Baier & Pfeiffer, 2011, S. 121-144; Müller, 2017, S. 8), in denen sich die potenziellen Täter*innen keine Gedanken über einen Strafrahmen machen werden. Dementsprechend deuten kriminologische Forschungen darauf hin, dass der Strafrahmen in vielen Fällen keine abschreckende Wirkung entfaltet (z. B. Kunz & Singelnstein, 2016, S. 288-289 m.w.N.) und bei vielen Delikten eher das Entdeckungsrisiko die Tathandlung beeinflusst (Müller, 2017, S. 8).

Negative Folgen einer erhöhten Strafandrohung und einer automatischen Freiheitsstrafe werden in der polizeigewerkschaftlichen Debatte kaum berücksichtigt. Auch wird nicht die Frage gestellt, ob höhere Strafen in jedem Fall angemessen sind. Insbesondere ist höchst kritisch, dass zwingend eine Freiheitsstrafe (ggf. auf Bewährung) zu verhängen ist, was kleineren Konflikten in vielen Fällen nicht gerecht wird.

In der Argumentation bleibt überdies vollständig unerwähnt, dass bei Konflikten immer zwei Seiten beteiligt sind, die die Eskalation beeinflussen können. Insofern wird es Fälle geben, in denen die eine Seite die Eskalation stärker beeinflusst hat als die andere (Müller, 2017, S. 8, Singelnstein & Puschke, 2011, S. 3475). Umgekehrt wird im Übrigen beobachtet, dass bei Gewaltausübung durch Polizist*innen Verfahren auffällig oft nicht zu einer Verurteilung führen (Abdul-Rahman, Espín Grau, & Singelnstein, 2019, S. 232-233), sodass auch die Betroffenen von Konflikten mit der Polizei sich benachteiligt und als Opfer fühlen können. Insofern wird deutlich, dass es keine monokausale Lösung für die (möglicherweise gefühlte) Zunahme von Gewalt gegen Polizist*innen geben kann. Bei Konflikten ist eine einseitige Lösung oft wenig erfolgversprechend. Insbesondere eignet sich die Erweiterung des Strafrahmens kaum als Mittel der Konflikt- und Problemlösung. Es ist nicht zu erwarten, dass dadurch der Respekt gegenüber Polizist*innen erhöht und deren Schutz verbessert werden kann (Müller, 2017, S. 8). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die Polizeigewerkschaften trotz der wiederholten Änderungen des Strafrechts weiter eine steigende Gewalt beklagen, das Problem also aus ihrer Sicht durch die zuvor von ihnen geforderte Strafrechtsänderung nicht gelöst wurde.

Da die Polizist*innen vielfach an der Schnittstelle sozialer Probleme agieren und sie daher immer wieder mit Konflikten umzugehen haben (Zöller, 2015, S. 449), hilft

ihnen eine solche Politik nicht. Im schlimmsten Fall führt diese einseitige und teilweise im höchsten Maße populistische Darstellung noch dazu, dass sich die Fronten weiter verhärten, insbesondere gegenüber denjenigen, die sich als Opfer illegitimer Polizeigewalt sehen. Vielmehr sind Lösungsansätze erforderlich, die der Komplexität der Probleme Rechnung tragen. So wäre zu empfehlen, die Vorschläge aus der zweiten Studie des KFN zu berücksichtigen, etwa eine bessere Schulung und eine Nachbereitung von kritischen und belastenden Einsatzlagen (Ellrich, Baier & Pfeiffer, 2011, S. 121-144). Diese Forderungen tauchen in der gewerkschaftlich dominierten Debatte kaum auf, obwohl gerade die GdP dies früher regelmäßig forderte und sich sogar gegen Strafrechtsverschärfungen aussprach (Kraushaar & Behr, 2014, S. 59-61).

4.2 Individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen

Die individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen, das zweite exemplarische Untersuchungsfeld, unterscheidet sich von der Strafandrohung für Gewalt gegen Polizist*innen dadurch, dass es sich nicht um eine aktive Forderung von Polizeigewerkschaften handelt. Die Gewerkschaften versuch(t)en, eine solche Pflicht zu verhindern und damit als *Vetoplayer* zu fungieren.

Entwicklung der Debatte

Die Debatte um die individuelle Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen geht in Deutschland mindestens bis Mitte der 1970er Jahre zurück. Die folgende Analyse beschränkt sich auf die neuere Debatte seit 2010, weil dieses Thema ab diesem Zeitpunkt durch eine bundesweite Kampagne der Menschenrechtsorganisation *Amnesty International* mit dem Titel „Mehr Verantwortung bei der Polizei“ (Amnesty International, o. J.) Gegenstand öffentlicher Debatten wurde (Bandau & Bothmer, 2020, S. 4 f.) und sich in diesem Zuge auch die Polizeigewerkschaften verstärkt zu dieser Forderung positionierten.

GdP und DPolG gehörten zu den Hauptkritikern einer Kennzeichnungspflicht (näher Thinnes, 2014, S. 35 ff.) In den Gewerkschaftszeitungen wurde das Thema allerdings kaum behandelt. Es fanden sich allerdings einige Positionspapiere. So lehnte der BDK Brandenburg die Kennzeichnungspflicht ab und forderte eine freiwillige Kennzeichnung.

> (…) „da durch das offene Tragen eines Namensschildes die Gefahr besteht, dass die Person des Beamten einem unkontrollierbaren dritten Personenkreis und nicht nur dem Betroffenen der Amtshandlung bekannt wird. (…) Der BDK verwahrt sich gegen Argumentationslinien einiger Befürworter der Kennzeichnungspflicht, denen ein Generalverdacht in Bezug auf Übergriffe zugrunde zu liegen scheint“ (BDK Brandenburg, 2011).

Auch DPolG und GdP argumentierten, dass die Kennzeichnungspflicht ein unberechtigter Generalverdacht gegenüber Polizeibeamt*innen sei (DPolG Bundesleitung, 2011). Zusätzlich wurde mit Datenschutzgesichtspunkten argumentiert (GdP Bundesvorstand, 2011, S. 3). Betont wurde auch die Sorge, dass Polizist*innen ungerechtfertigt angezeigt und sie und ihre Familien wegen der Kennzeichnung angegriffen werden könnten (DPolG Bundesleitung, 2011). Diesbezüglich wurden Widerstandshandlungen nach der PKS und Fälle von Übergriffen auf Polizist*innen im privaten Bereich be-

schrieben, wobei nicht erläutert würde, warum die Kennzeichnungspflicht die Situation verschlimmern sollte (DPolG Baden-Württemberg o. J.). Vielmehr teilte sogar ein Vertreter der Brandenburger GdP mit, dass bisher kein solcher Fall bekannt sei (ZDF, 2019).

Die Kennzeichnungspflicht sei nicht notwendig, so ein weiteres gewerkschaftliches Argument, da die Staatsanwaltschaft ermittele (GdP Bundesvorstand, 2011a) und die Bundesleitung der DPolG davon ausgehe „(...), dass jede Einsatzkraft – losgelöst von der Frage, ob er oder sie ein Namensschild trägt, seine/ihre Maßnahmen stets auf der Grundlage der ihr/ihm zustehenden Befugnisse trifft und dabei immer auch die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen im Blick hat“ (DPolG Bundesleitung, 2011).

Die Kennzeichnungspflicht hat sich inzwischen in der Mehrheit der Bundesländer durchgesetzt (Bandau & Bothmer, 2020, S. 7) trotz des massiven Widerstands von GdP und DPolG mit Medienkampagnen und Gerichtsverfahren bis zum Bundesverwaltungsgericht. Dies zeigt, dass der Einfluss der Polizeigewerkschaften auf die innenpolitische Praxis durch weitere Faktoren mitgeprägt wird und daher in manchen Fällen auf Grenzen stößt.

Wahrnehmung in den Medien

Insgesamt wurden für den Zeitraum von 2010 bis 2019 18 Artikel in den frei zugänglichen Online-Ausgaben der Bildzeitung aufgefunden, 15 in der SZ und acht auf SPON. Sie knüpften immer an ähnliche Ereignisse an, z. B. Fälle, in denen gewalttätiges Verhalten von Polizist*innen diskutiert wurde (etwa nach dem G20-Gipfel in Hamburg 2017 oder „Blockupy“ in Frankfurt 2015), die Einführung von Kennzeichnungsregelungen in Landesgesetzen oder das 2019 ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Kennzeichnungspflicht.[1]

In der Bildzeitung wurden die Polizeigewerkschaften im Zusammenhang mit diesem Thema lediglich sechsmal erwähnt, wobei in drei Fällen die GdP direkt genannt wurde. In der SZ wurden dagegen in sieben Artikeln „die Polizeigewerkschaften“ genannt, wobei in vier Fällen auf die GdP und in drei Fällen auf nicht näher definierte „Polizeigewerkschaften“ verwiesen wurde. Auf SPON wurden in vier Fällen die Polizeigewerkschaften erwähnt, wobei dreimal von der GdP und einmal von der „bayerischen Polizeigewerkschaft“ gesprochen wurde.

Auch hier argumentierten GdP und DPolG mit ungerechtfertigtem Misstrauen und sprachen in einigen Fällen von „Kriminalisierung“ der Beamt*innen (Bild, 2016a). Auch wurde betont, dass die Kontrollmöglichkeiten ausreichend seien (Süddeutsche Zeitung, 2019). Wiederum wurde die Sorge vor Angriffen auf Polizist*innen im privaten Bereich geäußert, wobei betont wurde, dass die Situation ohnehin schlimm sei:

> „Das Gegenüber könne aufgrund des Namens oder der Nummer einen Polizisten identifizieren und privat angreifen“ (Süddeutsche Zeitung, 2017a; Spiegel Online, 2010a). „Wir möchten das auf keinen Fall. Die Beamten haben ein Recht darauf, sich und ihre Familien schützen zu können. Gerade politische Extremisten (…) sind darauf aus, irgendwie an Namen von Polizisten zu kommen. Diese werden dann samt Adressen im Netz veröffentlicht“ (Spiegel Online, 2010a).

Diese Argumentation wurde auch von Politiker*innen der CDU/CSU angeführt.

Insgesamt fällt auf, dass der BDK und die DPolG nicht genannt wurden, sodass sie aus Sicht der Akteur*innen in den Medien offenbar keine große Rolle gespielt haben. Die Medien identifizierten die Gewerkschaften sehr eindeutig als *Vetoplayer*, da in jedem Bericht die ablehnende Haltung der Gewerkschaft(en) beschrieben wird.

Widerstand gegen die Kennzeichnungspflicht als Symbolpolitik?

Teile der Debatte wurden von den Polizeigewerkschaften mit symbolpolitischen Mitteln geführt, da sie Inhalte verkürzt und teilweise falsch darstellten. So erwähnten sie nicht, dass die fehlende Identifizierbarkeit von Polizist*innen bei dienstlichem Fehlverhalten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte menschenrechtliche Standards verletzt.[2] Eine Maßnahme zur Sicherstellung dieser Standards und der rechtsstaatlichen Kontrollierbarkeit des Polizeihandelns kann daher kaum Ausdruck eines generellen Misstrauens und erst Recht nicht eine Kriminalisierung von Polizist*innen sein. Auch ist es empirisch unzutreffend, dass Polizist*innen sich in Deutschland immer rechtmäßig verhalten, dies belegen zahlreiche Gerichtsurteile. Angriffe auf Polizist*innen oder ihre Familien im Privatleben sind allein aufgrund der Kennzeichnungspflicht sehr unwahrscheinlich. Denn die bestehenden Kennzeichnungsregeln eröffnen ihnen die Möglichkeit, anstelle eines Namenschildes eine Kennziffer zu tragen (Überblick bei Spitzer, 2016, S. 37 ff.). Wesentlich wahrscheinlicher erschiene es sogar, dass Polizist*innen auch ohne Kennzeichnung aufgrund ihres Aussehens im Privatleben von Menschen erkannt werden, mit denen sie dienstlich zu tun hatten. Die Argumente rund um „Generalverdacht“ und Gefährdungen im Privatleben sind also durch Übertreibungen geprägt.

Die polizeigewerkschaftliche Argumentation ist bei diesem nur teilweise erfolgreichen Versuch, eine Vetoposition einzunehmen, keine reine Symbolpolitik zur Überzeugung der eigenen Klientel. Denn sie knüpft an diffuse Befürchtungen an, die Polizist*innen mit der Kennzeichnungspflicht und dem damit verbundenen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbinden. Käme es wegen der Kennzeichnung tatsächlich vermehrt zu straf- und disziplinarrechtlichen Ermittlungsverfahren gegen Polizist*innen, so wäre das für sie eine individuelle Belastung – unabhängig davon, ob Anschuldigungen Außenstehender berechtigt sind. Die Identifizierbarkeit kann für die einzelnen Polizist*innen jedenfalls dazu führen, dass ihr Verhalten öfter von Außenstehenden in Frage gestellt wird und sie sich dafür rechtfertigen müssen – auch wenn sie im Ergebnis rechtmäßig gehandelt haben.

Die in der gewerkschaftlichen Argumentation angelegten Übertreibungen („Generalverdacht“; Gefährdungen im Privatleben) können indes sehr wohl als symbolpolitisch interpretiert werden. Denn die politische Auseinandersetzung wird so emotional aufgeladen, unabhängig vom realen Ausmaß der für Polizist*innen zu befürchtenden Belastungen.

4.3 Härtere Bestrafung von Einbruchsdiebstahl

Im Zuge eines Anstiegs der angezeigten Wohnungseinbruchsdelikte, die in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfasst wurden, bei gleichzeitigem Sinken der Aufklärungsquote kam von Seiten der CDU/CSU und der SPD die Forderung auf, Wohnungseinbrüche härter zu bestrafen. Im Ergebnis wurde der Strafrahmen erhöht und insbesondere der minderschwere Fall abgeschafft.

Der Bundesvorstand des BDK Rheinland-Pfalz lehnte in einem Positionspapier die Forderung nach einer Verschärfung der Strafandrohung für den Wohnungseinbruchsdiebstahl ab (BDK Rheinland-Pfalz, 2015). Aufgrund von wissenschaftlichen Erkenntnissen sei davon auszugehen, dass diese keinen Effekt hätte. Auch sah der BDK Ein-

bruchsdiebstahl als soziales Problem, dem durch Prävention und gezielte Ermittlungsmaßnahmen beizukommen sei. GdP und DPolG befürworteten hingegen eine Strafverschärfung. So begrüßte der GdP-Vorsitzende diese Gesetzesänderung:

> „Es handelt sich um eine schwere Straftat, für die verurteilte Einbrecher mindestens ein Jahr ins Gefängnis sollten, sagte Malchow. Die beabsichtige Gesetzesänderung erweitere zudem das Instrumentarium der Polizei und verbessere damit die Möglichkeit, den Tätern schneller habhaft zu werden" (GdP Bundesvorstand, 2017b).

Frühere Positionspapiere enthielten keine entsprechende Forderung. Vielmehr wurde gefordert, dass die Polizei mit den nötigen Ressourcen, insbesondere Personal, ausgestattet wird und ihre Ermittlungspraxis ändern solle (GdP Bundesvorstand, 2013).

Die DPolG forderte in einer Stellungnahme bereits 2016 die Abschaffung des minderschweren Falles, allerdings erst nachdem das Thema auf der Agenda stand (DPolG Niedersachsen, 2016). In der Stellungnahme der DPolG zum Gesetzesvorhaben heißt es:

> „Aus Sicht der Deutschen Polizeigewerkschaft wird die Gesetzesänderung begrüßt. Auch wenn eine höhere Strafandrohung nur ein bedingtes Abschreckungspotential für professionelle Einbrecher darstellt, ist dieser Schritt seit längerer Zeit überfällig."

Hinsichtlich des Einbruchsdiebstahls wurden die Polizeigewerkschaften von den Medien kaum als Akteurinnen erkannt, die eine Strafverschärfung fordern. Die DPolG wurde noch am meisten wahrgenommen und zwar mit der Forderung nach mehr Personal. In der Bildzeitung wurden in zehn Artikeln nur dreimal Gewerkschaften genannt, jeweils einmal die GdP und die DPolG; einmal wurde nicht differenziert. Bei SPON hingegen wurde in neun Artikeln nur einmal eine nicht näher bezeichnete Gewerkschaft erwähnt. In der SZ wurden Gewerkschaften nur zweimal erwähnt, die jeweils mehr Personal (DPolG) bzw. keinen Personalabbau forderten (BDK). In allen drei Online-Ausgaben wurde die Thematik in erster Linie als eine Forderung von CDU und SPD wahrgenommen.

Wohnungseinbrüche wurden in den Gewerkschaftszeitungen wenig thematisiert. Der BDK bildet hier eine Ausnahme – in den Ausgaben 06/2017, 04/2013 und 09/2011 seiner Zeitschrift „der kriminalist" war Einbruchsdiebstahl Schwerpunktthema. In der GdP-Zeitschrift „Deutsche Polizei" kam dieses Thema in den letzten Jahren nur in der Ausgabe 07/2014 und im „Polizeispiegel" (DPolG) gar nicht vor. Folglich handelt es sich um ein Thema, das Polizeigewerkschaften nicht auf die politische Agenda gebracht haben. Sie positionierten sich aber zu den entsprechenden Vorschlägen aus dem politischen Raum.

DPolG und GdP argumentierten bei diesem Thema symbolpolitisch. Der BDK bezog sich hingegen stärker auf fachliche und wissenschaftliche Erkenntnisse, setzte sich für vielschichtige Lösungen ein, bei denen Effekte zu erwarten sind, und erkannte dabei, dass eine Erweiterung des Strafrahmens sich nicht auf die Begehung entsprechender Delikte auswirken wird. Hingegen verzichteten GdP und DPolG auf eine nähere Begründung, warum die Verschärfung sinnvoll sein sollte. Auch wurden die Folgen nicht thematisiert und somit in Kauf genommen, dass es in Einzelfällen von Bagatelldelikten – etwa, wenn Partner*innen nach einer Trennung Gegenstände aus einer Wohnung holen (Wollinger, Dreißigacker, König & Bliesener, 2017, S. 2) – zu hohen Strafen kommt, da keine minderschweren Fälle mehr vorgesehen sind (Busch, 2017, S. 30).

Auch hier lag keine Strafbarkeitslücke vor, und es bestand bereits vor der Rechtsänderung die Möglichkeit, hohe Strafen zu verhängen. Die Abschaffung des minderschwe-

ren Falls wird kaum Effekte nach sich ziehen, da diese Vorschrift ohnehin kaum verwendet wurde (Esposito, 2017, S. 30). Wissenschaftliche Erkenntnisse deuten stark darauf hin, dass der Strafrahmen allenfalls eine untergeordnete Auswirkung auf die Begehung hat. Befragungen von Verurteilten zeigten, dass der Strafrahmen kaum bekannt war. Einfluss auf die Begehung hatte vielmehr die Entdeckungswahrscheinlichkeit (Wollinger & Jukschat, 2017, S. 119). Insofern wurde die Erhöhung der Strafandrohung weitgehend einheitlich aus einer wissenschaftlichen Perspektive als sinnlos abgelehnt (Wollinger, Dreißigacker, König & Bliesener, 2017, S. 3; Dreißigacker, Wollin, König & Bliesener, 2017, S. 312-333; Busch, 2017, S. 30; a. A. Esposito, 2017, S. 30).

5 Fazit und Ausblick

Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass die bundesdeutschen Polizeigewerkschaften den sicherheitspolitischen Diskurs mitprägen, wobei ihr Einfluss und die mediale Wahrnehmung von Fall zu Fall unterschiedlich sind. In manchen politischen Debatten messen die in diesem Beitrag exemplarisch untersuchten Medien den Polizeigewerkschaften eine hohe Expertise bei, so bei der Kennzeichnungspflicht für Polizist*innen und der Strafverschärfung für Widerstand gegen Vollstreckungsbeamt*innen. Aufgrund der Nähe dieser Themen zur Polizeipraxis ist diese Zuschreibung von Expertise nachvollziehbar. GdP und DPolG fanden allerdings weniger mit faktenbasierter Expertise als mit symbolpolitischen Äußerungen Aufmerksamkeit, deren wissenschaftliche Belastbarkeit zweifelhaft ist. Der BDK wurde dagegen kaum erwähnt, was darauf zurückzuführen sein könnte, dass symbolpolitische Ansätze dort weniger unterstützt werden. In vielen Fällen taten sich die untersuchten Medien schwer damit, zwischen den drei Gewerkschaften zu unterscheiden.

Die symbolpolitischen, überwiegend an *Law and Order* orientierten Positionen von DPolG und GdP gehen über originäre gewerkschaftliche Interessenvertretung hinaus (Frevel, 2018, S. 121). Oftmals stimmen sie mit Vorschlägen von Innenpolitiker*innen und aus den Innenministerien überein, die ihre Handlungsfähigkeit symbolisch demonstrieren möchten und dabei auch weitreichende Grundrechtseinschränkungen für die Bevölkerung in Kauf nehmen. Gemeinsam prägen diese Akteur*innen vielfach den sicherheitspolitischen Diskurs, was sich u. a. in einer stetigen Ausweitung der gesetzlich geregelten polizeilichen Eingriffsbefugnisse ausdrückt (Aden & Fährmann, 2018). Insofern kann für die organisierten Interessen auf dem Feld der inneren Sicherheit eher von einem Nebeneinander als einem Gegeneinander von Gewerkschaften und Arbeitgeber*innen gesprochen werden. Denn der innenpolitische Mainstream und die Polizeigewerkschaften vertreten in vielen Fällen ähnliche Positionen (Aden, 1998, S. 175 ff.). Gemeinsam grenzen sie sich gegen Polizeikritik und liberalere innenpolitische Tendenzen ab.

Die für diesen Beitrag untersuchten Quellen erlauben keine eindeutige Antwort auf die Frage, welche Rolle parteipolitische Affinitäten und das Zusammenwirken von Gewerkschaften und parteipolitischen Akteur*innen bei der Durchsetzung polizeigewerkschaftlicher Forderungen spielen. Ist die im Deutschen Gewerkschaftsbund verankerte GdP eher sozialdemokratisch orientiert, während die DPolG stärkere Affinitäten zur CDU/CSU hat? Weitere qualitativ-empirische Forschung zu diesen Fragen könnte neue Erkenntnisse über den gewerkschaftlichen Einfluss in einem weitgehend unerforschten Bereich liefern.

Anmerkungen

* Die Autoren danken den Teilnehmer*innen der Jahrestagung des Arbeitskreises Organisierte Interessen in Kooperation mit der Sektion Policy-Analyse und Verwaltungswissenschaft der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) zum Thema Organisierte Interessen und Recht, organisierte Interessen im Recht am 28./29. November 2019 an der Ruhr-Universität Bochum sowie den beiden anonymen Reviewer*innen für zahlreiche wertvolle Anregungen zu früheren Fassungen dieses Beitrags.

1 Bundesverwaltungsgericht, Urteil v. 26.9.2019, Az. 2C32.18.
2 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil v. 9.11.2017, Nr. 47274/15.

Literatur

Abdul-Rahman, Laila, Espín Grau, Hannah & Singelnstein, Tobias (2019). Die empirische Untersuchung von übermäßiger Polizeigewalt in Deutschland. *Kriminologie – Das Online-Journal 1* (2), 231-249.

Aden, Hartmut (1998). *Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über Polizeiarbeit in Europa am Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Aden, Hartmut & Fährmann, Jan (2018). *Polizeirecht vereinheitlichen. Kriterien für Muster-Polizeigesetze aus rechtsstaatlicher und bürgerrechtlicher Perspektive.* Verfügbar unter: https://www.boell.de/sites/default/files/endf_e-paper_polizeirecht_vereinheitlichen.pdf [31.07.2020].

Amnesty International (o. J.). *Mehr Verantwortung bei der Polizei.* Verfügbar unter: https://www.amnesty.de/mehr-verantwortung-bei-der-polizei [31.07.2020].

Bandau, Frank & Bothner, Fabio (2020). Die Einführung der Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamte: Ein QCA-basierter Bundesländervergleich. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, *14* (1), 3-31.

BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter) Landesverband Brandenburg (2011). *BDK Brandenburg lehnt Kennzeichnungspflicht für Polizistinnen und Polizisten ab*. Verfügbar unter: https://www.kripo-akademie.de/lv/brandenburg/aktuelles/kenn-pflicht-bb [31.07.2020].

BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter) Landesverband Rheinland-Pfalz (2015). *Positionspapier Wohnungseinbruchsdiebstahl*. Bund Deutscher Kriminalbeamter. Verfügbar unter: https://www.bdk.de/der-bdk/landesverbaende/rheinland-pfalz/grundsatzdokumente/2015-bekaempfung-des-wohnungseinbruchsdiebstahls.docx/view [31.07.2020].

BDK (Bund Deutscher Kriminalbeamter) Landesverband NRW (2016). *Stellungnahme zum öffentlichen Sachverständigengespräch des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18. Februar 2016*. Verfügbar unter: https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-3434.pdf;jsessionid=A63A4A05C 466DCACED2669BACD092AB9 [31.07.2020].

Bild (2016). *Gewaltexzess wegen Knöllchen: Polizei kritisiert «Verrohung».* Verfügbar unter: https://www.bild.de/regional/aktuelles/nordrhein-westfalen/gewaltexzess-wegen-knoellchenpolizei-kritisiert-48754418.bild.html [31.07.2020].

Bild (2016a). *GdP verstärkt Kritik an Koalitionsvereinbarung.* Verfügbar unter: https://www.bild.de/regional/aktuelles/mecklenburg-vorpommern/gdp-verstaerkt-kritik-an-koalitionsvereinbarung-48324152.bild.html [31.07.2020].

Bild (2017). *Gewaltexzess wegen Knöllchen: Gewalt gegen Polizisten stark gestiegen.* Verfügbar unter: https://www.bild.de/regional/aktuelles/hamburg/gewalt-gegen-polizisten-stark-gestiegen-49988156.bild.html [31.07.2020].

Bild (2020). *Täglich werden in Berlin knapp 20 Polizisten angegriffen*. Verfügbar unter: https://www.bild.de/regional/berlin/berlin-aktuell/polizeipraesidentin-taeglich-in-berlin-knapp-20-polizisten-angegriffen-67261642.bild.html [31.07.2020].

Bock, Michael (2019). *Kriminologie.* 5. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen.

Busch, Johannes & Singelnstein, Tobias (2018). Was ist ein „tätlicher Angriff auf Vollstreckungsbeamte“?. *Neue Zeitschrift für Strafrecht, 37* (9), 510-514.

Busch, Ralf (2017). Strafschärfung für Wohnungseinbruchsdiebstähle? *Zeitschrift für Rechtspolitik, 18* (1), 30.

Deutscher Bundestag (2011). *BT Drs. 17/6505*. Berlin: Heenemann.

Diehl, Jörg (2010). *Gewalt gegen Polizisten. Bespuckt, beschimpft, bedroht.* Spiegel Online. Verfügbar unter: https://www.spiegel.de/panorama/justiz/gewalt-gegen-polizisten-bespuckt-beschimpft-bedroht-a-677320.html [31.07.2020].

DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) im DBB, Bundesleitung (2011). *Antrag der Fraktion DIE LINKE – Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Angehörige der Bundespolizei (BT-Drucksache 17/4682)*. Verfügbar unter: https://www.dpolg.de/fileadmin/user_upload/www_dpolg_de/pdf/ueber_uns/111027_stellungnahme_kennzeichnungspflicht.pdf [31.07.2020].

DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) (o.J.). Verfügbar unter: https://www.dpolg.de/mitgliedschaft/ [31.07.2020].

DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) im DBB (2015). *DPolG Landesvorsitzender Baden-Württemberg fordert: Härtere Strafen für Attacken auf Polizisten – Bessere Schutzausstattung.* Verfügbar unter: https://www.dpolg.de/aktuelles/news/haertere-strafen-fuer-attacken-auf-polizisten-bessere-schutzausstattung/ [31.07.2020].

DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) im DBB, Niedersachsen (2016). *Bekämpfung der Einbruchskriminalität – Stellungnahme zur Anhörung vor dem Innenausschuss des niedersächsischen Landtages am 25.08.2016.* Verfügbar unter: https://www.dpolg.de/fileadmin/user_upload/www_dpolg_de/pdf/ueber_uns/DPolG_Bekaempfung_der_Einbruchskriminalitaet.pdf [31.07.2020].

DPolG (Deutsche Polizeigewerkschaft) (o. J.) im DBB, Baden-Württemberg. *Nummerierung von Polizeibeamten bei geschlossenen Einsätzen*. Verfügbar unter: https://dpolg-bw.de/kennzeichnungspflicht-73.html [31.07.2020].

Dreißigacker, Arne, Wollin, Gina, König, Alicia & Bliesener, Thomas (2017). Wohnungseinbruch als Verbrechen. *Neue Kriminalpolitik, 29* (4), 322-333.

Düx, Heinz (2003). Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten. *Zeitschrift für Rechtspolitik, 3* (6), 189-195.

Ellrich, Karoline, Baier, Dirk & Pfeiffer, Christian (2011). *Gewalt gegen Polizeibeamte*. Hannover: KFN.

Esposito, Antonio (2017). Strafschärfung für Wohnungseinbruchsdiebstähle? *Zeitschrift für Rechtspolitik, 18* (1), 30.

Fährmann, Jan (2018). Drogenpolitik – Prävention durch Repression? In Milena Mercer (Hrsg.), *altered states* (S. 220-229). Erlangen: Hatje Cantz.

Fährmann, Jan (2019). *Resozialisierung und Außenkontakte im geschlossenen Vollzug. Eine kriminologische, strafvollzugs- und verfassungsrechtliche Untersuchung am Beispiel des Telefonierens.* Berlin: Duncker & Humblot.

Feltes, Thomas (2009). Akteure der Inneren Sicherheit: Vom Öffentlichen zum Privaten. In Hans Jürgen Lange, Peter Ohly & Jo Reichertz (Hrsg.), *Auf der Suche nach neuer Sicherheit* (S. 105-114), 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

Frevel, Bernhard (2018). *Innere Sicherheit. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.

Frevel, Bernhard & Lange, Hans-Jürgen (2009). Innere Sicherheit im Bund, in den Ländern und in den Kommunen. In Hans Jürgen Lange, Peter Ohly & Jo Reichertz (Hrsg.), *Auf der Suche nach neuer* Sicherheit (S. 115-148), 2 Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

Galic, Andrej (2017). *Die sicherheitspolitische Rolle der bundesdeutschen Polizeigewerkschaften und ihr Konkurrenzverhältnis – Eine vergleichende Analyse.* (unveröffentlichte) Masterarbeit, Universität Osnabrück.

GdP (Gewerkschaft der Polizei (o. J.). Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_wir-ueber-uns [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2004). *Gewalt gegen Polizei in Europa. Betroffenheit allein reicht nicht*. Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 1, 10-12. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp0104/$file/DeuPol0401.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2006). „Gewalt gegen Polizei" in Kriminalstatistik aufnehmen. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 12*, 11. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp200612/$file/DeuPol0612.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2010). Bundesweite Untersuchung zur Gewalt gegen Polizeibeamte dringend notwendig. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 2*, 6-8. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/_dp201002/$file/DeuPol1002.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2010a). Den Gewalt-Alltag durchbrechen. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 4*, 26-27. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/_dp201004/$file/DeuPol1004.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2011). Gewalt gegen Polizei wird härter bestraft. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 12*, 3. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/_dp201112/$file/DP_2011_12.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2011a). *Ein klares Nein zur Kennzeichnungspflicht*. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/pos_kenn/$file/Pos_Kennzeichnungspflicht.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2013). *GdP-NRW: Wohnungseinbrüche noch intensiver bekämpfen*. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_GdP-NRW-Wohnungseinbrueche-noch-intensiver-bekaempfen [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2014). GdP fordert für Polizei mehr Rückhalt in Politik und Gesellschaft ein. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 12*, 2-5. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201412/$file/DP_2014_12.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2017). *Schutzparagraph nach jahrelanger GdP-Forderung auf der Zielgeraden.* Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/de_gdp_fordert_115_gegen_uebergriffe_auf_polizisten [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2017a). Sieben Jahre dauerte die Geburt eines neuen Schutzparagrafen. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 3*, 12-15. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201703/$file/DP_2017_03.pdf [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2017b). *Bundeskabinett verschärft Strafen für Wohnungseinbruch – Malchow: Gewaltsames Eindringen in Wohnungen ist eine schwere Straftat.* Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_Malchow-Gewaltsames-Eindringen-in-Wohnungen-ist-eine-schwere-Straftat?open&ccm=300040790;%20ähnlich:%20https://www.welt.de/politik/deutschland/article158636605/Haertere-Strafen-fuer-Einbrecher-wenn-man-sie-fasst.html [31.07.2020].

GdP (Gewerkschaft der Polizei), Bundesvorstand (2018). Immer öfter Angriffe auf Polizistinnen und Polizisten. *Deutsche Polizei. Zeitschrift der Gewerkschaft der Polizei, 11*, 29-30. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp201811/$file/DP_2018_11.pdf [31.07.2020].

Görgen, Thomas & Hunold, Daniela (2019). Gewalt durch und gegen Polizistinnen und Polizisten. In Dieter Kugelmann (Hrsg.), *Polizei und Menschenrechte* (S. 121-135). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Groß, Hermann (2006). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. In Bernhard Frevel, Hans-Joachim Asmus, Carsten Dams, Hermann Groß & Karl Liebl (Hrsg.), *Politikwissenschaft – Studienbuch für die Polizei* (S. 45-102). Hilden: Verlag Deutsche Polizeiliteratur.

Hassemer, Winfried (1989). Symbolisches Strafrecht und Rechtsgüterschutz. *Neue Zeitschrift für Strafrecht, 9* (12), 553-559.

Junge Gruppe der Gewerkschaft der Polizei (2011). *Auch Mensch. Polizei im Spannungsfeld*. Verfügbar unter: http://www.auchmensch.de/assets/downloads/AuchMensch2017_Die_Kampagne.pdf [31.07.2020].

Kießling, Andrea (2013). Die Verschärfung des Ausweisungsrechts als symbolisches Mittel gegen extremistische Bestrebungen – dargestellt am Beispiel der Salafisten. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 8* (2), 45-52.

Kraushaar, Nina & Behr, Rafael (2014). „Was Gewalt ist, bestimmen wir!" – Die Rolle der Polizei-Gewerkschaften bei der Konstruktion polizeilicher Wirklichkeit. In Bernhard Frevel & Hermann Groß (Hrsg.), *Polizei und Politik. Empirische Polizeiforschung* XVII (S. 52-77). Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Kunz, Karl & Singelnstein, Tobias (2016). *Kriminologie,* 7. Aufl., Bern: Haupt.

Lange, Hans-Jürgen (2000). Netzwerke im Politikfeld Innere Sicherheit. In ders. (Hrsg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland* (S. 235-256). Opladen: Leske u. Budrich.

Lange, Hans-Jürgen (2006). Innere Sicherheit und der Wandel von Staatlichkeit. In Reimund Zohlnhöfer & Manfred Schmidt (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 87-112), Wiesbaden: VS Verlag.

Limmer, Hans (1981). *Die deutsche Gewerkschaftsbewegung*, 10. Aufl. München: Olzog.

Malchow, Oliver (2015). *Brief an Herrn Bundesjustizminister Maaß „Gesetzesinitiative des saarländischen Justizministers zum besseren Schutz von Polizeibeamten".* Gewerkschaft der Polizei. Verfügbar unter: https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_GdP_fordert_115_gegen_uebergriffe_auf_Polizisten/$file/150327JuMiBundMaas.pdf [31.07.2020].

Maysenhölder, Fabian (2009). *Gewalt gegen Polizisten nimmt zu.* ntv. Verfügbar unter: https://www.n-tv.de/politik/Gewalt-gegen-Polizisten-nimmt-zu-article470457.html [31.07.2020].

Mihalic, Irene (2017). Die Entstehung von Sicherheitsgesetzen im Spannungsfeld zwischen Populismus und Erforderlichkeit. In Jürgen Stierle, Dieter Wehe & Helmut Siller (Hrsg.), *Handbuch Polizeimanagement. Polizeipolitik – Polizeiwissenschaft – Polizeipraxis* (S. 67-90), Wiesbaden: Springer Gabler.

Möllers, Martin (Hrsg.) (2018). *Wörterbuch der Polizei,* 3. Aufl. München: C.H. Beck.

Müller, Henning Ernst (2017). Stellungnahme zum Gesetzesvorhaben „Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften". Verfügbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/499236/16b128a08cd347480cbe33a15344730d/mueller-data.pdf

Noethen, Stefan (2003). Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei. In Hans Jürgen Lange (Hrsg.), *Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit* (S. 337-357). Wiesbaden: VS Verlag.

Remeke, Stefan (2005). *Gewerkschaften und Sozialgesetzgebung. DGB und Arbeitnehmerschutz in der Reformphase der sozialliberalen Koalition*. Essen: Klartext.

Reuter, Manfred (2016). *Polizeigewerkschaften in der „Deutschen Demokratischen Republik".* Berlin: LIT.

Sarcinelli, Ulrich (1987). *Symbolische Politik und politische Kultur*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Sarcinelli, Ulrich (2010). *Strategie und politische Kommunikation*. In Joachim Raschke & Ralf Tils (Hrsg.), *Strategie in der Politikwissenschaft* (S. 267-300). Wiesbaden: VS Verlag.

Schiemann, Anja (2017). Das Gesetz zur Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften. *Neue Juristische Wochenschrift, 70* (26), 1846-1849.

Schwab-Trapp, Michael (2002). *Kriegsdiskurse. Die politische Kultur des Krieges im Wandel. 1991–1999.* Leverkusen: Leske + Budrich.

Singelnstein, Tobias (2014). Sieben Thesen zu Entwicklung und Gestalt des Strafrechts. *Zeitschrift für Rechtssoziologie, 34* (1-2), 321-329.

Singelnstein, Tobias & Puschke, Jens (2011). Polizei, Gewalt und das Strafrecht. *Neue Juristische Wochenschrift, 64* (48), 3473-3477.

Spiegel Online (2010). *Amokschützin erstickte Sohn mit Plastiktüte*. Verfügbar unter: https://www.spiegel.de/panorama/justiz/loerrach-amokschuetzin-erstickte-sohn-mit-plastiktuete-a-718676.html [31.07.2020].

Spiegel Online (2010a). *Der Staat muss Härte zeigen*. Verfügbar unter: https://www.spiegel.de/panorama/justiz/gewalt-gegen-polizisten-der-staat-muss-haerte-zeigen-a-726906.html [31.07.2020].

Spitzer, Cordula (2016). *Persönlichkeitsschutz von Amtsträgern. Zur Kennzeichnungspflicht von Polizeivollzugsbeamten.* Stuttgart u.a.: Boorberg.

Süddeutsche Zeitung (2017). *Höhere Strafen für Attacken auf Polizei bleiben umstritten.* Verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/politik/innere-sicherheit-hoehere-strafen-fuer-attacken-auf-polizei-bleiben-umstritten-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-160615-99-314531 [31.07.2020].

Süddeutsche Zeitung (2017a). *Eine richtige „Watschn" für die Münchner Polizei.* Verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/muenchen/urteil-am-menschengerichtshof-watschn-fuer-die-muenchner-polizei-1.3743073 [31.07.2020].

Süddeutsche Zeitung (2019). *Kennzeichnungspflicht für Polizisten ist rechtmäßig.* Verfügbar unter: https://www.sueddeutsche.de/panorama/polizei-kennzeichnungspflicht-fuer-polizisten-ist-rechtmaessig-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-190926-99-39752 [31.07.2020].

Thinnes, Birgit (2014). *Wege aus der Anonymität des Staates. Ein kriminologisch-empirischer Beitrag zur Kennzeichungspflicht der Polizei*. Frankfurt/Main: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Voß, Jochen (2007). *Symbolische Politik im Wahlkampf: eine vergleichende Analyse der Bundestags-Wahlkämpfe 1998 und 2002 von CDU und SPD*. Marburg: Tectum-Verlag.

Wollinger, Gina, Dreißigacker, Arne, König, Alicia & Bliesener, Thomas (2017). *Wissenschaftliche Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD* (BT-Drs. 18/123259). Verfügbar unter: https://kfn.de/wp-content/uploads/2017/06/Stellngnahme_KFN_WED_18-12359.pdf [31.07.2020].

Wollinger, Gina & Jukschat, Nadine (2017). *Reisende und zugereiste Täter des Wohnungseinbruchs.* Verfügbar unter: https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/FB_133.pdf [31.07.2020].

ZDF (2019). *Polizisten wehren sich – Kennzeichnungspflicht vor Gericht*. Verfügbar unter: https://www.zdf.de/nachrichten/heute/polizisten-wehren-sich-kennzeichnungspflicht-vor-gericht-100.html [31.07.2020].

Ziegler, Jean Pierre (2019). *Studie zu mutmaßlicher Polizeigewalt. Schlechter Umgang.* Spiegel Online. Verfügbar unter: https://www.spiegel.de/panorama/justiz/polizeigewalt-kommentar-zur-bochumer-studie-schlechter-stil-a-1286495.html [31.07.2020].

Zöller, Mark (2015). Neue Straftatbestände zum Schutz vor Gewalt gegen Polizeibeamte? *Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik, 10* (5), 445-455.

Anschriften der Autoren:

Dr. Jan Fährmann, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin), Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin, E-Mail: Jan.Faehrmann@hwr-berlin.de.

Prof. Dr. Hartmut Aden, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin), Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin, E-Mail: Hartmut.Aden@hwr-berlin.de.

Alexander Bosch, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Forschungsinstitut für Öffentliche und Private Sicherheit (FÖPS Berlin), Alt-Friedrichsfelde 60, D-10315 Berlin, E-Mail: Alexander.Bosch@hwr-berlin.de.

Britta Rehder, Katharina van Elten

Klagende Verbände. Drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns in Deutschland

Zusammenfassung
Der Aufsatz untersucht, in welchem Umfang sich 100 deutsche Großverbände auf ihren Homepages dazu bekennen, Interessenvermittlung über das Rechtssystem zu praktizieren. Im Zentrum stehen die Politikfelder Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Integration. Politikfeldübergreifend lässt sich festhalten, dass die Verbände justizielle Praktiken nur sehr defensiv zu ihrem organisationalen Markenkern zählen. In Anlehnung an die Literatur kann davon gesprochen werden, dass es viele „one-shotter" gibt und nur sehr wenige „repeat player", wobei die Unterschiede innerhalb der Politikfelder größer sind als diejenigen zwischen den Politikfeldern. Es werden drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns unterschieden, die in einem Zusammenhang zur politischen Konfliktfähigkeit der Verbände diskutiert werden können und müssen.

Schlagworte: Verbände, Klage, Rechtsmobilisierung, Repeat Player, Deutschland

Summary
Organized Interests and Litigation. Three Logics of Collective Legal Mobilization
This article investigates how much German organized interest groups present themselves as „one-shotters" or „repeat players" with respect to litigation strategies on their web pages. The analysis focuses on 100 large interest associations who are engaged in social, economic, environmental or migration policy. The overall finding is that German interest groups are rather „one-shotters" than „repeat players", with important differences within and among the policy areas. Complementing the literature on strong and weak interests, we identify three logics of collective legal mobilization.

Keywords: Interest Groups, Litigation, Legal Mobilization, Repeat Player, Germany

1 Einleitung

Die wohlfahrtsstaatlichen Reformen der Agenda 2010 zogen eine viel zitierte „Klagewelle" nach sich. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) erregte bundesweit Aufsehen mit ihrer Strategie, staatliche Akteure systematisch wegen überschrittener Stickstoffimmissionswerte zu verklagen. Und im Gefolge der Geflüchtetenwelle des Jahres 2015 fokussierte die öffentliche Debatte jüngst auf eine vermeintliche „Anti-Abschiebe-Industrie", die – angeführt von integrationspolitisch orientierten Verbänden – den Rechtsstaat angeblich missbrauche und zu einer Überlastung der Verwaltungsgerichte führe (Fleischhauer, 2018). Angesichts solcher Phänomene stellt sich die Frage, ob sich im deutschen Verbändesystem eine schleichende Justizialisierung der Interessenpolitik

durchsetzt, bei der gesellschaftliche Interessen stärker als bisher über den Rechtsweg durchgesetzt werden. Diesem Eindruck stehen indessen Befunde gegenüber, die einen tendenziellen Rückgang der Fallzahlen in der Justiz beobachten. Ohnehin scheint Rechtsmobilisierung ein Phänomen zu sein, das spezifischen Konjunkturen unterliegt (Höland & Meyer-Hannich, 2016).

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Stellenwert die Interessenverfolgung über den Rechtsweg im Handlungsrepertoire organisierter Interessen einnimmt. Ihr wird im vorliegenden Aufsatz anhand von einhundert deutschen Großverbänden aus den Politikfeldern Umwelt, Soziales, Wirtschaft und Integration nachgegangen. Mittels einer Analyse der Selbstdarstellung auf den Homepages der Verbände zu ihren Zielen, Leitlinien und Angeboten generieren wir Erkenntnisse über den Umfang und die Ausrichtung ihres Selbstbekenntnisses zu justiziellen Strategien. Dabei haben wir zwei Erhebungszeiträume ausgewählt (2014 und 2019), um Aussagen über den Wandel im (kurzen) Zeitverlauf zu ermöglichen.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut. Kapitel 2 diskutiert den theoretischen Referenzrahmen. Im Zentrum steht die Frage, welche Faktoren die Wahl des Rechtswegs als Interessenvermittlungskanal nach dem Stand der Literatur wahrscheinlicher werden lassen, so dass es attraktiv erscheint, die strategische Prozessführung nach innen und außen als Teil eines verbandlichen „Markenkerns“ zu präsentieren. Aus der Diskussion werden einige Hypothesen abgeleitet. Das dritte Kapitel stellt das methodische Vorgehen und die Datenbasis vor. Im vierten Kapitel werden die Ergebnisse präsentiert und auf die Hypothesen bezogen. Das Schlusskapitel fasst die Ergebnisse zusammen und diskutiert ihre Implikationen für die Fortentwicklung gesellschaftlicher Interessenpolitik.[1]

Unsere zentrale These lautet, dass – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – keinesfalls von einer am Rechtsweg orientierten Interessenpolitik deutscher Verbände gesprochen werden kann. Im Gegenteil: Die organisierten Interessen agieren diesbezüglich eher zurückhaltend, wobei sowohl zwischen den Politikfeldern als auch innerhalb der Politikfelder bemerkenswerte Unterschiede festzustellen sind. Analog zur Literatur über die Stärke und Schwäche verschiedener Interessengruppen identifizieren wir drei Logiken des justiziellen Handelns, die jeweils spezifischen Verbändetypen zugeschrieben werden können.

2 Forschungsstand und Hypothesen

Strategische Prozessführung wird genutzt, um über den Rechtsweg politischen und rechtlichen Wandel zu erzeugen. Die Ziele können dabei unterschiedlicher Natur sein. Es kann darum gehen, den Wirkungs*grad* formal geltender, aber in der Anwendung vernachlässigter, Rechtsnormen zu erhöhen. Hier werden Gerichte als Akteure der Rechtsimplementation adressiert. Als Agenten des Politikwechsels werden sie angerufen, wenn darauf abgestellt wird, über die gerichtliche Präzisierung und potentielle (Neu-)Auslegung von Rechtsnormen deren Wirkungs*richtung* zu verändern. Und schließlich kann sogar versucht werden, geltendes Recht außer Kraft zu setzen und/oder einen Neuregelungsauftrag an den Gesetzgeber zu erwirken (Fuchs, 2012). Intermediären Organisationen, wie z. B. Verbänden, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Die Rechtssoziologie hat herausgearbeitet, dass eine wirkmächtige Rechtsmobilisierung ohne eine „Unterstützungsstruktur", vor allem in Bezug auf rechtliche Expertise und finanzielle Ressourcen, kaum möglich ist (Epp, 1998). Verbände und andere Organisationen sind somit wichtige *Gatekeeper* der Justizialisierung von Interessenpolitik. Die Bereitschaft zur Rechtsmobilisierung schwankt indessen stark zwischen den Akteuren, sowohl auf individueller als auch auf organisationaler Ebene. Der diesbezüglich klassische Artikel von Marc Galanter unterscheidet zwischen „*one-shotters*", die das Rechtssystem nur selten und ausnahmsweise adressieren, und „*repeat players*", die den Rechtsweg systematisch beschreiten (Galanter, 1974). Bei den Versuchen zur Erklärung der Unterschiede dominieren Ansätze, die die Entscheidung für oder gegen Klageaktivitäten auf politisch-rechtliche Gelegenheitsstrukturen und verfügbare Ressourcen zurückführen. Grundsätzlich besteht Einigkeit darüber, dass das Rechtssystem als Handlungsarena für Interessengruppen vor allem dann interessant ist, wenn alternative Zugänge zur Legislative oder Exekutive versperrt sind. Insofern ist die Interessenvermittlung über das Rechtssystem im Regelfall eine zweitbeste Lösung. Entsprechend liegt der Fokus der Forschung auf dem Zusammenspiel zwischen politisch-parlamentarischer und justizieller Interessenvermittlung (Pedersen, Binderkrantz & Christiansen, 2014). Insbesondere für Minderheitsinteressen, die im politischen Diskurs keinen Widerhall finden, verspricht der Gang zum Gericht einige Vorteile: Der gerichtliche Entscheidungszwang produziert in jedem Fall ein Ergebnis, das auf politischem Weg womöglich lange verhindert würde. Und die relative Unabhängigkeit der Justiz ist auch eine Unabhängigkeit von politischen Mehrheiten.

Auf der anderen Seite birgt die strategische Prozessführung – unabhängig von den verfügbaren Alternativen – auch Probleme, Kosten und Risiken (Fuchs, 2012; Fuchs & Berghahn, 2012). Die Verfolgung des Rechtswegs ist langwierig und kostspielig. Viele Verbände sind auf externen Sachverstand oder spezialisierte Anwaltskanzleien angewiesen, je weiter der Instanzenzug voranschreitet. Da das deutsche Rechtssystem kollektive Klagerechte bisher nur in ausgewählten Bereichen und in begrenztem Umfang zubilligt, kann ein Verband eine strategisch interessante Klage häufig nur anregen, begleiten und unterstützen. Er kann selbst jedoch allein nicht als Kläger auftreten. Im Regelfall ist er auf die Kooperation eines individuellen Klägers oder einer individuellen Klägerin angewiesen, der zur adressierten Rechtsfrage den passenden Fall repräsentiert, und dies zu einer strategisch günstigen Gelegenheit.

Andere Arbeiten betonen – jenseits von Gelegenheitsstrukturen und Ressourcen - die Rolle kollektiver Identitäten für den Gang zum Gericht (Vanhala, 2009). Demnach greifen Organisationen nur dann zu justiziellen Strategien, wenn sie sie als angemessen betrachten, wobei sich die Definition von Angemessenheit auf die Organisationsziele, auf das Binnenverhältnis zwischen Organisationsspitze und Mitgliedschaft sowie auf die Interaktionsbeziehungen mit externen Akteuren bezieht. Als Ausgangspunkt ihrer Überlegungen nimmt Lisa Vanhala eine empirische Befragung von Interessengruppen in der EU, die Daniel Kelemen durchgeführt hat (Kelemen, 2003). Darin antworteten 70 Prozent der Verbände, dass sie noch niemals versucht hätten, Interessen über den Rechtsweg durchzusetzen. Innerhalb dieser Gruppe antworteten wiederum 90 Prozent der Befragten, dass sie auch kein Interesse daran hätten. Nur 10 Prozent äußerten ein Interesse zugunsten stärkerer Klageaktivitäten unter der Bedingung günstigerer struktureller Bedingungen. Vanhala schlussfolgert daraus, dass situativ verfügbare Gelegenheitsstrukturen und Ressourcen offensichtlich nicht alles erklären könnten. Vielmehr

spielten auch kollektive Identitäten eine zentrale Rolle (Vanhala, 2009). Am Beispiel der LGBT- und Behindertenbewegungen und –organisationen in Großbritannien zeigt Vanhala, dass die Klagestrategien der Gruppierungen eingebettet waren in ein grundsätzlich rechtebasiertes Framing der beteiligten Akteure in Bezug auf das Binnenverhältnis von Führung und Mitgliedschaft sowie auf die Interaktionsbeziehungen zur Umwelt. Die Mitglieder wurden als Träger subjektiver Rechte adressiert. Dementsprechend rückten auch auf das Recht bezogene Ziele und verrechtlichte Taktiken ins Zentrum der strategischen Zieldefinitionen. Diese Frames machten die Wahl der Interessenverfolgung über das Rechtssystem wahrscheinlicher. Unter der Bedingung, dass klagebasierte Strategien im deutschen Verbändesystem eher als untypisch wahrgenommen werden – die oben zitierte Studie von Kelemen deutet an, dass dies offensichtlich auf die gesamte EU zutrifft – ist es eher wenig als sehr wahrscheinlich, dass ein deutscher Verband diese Praxis für sich als angemessen definiert und eine Organisationsidentität als „repeat player" entwickelt.

Und schließlich birgt der Rechtsweg – unabhängig von verfügbaren Ressourcen, Gelegenheitsstrukturen und Identitäten – ein erhebliches Entscheidungsrisiko. Der Raum für Verhandlungslösungen schrumpft mit jeder Instanz. Die Unabhängigkeit des Gerichts ist nicht nur eine Unabhängigkeit von politischen Mehrheiten, sondern auch eine von den Präferenzen der streitenden Parteien. Womöglich wird eine Rechtslage durch ein Gerichtsurteil für die Klagenden verschlechtert, und die Möglichkeit des Wandels ist für viele Jahre erst einmal blockiert. Die Steuerbarkeit des Prozesses ist für die gesellschaftlichen Akteure im Vergleich zu politischen Prozessen gering, wenn der Rechtsweg erst einmal beschritten ist. Die Entscheidung, die Interessenvermittlung über das Rechtssystem strukturell in das verbandliche Handlungsrepertoire aufzunehmen und damit in der Organisationsidentität zu verankern, ist also voraussetzungsvoll. Eine offensive Inszenierung des Verbands als Rechtsakteur birgt zudem die Gefahr, in der (potentiellen) Mitgliedschaft eine Erwartungshaltung zu erzeugen, die die Verbandsspitze nicht erfüllen kann und will. Dies führt zur ersten und generellen Hypothese, die institutionelle und identitäre Aspekte in sich vereint:

Hypothese 1: Vor dem Hintergrund der institutionellen Restriktionen des deutschen Rechtssystems und seiner Traditionen sowie angesichts der Kosten und Risiken der justiziellen Interessenverfolgung stellen die untersuchten Verbände nach außen nur eine geringe Neigung zur justiziellen Interessenpolitik dar.

Gleichwohl sind Unterschiede zwischen den Verbandstypen bzw. den Politikfeldern zu erwarten, die in einem Zusammenhang stehen zu den politischen Handlungsbedingungen der Verbände und zu den Eigenschaften der von ihnen vertretenen Interessen. Die Diskussion über Asymmetrien in der Organisations- und Konfliktfähigkeit und verschiedener Logiken des kollektiven Handelns leistet auch einen Beitrag zur Relevanz des Rechtssystems für gesellschaftliche Gruppen. Sie bildet die Grundlage für die Thesen 2 bis 4, die das Verhältnis zwischen der Konfliktfähigkeit von Interessen und der verbandlichen Bereitschaft zur Rechtsmobilisierung thematisieren.

Im Anschluss an die Analysen von Claus Offe und Helmut Wiesenthal (Offe, 1969; Offe & Wiesenthal, 1980) wird in der Literatur eine hohe Organisations- und Konfliktfähigkeit vor allem den „klar abgegrenzten Funktions- und Statusgruppen" (Willems, 2005, S. 28) zugesprochen, die im Wirtschaftsprozess integriert sind oder vergleichbare

wichtige Funktionen erfüllen. Sie können ihre Interessen im politischen Prozess gut durchsetzen, weil sie als Drohpotential dem Staat und der Gesellschaft „systemrelevante Leistungen" (ebd.) entziehen können. Dazu zählen die Arbeitskraft, Investitionen bzw. Arbeitsplätze oder die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen und Infrastrukturen. Unternehmerische Interessen profitieren zudem davon, dass für sie – anders als z. B. für Bürgerinnen und Bürger, Patientinnen und Patienten oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – das kollektive Handeln im Rahmen eines Verbandes nur eine von mehreren machtvollen Handlungsoptionen darstellt. Neben informellen Kooperationsbeziehungen stellen Offe und Wiesenthal hier vor allem auf die private Verfügungsgewalt, z. B. über Investitionsentscheidungen, ab, die nicht auf der kollektiven Ebene, sondern auf der betrieblichen Ebene ausgeübt wird. Das Zentrum der Wirtschaftsmacht liegt im Unternehmen und nicht im Verband (Wiesenthal, 1992). Als ein Indikator dafür wird angeführt, dass Unternehmensverbände bzgl. ihrer Organisationsstruktur und Ressourcenausstattung im Vergleich zur betrieblichen Ebene schwach ausgeprägt sind (Ahrne & Brunsson, 2008).

Dieser Logik entsprechend ist nicht zu erwarten, dass Wirtschaftsverbände eine ausgeprägte justizielle Orientierung aufweisen. Da sie nicht über kollektive Klagerechte verfügen, würde ohnehin immer ein individueller Betrieb als Kläger auftreten müssen. In diesen Fällen ist es wahrscheinlich, dass die Ausstattung mit juristischer Expertise und anderweitigen Ressourcen auf der betrieblichen Ebene ausgeprägter ist als auf der verbandlichen Ebene – sei es durch eine eigene Rechtsabteilung, sei es durch eine Anwaltskanzlei oder eine Unternehmensberatung, zu der dauerhafte Kooperationsbeziehungen gepflegt werden. Dies gilt jedenfalls für Großkonzerne. Wirft man einen Blick in die Geschäftsberichte z. B. der deutschen Automobilindustrie, stellt man fest, dass die Unternehmen weltweit in einer Vielzahl unterschiedlicher verbraucherschutz-, wettbewerbs- und kartellrechtlicher Verfahren eingebunden sind, häufig genug auch vor US-amerikanischen Gerichten. Für diese Verfahren werden (inklusive Schadensersatz- oder Strafzahlungen) Milliarden an Ausgaben getätigt, die verdeutlichen, dass die Klagetätigkeit auf wirtschaftlicher Seite bei den Unternehmen angesiedelt ist und nicht bei den Verbänden. Diese Überlegungen führen uns zur zweiten Hypothese, die vor allem auf die Ressourcenausstattung abstellt:

Hypothese 2: Wirtschaftsverbände präsentieren sich nur in geringem Maße als justizielle Akteure, da die Ressourcen und die Expertise (auch) zur Interessenvermittlung über das Rechtssystem im Betrieb bzw. in den betrieblichen Netzwerken angesiedelt sind.

In der Unterscheidung zwischen starken und schwachen Interessen zählen auch solche Organisationen, die in korporatistische Netzwerke eingebunden sind, eher zu den starken Akteuren. Ausgestattet mit einem Streikrecht und der Beteiligung an der Sozialverwaltung (Gewerkschaften) sowie mit bedeutenden Funktionen für die Erbringung sozialstaatlicher Leistungen (Wohlfahrtsverbände) verfügen diese Interessengruppen in organisierten Systemen der industriellen Beziehungen bzw. im Bismarck'schen Wohlfahrtsstaat über einen guten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und ein entsprechendes Sanktionspotential. Auch die Literatur zur (vermeintlichen) Amerikanisierung europäischer Rechtssysteme sieht in stabilen Politiknetzwerken eine Alternative zur Rechtsmobilisierung (Kelemen & Sibbitt, 2004; Kelemen, 2011). Politiknetzwerke seien vor allem dann stabil und funktionsfähig, wenn die Zahl der beteiligten Akteure

überschaubar bleibt und wechselseitige Vertrauensbeziehungen existieren, so wie es für korporatistische Arrangements üblich ist. Durch die institutionelle Ausdifferenzierung des europäischen Mehrebenensystems und die Liberalisierungstendenzen im europäischen Binnenmarkt sind für politische und ökonomische Akteure allerdings zahlreiche neue Zugangsoptionen zu Entscheidungsprozessen entstanden, die zu einer Erosion der Policy-Netzwerke beitragen können. Unter anderem damit wird die stärkere Bedeutung des Rechtssystems für die politische und ökonomische Regulierung im Kontext der EU begründet.

Bezogen auf die nationale sozialpolitische Arena in Deutschland könnte argumentiert werden, dass der Korporatismus unter der rot-grünen Gerhard Schröder-Regierung spätestens mit den Reformen der Agenda 2010 geschwächt wurde (Hassel & Schiller, 2010). Insofern könnte die Hypothese aufgestellt werden, dass sozialpolitische Verbände sich heute stärker zur Rechtsmobilisierung bekennen als in der goldenen Ära des Korporatismus in den 70er oder 80er Jahren. Die Hartz-IV-Klagewelle kann dafür als Indiz gelten. Andererseits gilt aber auch, dass die Schwächung des Korporatismus in Deutschland im internationalen Vergleich sehr viel weniger deutlich vollzogen wurde als in anderen Bismarck'schen Wohlfahrtsstaaten (Klenk, Weyrauch, Haarmann & Nullmeier, 2012). Zudem könnte die kulturelle Tradition der kollektivistisch-korporatistischen Einbindung der Verbände eine Restriktion für eine justiziell ausgerichtete Organisationsidentität darstellen. So argumentiert Gesine Fuchs mit Verweis auf einen internationalen Vergleich der Durchsetzung von Normen zur Entgeltgleichheit der Geschlechter, dass die deutschen Gewerkschaften mit ihrer Kollektivorientierung Bedenken hätten gegenüber der partikularistischen Strategie der Rechtsverfolgung. Zudem wollten sie als korporatistisch eingebundener Verband eine Situation vermeiden, Institutionen gerichtlich anzufechten, die sie selbst mittragen (Fuchs, 2010). Gerade auch vor dem Hintergrund der Pfadabhängigkeit politischer Institutionen und Kulturen formulieren wir eine diesbezügliche These also eher konservativ:

Hypothese 3: Die sozialpolitischen Verbände zeigen aufgrund ihrer Einbettung in korporatistische Netzwerke nur wenig Interesse an justizieller Interessenpolitik, weil sie über attraktive alternative Einflusskanäle verfügen. Entsprechend zurückhaltend präsentieren sie diesbezüglich ihre Aktivitäten in ihrer Selbstdarstellung.

Im Gegensatz zu Wirtschafts- und Erwerbsinteressen gelten umwelt- und integrationspolitische Interessen als schwach. Aufgrund ihrer fehlenden Einbindung in wirtschaftliche Funktionszusammenhänge und diesbezüglich mangelnder Systemrelevanz fehlt es ihnen an strukturell bedingter Konfliktfähigkeit. Dies versperrt ihnen auch den Zugang zu korporatistischen Netzwerken. Da in diesen Politikfeldern zu einem erheblichen Teil keine selbstbezogenen Interessen verfolgt werden, sondern allgemeine moralische Forderungen oder advokatorische Interessenpolitik im Zentrum stehen, existiert auch keine „natürliche Mitgliedschaft", die durch eine spezifische soziale Lage, einen Beruf o. Ä. strukturell geprägt wird. Vielmehr dominiert die voluntaristische Selbstrekrutierung (Willems, 2005, S. 37-38). Da die Konkurrenz von Organisationen, die Gutes tun, groß ist und die Partizipation der Unterstützer entsprechend fluide, steigt bei internem Dissens auch die Wahrscheinlichkeit der Abwanderung. Viele der Verbände, die schwache Interessen organisieren, sind auf finanzielle Spenden von Unterstützern (und nicht nur von Mitgliedern) angewiesen. Diese Merkmale führen dazu, dass Verbände dieser Art

in der Literatur als „*Outsider*“ klassifiziert werden, die ihre Interessen eher über den Klageweg als über politische Institutionen und Verfahren durchsetzen (müssen). Gerade dieser „Outsider“-Status erleichtert es ihnen womöglich auch, die unübliche Rolle des „repeat player“ anzunehmen. Diese Strategiewahl wird im deutschen Rechtssystem unterstützt durch die verfahrensrechtliche Institution der so genannten „altruistischen Verbandsklage“, die es wenigen sozialpolitischen Verbänden (z. B. im Behindertenrecht), vor allem aber einer Reihe von Umweltverbänden ermöglicht, als Organisation zu klagen (Beispiel Deutsche Umwelthilfe). Diese Konstellation führt uns zur vierten Hypothese:

Hypothese 4: Aufgrund ihres Charakters als schwache Interessengruppen ist der Rechtsweg als Kanal der Interessenvermittlung für umwelt- und integrationspolitische Verbände deutlich attraktiver als für sozialpolitische und Wirtschaftsverbände. Die altruistische Verbandsklage erleichtert diese Strategiewahl für die Umweltverbände (nicht für die integrationspolitischen Verbände). Aufgrund fehlender natürlicher Mitgliedschaft und der Angewiesenheit auf situative Mobilisierung sowie Unterstützung durch Spenden, sollte sich dies auch in einer offensiven Selbstpräsentation als klagende Verbände niederschlagen.

3 Methodisches Vorgehen

Zur Analyse der Selbstpräsentation als Verband, der sein Handeln (auch) rechtebasiert und justiziell ausrichtet, haben wir die Darstellung auf den Homepages von einhundert deutschen Großverbänden ausgewertet. Jeweils 25 sozialpolitische und Wirtschaftsverbände wurden als „starke“ Interessengruppen ausgewählt, jeweils 25 integrationspolitisch aktive und Umweltverbände wurden als „schwache“ Interessengruppen ausgewählt. Die Auswahl der Verbände erfolgte anhand der Lobbyliste des Deutschen Bundestags, als Größenkriterium wurde die Mitgliederzahl herangezogen.[2] Große Verbände haben wir deswegen ausgewählt, weil sie aufgrund ihrer Ressourcenstärke am ehesten die Möglichkeit der Strategiewahl haben dürften und entsprechend auch in eine professionelle Selbstdarstellung investieren können. Unsere Fallauswahl bedingt, dass unser Datensatz nicht repräsentativ für die deutsche Verbändepopulation ist. Wir bewerten unsere Ergebnisse aber insofern als aussagekräftig, als das Handeln der ausgewählten Verbände aufgrund von deren Größe als prägend für die Interessenpolitik im jeweiligen Politikfeld betrachtet werden kann.[3]

Die Zuordnung der Verbände zu den Politikfeldern ist nicht trivial, da viele Organisationen politikfeldübergreifend tätig sind und dies in ihren Selbstbeschreibungen auch betonen. Wir haben die jeweils dominante Orientierung als Klassifizierungsmerkmal genutzt. Die IG Metall z. B. wurde als sozialpolitischer Verband eingeordnet, obwohl sie auch ein bedeutender integrationspolitischer Akteur ist. Andere Akteure tauchen in unserem Datensatz nur mit einem Teil ihres Aktivitätsspektrums auf, weil ihre anderen Facetten nicht Teil der Untersuchung waren. So wurde der ADAC als Wirtschaftsverband und die Organisation foodwatch als Umweltverband klassifiziert, obwohl beide gleichermaßen Verbraucherschutzverbände sind. Dieses Politikfeld war aber nicht Bestandteil unserer Analyse.

Wir haben mit den Jahren 2014 und 2019 zwei Erhebungszeiträume ausgewählt. Dies ermöglicht uns erstens Beobachtungen des Wandels im Zeitverlauf, wobei der Zeitraum ein sehr kurzer ist. Zwischen beiden Zeitpunkten hat mit der Einführung der so genannten Musterfeststellungsklage jedoch eine relevante Reform stattgefunden, die die Debatte über eine Ausweitung kollektiver Klagerechte verstärkt hat und deren Auswirkungen hier abgebildet werden können. Die Wahl von zwei Untersuchungszeitpunkten stellt aber auch ein Instrument zur methodischen Validierung dar. Wenn sich die Selbstdarstellung der Verbände im Zeitverlauf von knapp fünf Jahren sehr grundlegend wandeln würde, müssten wir an der Tragfähigkeit des Messinstruments zweifeln. Wie sich zeigen wird, sind die Ergebnisse jedoch relativ stabil und einzelne Ausreißer sachlich gut zu erklären, die v. a. auf das bereits erwähnte Phänomen des „konjunkturellen" Klagegeschehens und auf situative Klagewellen hinweisen (vgl. Abschnitt 4.1).

Der Umstand, dass sich verändernde Messwerte keine Artefakte sind, sondern reale Veränderungen abbilden, führt zur Frage, was genau eigentlich gemessen wird. Die Forschungsfrage, die wir an das empirische Material stell(t)en, lautet: In welchem Umfang und in welcher Weise bekennen sich die Verbände in ihrer Selbstdarstellung zu rechtebasierten Strategien und zur Interessenverfolgung im Rechtssystem? Wir verfolgen ein enges Verständnis von Rechtsmobilisierung, das im Anschluss an Charles R. Epp vor allem auf Klagen fokussiert („make claims about […] legal rights and pursue lawsuits to defend or develop those rights") (Epp, 1998, p. 18). Mit unserer Forschungsfrage ist die Dimension der Selbstinszenierung adressiert, also das Reden über das eigene Handeln, nicht jedoch unmittelbare reale Handlungspraktiken. Dies ist natürlich nur eine von mehreren Dimensionen, die Orientierung der Verbände hin zu justiziellen Praktiken abzubilden. Wir betrachten das Reden jedoch als Teil des Handelns, denn Verbände, die ihre Bereitschaft zur Rechtsmobilisierung präsentieren, senden damit Signale über ihre Angebote und Strategien gegenüber den (potentiellen) Mitgliedern und Unterstützern und Unterstützerinnen, aber auch gegenüber ihren politischen Gegenspielern und Gegenspielerinnen. Sie berichten über *reale* Angebote zur Rechtsberatung, über *real* erstellte gutachterliche Stellungnahmen oder *real* geführte Prozesse. Wenn ein Verband sich nicht als klagender Verband präsentiert, heißt dies nicht, dass er niemals klagt. Es bedeutet aber, dass er dies nicht zu seinem organisationalen „Markenkern" zählt und vermutlich eher ein „one-shotter" als ein „repeat player" ist.

Damit stellt sich die Frage der Operationalisierung. Im Anschluss an die Differenzierung von Galanter hat Epp herausgearbeitet, dass eine Strategie als „repeat player" vor allem die Fähigkeit und Bereitschaft voraussetzt, Ressourcen zu mobilisieren, denn um Interessen über den Rechtsweg durchzusetzen bzw. Wandel zu erzeugen, braucht es häufig nicht eine einzelne Klage, sondern eine langjährige intensive Klagetätigkeit. Aus diesem Grund sind individuelle Akteure im Regelfall eher „one-shotter", weil meist nur Organisationen dazu in der Lage sind, die nötigen Unterstützungsstrukturen bereitzustellen und nachhaltig rechtlich-institutionelle Klagemöglichkeiten zu nutzen (ebd.). Doch auch organisierte Interessen können auf eine „one-shotter"-Politik setzen, wenn sie ihre Tätigkeitsschwerpunkte außerhalb des Rechtssystems ansiedeln. Die zentralen Ressourcen, die Epp benennt, sind finanzielle Mittel, fachliche Expertise zur Rechtsdurchsetzung (z. B. durch eigene oder fremde Anwaltstätigkeit) sowie eine verbandliche Strategie, das Rechtsgeschehen zu beobachten und zu kommentieren, um daraus justizielle Strategien abzuleiten.

Aus diesen Kategorien haben wir ein Indikatorensystem entwickelt, das zwischen defensiver und offensiver Rechtsmobilisierung unterscheidet. Mit der defensiven Rechtsmobilisierung lenken die Verbände den Fokus ihrer Selbstdarstellung in recht allgemeiner Weise auf das Rechtssystem. Sie informieren Mitglieder und Umwelt über eigene Aktivitäten und können dadurch rechtliche Aktivitäten anderer anregen. Sie machen deutlich, dass sie Entwicklungen im Rechtssystem beobachten und kommentieren, ggfs. auch finanzielle oder anwaltliche Unterstützung bereitstellen oder vermitteln. Sie präsentieren sich jedoch nicht als Akteur, der als Verband aktiv nach justiziellen Konflikten sucht und eine systematische Interessendurchsetzung über das Rechtssystem praktiziert. Dies geschieht erst im Bereich der offensiven Rechtsmobilisierung.

Im Bereich der defensiven Rechtsmobilisierung wurden drei Indikatoren unterschieden:

(1) Rechtsberatung: Bieten die Verbände ihren Mitgliedern oder Adressaten und Adressatinnen Rechtsberatung an?
(2) Dokumentation: Beschreiben die Verbände auf ihren Homepages rechtliche Entwicklungen, insbesondere in der Rechtsprechung? Lassen sie ihre Mitglieder und ihre Umwelt wissen, wenn sie als Gutachter oder Sachverständige bei gerichtlichen Anhörungen tätig geworden sind?
(3) Rechtsschutz: Bieten die Verbände ihren Mitgliedern finanziellen Rechtsschutz, damit sie individuell ihre Interessen verfolgen können, durch eine Rechtsschutzversicherung (oder durch Äquivalente, z. B. einen verbandlich organisierten Rechtshilfefonds)?

Im Bereich der offensiven Rechtsmobilisierung wurden ebenfalls drei Indikatoren unterschieden:

(1) Eigene Klagen: Präsentiert sich der Verband als Akteur, der selbst Klagen initiiert oder die Klagen anderer unterstützt?
(2) Massenklagen: Präsentiert sich der Verband als Akteur, der aktiv für die Formierung von Massenklagen wirbt und selbst welche initiiert? Unterstützt er die Massenklagen anderer Akteure?
(3) Verbandsklage: Bekennt sich der Verband zur Nutzung eines Verbandsklagerechts (oder zur Nutzung anderer kollektiver Klagerechte), wo dies möglich ist? Fordert er die Schaffung und/oder Ausweitung bestehender kollektiver Klagerechte?

Für jeden Indikator mit positiver Ausprägung wurde dem Verband ein Punkt zugeschrieben. Die Punktezahl wurde anschließend zu einem ungewichteten Index aufaddiert. In jeder der beiden Dimensionen (defensiv/offensiv) wurden also zwischen 0 und 3 Punkte vergeben, insgesamt lag die zu erreichende Punktezahl damit zwischen 0 und 6 Punkten. Verbände mit niedrigen Indexwert klassifizieren wir eher als „one-shotter“, Verbände mit hohem Indexwert tendenziell als „repeat player“. Galanter selbst sieht die beiden Idealtypen nicht als fixe Kategorien an, sondern als jeweilige Endpunkte eines Kontinuums, was wir durch den Index abzubilden versuchen.

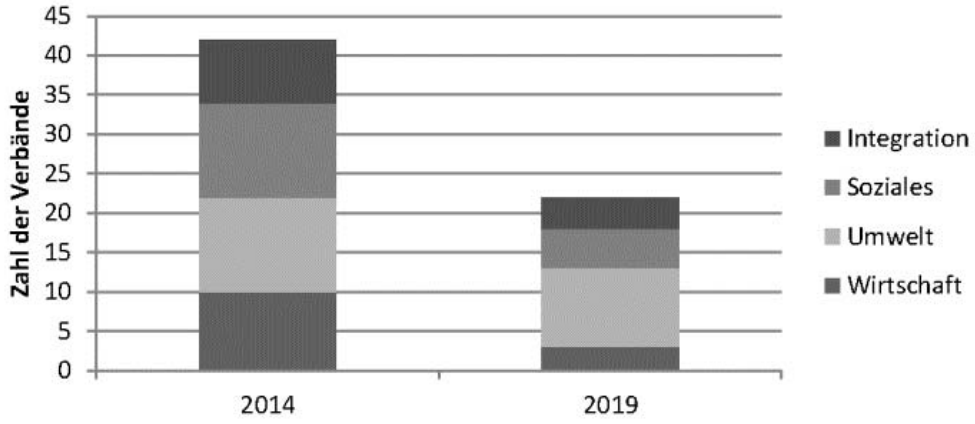
4 Empirische Ergebnisse

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse unserer Analyse präsentiert und in Beziehung zu den aufgestellten Hypothesen diskutiert.

4.1 Generelles Bekenntnis zur justiziellen Interessenpolitik

Abbildung 1 zeigt die Zahl der Verbände ohne jede Bezugnahme auf die Rolle des Rechtssystems für ihr strategisches Handeln. Ihr Indexwert liegt folglich beim Wert Null. Im Jahr 2014 haben sich insgesamt 42 (von 100 Verbänden) in ihrer Selbstdarstellung in keiner Weise als Akteur im Rechtssystem präsentiert. Im Jahr 2019 ist die Zahl der Verbände mit dem Indexwert Null allerdings auf 22 gesunken. Anders herum bedeutet dies, dass 58 Prozent (2014) bzw. 78 Prozent (2019) auf die Rolle des Rechtssystems für ihr Handeln verweisen. Deutlich wird, dass das Bekenntnis zur justiziellen Interessenpolitik im Zeitverlauf deutlich zugenommen hat. Bekannte sich im Jahr 2014 weniger als jeder zweite Verband zu Strategien der Rechtsmobilisierung, waren es im Jahr 2019 mehr als drei von vier.

Abbildung 1: Verbände ohne Bekenntnis zu justiziellen Strategien



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Rechtsabstinenz streut über alle Politikfelder hinweg. Auch sind alle Politikfelder vom Wandel zwischen den Beobachtungszeitpunkten betroffen. Eine gewisse Ausnahme stellen hierbei die Umweltverbände dar. Hier ist die Zahl der Verbände ohne Rechtsbezug nur schwach gesunken (von zwölf auf zehn). Der Umweltverband ist zugleich derjenige Verbandstyp, der – entgegen der allgemeinen Intuition und unserer formulierten Hypothese – den größten Anteil an Organisationen ohne Bekenntnis zur justiziellen Strategie stellt. Dies verweist bereits auf mögliche große politikfeldinterne Unterschiede, auf die wir später zurückkommen werden.

Ein Blick auf die Selbstdarstellungen der Verbände, die sich im Zeitverlauf von der vollständigen Rechtsabstinenz verabschiedet haben, zeigt, dass sich der intensivierte Rechtsbezug vor allem auf ein verstärktes Monitoring und die Dokumentation rechtli-

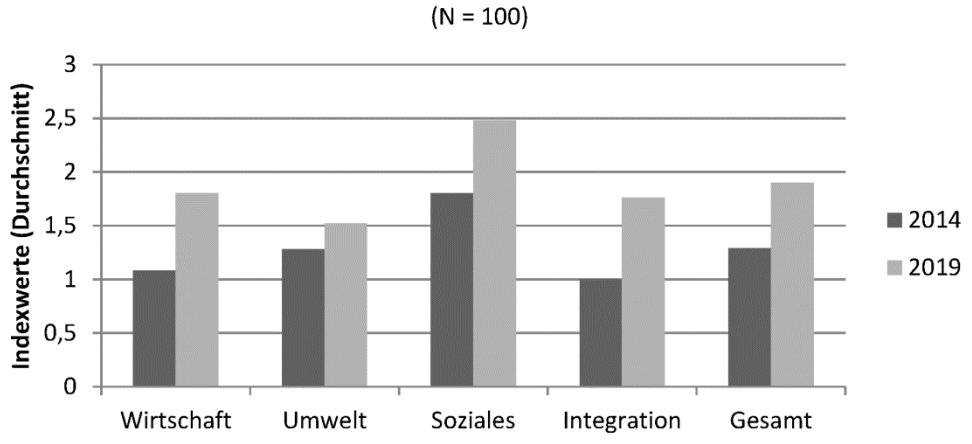
cher Entwicklungen durch Gesetzgebung und Rechtsprechung begrenzt. Teilweise wird zudem auf die Möglichkeit der Rechtsberatung hingewiesen. Wir haben es hier also mit einem eher defensiv ausgerichteten Prozess der verstärkten Selbstdarstellung als Rechtsakteur zu tun. Lediglich sieben Verbände bekennen sich 2019 neu zu eigenen Klagen, wobei die Begründungsmuster dafür jeweils sehr organisations- und politikfeldspezifisch ausfallen. Dass sich der Deutsche Naturschutzring heute im Unterschied zu 2014 zu justiziellen Strategien bekennt, hängt damit zusammen, dass zwischen den beiden Beobachtungszeitpunkten die Deutsche Umwelthilfe Mitglied wurde. Die Johanniter Unfallhilfe hat gegen europarechtliche Entwicklungen geklagt, im Zuge einer Umdeutung der öffentlichen Daseinsvorsorge Rettungsdienste als Gewerbe einzuordnen. Der Arbeitgeberverband Pflege hat geklagt für die Aufnahme in die Gründungskonferenz zur Einrichtung von Pflegekammern. Der ADAC hat seine Eigenschaft als Verbraucherschutzverband wiederentdeckt und fungiert als eine Trägerorganisation für die neu geschaffene Musterfeststellungsklage (gegen die Volkswagen AG).

Eine insgesamt rechtsmobilisierende Wirkung zeigt indessen auch die Diskussion über eine mögliche Stärkung kollektiver Klagerechte, die im Zeitraum zwischen den beiden Beobachtungszeitpunkten deutlich an Dynamik gewonnen hat, vor allem durch die Einführung der so genannten Musterfeststellungsklage und der neuen EU-Verbandsklage (Rehder & van Elten, 2019). Aber auch in anderen Politikbereichen wird eine intensive Diskussion geführt, z. B. im Bereich der Integrationspolitik zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz oder im Bereich der Umweltpolitik über den Tierschutz. Sprachen sich im Jahr 2014 nur acht der 100 Verbände zugunsten kollektiver Klagerechte aus, hat sich die Zahl im Jahr 2019 mit 15 fast verdoppelt. Zudem formieren sich auch die Gegner: Zehn der untersuchten Verbände – im Regelfall sind dies Wirtschaftsverbände – lehnen kollektive Klagerechte explizit ab. Im Jahr 2014 tat dies nur ein Verband.

Die skizzierten Entwicklungen nehmen auch Einfluss darauf, dass nicht nur die Rechtsabstinenz gesunken ist, sondern der Rechtsbezug hat im Zeitverlauf auch an Intensität gewonnen. *Abbildung 2* stellt die Intensität des Selbstbekenntnisses zu justiziellen Strategien pro Verbandstyp (anhand der Mittelwerte) dar. Der durchschnittliche Indexwert liegt für das Jahr 2014 bei 1,29 und ist im Jahr 2019 auf 1,9 gestiegen, wobei lediglich die sozialpolitischen Verbände mit den Werten 1,8 (2014) und 2,48 (2019) deutlich über dem Durchschnitt liegen.

Stellt man in Rechnung, dass der maximal mögliche Indexwert bei 6 liegt, so ist insgesamt zu konstatieren, dass die Selbstdarstellung der Verbände als Rechtsakteure im Durchschnitt schwach bis mäßig ausgeprägt ist. Hypothese 1 wird damit bestätigt. Und wenn Vanhala mit ihrer Argumentation Recht hat, hieße dies, dass die Identität als „repeat player“ auch bei deutschen Großverbänden nicht zum Identitätskern gehört. Sie präsentieren sich selbst nur in begrenztem Maße als klagende Verbände, auch wenn der Anteil der Organisationen, die überhaupt auf das Rechtssystem Bezug nehmen, im Zeitverlauf gestiegen ist. Eine verbandliche „Klageindustrie“ – wie sie in der öffentlichen Debatte zuweilen vermutet wird – ist nicht in Sicht. Dieser Befund korrespondiert mit den Ergebnissen der Untersuchung von Kelemen, wonach die justizielle Interessenverfolgung für die meisten Verbände von nachrangiger Bedeutung ist (Kelemen, 2003). Dennoch lassen sich einige Binnendifferenzierungen zwischen den und innerhalb der Politikfelder vornehmen. Sie werden in den folgenden Abschnitten diskutiert.

Abbildung 2: Verbände mit Bekenntnis zu justiziellen Strategien (nach Politikfeldern)



Quelle: Eigene Darstellung.

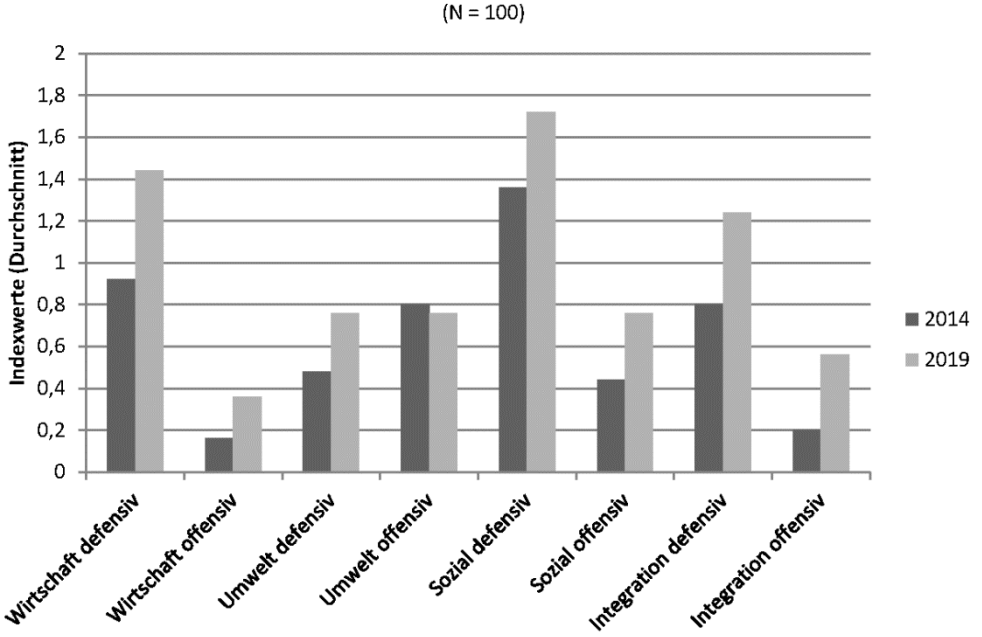
4.2 Politische Konfliktfähigkeit der Verbände und Bereitschaft zur justiziellen Interessenpolitik: Unterschiede zwischen den Politikfeldern

In Kapitel 2 wurde die Hypothese aufgestellt, dass die gemeinhin als stark geltenden Wirtschaftsinteressen sowie die in korporatistische Arrangements eingebundenen sozialpolitischen Verbände sich vermutlich eher seltener als am Rechtssystem orientierte Akteure darstellen, während dies bei den vermeintlich schwachen Gruppen aus den Politikfeldern Umwelt und Integration gegenteilig erwartet wird. In Bezug auf die Wirtschaftsverbände lässt sich die Hypothese bestätigen. *Abbildung 2* zeigt, dass die Indexwerte der Wirtschaftsverbände unter dem Durchschnitt liegen. Dies gilt auch noch für das Jahr 2019, obwohl der Wert hier von 1,08 auf 1,8 angestiegen ist und nur noch knapp unter dem Durchschnittswert liegt, gleichauf mit den Integrationsverbänden und deutlich über dem Durchschnitt (!) der Umweltverbände. Noch deutlicher wird die Zurückhaltung der Wirtschaft beim Blick auf *Abbildung 3*. Sie vergleicht die defensive und die offensive Ausrichtung der Selbstdarstellung als Rechtsakteur. In jeder Dimension konnte jeweils der höchste Indexwert (= 3) erzielt werden.

Erst einmal wird deutlich, dass generell (mit Ausnahme der Umweltverbände) die defensive Ausrichtung der Selbstdarstellung sehr deutlich überwiegt. Die Verbände berichten über ihre Rechtsberatung und offerieren finanzielle Rechtsschutzoptionen, sie stellen ihre Sichtweise auf aktuelle Gerichtsurteile dar oder präsentieren diesbezüglich von ihnen abgegebene Stellungnahmen. Über eigene Klagen oder die Unterstützung von Massen- bzw. Musterklagen oder kollektive Klagerechte kommunizieren sie selten. Die Dominanz der defensiven Ausrichtung ist ein weiterer Beleg für die erste Hypothese, wonach die Verbände bezüglich der justiziellen Interessenpolitik zurückhaltend kommunizieren. Dies gilt insbesondere für die Wirtschaftsverbände. Sie weisen die zweithöchsten Indexwerte in der defensiven Ausrichtung sowie die niedrigsten Werte bei der offensiven Ausrichtung auf. Auch entfällt ein großer Teil des Zuwachses zwischen 2014 und 2019 auf die defensive Ausrichtung. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen einer

Studie von Pieter Bouwen und Margaret McCown (2007), die die Strategiewahl von wirtschaftlichen Interessengruppen – allerdings mit Bezug zu den EU-Institutionen – untersucht haben. Demnach werden wirtschaftliche Interessen aufgrund eines privilegierten Zugangs vor allem über den politischen Weg vertreten. Der Rechtsweg wird erst dann gewählt, wenn alternative Kanäle blockiert sind. Zudem sind es vor allem Firmen – und nicht Verbände – die die Klageaktivitäten der Wirtschaft betreiben.

Abbildung 3: Ausrichtung des justiziellen Selbstverständnisses (nach Politikfeldern)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Distanz der Wirtschaftsverbände zur justiziellen Rechtsverfolgung wird nicht nur an niedrigen und vor allem defensiv ausgerichteten Indexwerten deutlich. Sie zeigt sich auch daran, dass die Wirtschaftsverbände die bereits erwähnte Gruppe bilden, die die Ausweitung kollektiver Klagerechte ablehnt. Hier scheint eine explizit verbandliche, auf das Rechtssystem bezogene, Aufgabe zu liegen, nämlich durch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit eine Stärkung von Verbands- oder Sammelklagen abzuwehren. 36 Prozent (9 von 25) betonen in ihrer Präsentation im Jahr 2019 ganz explizit, dass sie die derzeit in einigen Politikfeldern diskutierte oder bereits beschlossene Ausweitung ablehnen. Dazu zählen vor allem die *Big Players* der Wirtschaft, z. B. der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) oder der Deutsche Bauernverband. Das heißt, Wirtschaftsverbände bekennen sich wenig zu einer justiziellen Interessenpolitik, eher bekämpfen sie sie. An dieser Stelle könnte auch ein Argument zur Rolle der kollektiven Organisationsidentität andocken. Wirtschaftsakteure sehen sich vor allem als Marktakteure und tendenziell eher als Opfer klagender Verbände, vornehmlich aus dem Umwelt- oder Verbraucherschutzbereich und der Antidiskriminierungspolitik.

Die in Bezug auf die Sozialverbände aufgestellte These 3, wonach Korporatismus als Justizialisierungsbremse wirkt, lässt sich hingegen nicht bestätigen. *Abbildung 2* zeigt, dass sich die Sozialverbände als einziger Verbandstyp deutlich überdurchschnittlich als Rechtsakteure präsentieren, wenn auch nur auf einem mittleren Niveau und – wie *Abbildung 3* zeigt – mit überwiegend defensiver Ausrichtung. Betrachtet man die Verbände, die überdurchschnittlich hohe Indexwerte (vier oder mehr Punkte) erzielt haben, so stellt sich heraus, dass der Effekt vor allem von den großen Einzelgewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) getragen wird sowie von einigen weiteren Sozialverbänden (Sozialverband VdK, Sozialverband Deutschlands, Deutscher Mieterbund, dbb Beamtenunion). Die These, dass die Einbindung in Politiknetzwerke dazu führt, dass die korporatistischen deutschen Gewerkschaften eher zurückhaltend mit strategischer Prozessführung umgehen, lässt sich somit nicht bestätigen. Auch beschränkt sich ihr Engagement nicht auf rein defensive Praktiken, auch wenn diese dominieren. Zusammen mit den Umweltverbänden (und im Jahr 2019 mit ihnen auf gleicher Höhe, s. *Abbildung 3*) plädieren sie auch für eine offensive Nutzung, d. h. sie beteiligen sich an Massenklagen und favorisieren dort, wo dies möglich ist, auch Verbandsklagen – auch über die Kernbereiche des gewerkschaftlichen Aktionsradius hinaus. So hat z. B. die IG Metall eine Anerkennung als Behindertenverband erlangt und angekündigt, das damit verbundene Verbandsklagerecht dort, wo sie dies als nötig erachtet, auch einzusetzen (DGB, 2016). Im Übrigen werben die Gewerkschaften mehr als alle anderen untersuchten Interessengruppen für ihre rechtlichen Aktivitäten und ihren Rechtsschutz. Damit sind die Gewerkschaften aber auch der Verbandstyp, der am stärksten mit dem von Gesine Fuchs (2010) skizzierten Problem konfrontiert ist, nämlich kontinuierlich abzuwägen zwischen partikularistischer Rechtsverfolgung und kollektiver politischer Interessenvertretung.

Das der dritten Hypothese widersprechende Ergebnis ist so ungewöhnlich nicht, wenn man die historische Entwicklung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit in Rechnung stellt. Diese wurde von den Gewerkschaften erkämpft und hat sich parallel zu den korporatistischen Politikinstitutionen entwickelt. Die Idee auch von Hugo Sinzheimer als „Vater" des deutschen Arbeitsrechts" lag darin, eine staatsferne Gerichtsbarkeit zu entwickeln, die eher von den Verbänden als von der staatlichen Justiz getragen wird, und die insofern – zumindest in Deutschland – eher ein institutioneller Bestandteil des korporatistischen Arrangements ist als ein Gegenstück (Rehder, 2011). Dies gilt auch für die Sozialpolitik und die Sozialgerichtsbarkeit (Ayaß, 2014). Institutionell impliziert dies vor allem, dass die Verbände über ehrenamtliche Richterposten an der Rechtsprechung beteiligt sind und auf den unteren Instanzen die hauptamtlichen Richterinnen und Richter sogar überstimmen können. Die These des Gegensatzes von Korporatismus und Justizialisierung ist im anglo-amerikanischen Raum entwickelt worden (s. Kapitel 2) und trifft auf den deutschen Fall der Arbeits- und Sozialpolitik schlichtweg nicht zu. Eine deutsche Gewerkschaft, die vor einem Sozialgericht klagt oder klagen lässt, trifft dort im Spruchkörper wieder auf sich selbst und auf die gleichen Gruppen, mit denen sie auch im politischen Raum Lösungen finden muss. Es existiert eine korporatistische Logik der Rechtsverfolgung, die von den Verbänden auch nach außen repräsentiert wird und die komplexer zu sein scheint, als die US-amerikanische Literatur suggeriert.

Wenden wir uns nun den so genannten schwachen Interessengruppen zu, von denen in Hypothese 4 angenommen wurde, sie würden stärker auf das Rechtssystem Be-

zug nehmen als die Wirtschafts- und Sozialverbände. Die Abbildungen zeigen, dass diese These nur begrenzt bestätigt werden kann. In beiden Politikfeldern erreichen die Verbände nur unterdurchschnittliche Werte (*Abbildung 2*). Mit Blick auf die Umweltgruppierungen ist dies recht überraschend. Allerdings zeigt *Abbildung 3*, dass die Umweltverbände diejenigen sind, die allein (2014) oder auf gleicher Höhe mit den Sozialverbänden (2019) am stärksten offensive Rechtsmobilisierung betreiben (v. a. Greenpeace, 2019 durch die Deutsche Umwelthilfe auch der Deutsche Naturschutzring). Dies ist eine Folge des altruistischen Verbandsklagerechts. Für diese Verbände ist es auch mitgliedschaftslogisch am einfachsten, offensive Klagestrategien zu verfolgen, weil sie eben nicht selbstbezogene materielle Eigeninteressen ihrer Mitglieder und Unterstützerinnen und Unterstützer mobilisieren, sondern allgemeine oder altruistische Interessen. Allerdings haben sich die Werte zwischen den Beobachtungszeiträumen nicht erhöht. Die Deutsche Umwelthilfe ist also nicht die Regel, sondern eher die Ausnahme.

Bei den integrationspolitischen Verbänden stellt sich die Situation anders dar. Rechtsmobilisierung wird hier vor allem im defensiven Bereich akzentuiert. Eine verbandliche „Anti-Abschiebe-Industrie" ist auch im Gefolge der Geflüchtetenwelle nicht in Sicht. Jedenfalls ist nicht erkennbar, dass die Verbände im Rahmen ihrer Selbstdarstellung aktiv nach juristischen Mandaten suchen. Eher scheint potentiell das Gegenteil der Fall zu sein. So lässt die Organisation „Terre des Femmes" ihre Leserinnen und Leser auf ihrer Homepage wissen, dass sie leider nicht dazu in der Lage sei, aufenthaltsrechtliche Beratungen anzubieten. Dies lässt eher auf eine tendenzielle Überforderung der Verbände angesichts gestiegener Erwartungshaltungen schließen, die möglicherweise durch eine defensive Selbstdarstellung kompensiert wird.

4.3 Wirtschaftsnähe als Justizialisierungsbremse: Unterschiede innerhalb der Politikfelder

Fast interessanter als die Unterschiede zwischen den Politikfeldern sind die Unterschiede innerhalb von Politikfeldern. Dies gilt jedenfalls für die sozial- und die umweltpolitischen Verbände. Hier finden sich die Verbände mit den höchsten Indexwerten (5 oder 6). Ihnen stehen andere Verbände des gleichen Politikfelds gegenüber, die sehr niedrige Indexwerte aufweisen. Für eine Erklärung der Unterschiede knüpfen wir an das oben diskutierte Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaftsinteressen und rechtsbezogener Identität an. Auch im Spektrum der Sozial- und Umweltverbände gibt es solche, die wirtschaftlichen Interessen näherstehen und andere, die das nicht tun oder die sich sogar explizit gegen Wirtschaftsinteressen abgrenzen. Im Bereich der Sozialpolitik betrifft dies vor allem die Unterschiede zwischen den Sozialverbänden im engeren Sinne und den Wohlfahrtsverbänden, die umfangreiche sozialpolitische Dienstleistungen erbringen und in diesem Sinne auch unternehmerisch tätig sind. Das gleiche Phänomen findet sich im umweltpolitischen Bereich. Auch viele Umweltverbände betreiben eigene Wirtschaftssparten (z. B. ökologischer Tourismus) oder haben sich im Kontext der fortschreitenden Entwicklung des „grünen Kapitalismus" selbst in einen Verband transformiert, der heute nicht mehr nur umweltpolitisch agiert, sondern der grüne Wirtschaftsinteressen vertritt (z. B. erneuerbare Energien). Diese Unterschiede nehmen wir zum Anlass, einen neuen Indikator einzuführen, der die deklarierte Wirtschaftsnähe des Verbandes abbildet. Dabei geht es nicht um randständige Aktivitäten,

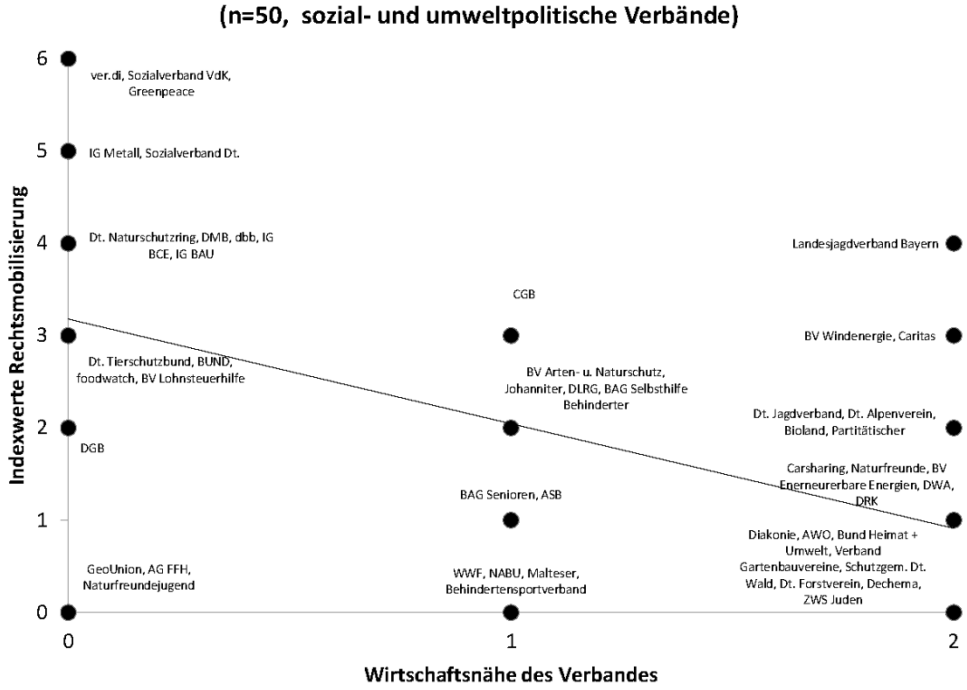
wie z. B. Merchandising-Abteilungen oder Angebote und Workshops im Bereich der (politischen) Bildung, sondern es geht um eigene unternehmerische Aktivitäten und/ oder strategische Partnerschaften. Wir unterscheiden zwischen einer schwachen (0), einer mäßigen (1) und einer starken (2) Wirtschaftsnähe:

0 = Schwache Wirtschaftsnähe; der Verband wirbt nicht mit eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten oder festen Kooperationen mit Wirtschaftsinteressen oder er lehnt diese sogar explizit ab.
1= Mäßige Wirtschaftsnähe; der Verband bekennt sich zu einem erheblichen Maß an finanzieller Unterstützung durch Unternehmen (z. B. Stiftungskapital bei den Johannitern, Sponsoring beim Behindertensportverband), oder er betreibt strategische Kooperationen (z. B. WWF kooperiert mit der Wikinger Reisen GmbH).
2= Starke Wirtschaftsnähe; der Verband beschreibt, dass er selbst in erheblichem Maß unternehmerisch tätig ist oder Gruppen organisiert, die an der Schnittstelle von Hobby und Profession angesiedelt sind (z. B. Gärtnerinnen und Gärtner, Jägerinnen und Jäger).

Klassifiziert man die umwelt- und sozialpolitischen Verbände entlang dieser Unterscheidung und korreliert dies mit den Werten des Indexes zur Rechtsmobilisierung, zeigt sich ein recht deutlicher Zusammenhang (s. *Abbildung 4*). Der Pearson'sche Korrelationskoeffizient beträgt r^2= -0,55. Tendenziell gilt, dass mit einem Bekenntnis zu wirtschaftlicher Verflechtung die Bereitschaft abnimmt, sich gleichzeitig zu justiziellen Praktiken zu bekennen. Und die Verbände mit starker justizieller Orientierung weisen ein hohes Maß an Unabhängigkeit gegenüber wirtschaftlichen Interessen auf, oder sie deklarieren es sogar explizit. Dieser Zusammenhang gilt weniger stark für die integrationspolitischen Verbände. Dies liegt wohl vor allem daran, dass sie nicht so hohe Indexwerte der Rechtsmobilisierung aufweisen (maximaler Wert liegt bei 4). Doch auch für diese Verbände gilt, dass sie eine eher größere Distanz zur Wirtschaft pflegen (Pro Asyl, Jesuiten Flüchtlingsdienst, Türkischer Bund, Verband binationaler Familien und Partnerschaften).

Das Spannungsverhältnis zwischen klagenden Verbänden und Wirtschaftsinteressen zeigt sich auch im Einzelfall. So hat die Deutsche Umwelthilfe (in unserem Datensatz integriert in den Deutschen Naturschutzring) in der Vergangenheit eher starke Kooperationen mit Unternehmen gepflegt. In den vergangenen Jahren hat sie ihre Partner aus der Wirtschaft jedoch schrittweise fast alle verloren (Doll, 2018). Nun wirbt sie offensiv um Einzelspenden und kooperiert mit anderen Verbänden, die ebenfalls tendenziell eher offensiv auftreten (z. B. foodwatch, Deutscher Mieterbund). D. h. Verbände tendieren dazu, sich irgendwann zu entscheiden (oder entscheiden zu müssen), ob sie ihren Weg mit der Wirtschaft gehen oder sich die Option auf den systematischen Gang zum Gericht wahren. Möglicherweise liegt in dieser Grundentscheidung der stärkste Faktor, der auf die Bedeutung von Organisationsidentitäten hinweist. Unabhängig von institutionellen Zugangsregeln beschreiten Verbände Pfade, die sie als angemessen betrachten, und die sie im weiteren Verlauf auch nicht mehr verlassen.

Abbildung 4: Wirtschaftsnähe der Verbände und Bekenntnis zu justiziellen Praktiken



Quelle: Eigene Darstellung.

5 Fazit: Drei Logiken des kollektiven justiziellen Handelns

In der Interessengruppenforschung wird zwischen starken und schwachen Interessen unterschieden, wobei sich die jeweilige Organisations- und Konfliktfähigkeit an der gruppenspezifischen Funktionszuschreibung in Staat und Gesellschaft festmacht. Wirtschaftsinteressen sind demnach am wenigsten auf kollektives Handeln angewiesen, weil das Zentrum wirtschaftlicher Macht auf der betrieblichen Ebene und mithin auf dem Markt und nicht im Recht liegt. Korporatistisch eingebundene Interessengruppen zählen ebenfalls zu den eher starken Interessen, weil sie durch ihre Leistungen für die Sozialsysteme und/oder durch die gewerkschaftliche Streikmacht, die historisch entscheidend zum Ausbau des Sozialstaats beigetragen hat, über ein hohes Maß an Konfliktfähigkeit verfügen. Umwelt- und integrationspolitische Interessen zählen hingegen zu den schwachen Interessen, weil sie als Allgemeininteressen schwer organisierbar sind und nur wenig Sanktionspotential aufweisen. Vielmehr ist dieses Interessenspektrum auf advokatorische Interessenvertretung angewiesen. In Analogie zu diesen Differenzierungen können drei Logiken des justiziellen kollektiven Handelns identifiziert werden.

Die erste Logik bezeichnen wir als korporatistische Rechtsverfolgung. Entgegen der in der Literatur postulierten theoretischen Annahme stellt Korporatismus nicht zwingend ein Gegenmodell zur Justizialisierung dar. Einige der großen Sozialverbände (Sozialverband VdK, Sozialverband Deutschland, Deutscher Mieterbund) sowie die

DGB-Gewerkschaften zählen zu dieser Gruppe. Diese Verbände agieren weitgehend unabhängig von wirtschaftlichen Verflechtungen und präsentieren sich als Akteure, die das Spektrum justizieller Optionen in ihrer Breite nutzen, wobei ihr Schwerpunkt klar auf der defensiven Ausrichtung liegt (individueller Rechtsschutz). Die Integration von Korporatismus und Rechtsverfolgung interpretieren wir als Ergebnis der historischen Genese des Arbeits- und Sozialrechts. Zumindest in Deutschland haben sich die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit parallel zu und in Abhängigkeit von der Etablierung korporatistischer Policy-Netzwerke entwickelt. Dies wird auch deutlich am Konzept der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter, die in großen Teilen von den sozialpolitischen Verbänden gestellt werden. Insofern ist die arbeits- und sozialpolitische Rechtsverfolgung eher ein Bestandteil der korporatistischen Strukturen als ein Gegenmodell. Und die in der Literatur regelmäßig gemachte Unterscheidung zwischen „*lobbying / policy-networks vs. litigation*“ ist vor allem ein Produkt US-amerikanischer Perspektiven, die nicht ohne weiteres auf kontinentaleuropäische Staaten mit starker korporatistischer Tradition übertragen werden können.

Die zweite Logik des justiziellen kollektiven Handelns bezieht sich auf die schwachen Interessengruppen. Ein kleiner Teil der umwelt- und integrationspolitisch orientierten Verbände verfolgt eine klassische „*Public-Interest-Litigation*“-Strategie. Sie betonen ihre Unabhängigkeit von wirtschaftlichen Interessen (und sind an diesem Punkt in ihrer Glaubwürdigkeit auch leicht verletzbar, wie das Beispiel der Deutschen Umwelthilfe illustriert). Vor allem im Umweltbereich (eher selten in der Integrationspolitik) werden am häufigsten auch offensive justizielle Praktiken propagiert (Muster- und Massenklagen, Nutzung von und Engagement für Verbandsklagen). Die offensive Werbung für die Nutzung von Rechtsmitteln sowie die Nutzung des vorhandenen Verbandsklagerechts ist für diesen Verbändetyp weniger risikobehaftet als z. B. für die sozialpolitischen Verbände, weil ihre Mitgliedschaft bzw. Unterstützerinnen und Unterstützer keine egoistisch-materiellen Eigeninteressen verfolgen, sondern das Feld durch eine altruistisch-advokatorische Interessenpolitik zugunsten von Allgemeininteressen oder den Belangen Dritter geprägt ist. Doch insgesamt gilt, dass das Selbstbekenntnis als klagender Verband auch im Umweltbereich eher selten sehr ausgeprägt anzutreffen ist. Es bezieht sich auf nur wenige Verbände (Deutscher Naturschutzring mit der Deutschen Umwelthilfe, Greenpeace). Doch wenn es anzutreffen ist, liegt der Fokus auf der offensiven Rechtsmobilisierung.

Die dritte Logik bezieht sich auf die Wirtschaftsinteressen, die man als Abstinenz oder sogar Abwehr von justiziellen Praktiken zusammenfassen kann. Sie finden ihre Machtbasis auf der betrieblichen Ebene. Dies gilt auch für die Rechtsverfolgung, bei der die Verbände nur eine nachgeordnete Rolle spielen. Sie stehen hier auch in einer Konkurrenz zu Unternehmensberatungen oder Anwaltskanzleien. Entsprechend werben sie lediglich mit ihren rechtsberatenden Funktionen. Ansonsten ist die Präsentation der Wirtschaftsverbände vor allem dadurch gekennzeichnet, dass die Stärkung (kollektiver) Klagerechte vehement abgelehnt wird. Insofern besteht die justizielle Logik dieses Verbändetyps darin, kollektives rechtebasiertes Handeln eher zu verhindern als zu praktizieren. Diese Logik betrifft nicht nur die wirtschaftlichen Akteure im engeren Sinn, sondern sie lässt sich im Grundsatz auch bei den Verbänden der anderen betrachteten Politikfelder beobachten, die eigene wirtschaftliche Tätigkeiten akzentuieren oder enge strategische Partnerschaften mit Wirtschaftsakteuren pflegen. In der Sozialpolitik sind dies vor allem die Wohlfahrtsverbände. Aber auch im Umweltbereich existieren

zahlreiche Organisationen, die gleichermaßen Wirtschafts- wie Umweltverband sind (z. B. Windenergie, erneuerbare Energien, ökologische Nahrungsmittelproduktion und -vertrieb). Zudem suchen Verbände gerade im Umwelt- und Naturschutz die Kooperation mit Unternehmen, um z. B. die Verbreitung von Öko-Labels und Zertifikaten zu fördern, aber auch zum Sponsoring eigener Aktivitäten.

Als übergreifendes Muster bleibt insgesamt festzuhalten, dass der in der öffentlichen Debatte zuweilen formulierte Eindruck, dass organisierte Interessen den Rechtsweg missbrauchen und damit zu einer illegitimen Überlastung der Gerichte beitragen, durch unsere Analyse nicht bestätigt werden kann. Politikfeldübergreifend präsentieren sich die Verbände eher als „one-shotter". Die Darstellung ihrer Rechtsaktivitäten ist – von Ausnahmen abgesehen – insgesamt zurückhaltend und vorrangig defensiv angelegt. Die Zahl der „repeat player", die mit hohen Indexwerten deutlich machen, dass sie dazu bereit sind, systematisch Interessenverfolgung über den Rechtsweg zu betreiben, ist auf wenige Organisationen begrenzt (Gewerkschaften und einige Sozialverbände, einige Umweltverbände, s. *Abbildung 4*). Auffällig ist – und dies ist ein zweiter politikfeldübergreifender Befund – der Politisierungsgrad, den die Nutzung des Rechtssystems durch die Diskussion über eine Stärkung kollektiver Klagerechte in verschiedenen Bereichen erfährt. Sowohl die gegnerischen als auch die befürwortenden Positionen finden sich in den Selbstdarstellungen sehr explizit. Die weitere Entwicklung der Interessenvermittlung über das Rechtssystem und die Selbstverortung der Verbände in dieser Frage wird vermutlich stark davon abhängen, in welchem Bereich und in welchem Umfang Verbandsklagerechte oder andere Optionen der kollektiven Rechtsverfolgung zukünftig gestärkt werden. Doch angesichts der Tatsache, dass zahlreiche Verbände recht enge Verflechtungen mit der Wirtschaft aufweisen und betonen, ist selbst bei ausgebauten kollektiven Klagerechten die Herausbildung einer offensiv justiziellen Ausrichtung in der Breite des Verbändewesens kaum zu erwarten, jedenfalls nicht in den hier betrachteten Politikfeldern.

Anmerkungen

1 Die Ergebnisse des Projekts wurden generiert im Kontext eines größeren Arbeitszusammenhangs zum Thema „Arenen der Interessenvermittlung in Deutschland" in Kooperation der Ruhr-Universität Bochum mit der Universität Duisburg-Essen. Der Verbund wurde finanziell gefördert von der Mercator-Stiftung.

2 Bei den integrationspolitischen Verbänden wurde die Fallauswahl ergänzt durch eine literaturgestützte Positionsanalyse, weil die Lobbyliste nur wenige Verbände mit dieser expliziten Politikfeldzuordnung ausweist.

3 Eine Ausnahme stellt insofern die Gruppe der Wirtschaftsverbände dar. In den anderen drei Politikfeldern sind die mitgliederstärksten Verbände auch die interessenpolitisch bedeutsamsten. Im Wirtschaftsbereich ist die Situation anders. Die mitgliederstarken Verbände sind hier diejenigen, die Berufe, kleine und mittelständische Betriebe oder Selbständige organisieren, während diejenigen Organisationen, die in der Literatur als besonders bedeutsam klassifiziert werden, vor allem Industrieverbände wie z. B. Gesamtmetall oder der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA), aufgrund ihrer vergleichsweise niedrigen Mitgliederzahl jenseits ihrer Zugehörigkeit zu BDA und BDI nicht separat als Einzelverband aufgeführt sind.

Literatur

Ahrne, Göran & Brunsson, Nils (2008). *Meta Organizations.* Cheltenham: Edward Elgar. DOI: https://doi.org/10.4337/9781848442658.

Ayaß, Wolfgang (2014). Wege zur Sozialgerichtsbarkeit: Schiedsgerichte und Reichsversicherungsamt bis 1945. In Peter Masuch, Wolfgang Spellbrink, Ulrich Becker & Stephan Leibfried (Hrsg.), *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht. Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht* (S. 265-282). Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Bouwen, Pieter & McCown, Margaret (2007). Lobbying versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union. *Journal of European Public Policy, 14 (3)*, 422-443. DOI: https://doi.org/10.1080/13501760701243798.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2016). IG Metall als Behindertenverband anerkannt. *Einblick, Gewerkschaftlicher Infoservice, 21.4.2016.* Verfügbar unter: https://www.dgb.de/einblick/++co++42f1c534- 07c9-11e6-b18e-52540023ef1a

Doll, Nikolaus (2018). Den Diesel-Klägern von der Umwelthilfe laufen die Geldgeber weg. *Welt online, 5.12.2018.* Verfügbar unter: https://www.welt.de/wirtschaft/article184999480/Deutsche-Umwelthilfe-Den-Diesel-Klaegern-laufen-die-Sponsoren-weg.html

Epp, Charles R. (1998). *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective.* Chicago/London: The University of Chicago Press.

Fleischhauer, Jan (2018). Debatte über Asylindustrie: Auch ein Rechtsstaat kann zu großzügig sein. *Spiegel Online 10.5.2018.* Verfügbar unter: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylindustrie-auch-ein-rechtsstaat-kann-zu-grosszuegig-sein-kolumne-a-1207129.html (abgerufen am 13.3.2019)

Fuchs, Gesine (2010). Strategische Prozessführung, Tarifverhandlungen und Antidiskriminierungsbehörden – verschiedene Wege zur Lohngleichheit? *Femina Politica. Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, 19 (2)*,102-111.

Fuchs, Gesine (2012). „Strategische Prozessführung" als Partizipationskanal. In Dorothée De Nève & Tina Olteanu (Hrsg.), *Politische Partizipation jenseits der Konventionen* (S. 51-74). Opladen: Barbara Budrich. DOI: https://doi.org/10.2307/j.ctvddzq8s.

Fuchs, Gesine & Berghahn, Sabine (2012). Recht als feministische Politikstrategie? Einleitung. Femina Politica. *Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft. 21* (2), 11-24.

Galanter, Marc (1974). Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Social Change. *Law & Society Review, 9*, 95-160. DOI: https://doi.org/10.2307/3053023.

Hassel, Anke & Schiller, Christof (2010). *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht.* Frankfurt a.M.: Campus.

Höland, Armin & Meller-Hannich, Caroline (Hrsg.) (2016). *Nichts zu klagen? Der Rückgang der Klageeingangszahlen in der Justiz. Mögliche Ursachen und Folgen.* Baden-Baden: Nomos. DOI: https://doi.org/10.5771/9783845275888.

Kelemen, Daniel R. (2003). The EU Rights Revolution: Adversarial Legalism and European Integration. In Tanja Börzel & Rachel Cichowski (Eds.), *The State of the European Union: Law, Politics and Society* (pp. 222-234). Oxford: Oxford University Press.

Kelemen, Daniel R. (2011). *Eurolegalism. The Transformation of Law and Regulation in the European Union.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press. DOI: https://doi.org/10.1093/019925740x.003.0010.

Kelemen, Daniel R. & Sibitt, Eric C. (2004). The Globalization of American Law. *International Organizations, 58*, 103-136. DOI: https://doi.org/10.1017/s0020818304581043.

Klenk, Tanja, Weyrauch, Philine, Haarmann, Alexander & Nullmeier, Frank (2012). *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich.* Frankfurt a.M.: Campus.

Pedersen, Helene Helboe, Binderkrantz, Anne Skorkjær & Christiansen, Peter Munk (2014). Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. *Legislative Studies Quarterly, 39 (2),* 199-225. DOI: https://doi.org/10.1111/lsq.12042.

Offe, Claus (1969). Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaften. In Gisela Kress & Dieter Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme* (S. 155-189). Frankfurt am Main: Europäische Verlagsanstalt.

Offe, Claus & Wiesenthal, Helmut (1980). Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form. *Political Power and Social Theory, 1*, 67-115.

Rehder, Britta (2011). *Rechtsprechung als Politik. Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland.* Frankfurt/New York: Campus.

Rehder, Britta & van Elten, Katharina (2019). Legal Tech & Dieselgate. Digitale Rechtsdienstleister als Akteure der strategischen Prozessführung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie, 39 (1)*, 64-86. DOI: https://doi.org/10.1515/zfrs-2019-0004.

Vanhala, Lisa (2009). Anti-discrimination Policy Actors and Their Use of Litigation Strategies: the Influence of Identity Politics. *Journal of European Public Policy, 16 (5)*, 738-754. DOI: https://doi.org/10.1080/13501760902983473.

Wiesenthal, Helmut (1992). Kapitalinteressen und Verbandsmacht. In Heidrun Abromeit & Ulrich Jürgens (Hrsg.), *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns* (S. 38-61). Berlin: edition sigma.

Willems, Ulrich (2005). Die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen revisited. In Anna Geis & David Strecker (Hrsg.), *Blockaden staatlicher Politik. Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe* (S. 27-39). Frankfurt am Main: Campus.

Anschriften der Autorinnen:

Prof. Dr. Britta Rehder, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum, E-Mail: britta.rehder@rub.de.

Dr. Katharina van Elten, Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Universitätsstr. 150, 44801 Bochum, E-Mail: Katharina.Vanelten@rub.de.

Simon Fink

Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit

Zusammenfassung
Wie ist das Verhältnis zwischen Spitzenbeamten und den Medien? Lange Jahre galt die Vermutung, dass deutsche Verwaltungseliten nur wenig in den Medien präsent sind; Repräsentation nach außen war Sache der politischen Spitze. Dieser Beitrag argumentiert, dass im Zuge der Politisierung der Verwaltung auch deutsche Spitzenbeamte häufiger in den Medien auftauchen. Anhand einer Analyse der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zeigt der Beitrag, dass über die Zeit hinweg tatsächlich immer personalisierter berichtet wird. Dabei gibt es aber große Unterschiede zwischen den Behörden. Die Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes und des Bundeskriminalamtes erscheinen eher selten in den Medien, die der Bundesnetzagentur und des Verfassungsschutzes relativ häufig. Außerdem bleibt noch ein Rest an zu erklärender Variation, der möglicherweise auf Karriereverläufe der Spitzenbeamten zurückgeführt werden kann.

Schlagworte: Medien, Personalisierung, Bundesoberbehörden

Abstract
Top civil servants in the spotlight
What is the relation between top civil servants and the media? The assumption is that civil servants do not appear in the media. Representing policies in public is the prerogative of politicians. This article argues, however, that the politicization of administration causes an increasing personalization of media coverage of the bureaucracy. We analyze coverage of seven federal agencies in the "Frankfurter Allgemeine Zeitung". The analysis shows that coverage has become more focused on persons. However, we find differences between agencies: The presidents of the Federal Office for Motor Traffic and the Federal Criminal Police Office only seldom appear in the media, the presidents of the Federal Network Agency and the Federal Office for the Protection of the Constitution are relatively often mentioned by name. Moreover, there is a substantial amount of non-explained variation. Presumably, this variation can be explained using individual career patterns.

Key words: Media, personalization, federal agencies

1 Einleitung

Die Politisierung von Spitzenbeamten[1] ist ein sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Wissenschaft häufig diskutiertes Phänomen. Dabei ist vor allem von Interesse, inwieweit sie parteipolitisch gefärbt sind (Veit & Scholz, 2015; Bach & Veit, 2017), und inwieweit sie im Zuge der funktionalen Politisierung genuin politische Aufgaben erfüllen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger & Jochheim, 2009).

Weitgehend unerforscht ist aber, ob diese Politisierung auch mit einer erhöhten Präsenz der Beamten in den Medien einhergeht. Gerade im Vergleich zu internationa-

https://doi.org/10.3224/dms.v13i2.01

len Studien (Thorbjornsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Grube, 2019) besteht hier eine Forschungslücke in Deutschland. Die öffentliche Rolle der deutschen Verwaltungsspitze wird nur selten diskutiert, und in den deutschen Elitenstudien kommen keine Items vor, die die Beziehungen zu den Medien abfragen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger, Lux, Kintzinger & Garske, 2018).

Möglicherweise liegt die Forschungslücke daran, dass das herrschende Paradigma annimmt, dass die Verwaltungsspitze keine öffentliche Rolle innehat (Derlien, 2003, p. 419), und es daher quasi keinen Forschungsgegenstand gibt. Auch der Fall Hans-Georg Maaßen ist in dieser Hinsicht zwiespältig. Nach gewalttätigen Ausschreitungen gegen Menschen mit mutmaßlichem Migrationshintergrund in Chemnitz im Jahr 2018 hatte der damalige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz der „Bild"-Zeitung ein Interview gegeben. In diesem zweifelte er die Echtheit eines Videos an, das die Ausschreitungen zeigte, spekulierte, dass es sich um gezielte Falschinformationen handeln könnte, und widersprach der Bundeskanzlerin, die von „Hetzjagden" gesprochen hatte. Einerseits zeigt dieses Beispiel, dass es Spitzenbeamte gibt, die den Kontakt zu den Medien suchen und in den politischen Meinungskampf eingreifen. Andererseits belegt aber gerade die Diskussion über die öffentlichen Auftritte Maaßens, dass er mit seinen Äußerungen gegen weithin geteilte Rollenerwartungen verstoßen hatte.[2]

Die These dieses Beitrages ist, dass wir – entgegen den Vermutungen über die klassische Rollenverteilung zwischen Politik und Verwaltung – über die Zeit eine verstärkte Präsenz von Spitzenbeamten in den Medien beobachten. Dies lässt sich mit zwei Argumenten begründen. *Erstens* argumentiert die Literatur über die *funktionale Politisierung* der Verwaltung, dass Verwaltungseliten zunehmend in politischen Kategorien denken und handeln (Derlien, 2003; Behnke, 2016). Zugleich wandelt sich auch die Politik, sie ist immer stärker mediatisiert und personalisiert (Hoffmann & Raupp, 2006; McAllister, 2007). In der Kombination beider Entwicklungen könnten also auch Behördenleiter zunehmend das Erscheinen in den Medien als Teil ihrer politischen Rolle sehen (Thorbjornsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Grube, 2019). *Zweitens* zeigt die Literatur zur *Reputation* von Behörden, dass es für Behörden wichtiger wird, in der Öffentlichkeit eine Reputation aufzubauen, um sich organisationale Autonomie und Ressourcen zu sichern (Gilad, 2012; Gilad, Maor & Bloom, 2013). Als Teil dieser Reputationsstrategie könnten sich Spitzenbeamte in der Pflicht sehen, als „Gesicht ihrer Behörde" zu fungieren (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1063).

Dieser Beitrag testet diese These anhand der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden: Kraftfahrt-Bundesamt, Bundeskartellamt, Umweltbundesamt, Bundesnetzagentur, Bundeskriminalamt (BKA), Bundesnachrichtendienst (BND) und Bundesamt für den Verfassungsschutz. Wir werten die Berichterstattung in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) daraufhin aus, a) wie oft die Behörde pro Jahr in Zeitungsartikeln genannt wird und b) wie häufig in diesen Artikeln auch die Behördenleitung namentlich erscheint. Die Relation von b) zu a) ist die abhängige Variable des Interesses: Wie hoch ist der Anteil der Artikel über die Behörde, die auch den Namen des Leiters enthalten?

Das Ergebnis ist, dass *erstens* über die Zeit die Berichterstattung über Bundesoberbehörden zunimmt. Behörden stehen zunehmend im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. *Zweitens* ist auch die Person des Leiters immer mehr in den Medien präsent: Über die Zeit nimmt der Anteil der Artikel, die nicht nur über die Behörde berichten, sondern auch die Leitung namentlich nennen, signifikant zu. *Drittens* finden wir einen Ef-

fekt von Leitungswechseln: Bekommt eine Behörde eine neue Leitung, wird mehr über Personen berichtet. Der Effekt ist besonders stark, wenn der Leitungswechsel mit einem Skandal verbunden ist. *Viertens* gibt es Unterschiede zwischen den Behörden: Über BND und Verfassungsschutz wird personalisierter berichtet als über BKA, Bundeskartellamt oder Umweltbundesamt. Das Kraftfahrt-Bundesamt ist zwar in jüngster Zeit auch in den Medien, aber fast nie namentlich mit der Person seines Leiters. *Fünftens* erklären Regressionsmodelle mit einer Zeitvariablen, einer Variablen, die Leitungswechsel anzeigt, sowie Behördendummies bereits einen Teil der Variation der Medienberichterstattung. Es bleibt aber noch unerklärte Variation. Es besteht also Raum für die Vermutung, dass persönliche Eigenschaften der Behördenleiter – beispielsweise ihre Karrierewege – weitere Erklärungsfaktoren sein könnten.

Dieses Ergebnis ist für verschiedene Diskussionen von Interesse. Für die Diskussion um die Politisierung von Verwaltungseliten (Schwanke & Ebinger, 2006; Veit & Scholz, 2015; Bach & Veit, 2017; Veit, Fromm & Ebinger, 2018) zeigt es, dass die zunehmende Medienlogik, der die Politik unterworfen ist, auch vor der Verwaltung nicht halt macht. Zur Politisierung der Verwaltungselite könnte zunehmend auch eine Art der Außendarstellung gehören, die bisher im Bereich der Politik verortet wurde. Für die Diskussion um die Reputationsstrategien von Behörden zeigt das Ergebnis, dass zunehmend Personen für Behörden in die Öffentlichkeit treten, dass also eine Reputationsstrategie nicht nur eine inhaltliche, sondern auch eine personelle Dimension hat. In der Summe eröffnen sich neue Forschungsfragen zum Spannungsfeld zwischen Verwaltung und politischer Führung. Denn wenn auch die Verwaltungselite als Akteur auf die mediale Bühne tritt, gelten alte Vermutungen über hierarchische Kommunikationsflüsse nicht mehr (Grube, 2015b). Außerdem wird politische Steuerung noch komplexer, wenn die Verwaltung Policies nicht mehr nur vorbereiten und implementieren, sondern auch medial verkaufen muss (Grube, 2015a).

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Teil 2 entfaltet das theoretische Argument. Teil 3 erläutert Forschungsdesign und Methode. Teil 4 präsentiert die empirischen Ergebnisse. Teil 5 fasst zusammen.

2 Das theoretische Argument: Personalisierung der Berichterstattung über Behörden?

Die zentrale Frage dieses Beitrags ist, inwieweit die Medienberichterstattung über deutsche Behördenleiter personalisiert ist, das heißt, nicht nur auf die Behörde, sondern auch auf die Person des Leiters eingeht. Ausgangspunkt zur Bearbeitung dieser Frage ist das Konzept der *Mediatisierung*. Dahinter steht die Idee, dass die Funktionslogik der Medien immer wirkmächtiger wird, und auch andere Organisationen, die nicht Teil der Medien sind – wie eben Verwaltungen – sich dieser Logik anpassen (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1050). Dafür gibt es einige empirische Evidenz. In der internationalen Literatur zeigt Martino Maggetti (2011), dass über unabhängige Regulierungsbehörden immer mehr in den Medien berichtet wird (siehe auch ’t Hart & Wille, 2006, p. 142; Boon, Salomonsen & Verhoest, 2019), und Christel Koop (2011) zeigt ergänzend, dass diese Variation in der Medienberichterstattung mit der Veränderung der Accountability-Strukturen einhergeht (Koop, 2011, p. 212). Die Mediatisierung wirkt sich auch auf die interne Organisation von Verwaltungen aus. Empirische Ergeb-

nisse aus Norwegen und den Niederlanden zeigen, dass Behörden Druck verspüren, sich an den Rhythmus der Medien anzupassen, und ständig bereit stehen, um zu Themen Stellung zu beziehen. Andererseits werden die Medien auch als Verbündeter gesehen. Über das gezielte Lancieren von Nachrichten kann eine Behörde eine positive Reputation aufbauen (Thorbjornsrud, Figenschou & Ihlen, 2014). Behörden nutzen zunehmend die Medien als Kommunikationskanal und bedenken bei der Politikformulierung mit, wie sich eine Policy in den Medien verkaufen lässt ('t Hart & Wille, 2006; Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015). Die interne Organisation der Behörde passt sich diesen strategischen Möglichkeiten und Zwängen an, es werden mehr Ressourcen zu den Abteilungen verschoben, die mit den Medien interagieren (Thorbjornsrud, Figenschou & Ihlen, 2014; Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015).

Diese allgemeine Mediatisierungsthese ist die Basis für alle weiteren Überlegungen. Ihr zufolge sollten Behörden über die Zeit immer mehr in den Medien erscheinen. Belege für diese These gibt es bereits ('t Hart & Wille, 2006; Maggetti, 2011; Boon, Salomonsen & Verhoest, 2019), dennoch soll sie in diesem Beitrag überprüft werden, da ohne ihre empirische Gültigkeit auch die Frage nach der Personalisierung keinen Sinn ergibt.

Hypothese 1: Über das Handeln von Behörden wird über die Zeit immer mehr in den Medien berichtet.

Mediatisierung kann viele Logiken betreffen, wie beispielsweise die vereinfachte Darstellung von Sachverhalten oder die Anpassung an die schnellen Zyklen der Nachrichten. Für den vorliegenden Beitrag ist mit der *Personalisierung* aber nur eine Facette der Mediatisierung entscheidend. Viele Definitionen von Personalisierung heben auf spezielle Gegenstandsbereiche wie Wahlkämpfe oder Wahlen ab, eine generelle Definition fasst den Sachverhalt abstrakter: „Mit Personalisierung wird die Eigenschaft von medialen Darstellungen bezeichnet, handelnde Menschen in den Vordergrund der Berichterstattung zu stellen." (Scherer, 1998, S. 698). In der Politikwissenschaft wird die Personalisierungsthese vor allem in Bezug auf Wahlkämpfe und das Verhältnis von Spitzenpolitikern zu Parteien diskutiert (Hoffmann & Raupp, 2006; McAllister, 2007). Die Grundthese ist, dass aufgrund der Logik des Fernsehens – in dem sich Personen besser darstellen lassen als abstrakte Sachverhalte (McAllister, 2007, pp. 578-9) – Parteien ihre Wahlkampagnen immer mehr auf ihre Spitzenkandidaten fokussieren, Parteien aber auch die Fokussierung auf Personen nutzen, um komplexe Sachverhalte zu vereinfachen, Personen quasi „für die Partei stehen" (Hoffmann & Raupp, 2006).

Inwieweit die Mediatisierung der Verwaltung auch mit einer Personalisierung der Berichterstattung einhergeht, ist bisher nur wenig erforscht. Für Westminster-Demokratien zeichnet Dennis Grube (2013; 2019) eine starke Personalisierung nach. Galt früher „anonymity was simply a given" (Grube, 2015a, p. 305), so ist es durch zunehmenden Zwang zu Accountability und die immer schnelleren Zyklen der Nachrichten notwendig geworden, dass auch Spitzenbeamte ein „public face" (Grube, 2013, p. 4) zeigen, und die Policies ihrer Häuser offensiv vermarkten. Innerhalb des breiten Trends gibt es aber weiterhin Unterschiede zwischen politischen Systemen (Grube, 2015a), aber auch innerhalb des selben Systems Unterschiede zwischen verschiedenen Ministerien (Grube, 2013).

In der deutschen Verwaltungsforschung ist die Frage der Personalisierung der Medienberichterstattung auf die Verwaltungsspitze bisher unterbelichtet. Die bestehenden

Studien über das Rollenverständnis deutscher Spitzenbeamter interessieren sich vor allem für deren *Politisierung*. Hier ist die Frage, ob es eine funktionale Politisierung gibt, also inwieweit Beamte nicht nur implementieren, sondern sich auch als Formulierer von Policies sehen und politische Kalküle in ihre Arbeit mit einbeziehen (Derlien, 2003; Schwanke & Ebinger, 2006; Ebinger & Jochheim, 2009; Ebinger & Schmitt, 2010). Diese These wird überwiegend bejaht, deutsche Spitzenbeamte handeln zunehmend politisch-antizipierend und sehen sich nicht nur als neutrale Umsetzer politischer Vorgaben (Ebinger & Jochheim, 2009, S. 340-1).

Ob zu der Politisierung auch eine stärkere Präsenz in der Öffentlichkeit gehört, ist bisher nicht erforscht. Das Erscheinen in den Medien taucht in der Selbstbeschreibung der Rollen nicht auf. Beamte sehen den Kontakt mit der Öffentlichkeit eher als Aufgabe der gewählten Politiker (Derlien, 2003, p. 419): „Ich bin immer (…) relativ weit oben eingestiegen, immer sehr politiknah. (…) aber ich habe nie Lust verspürt in der ersten Reihe zu stehen, im Schaufenster zu stehen…“ (Interview mit einem deutschen Spitzenbeamten, zitiert nach Veit, Fromm & Ebinger, 2018, S. 423) Eine zu starke Präsenz in den Medien kann sogar ein Karriereproblem sein, wenn sie als Zeichen für Illoyalität und Überquerung klar definierter Rollengrenzen gesehen wird: „Dann stand in irgendwelchen Zeitungen: XXX (redet von sich in der dritten Person) fühlt sich als der bessere Minister usw. Und das war natürlich dann für mich tödlich, weil aus seiner Sicht (des Ministers) ich nicht für ihn gearbeitet habe, sondern nur für mich. […] Das war aber dann auch der Keim sozusagen des Zerwürfnisses, was zu meiner Entlassung geführt hat.“ (Interview mit einem deutschen Spitzenbeamten, zitiert nach Veit, Fromm & Ebinger, 2018, S. 423)[3] Diese Sichtweise entspricht einem der Grundsätze des deutschen Verwaltungsmodells: Die Rollen von Politik und Verwaltung sind klar getrennt. Zwar mag es sein, dass die Verwaltung in der Policy-Dimension von Politik tätig wird, also Pläne formuliert und Entscheidungen trifft, die Politics-Dimension im Sinne der Mobilisierung von Mehrheiten und Repräsentationen ist immer noch Sache der übergeordneten Minister (Döhler, 2007b, S. 16).

Es gibt aber zwei Argumente, die nahelegen, dass die zunehmende Mediatisierung von Politik sich auch auf die Rolle deutscher Behörden auswirkt, und dass Spitzenbeamte zunehmend in den Medien präsent sind.

Erstens ist dieses Argument implizit in der Diskussion um die *funktionale Politisierung* der Verwaltung enthalten. Zunächst einmal ist unbestritten, dass der Verwaltung immer mehr auch politische Rollen zufallen, und wichtige Entscheidungen in der Verwaltung zumindest stark vorstrukturiert werden (Döhler, 2007b; Döhler, 2015). Die Rolle der Verwaltung wird immer wichtiger, und die Medien erkennen dies und berichten mehr über die Aktivität der Verwaltung (’t Hart & Wille, 2006; Maggetti, 2011; Bertelli & Sinclair, 2015; Boon, Salomonsen & Verhoest, 2019). Weiterhin ist unbestritten, dass es zu einer funktionalen Politisierung der Verwaltungselite kommt, dass sie also – verkürzt formuliert – immer mehr in politischen Kategorien denkt und handelt. Wenn aber zugleich die Rolle der Politik sich wandelt und immer stärker darauf beruht, dass Einzelpersonen für Organisationen und Inhalte stehen (Hoffmann & Raupp, 2006; McAllister, 2007), dann kann funktionale Politisierung auch enthalten, dass Verwaltungseliten stärker persönlich den Kontakt mit den Medien suchen und in den Medien erscheinen. Empirische Ergebnisse aus der Befragung norwegischer Spitzenbeamter legen nahe, dass dieses Argument zumindest nicht unplausibel ist: „An expert adviser in a min-

istry complains: „I never thought it would be like this to be a civil servant – I am not a neutral expert – I am promoting the politics of the cabinet minister to the press!““ (norwegischer Beamter, zitiert in Thorbjornsrud, Figenschou & Ihlen, 2014, p. 3).

Zweitens lässt sich das Argument aus der Literatur über die *Reputation* von Behörden ableiten (Carpenter & Krause, 2012; Maor, Gilad & Bloom, 2012; Gilad, Maor & Bloom, 2013). Kernargument hier ist, dass Organisationen – wie eben auch Behörden – strategisch versuchen, eine Reputation aufzubauen, beispielsweise eine Reputation dafür, technisch gute Entscheidungen zu treffen, sich ehrlich zu verhalten, oder legitime Verfahren durchzuführen (Carpenter & Krause, 2012). Damit ist nicht gemeint, dass sich Behörden nach der öffentlichen Meinung richten (Gilad, 2012). Stattdessen versuchen sie, strategisch die Botschaften zu kommunizieren, die zu ihrer gewählten Reputation passen, und umgekehrt Angriffe auf ihre Reputation medial abzuwehren (Maor, Gilad & Bloom, 2012; Gilad, Maor & Bloom, 2013). Diese Reputation erlaubt es den Behörden, Autonomie gegenüber übergeordneten Ministerien zu gewinnen, da sie stets auf ihren guten Ruf, beispielsweise für ihre technisch einwandfreien Entscheidungen, rekurrieren können (Fink & Ruffing, 2018). Damit ist noch nicht gesagt, dass diese strategische Kommunikation auch den Behördenleiter involvieren muss. Gegeben die zunehmende Bedeutung des Reputationsaufbaus und die starke Personalisierung der Politik in anderen Bereichen, ist es aber plausibel, dass der Aufbau einer Reputation für eine Behörde damit einhergeht, dass ihr Leiter die Behörde in der Öffentlichkeit vertritt und für den Aufbau der Reputation verantwortlich ist: “It is important for individualized agencies and their managers to construct an external frame or reputation of effective and rational management. In this process, the media is seen as crucial not only with respect to specific coverage of individual agencies; media activities of an individual organization and its managers are per se perceived as signalling proper and legitimizing behaviour.” (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1063) Auch für dieses Phänomen gibt es zumindest anekdotische Evidenz: „We have to appear in the news – if we don’t, we don’t exist, this is the reality. And this reality is here to stay.” (norwegischer Beamter, zitiert in Thorbjornsrud, Figenschou & Ihlen, 2014, p. 3).

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die zweite Hypothese. Sie vermutet, dass über die Zeit hinweg nicht nur mehr über Behörden berichtet wird (Mediatisierung), sondern auch über die dort handelnden Personen (Personalisierung):

Hypothese 2: Über das Handeln von Behörden wird über die Zeit hinweg immer mehr personalisiert in den Medien berichtet, d.h. unter Nennung des Behördenleiters.

Hypothesen 1 und 2 enthalten als unabhängige Variable die Zeit. Dies ist theoretisch unbefriedigend – Zeit ist keine theoretisch gehaltvolle Variable. Die Prozesse, die damit erfasst werden sollen, sind die zunehmende Mediatisierung von Politik und Verwaltung (Hypothese 1) und die Personalisierung der Berichterstattung (Hypothese 2). Befriedigender wäre es, diese beiden Phänomene auch im Querschnitt zu erfassen, beispielsweise dergestalt, dass wir ex ante Vermutungen darüber haben, welche Politikfelder – und mithin welche Ressorts und Behörden – stärker der Mediatisierung unterworfen sind. Dann könnte in einem vergleichenden Design getestet werden, ob sich diese Vermutungen bestätigen. Derartige ex ante Vermutungen liefert die Literatur aber nicht. Auch die Tests der Personalisierungsthese in der Wahlforschung verlassen sich

auf Untersuchungen über die Zeit, ohne die hinter der Variable Zeit liegenden Prozesse näher zu spezifizieren (Pappi & Shikano, 2001).

Hypothese 3 schließlich ist eine Ausdifferenzierung von Hypothese 2. Die beiden bisherigen Hypothesen vermuten ein allgemeines Muster über die Zeit. Ergänzend lässt sich vermuten, dass die Personalisierung zu bestimmten Zeitpunkten besonders groß wird, nämlich dann, wenn die Spitze einer Behörde wechselt. Diese Hypothese ergibt sich unmittelbar aus der Diskussion über die Politisierung: Wenn die politische Rolle von Behördenleitern immer wichtiger wird, dann wird es auch immer wichtiger, *wer* einen Leitungsposten übernimmt. Steht also ein Wechsel an, sollten die Medien über die Leistungen und Verfehlungen des alten Behördenleiters berichten und über neue Kandidaten spekulieren.

Hypothese 3: Über die Person des Behördenleiters wird vor allem dann berichtet, wenn Wechsel in der Führungsetage stattfinden.

Diese drei Hypothesen sind recht grob. Weiterhin lässt sich vermuten, dass es sowohl Variation über Behörden hinweg gibt – einige Behörden sind möglicherweise stärker politisiert als andere oder haben ein größeres Bedürfnis, Reputation aufzubauen. Auch die Motivation einzelner Behördenleiter, aktiv in die Medien zu gehen, könnte variieren, beispielsweise als Resultat unterschiedlicher Karriereverläufe (Veit & Scholz, 2015). Für eine erste explorative Untersuchung sind die drei Hypothesen aber ausreichend, leitende Frage ist, ob sie Unterstützung finden, und wenn ja, wie viel der vorhandenen Variation sie erklären.

Eine weitere Einschränkung der theoretischen Argumente ist, dass sie Angebots- und Nachfrageargumente nicht klar differenzieren. Das heißt, die kausale Herleitung geschieht sowohl über die mediale Öffentlichkeit, die Behörden als wichtige Orte des Policymaking erkennt und zunehmend Accountability von Behördenleitern verlangt (Nachfrage), als auch über Behördenleiter, die diese mediale Öffentlichkeit strategisch nutzen, um Reputation für ihre Behörde aufzubauen (Angebot). Auch in der Literatur gehen diese beiden Prozesse meist Hand in Hand (Grube, 2013). Theoretisch sind beide Prozesse aber getrennt voneinander denkbar: Als erhöhte mediale Aufmerksamkeit, die aber nicht von den Behördenleitern mit erhöhter Aktivität erwidert wird, oder als der Versuch von Behördenleitern, in die Öffentlichkeit zu kommunizieren, ohne dass die Medien dies wahrnehmen. Ein Forschungsdesign, das beide Prozesse voneinander trennt, ist aber schwer darstellbar (siehe unten).

3 Forschungsdesign und Methode: Analyse von Presseberichten

Um die drei im Theorieteil formulierten Thesen zu testen, untersuchen wir die Medienberichterstattung über sieben Bundesoberbehörden und ihre Leiter in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ).[4] Die sieben untersuchten Behörden sind das Bundeskriminalamt (BKA), der Bundesnachrichtendienst (BND), das Bundesamt für Verfassungsschutz, die Bundesnetzagentur, das Umweltbundesamt, das Kraftfahrt-Bundesamt und das Bundeskartellamt. Diese Auswahl begründet sich durch mehrere Erwägungen. Diese sieben Bundesoberbehörden decken *erstens* mehrere Politikfelder ab (innere und äußere Sicherheit, Marktregulierung, Technik, Umwelt). *Zweitens* bietet diese Fallauswahl damit auch eine große Variation an Bundesministerien, denen die Bundesoberbe-

hörden zugeordnet sind: Innenministerium (BKA, Verfassungsschutz), Bundeskanzleramt (BND), Umweltministerium (Umweltbundesamt), Verkehrsministerium (Kraftfahrt-Bundesamt), Wirtschaftsministerium (Bundesnetzagentur, Bundeskartellamt). *Drittens* ist der Status der Leiter der Behörden unterschiedlich: Die Präsidenten der drei Sicherheitsbehörden sind politische Beamte. Gilt die oben formulierte These, dass funktionale Politisierung die Mediatisierung antreibt, könnten gerade die politischen Beamten besonders in die Öffentlichkeit treten, und ihre öffentliche Rolle von der ministerialen Spitze toleriert oder sogar erwünscht sein. Da die ersten beiden Hypothesen einen Zusammenhang über die Zeit postulieren ist *viertens* eine große zeitliche Bandbreite der Fallauswahl wichtig. Die untersuchten Behörden gehören daher zu drei „Generationen". Die Sicherheitsbehörden, das Kraftfahrt-Bundesamt und das Bundeskartellamt gibt es bereits seit den 1950er Jahren.[5] Die Bundesnetzagentur wurde 1998 als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post gegründet, das Umweltbundesamt liegt mit seiner Gründung 1974 genau dazwischen. Auch ist für die Auswahl *fünftens* wichtig, nicht nur „prominente" Behörden zu wählen, die plausiblerweise mitunter im Licht der Öffentlichkeit stehen, sondern mit dem Kraftfahrt-Bundesamt auch eine eher technische Behörde, über die vermutlich nur wenig berichtet wird.

Die *abhängige Variable* unserer Untersuchung ist die Personalisierung der Berichterstattung über eine Behörde. Für die sieben Behörden haben wir in einem *ersten* Schritt für jedes Jahr von der Gründung bis 2018 die Namen der Leiter ermittelt. In einem *zweiten* Schritt wurde dann im Archiv der FAZ gesucht, in wie vielen Artikeln pro Jahr der Name der Behörde auftaucht. In einem dritten Schritt wurde dann gezählt, in wie vielen Artikeln der Name der Behörde und der Name des Leiters zusammen vorkommen.[6] Die beiden Zahlen im Verhältnis zueinander ergeben die abhängige Variable: In wieviel Prozent der Artikel über eine Bundesoberbehörde kommt ihr Leiter namentlich vor?[7]

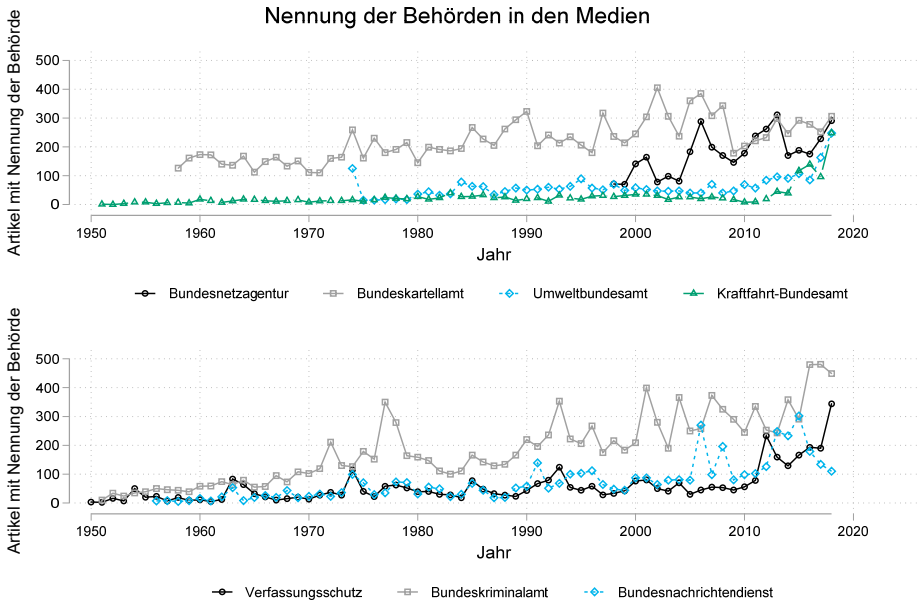
Diese abhängige Variable setzen wir in Relation zu vier *unabhängigen Variablen*. Da wir annehmen, dass über die Zeit eine zunehmende Mediatisierung und Personalisierung stattfindet, ist unsere erste unabhängige Variable die *Zeit*, also das Erhebungsjahr.[8] Weiterhin können wir erfassen, ob in einem Jahr ein *Wechsel der Leitung des Hauses* stattgefunden hat. Alternativ dafür haben wir auf Basis der Biographien der Leiter kodiert, ob der Wechsel durch einen *Skandal* ausgelöst wurde, ob also der Leitungswechsel im üblichen Rahmen stattfand, oder ein Behördenleiter wegen eines Skandals seinen Hut nehmen musste, entweder in Form eines Rücktritts oder in Form einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand.[9] Um dafür zu kontrollieren, dass verschiedene Behörden unterschiedliche Kulturen haben und daher ihre Leiter in unterschiedlichem Maße an die Öffentlichkeit gehen (Grube, 2013), verwenden wir außerdem *Behördendummies*.[10]

Das gewählte Design kann die im Theorieteil problematisierte Trennung von Angebots- und Nachfrageargumenten nicht leisten: Wenn in den Medien über Behörden berichtet wird, drückt dies immer bereits das Aggregat aus Angebot und Nachfrage aus. Ein Forschungsdesign, das nur auf die Angebotsseite abstellt, könnte sich auf die Pressemitteilungen der Behörden konzentrieren – wie oft nennen diese den Leiter mit Namen, wie oft nur die Behörde? Für den hier gewählten Zeitraum wäre die Datenerhebung allerdings sehr aufwändig, da elektronische Pressemitteilungen nur für einen Bruchteil des Untersuchungszeitraumes vorliegen.

4 Empirische Analyse: Mehr Personalisierung über die Zeit, Variation über Behörden

Unsere empirische Analyse beginnt mit Hypothese 1, der Vermutung, dass die mediale Aufmerksamkeit für Behörden zugenommen hat. *Abbildung 1* bestätigt diese Vermutung, zeigt aber zugleich ein sehr uneinheitliches Bild. Der Übersichtlichkeit halber trennt die Abbildung die drei Sicherheits- von den vier anderen Behörden. Der allgemeine Trend ist klar: Während in der Frühzeit der Bundesrepublik die Behörden nur auf wenige Artikel pro Jahr kommen – ca. 50 Artikel pro Jahr ist in den 1950er Jahren das Maximum für die Sicherheitsbehörden, über das Bundeskartellamt wird dagegen in den 1950er Jahren bereits häufiger berichtet –, steigt die Zahl bis in die 2000er Jahre auf fast 500 Artikel pro Jahr (BKA), der Mittelwert liegt bei etwa 250 Artikeln pro Jahr. Diese Entwicklung ist aber sowohl über die Zeit als auch über die Behörden hinweg sehr ungleich. Die Steigerung der Zahl der Berichte geht nicht inkrementell vonstatten, sondern – möglicherweise getrieben durch Skandale und wichtige politische Ereignisse – in Sprüngen. Auch über die Behörden hinweg gibt es eine große Variation. Fast durchgehend am meisten in der Öffentlichkeit stehen das BKA und das Bundeskartellamt, meistens gefolgt von Verfassungsschutz oder BND, aber in den 2000er Jahren oft auch von der medial sehr präsenten Bundesnetzagentur. Das Kraftfahrt-Bundesamt ist lange Jahre nicht Gegenstand der medialen Berichterstattung und wird erst ab 2015 im Zuge des Diesel-Skandals und der möglichen Fahrverbote für die Medien interessant.

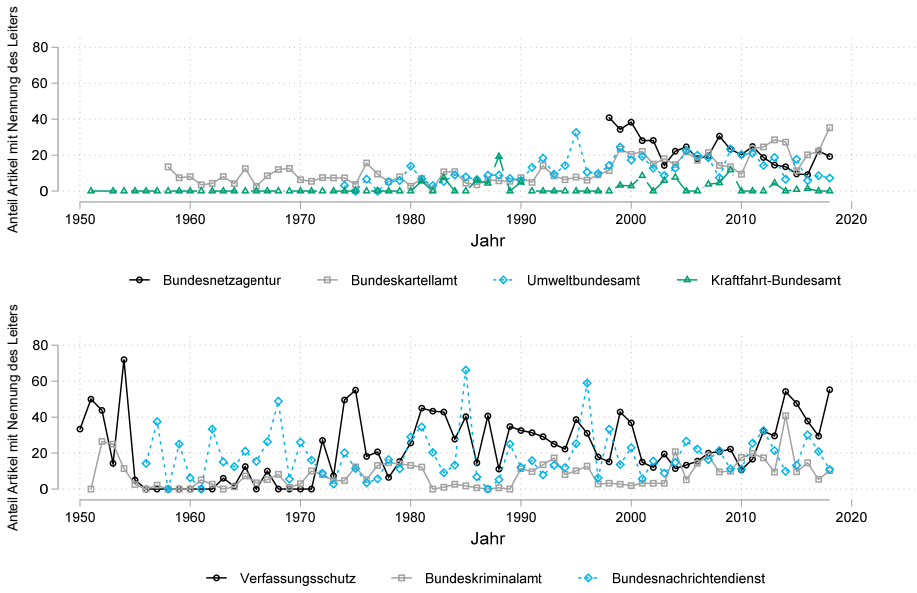
Abbildung 1: Zahl der Nennung von Behörden in der Presse über die Zeit



Quelle: Eigene Recherche im Online-Archiv der FAZ.

Geht diese Zunahme an medialer Beachtung für Behörden auch mit einer Personalisierung auf ihre Leiter einher? *Abbildung 2* bietet in dieser Hinsicht ein sehr uneinheitliches Bild. Noch mehr als in *Abbildung 1* dominieren hier Themenkonjunkturen. Einzelne Jahre großer medialer Aufmerksamkeit für die Leitungspersonen wechseln sich mit Perioden ab, in denen die Leitung nur wenig erwähnt wird. Die Sicherheitsbehörden Verfassungsschutz und BND stechen hervor; bei ihnen erreichen die Anteile der Artikel, in denen die Leitung des Hauses genannt wird, teilweise über 50% oder sogar über 70%. Andere Behörden scheinen „stiller" in dieser Beziehung. Das BKA, obschon auch im Bereich Sicherheit tätig, erreicht nur einmal einen Spitzenwert von 40%. Über die anderen Behörden wird deutlich weniger personalisiert berichtet: Die obere Hälfte von *Abbildung 2* zeigt, dass ganz selten einmal Werte von 40% der Artikel mit Nennung des Leiters erreicht werden. Vor allem das Kraftfahrt-Bundesamt ist kaum unter Nennung der Leitung in den Medien.

Abbildung 2: Anteil der Nennung von Behörden zusammen mit der Person des Leiters



Quelle: Eigene Recherche im Online-Archiv der FAZ.

Um die Zahlen sinnvoll zusammenzufassen und in Relation zu unabhängigen Variablen zu setzen, präsentiert *Tabelle 1* vier Regressionsmodelle. Abhängige Variable ist der Anteil von Artikeln, in denen der Behördenleiter genannt wird, die Personalisierung auf die Leitung. Modell (1) enthält nur das Jahr als unabhängige Variable, modelliert also die These einer zunehmenden Personalisierung über die Zeit. Modell (2) fügt eine Dummy-Variable hinzu, um Jahre zu markieren, in denen es zu einem Wechsel an der Spitze kam. Modell (3) schließlich fügt eine Reihe von Behördendummies hinzu, um für das unterschiedliche Reputationsbedürfnis der verschiedenen Häuser zu kontrollieren. Modell (4) enthält statt dem Leitungswechsel eine Variable „Skandal", die anzeigt, ob ein Leitungswechsel normal verlief oder durch einen Skandal und Rücktritt des alten Leiters verursacht wurde.

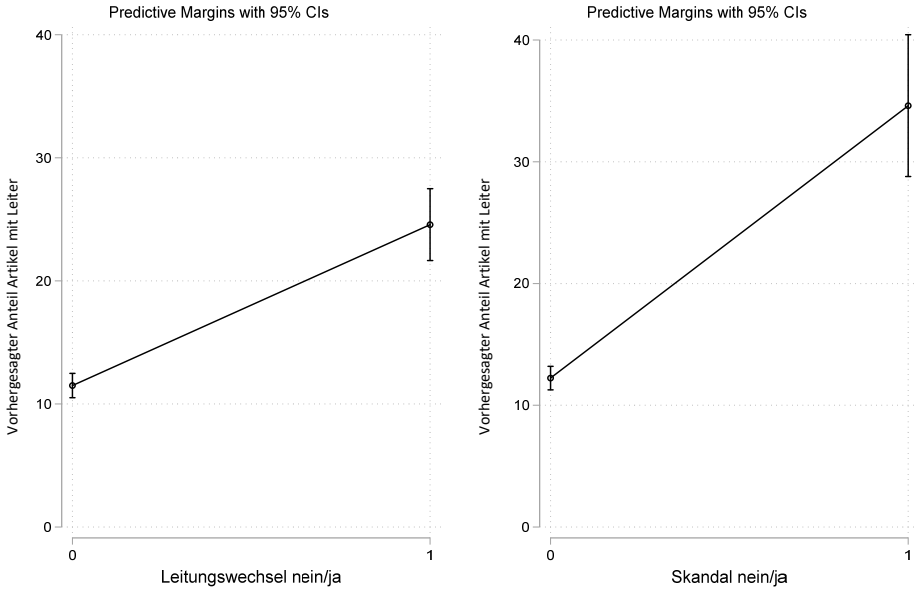
Tabelle 1: Regressionsmodelle: Determinanten der Nennung von Behördenleitern

	(1)	(2)	(3)	(4)
Jahr	0.16***	0.16***	0.14***	0.14***
	(0.03)	(0.03)	(0.03)	(0.03)
Leitungswechsel		15.31***	13.07***	
		(1.89)	(1.57)	
Skandal				22.38***
				(3.01)
Bundeskartellamt			9.40***	9.69***
			(1.67)	(1.70)
Bundeskriminalamt			5.87***	5.64***
			(1.62)	(1.65)
Bundesnachrichtendienst			15.28***	15.80***
			(1.66)	(1.68)
Bundesnetzagentur			17.28***	17.76***
			(2.43)	(2.47)
Umweltbundesamt			8.96***	8.76***
			(1.84)	(1.87)
Verfassungsschutz			19.72***	18.95***
			(1.63)	(1.67)
K□nstante	-313.71***	-311.86***	-284.76***	-282.66***
	(65.49)	(60.67)	(52.56)	(53.39)
Be□bachtungen	394	394	394	394
Adjusted R^2	0.06	0.19	0.45	0.43

Anmerkung: Standardfehler in Klammern, * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$
Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den Regressionsmodellen in *Tabelle 1* lassen sich mehrere Folgerungen ziehen. *Erstens* sehen wir eine zunehmende Personalisierung über die Zeit. Der Koeffizient für die Zeitvariable ist positiv und signifikant, über die Zeit stehen Behördenleiter also immer mehr im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Hypothese 2 bestätigt sich. Wie aber bereits im Theorieteil diskutiert: Welcher theoretische Prozess sich hinter dem Verlauf der Zeit verbirgt, ist offen. *Zweitens* findet auch Hypothese 3 Bestätigung, die Variable Leitungswechsel ist ebenfalls signifikant und positiv. Der Anteil der Variation, den das Regressionsmodell erklärt, steigt durch die Hinzunahme dieser Variable deutlich an.
Abbildung 3 illustriert den Effekt eines Leitungswechsels: In einem Jahr, in dem eine Behörde einen neuen Leiter bekommt, steigt der Anteil an Artikeln, in denen der Name des Leiters genannt wird, von knapp über 10% auf knapp 25%. Der Effekt wird noch stärker, wenn man nur die Leitungswechsel kodiert, die mit einem Skandal einhergingen (vgl. Modell (3) und (4) in *Tabelle 1*). Hier steigt der vorhergesagte Anteil der Artikel mit Nennung der Person auf fast 35% (siehe *Abbildung 3* rechts).

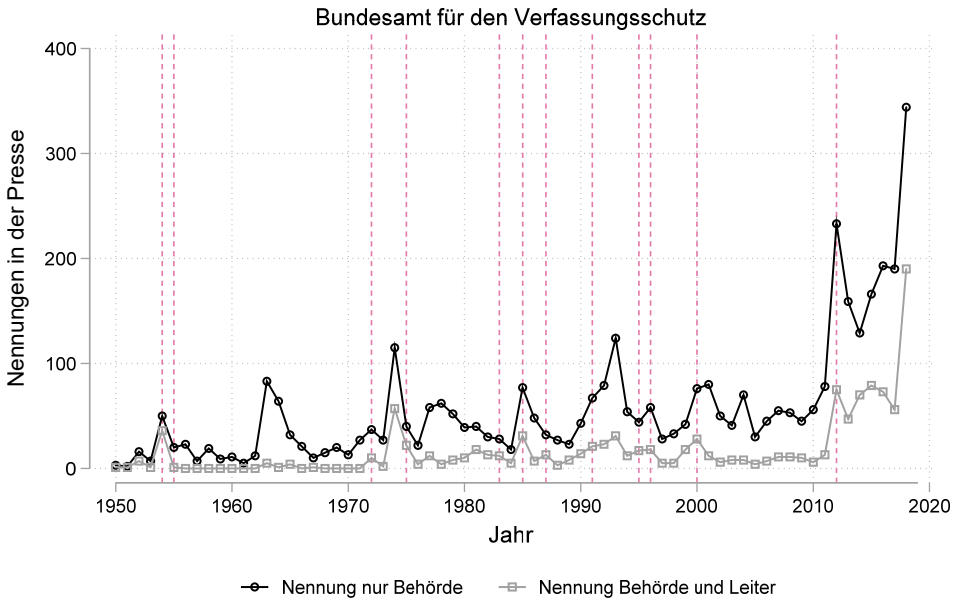
Abbildung 3: Marginaler Effekt eines Leitungswechsels oder Skandals auf die Personalisierung der Berichterstattung



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Modell (3) und (4) in *Tabelle 1*.

In *Tabelle 1* fallen *drittens* auch die signifikanten Behördendummies ins Auge. Bei einigen Behörden scheinen die Leitungspersonen deutlich mehr in der Öffentlichkeit zu stehen als bei anderen. Dies war schon auf der Basis von *Abbildung 1* und *Abbildung 2* zu vermuten, das Regressionsmodell macht noch einmal deutlich, dass die Leiter von BND, Bundesnetzagentur und Verfassungsschutz häufiger in der Presse genannt werden als die Leitung von Umweltbundesamt, Bundeskartellamt und BKA, und die letztgenannten sechs Leiter wiederum deutlich mehr namentlich in der Presse stehen als die „stille" Leitung des Kraftfahrt-Bundesamtes. Es scheint so etwas zu geben wie eine eigene „Medienkultur des Hauses", nach der es die Leitung für mehr oder minder ratsam hält, selber in den Medien zu erscheinen.[11] Die Koeffizienten der Behördendummies folgen auch keiner Logik des Alters der Behörde: Personalisierung auf den Präsidenten findet sowohl beim relativ „alten" BND als auch bei der relativ „jungen" Bundesnetzagentur statt. Auch deuten die Behördendummies nicht darauf hin, dass das übergeordnete Ministerium einen Einfluss hat und den Leitern „seiner" Bundesoberbehörden generell mehr oder weniger mediale Präsenz erlaubt. Die beiden dem Wirtschaftsministerium zugeordneten Bundesoberbehörden Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur haben deutlich unterschiedliche Koeffizienten. Auf Basis der schmalen Datenlage ist diese These zwar nicht abzulehnen. Dennoch scheint es fruchtbar, für die weitere Analyse auf die Variation zwischen den Behörden zu fokussieren.

Abbildung 4: Verlauf der Medienberichterstattung über das Bundesamt für den Verfassungsschutz über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Beim *Bundesamt für den Verfassungsschutz* ist sehr markant die Amtszeit von Hans Georg Maaßen zu erkennen (*Abbildung 4*). Ab 2012 steigt sowohl die Zahl der Artikel über den Verfassungsschutz als auch die Zahl der Artikel mit Nennung des Leiters sprunghaft an, das Jahr 2018 markiert den Höhepunkt (und durch die Entlassung von Maaßen auch das vorläufige Ende) dieser Entwicklung. Weiterhin interessant ist der Leitungswechsel 1954, über den auf sehr personalisierte Weise berichtet wurde: Der damalige Leiter des Verfassungsschutzes Otto John tauchte unter bis heute nicht restlos geklärten Umständen in Ost-Berlin auf (o. N., 1954b; o. N., 1954c; o. N., 1954a). Die DDR-Presse erklärte, er sei freiwillig übergelaufen, er selber gab nach seiner Flucht zurück in den Westen an, entführt worden zu sein. Dennoch wurde er wegen „landesverräterischer Fälschung und Konspiration in besonders schwerem Fall“ zu vier Jahren Haft verurteilt (Bechner, 2014). Alles in allem gab es also gute Gründe für eine personalisierte Berichterstattung über den Verfassungsschutz. Im Gegensatz dazu wurde die Abhör-Affäre im Jahr 1963 zwar auch medial viel beachtet; wie *Abbildung 4* zeigt, wurde sie aber kaum mit der Person des damaligen Präsidenten Hubert Schrübbers in Verbindung gebracht. Im Herbst 1963 kam an die Öffentlichkeit, dass das Bundesamt für Verfassungsschutz deutsche Bürger im großen Umfang überwacht haben soll (Johst, 2013). In der öffentlichen Debatte wurde dies aber vor allem an der Person des Innenministers Hermann Höcherl festgemacht (o. N., 1963), der Präsident des Verfassungsschutzes wurde kaum erwähnt. Etwa zehn Jahre später wurde über die Guillaume-Affäre aber wieder stark personalisiert berichtet, das Versagen des Verfassungsschutzes, den Spion Guillaume rechtzeitig zu enttarnen, wurde dem damaligen Präsi-

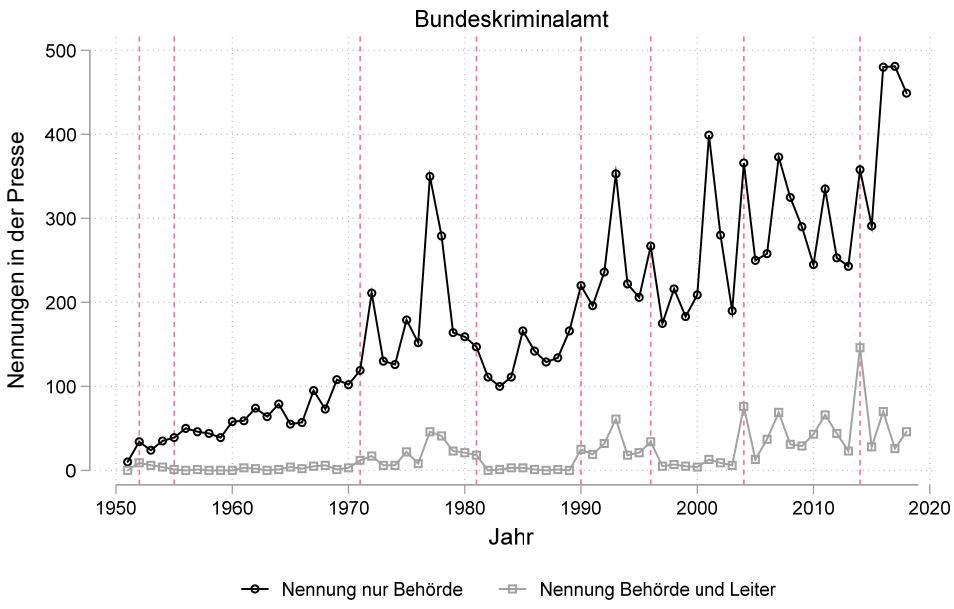
denten Günther Nollau angelastet, die Medien vermuteten damals – zu Unrecht – Nollau sei der „Hintermann“ Guillaumes (o. N., 1974a). Umgekehrt spekulierte Günter Nollau in einem Interview, es gebe weitere noch nicht enttarnte DDR-Spione; die Presse stürzte sich damals einerseits auf diese Spekulation, andererseits kommentierte sie im Sinne des klassischen Bildes von deutschen Behördenleitern: „Dem Präsidenten des Verfassungsschutzes aber kann Popularität jedweder Art nur schaden.“ (o. N., 1974b).

In der Summe zeigt der Verlauf der Medienberichterstattung über das Bundesamt für den Verfassungsschutz eine steigende Präsenz dieser Behörde in den Medien, einige Leitungswechsel und Skandale, über die stark personalisiert berichtet wurde, aber auch eher „stille“ Leitungswechsel und Perioden, in denen zwar das Amt im Mittelpunkt des Interesses stand, aber nicht dessen Leiter (z. B. die vom Terror der Roten Armee Fraktion (RAF) geprägten 1970er Jahre).

Das *Bundeskriminalamt* bietet einen interessanten Kontrast zum Verfassungsschutz. Einerseits steigt hier das Medieninteresse *an der Behörde* ebenfalls über die Zeit deutlich an. Andererseits geht dieses gestiegene Interesse an der Behörde nicht mit einer Personalisierung der Berichterstattung einher.

Abbildung 5 zeigt eine aufgehende Schere zwischen den beiden Linien: Über die Behörde wird mehr berichtet, die Zahl der Artikel mit Nennung der Leitung verharrt aber auf niedrigem Niveau. Auch die Leitungswechsel des BKA scheinen deutlich stärker unterhalb des medialen Radars zu verlaufen als die Leitungswechsel beim Verfassungsschutz.

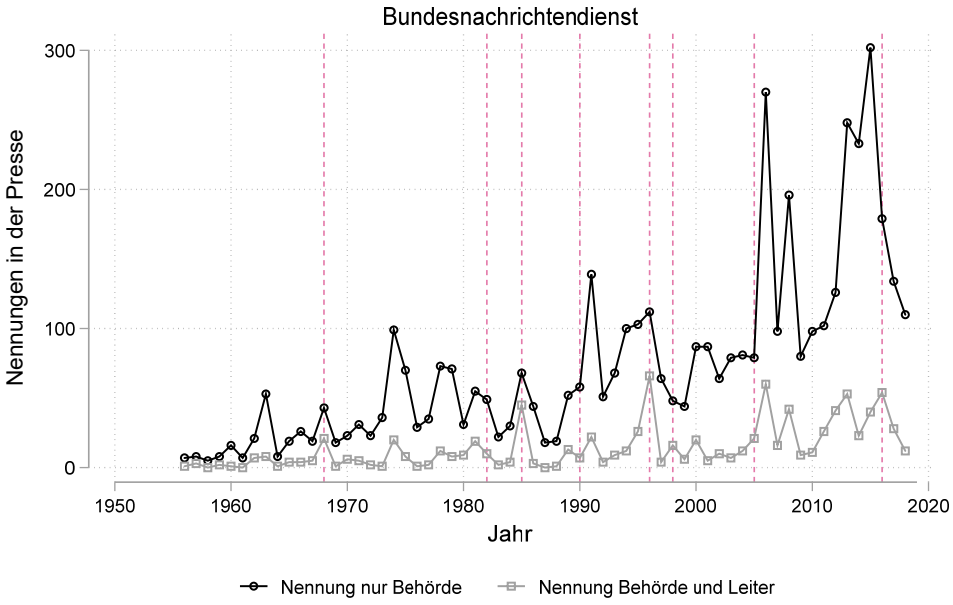
Abbildung 5: Verlauf der Medienberichterstattung über Bundeskriminalamt über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Der *Bundesnachrichtendienst* liegt in der Personalisierung der Berichterstattung zwischen dem Bundeskriminalamt, über dessen Präsidenten wenig berichtet wird, und dem sehr präsenten Verfassungsschutz, über dessen Präsidenten viel berichtet wird. Ähnlich wie bei den beiden anderen Behörden sehen wir eine Zunahme der Medienberichterstattung über die Zeit (*Abbildung 6*). Die Abhör-Affäre von 1963, die beim Verfassungsschutz schon auffiel, ist auch hier als Höhepunkt der Berichterstattung in den 1960er Jahren zu erkennen. Sehr markant ist auch die Panzer-Affäre 1991. Zwischen 1990 und 1991 wurden Rüstungsgüter aus Beständen der Nationalen Volksarmee nach Israel geliefert; diese Lieferungen wurden zufällig durch einen Fund im Hamburger Hafen aufgedeckt. Federführend bei diesem Geschäft war der BND, und es wurde diskutiert, inwieweit das Amt autonom gehandelt habe, ob Kanzleramt und Verteidigungsministerium eingeweiht waren, und ob die Exporte gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz verstoßen hätten (Feldmeyer, 1991; o. N., 1991a; o. N., 1991b). Gemessen an der Tragweite dieses Skandals wurde der Name des damaligen Präsidenten des BND, Konrad Porzner, selten erwähnt (siehe die Diskrepanz zwischen Artikeln allgemein und Artikeln mit Namensnennung in *Abbildung 6*). In den 2000er Jahren sind zwei Spitzen markant: Der BND-Untersuchungsausschuss 2006, der die Rolle des Bundesnachrichtendienstes während des Irak-Krieges und in der Bekämpfung des internationalen Terrors untersuchen sollte (o. N., 2006b; o. N., 2006a), sowie 2014 die NSA-Affäre über die Spionage der US-amerikanischen National Security Agency in Deutschland (Niehsen, 2017). In beiden Jahren blieben die Präsidenten des BND, Ernst Uhrlau (2006) und Gerhard Schindler (2014), aber aus der Presse heraus.[12]

Abbildung 6: Verlauf der Medienberichterstattung über den Bundesnachrichtendienst über die Zeit

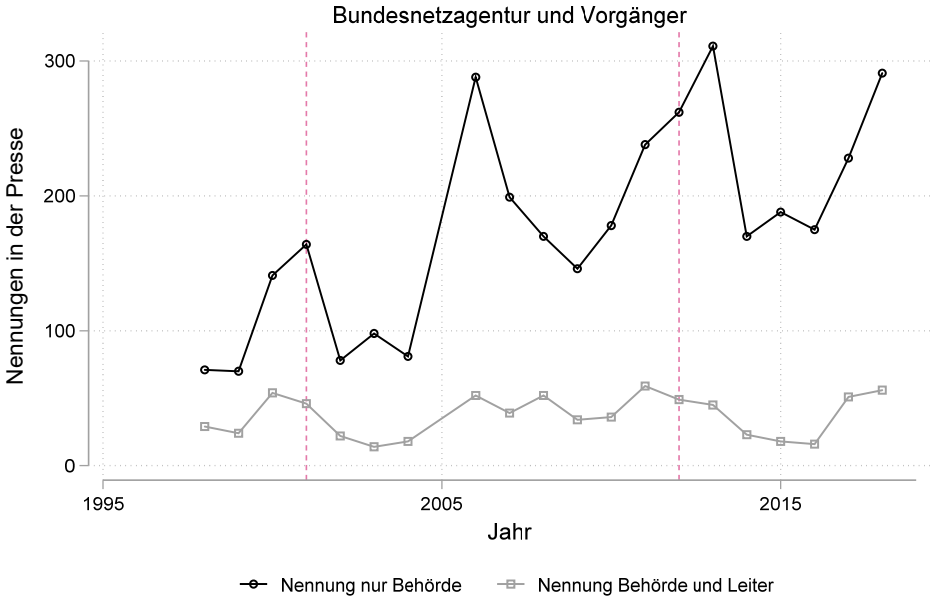


Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Nach Betrachtung der drei Sicherheitsbehörden ist in der Summe fraglich, ob die im Methodenteil angerissene These gilt, dass politische Beamte eine stärkere Rolle in der Öffentlichkeit haben. Für die Präsidenten von Verfassungsschutz und BND scheint dies zu gelten, es ist aber kein universell gültiges Muster, wie die verhältnismäßig „stillen" Präsidenten des BKA zeigen.

Die *Bundesnetzagentur* ist eine relativ junge Behörde, daher ist die Zeitreihe ihres Auftauchens in der Presse nur wenig ergiebig. Zwar gibt es 2006 und 2013 Höhepunkte der Berichterstattung (*Abbildung 7*), diese lassen sich aber nicht auf ein Thema festmachen, stattdessen ist es in beiden Jahren eine Mischung aus Themen, von denen keines die Berichterstattung dominiert.[13] Der Präsident der BNetzA steht dabei namentlich auch bisweilen in der Presse; vor allem in den ersten Jahren der Existenz ist er in fast jedem zweiten Artikel genannt. Dieses Ergebnis legt nahe, dass auch persönliche Faktoren dafür verantwortlich sind, ob Leiter von Bundesoberbehörden in die Öffentlichkeit treten.

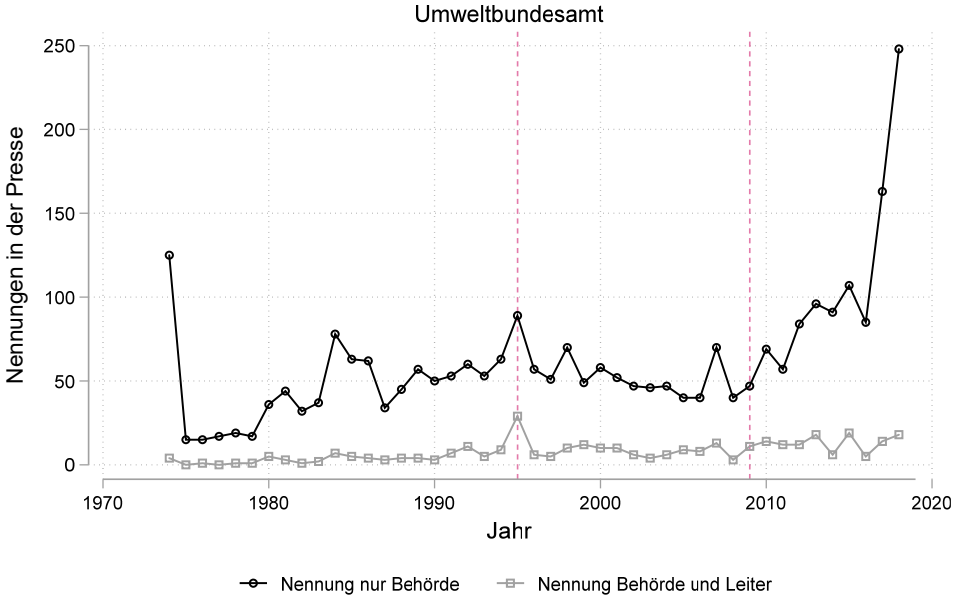
Abbildung 7: Verlauf der Medienberichterstattung über die Bundesnetzagentur über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

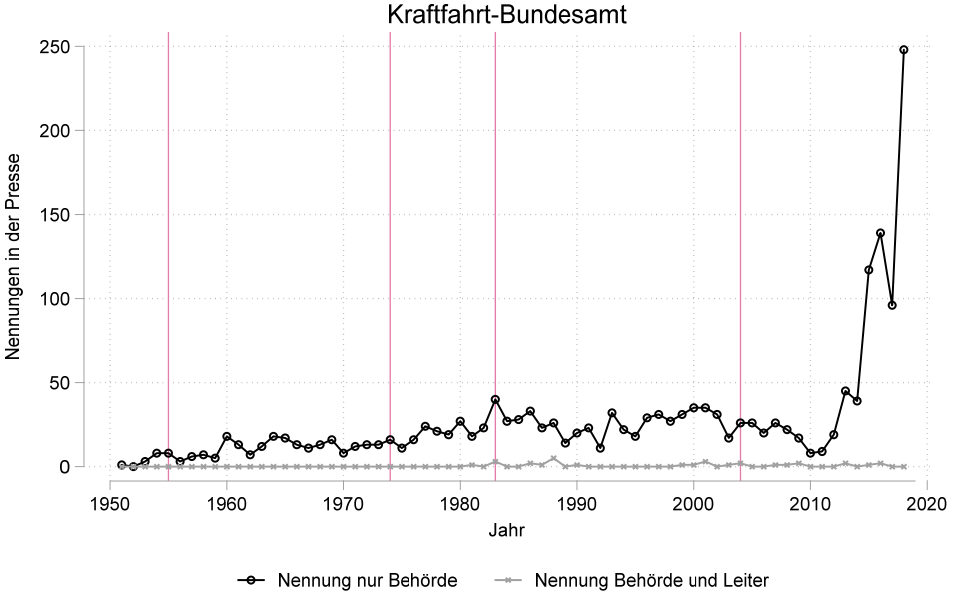
Das *Umweltbundesamt* war vor allem im Jahr seiner Gründung stark in den Medien vertreten (*Abbildung 8*). Dann passierte viele Jahre lang eher wenig, was die FAZ für berichtenswert hielt, bis 2017 die Debatte über Stickoxid, Feinstaub und Fahrverbote aufkam. Diese ist in der Abbildung deutlich zu erkennen; deutlich ist aber auch, dass in dieser Debatte das Umweltbundesamt „als Amt" auftritt und nur sehr selten seine Präsidentin Maria Krautzberger genannt wird. Dies ist ein interessanter Befund, gilt das Umweltbundesamt doch als Behörde, die stark in der Öffentlichkeit wirkt und auch gerne sein Mutter-Ministerium offensiv in Sachen Umweltschutz überholt (Pehle, 1998; Döhler, 2007a).

Abbildung 8: Verlauf der Medienberichterstattung über das Umweltbundesamt über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Abbildung 9: Verlauf der Medienberichterstattung über das Kraftfahrt-Bundesamt über die Zeit

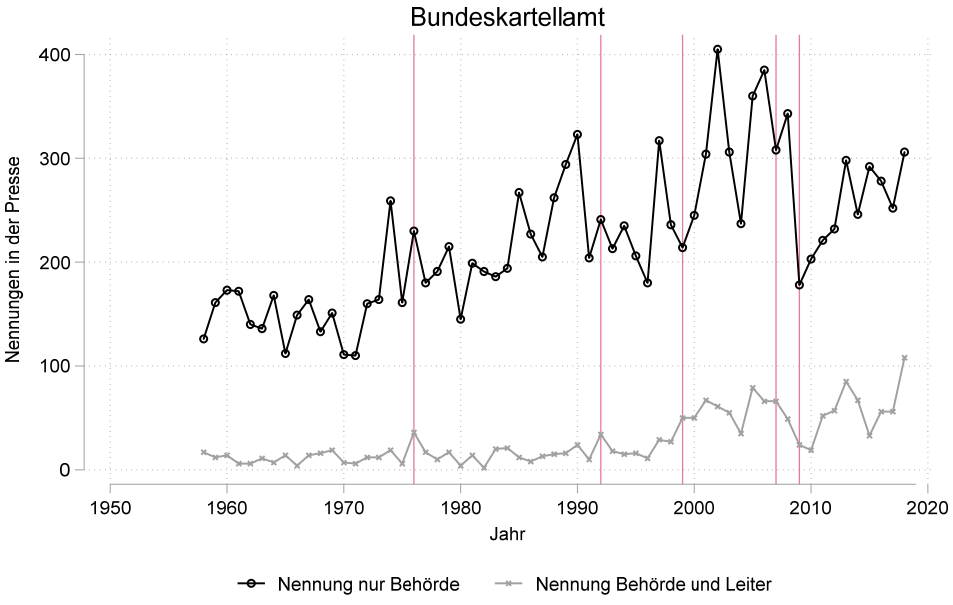


Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

Das *Kraftfahrt-Bundesamt* ist in unserer Auswahl die Bundesoberbehörde, über die deutlich am wenigsten berichtet wird, sowohl was die absolute Anzahl der Artikel angeht, als auch was die Personalisierung der Berichterstattung angeht (*Abbildung 9*). Ab 2015 findet sich eine interessante Parallele zum Umweltbundesamt. Einerseits steigt die Zahl der Berichte über die Behörde wegen des Dieselskandals deutlich an, andererseits geschieht dies, ohne dass auch der Präsident Eckhard Zinke namentlich genannt wird.

Das *Bundeskartellamt* schließlich ist schon seit seiner Gründung häufig in der Medienberichterstattung vertreten (siehe *Abbildung 10*). Im Vergleich zu den ähnlich alten Sicherheitsbehörden und dem Kraftfahrt-Bundesamt ist das Bundeskartellamt bereits in den 1960er Jahren stark in den Medien vertreten, nicht zuletzt wegen der zentralen Rolle, die es in der Ludwig Erhardschen Konzeption der sozialen Marktwirtschaft spielte (Schulze Heuling, 2017).[14] Die starken Ausschläge zu Beginn der 2000er Jahre sind auf die langwierige Übernahme von Ruhrgas durch Eon zurückzuführen, bei der der damalige Wirtschaftsminister Müller nach einem negativen Votum des Kartellamtes eine Ministererlaubnis erteilte (Sturbeck, 2002). Gemessen am großen Interesse am Kartellamt steht die Person des Leiters aber selten im Blickpunkt der Presse. Dies ändert sich erst mit der Amtszeit von Andreas Mundt ab 2009, der den Kampf gegen Monopole der Internetkonzerne zu einem Schwerpunkt erklärt hat und häufig selber in Interviews für mehr Kompetenzen für seine Behörde wirbt (Bünder & Steltzner, 2010; Bünder, 2018).

Abbildung 10: Verlauf der Medienberichterstattung über das Bundeskartellamt über die Zeit



Quelle: Eigene Erhebung. Senkrechte Markierungen: Jahre mit Leitungswechsel.

5 Schlussfolgerungen und Diskussion: Behördenleiter im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit?

In der Summe ergibt die Untersuchung der Berichterstattung über sieben Bundesoberbehörden einige klare Botschaften. *Erstens* ist der Trend über die Zeit hinweg deutlich: Seit den 1950er Jahren hat sich die Berichterstattung über die Behörden personalisiert, es wird immer mehr auch über die Person des Leiters der Behörden berichtet. Dies geschieht vor allem in Jahren, in denen ein Leitungswechsel stattfindet und dieser Leitungswechsel in Folge eines Skandals stattfindet (beide Folgerungen ergeben sich aus den Regressionsmodellen in *Tabelle 1*). Ob dieser Trend durch die mediale Nachfrage oder das verstärkte Kommunikationsangebot der Behördenleiter – oder durch eine Ko-Evolution beider Prozesse – getrieben ist, kann das vorliegende Design nicht beantworten.

Zweitens gibt es aber große Unterschiede zwischen den Behörden. Dies zeigt sich an den Grafiken über die Zeit, aber auch an den signifikanten Behördendummies in den Regressionsmodellen. Die Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes tauchen so gut wie nie namentlich in der Öffentlichkeit auf, die von Bundeskartellamt, Umweltbundesamt und BKA eher selten; die Präsidenten von Bundesnetzagentur, BND und Verfassungsschutz dagegen umso mehr. Nach unseren Hypothesen könnten diese Behördenunterschiede an der unterschiedlichen Politisierung der verschiedenen Ämter oder den unterschiedlichen Reputationsbedürfnissen liegen (siehe auch Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015).

Drittens bleibt aber auch mit Behördendummies eine große Variation übrig, die vermutlich nur durch persönliche Faktoren der Behördenleiter zu erklären ist (Deacon & Monk, 2001, p. 39; Grube, 2013). Magnus Fredriksson, Thomas Schillemans und Josef Pallas vermuten beispielsweise, dass Behördenleiter, die sich eher als Manager sehen, mehr an die Öffentlichkeit gehen als Leiter, die sich eher als Fachbeamte sehen: „The clearest distinction is assumed to exist between agencies governed by career managers and agencies governed by field-professionals. It is likely that the former will be more concerned with external relations, reputation, and media activities while the latter will have a stronger focus on internal operational issues and professional standards." (Fredriksson, Schillemans & Pallas, 2015, p. 1054). Eine ähnliche Hypothese ist auch für Deutschland plausibel; unterschiedliche Karrierewege könnten zu einer unterschiedlichen Einstellung zur Medienarbeit führen. Beispielsweise kann für die Karrierewege von Spitzenbeamten zwischen „ability signaling" und „intention signaling" unterschieden werden (Veit & Scholz, 2015). Durch die strategische Auswahl verschiedener Aufgaben und Ämter kann fachliche Kompetenz oder Kompatibilität mit der politischen Leitung signalisiert werden. Sylvia Veit und Simon Scholz (2015) zeigen, dass *intention signaling* – also die Auswahl politiknaher Aufgaben - mit schnelleren Beförderungen korreliert. Für die vorliegende Forschungsfrage lässt sich die Vermutung formulieren, dass Behördenleiter, deren Karrierewege durch *intention signaling* geprägt sind, später auch stärker in die Öffentlichkeit gehen, da sie die Interaktion mit den Medien bereits als Teil ihres Karriereweges gewohnt sind.[15]

Alternativ dazu und *viertens* könnte die noch vorhandene Variation – vor allem die Variation über die Zeit – auch über die unterschiedliche Toleranz der ministerialen Spitze für die mediale Rolle der Behördenleiter erklärbar sein. Hier ist denkbar, dass manche Ministerinnen und Minister eine offensive Medienpräsenz ihrer Spitzenbeam-

ten tolerieren oder sogar ermutigen (Grube, 2013), andere dagegen diese eher einhegen, oder dass sich diese Beziehung über die Zeit ändert, und Behördenleiter beispielsweise mit einem wachsenden Vertrauensverhältnis eine „längere Leine“ für mediale Auftritte bekommen. Weitergehend kann allerdings auch die Frage gestellt werden, inwieweit eine hierarchische Steuerung der medialen Aktivitäten von Behördenleitern überhaupt möglich ist, gerade in Zeiten der lateralen Kommunikation über *social media* (Grube, 2015b).

Anmerkungen

1 Wird in diesem Beitrag die männliche Form verwendet, sind selbstverständlich auch immer Beamtinnen gemeint. Empirisch geht es in diesem Beitrag aber tatsächlich und leider größtenteils um Spitzenbeamte in der männlichen Form. In den gesamten verwendeten Daten tauchen nur zwei Spitzenbeamtinnen auf, die Präsidentin des Umweltbundesamtes, Maria Krautzberger, und die Präsidentin des Kraftfahrt-Bundesamtes, Erika Emmerich.

2 In den meisten Medienkommentaren wird betont, dass er die einem Spitzenbeamten zustehende Loyalität vermissen lasse und ihm offensive Medienauftritte nicht zuständen: „So drücken sich Politiker aus. So dürfen sich Beamte nicht ausdrücken…“, siehe die Sammlung an Kommentaren unter https://web.archive.org/web/20181110113902/https://www.tagesschau.de/inland/presseschau-maassen-103.html.

3 Dieselben Ergebnisse lassen sich aus Interviews mit niederländischen Spitzenbeamten ziehen: Je höher und zentraler ein Beamter ist, desto weniger Freiheit hat er, in den Medien zu erscheinen. Je näher eine Policy im Zyklus der politischen Entscheidung rückt, desto weniger Freiheit haben die Beamten, sich in den Medien zu äußern. Letztlich sollten Beamte ihre politischen Prinzipale niemals mit öffentlichen Äußerungen überraschen: „Officials who offend these unwritten rules tend to send their ministers into a state of frenzy, and risk gravely compromising their own position.” (’t Hart & Wille, 2006, p. 133) Auch aus der Befragung von Spitzenbeamten in Australien lassen sich fast gleichlautende Folgerungen ziehen: „there’s no way that I’m in the political domain in that sense. The actor on that stage is very much the minister.” (Interview mit australischen Spitzenbeamten, zitiert in Alford, Hartley, Yates & Hughes, 2016, p. 756)

4 Wir haben getestet, ob unsere Ergebnisse von der Auswahl der Zeitung abhängen und eine Gegenprobe mit der eher linken taz – die tageszeitung gemacht. Die Daten unserer Stichprobe legen nahe, dass die FAZ zwar möglicherweise mehr über Sicherheitsbehörden berichtet als die taz, die Daten über die uns interessierende Personalisierung der Berichterstattung aber hoch korrelieren.

5 Verfasssungsschutz seit 1950, BKA und Kraftfahrt-Bundesamt seit 1951, BND seit 1956, Bundeskartellamt seit 1958.

6 Also eine Suche „Bundesamt für Verfasssungsschutz“ und eine Suche „Bundesamt für Verfassungsschutz UND Maaßen“. Im Falle eines Jahres mit Leitungswechsel (z. B. Jahr 2012: Wechsel an der Spitze des Verfassungsschutzes von Fromm zu Maaßen) wurden die Werte für beide Namen zusammengezählt und in Relation zur Zahl der Gesamtartikel gesetzt.

7 Damit ist unsere Messung ähnlich wie die Messung der Personalisierung von Spitzenpolitikern, in dieser Forschung wird häufig das Verhältnis der Nennungen der Spitzenkandidaten zu den Nennungen der Partei verwendet (McAllister, 2007, p. 573).

8 Annahme ist, dass der Einfluss dieser Variable linear ist, alternative Spezifikationen mit einer quadrierten Zeitvariablen deuten nicht darauf hin, dass der Effekt nicht-linear ist.

9 Siehe den Anhang für die Liste der als Skandal kodierten Leitungswechsel.

10 Baseline-Kategorie ist immer das Kraftfahrt-Bundesamt.

11 Eine Alternativerklärung dazu könnte es sein, dass die Medien bestimmte Behörden (und deren Leiter) oder bestimmte Politikfelder interessanter finden als andere. Aber gerade der Unterschied zwischen BKA, BND und Verfassungsschutz macht dies unwahrscheinlich. Alle drei arbeiten im Bereich Sicherheit, der für die Medien von großem Interesse ist und immer wieder Schlagzeilen produziert. Dennoch wird bei BND und Verfassungsschutz deutlich mehr über die Person des Leiters berichtet als beim BKA.

12 Im Fall Gerhard Schindler ist dies etwas verwunderlich, gilt er doch als der BND-Präsident, der oft mit der Presse kommunizierte und auf Transparenz setzte (siehe auch Müller-Neuhof, 2016).
13 2006 ging es um zu viel kassierende Telefon-Hotlines, Strom- und Gaspreise, die Eisenbahninfrastruktur und die Telekom; 2013 ging es um Themen wie Energieversorger, die Kunden den Strom abstellen, den Stromnetzausbau, die Erhöhung des Briefportos und die Versorgungssicherheit.
14 Die Berichte aus jener Zeit sind daher auch nicht einem Fall zuzuordnen, sondern bilden ein buntes Gemenge der Genehmigung oder Zerschlagung von Kartellen in den verschiedensten Wirtschaftsbereichen, wie Sanitärkeramik, Röhren, Bücher, Schleifmittel, Buschmesser, Tuche oder Kredite.
15 Eine der Aufgaben, die in der Operationalisierung als „intention signaling" gewertet wird, ist die Tätigkeit als Pressesprecherin (Veit & Scholz, 2015, S. 523).

Literatur

Alford, John, Hartley, Jean, Yates, Sophie & Hughes, Owen (2016). Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction. *The American Review of Public Administration*, 47, 752-763.

Bach, Tobias & Veit, Sylvia (2017). The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory, 28*, 254-269.

Bechner, Frank (2014). Die Affäre Otto John. Geheimdienst-Skandal 1954. *Der Tagesspiegel online* vom 14.07.2014. Verfügbar unter: https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/geheimdienst-skandal-1954-die-affaere-otto-john/10187814-all.html [04.04.2020].

Behnke, Nathalie (2016). Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die bundesdeutsche Ministerialbürokratie – Weitere Zentralisierung und funktionale Politisierung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26,* 179-194.

Bertelli, Anthony M. & Sinclair, J. Andrew (2015). Mass Administrative Reorganization, Media Attention, and the Paradox of Information. *Public Administration Review, 75*, 855-866.

Boon, Jan, Salomonsen, Heidi Houlberg & Verhoest, Koen (2019). The Effects of Organisational Features on Media Attention for Public Organisations. *Policy & Politics, 47*, 245-264.

Bünder, Helmut (2018). Das Kartellamt geht gegen Amazon vor. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 30.11.2018.

Bünder, Helmut & Steltzner, Holger (2010). „Der Wettbewerbsgedanke muss wieder in die Köpfe" – Im Gespräch: Andreas Mundt, Präsident des Bundeskartellamtes. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04.02.2010.

Carpenter, Daniel P. & Krause, George A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review, 72*, 26-32.

Deacon, David & Monk, Wendy (2001). Quangos and the 'Communications Dependent Society': Part of the Process or Exceptions to the Rule? *European Journal of Communication, 16*, 25-49.

Derlien, Hans-Ulrich (2003). Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. *Governance, 16*, 401-428.

Döhler, Marian (2007a). *Die politische Steuerung der Verwaltung.* Baden-Baden: Nomos.

Döhler, Marian (2007b). Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In Marian Döhler & Werner Jann (Hrsg.), *Agencies in Westeuropa* (S. 12-47). Wiesbaden: VS Verlag.

Döhler, Marian (2015). Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung im Wandel – über das Ende alter Gewissheiten. In Marian Döhler, Jochen Franzke & Kai Wegrich (Hrsg.). *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag* (S. 91-108). Baden-Baden: Nomos.

Ebinger, Falk & Jochheim, Linda (2009). Wessen loyale Diener? Wie die große Koalition die deutsche Ministerialbürokratie veränderte. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management,* 2009, 335-353.

Ebinger, Falk, Lux, Nicolas, Kintzinger, Christoph & Garske, Benjamin (2018). Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *dms - der moderne staat, 11*, 1-23.

Ebinger, Falk & Schmitt, Carina (2010). Alles eine Frage des Managements? *Politische Vierteljahresschrift, 51*, 69-93.

Feldmeyer, Karl (1991). Eigentümliche Aufregung um ein „Alltagsgeschäft" mit Israel. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 31.10.1991.

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

Fredriksson, Magnus, Schillemans, Thomas & Pallas, Josef (2015). Determinants of Organizational Mediatization: An Analysis of the Adaptation of Swedish Government Agencies to News Media. *Public Administration, 93*, 1049-1067.

Gilad, Sharon (2012). Attention and Reputation: Linking Regulators' Internal and External Worlds. In Martin Lodge & Kai Wegrich (Eds.), *Executive Politics in Times of Crisis* (pp. 157-175). London: Palgrave Macmillan.

Gilad, Sharon, Maor, Moshe & Bloom, Pazit Ben-Nun (2013). Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication. *Journal of Public Administration Research and Theory, 25*, 451-478.

Grube, Dennis (2013). Public voices from anonymous corridors: The public face of the public service in a Westminster system. *Canadian Public Administration, 56*, 3-25.

Grube, Dennis (2015a). Responsibility to be enthusiastic? Public servants and the public face of "Promiscuous Partisanship". *Governance, 28*, 305-320.

Grube, Dennis C. (2015b). Rules, Prudence and Public Value: Public Servants and Social Media in Comparative Perspective. *Government and Opposition, 52*, 75-99.

Grube, Dennis C. (2019). *Megaphone bureaucracy : speaking truth to power in the age of the new normal.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Hoffmann, Jochen & Raupp, Juliana (2006). Politische Personalisierung. *Publizistik, 51,* 456-478.

Johst, David (2013). Der Edward Snowden der Sechziger. Whistleblower Werner Pätsch. *Zeit online* vom 07.11.2013. Verfügbar unter: https://www.zeit.de/2013/46/abhoer-affaere-werner-paetsch-1963 [04.04.2020].

Koop, Christel (2011). Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy, 31*, 209-234.

Maggetti, Martino (2011). The media accountability of independent regulatory agencies. *European Political Science Review*, *4*, 385-408.

Maor, Moshe, Gilad, Sharon & Bloom, Pazit Ben-Nun (2012). Organizational Reputation, Regulatory Talk, and Strategic Silence. *Journal of Public Administration Research and Theory, 23*, 581-608.

McAllister, Ian (2007). The Personalization of Politics. In J. Dalton Russell & Klingemann Hans-Dieter (Eds.). *The Oxford Handbook of Political Behaviour* (pp. 571-588). Oxford: Oxford University Press.

Müller-Neuhof, Jost (2016). Wie der scheidende BND-Chef Nachrichten machte. Der Tagesspiegel online vom 29.04.2016. Verfügbar unter: https://www.tagesspiegel.de/politik/geheimdienste-wieder-scheidende-bnd-chef-nachrichten-machte/13517872.html [04.04.2020].

Niehsen, Claudia (2017). Alles Wichtige zur NSA-Affäre. Abhörskandal. *Spiegel online* vom 16.02.2017. Verfügbar unter: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nsa-affaere-worum-geht-es-a-1134779.html [04.04.2020].

o. N. (1954a). Dr. John entführt oder geflohen? *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23.07.1954.

o. N. (1954b). Erregte Bundestagsdebatte über den Fall John. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17.9. 1954.

o. N. (1954c). John spricht im Rundfunk der Sowjetzone. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.07. 1954.

o. N. (1963). Der Innenausschuß mit Höcherls Gericht nicht zufrieden. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.09.1963.
o. N. (1974a). 100 000 Mark Schmerzensgeld für Nollau? *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.05. 1974.
o. N. (1974b). Ins Gerede gekommen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.05.1974.
o. N. (1991a). Deutsche Lieferungen an Israel aus Beständen der Nationalen Volksarme. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 3.12.1991.
o. N. (1991b). Lieferung von NVA-Panzern an Israel geplant. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 29.10.1991.
o. N. (2006a). BND-Ausschuß erweitert Auftrag. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.10.2006.
o. N. (2006b). BND, Masri, Guantánamo – Einigung über Untersuchungsausschuß. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.03.2006.
Pappi, Franz Urban & Shikano, Susumu (2001). Personalisierung der Politik in Mehrparteiensystemen am Beispiel deutscher Bundestagswahlen seit 1980. *Politische Vierteljahresschrift, 42*, 355-387.
Pehle, Heinrich (1998). *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik,* Wiesbaden: Springer.
Scherer, Helmut (1998). Personalisierung. In Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli & Ulrich Saxer (Hrsg.). *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil.* (S. 698-699). Opladen: Leske+Budrich.
Schulze Heuling, Dagmar (2017). Die Soziale Marktwirtschaft – ein Bonner Produkt? In Tilman Mayer & Dagmar Schulze Heuling (Hrsg.). *Über Bonn hinaus: Die ehemalige Bundeshauptstadt und ihre Rolle in der deutschen Geschichte* (S. 137-150). Baden-Baden: Nomos.
Schwanke, Katja & Ebinger, Falk (2006). Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 – Wandel trotz Kontinuität. *Politische Vierteljahresschrift,* Sonderheft 37: Politik und Verwaltung, 228-249.
Sturbeck, Werner (2002). Heikle Post von Eon. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.02.2002.
't Hart, Paul & Wille, Anchrit (2006). Ministers and Top Officials in the Dutch Core Executive: Living Together, Growing Apart? *Public Administration, 84,* 121-146.
Thorbjornsrud, Kjersti, Figenschou, Tine Ustad & Ihlen, Øyvind (2014). Mediatization in public bureaucracies: A typology. *Communications, 39*, 3-22.
Veit, Sylvia, Fromm, Nadin & Ebinger, Falk (2018). „NEIN" zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeamt*innen in Deutschland. *dms - der moderne staat,* 2018, 413-436.
Veit, Sylvia & Scholz, Simon (2015). Linking administrative career patterns and politicization: signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences, 82*, 516-535.

Anschrift des Autors:

Prof. Dr. Simon Fink, Professor für das politische System der BRD, Institut für Politikwissenschaft, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, E-Mail: simon.fink@sowi.uni-goettingen.de,
Website: http://simonfink.wordpress.com.

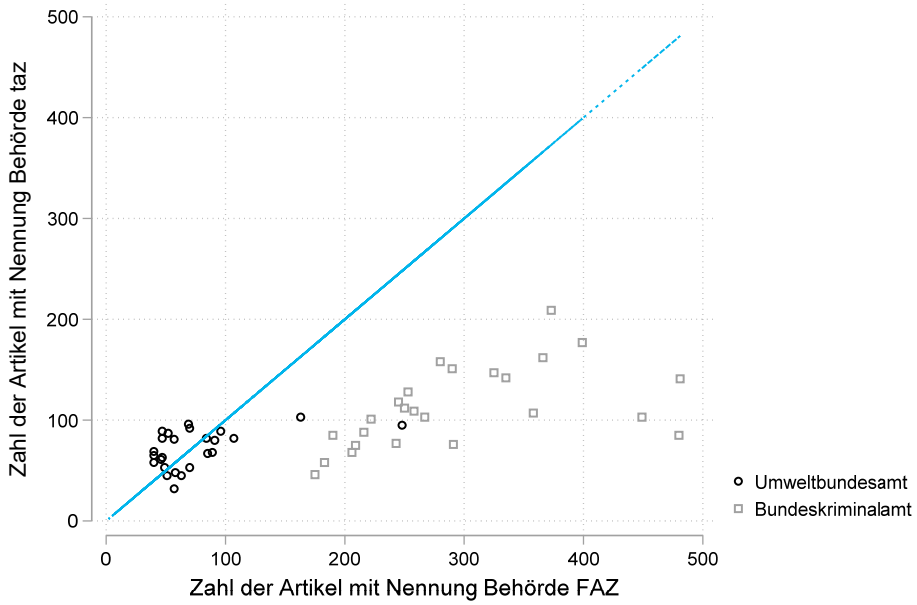
Appendix

Um zu ermessen, ob die Ergebnisse von der Auswahl der Zeitung abhängen, haben wir für zwei Behörden – das Bundeskriminalamt und das Umweltbundesamt – die Analysen mit der Zeitung „taz – die tageszeitung“ repliziert. Wegen des beschränkten Zugangs zum Online-Archiv war das leider nur für die Jahre 1994 bis 2018 möglich.

Vermutung: Wenn die Berichterstattung über BehördenleiterInnen systematisch divergiert, dann bei diesen beiden Zeitungen und diesen beiden Behörden (die taz berichtet mehr über Umweltthemen und daher vielleicht auch über relevante Personen, die FAZ mehr über innere Sicherheit und daher vielleicht auch über relevante Personen).

Erstes Ergebnis: Die FAZ berichtet in der Summe mehr über das Bundeskriminalamt als die taz (45° Linie: fiktive gleiche Zahl der Artikel pro Jahr)

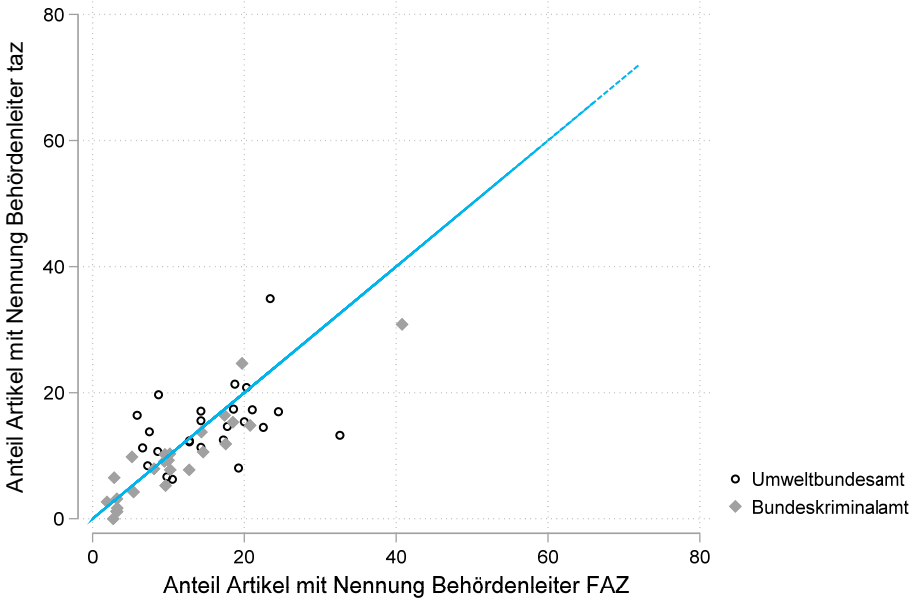
Abbildung 11: Zusammenhang zwischen Nennung Behörden in der taz und der FAZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Zweites Ergebnis: Die Personalisierung der Berichte (Anteil der Artikel mit Nennung Behördenleiter) korreliert aber stark zwischen FAZ und taz (r = .74)

Abbildung 12: Korrelation zwischen der Personalisierung der Berichte über Behörden in der taz und der FAZ



Quelle: Eigene Darstellung.

Daher sind wir uns relativ sicher, dass die abhängige Variable des Interesses (Anteil der Artikel mit Nennung der Behördenleiter) nicht stark von der Auswahl der Zeitung beeinflusst ist.

Als „Skandal“ gewertete Leitungswechsel:
Verfassungsschutz 1954, 1872, 1975, 1983, 1995, 2012, 2018
BND 1985
BKA 1971, 1996, 2005

Abhandlung

Michael W. Bauer, Stefan Becker

Populistische Verwaltungspolitik. Eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf populistische Strategien der Staatstransformation

Zusammenfassung
Mit Blick auf die Bürokratie als zentrales Instrument staatlicher Herrschaftsausübung entwickelt dieser Beitrag einen Analyserahmen, der populistische Verwaltungspolitik als Transformation der öffentlichen Verwaltung erfassbar macht. Die analytische Leistungsfähigkeit dieses Ansatzes sowie dessen empirische Relevanz werden an vier Beispielen populistischer Verwaltungspolitik illustriert: Viktor Orbán in Ungarn, Alberto Fujimori in Peru, Christoph Blocher in der Schweiz und Donald Trump in den USA. Der Beitrag verdeutlicht, welche Gefahren für liberaldemokratische Systeme von populistischen Regierungen ausgehen. Denn der Grad der Verwirklichung populistischer Verwaltungspolitik bestimmt letztendlich die Durchsetzungschancen einer auf radikale Veränderung abzielenden politischen Ideologie.

Schlagworte: Populismus, Bürokratie, öffentliche Verwaltung, demokratische Regression

Abstract
Populist Public Administration Policy. How Populists in Government Transform State Bureaucracies
Against the background of bureaucracies being central instruments of state power, this article develops a framework to capture populist policies to transform public administration. The analytical value and empirical relevance of this framework is illustrated by four examples of populist public administration policies: Viktor Orbán (Hungary), Alberto Fujimori (Peru), Christoph Blocher (Switzerland) and Donald Trump (United States). The article further underlines the threat populist governments pose to liberal-democratic systems, for the realization of populist public administration policies raises the chances of a radical ideology being implemented.

Keywords: populism, bureaucracy, public administration, democratic regression

1 Einleitung

Die größten Risiken für liberale Demokratien bestehen derzeit weniger in fremdstaatlicher Unterminierung, Bevölkerungsaufständen oder militärischen Staatsstreichen, sondern im Abbau demokratischer Errungenschaften durch gewählte, aber autoritäre Regierungen. Eine solche Regression, die als demokratische Rückwärtsbewegung, *democratic backsliding* (Bermeo, 2016), aufgefasst werden kann, ist mit der Wahl von Politikerinnen und Politikern verbunden, die sich kategorisch von etablierten Eliten distanzieren, simple Lösungen für komplexe Probleme propagieren und vorgeben, als einzige für „das Volk“ sprechen zu können.

Dieser jüngsten Welle des Populismus wurde bereits viel Aufmerksamkeit gewidmet. Der Mangel der gegenwärtigen Debatte – darin ist Philip Manow (2018, S. 9) zuzustimmen – besteht allerdings darin, dass Populismus zu oft lediglich als ein besonders antagonistischer Politikmodus verstanden wird, der auf Ressentiments, moralischem Alleinvertretungsanspruch und inszenierter Konfrontation als Machteroberungsstrategien fußt. Diese Kritik impliziert, dass es an der Zeit ist, genauer hinzuschauen, wie Populistinnen und Populisten nach der Übernahme von Regierungsverantwortung tatsächlich handeln. Hier setzt dieser Beitrag an. Der Fokus soll dabei auf der staatlichen Bürokratie als dem zentralen Regierungsinstrument liegen. Denn nach wie vor gilt das Diktum von Max Weber (1921, S. 126), wonach Herrschaft im Alltag primär Verwaltung ist. Demnach bedarf es einer verwaltungswissenschaftlichen Perspektive auf populistische Regierungspraktiken, die deren administrative Instrumentengestaltung und Reformstrategien in den Mittelpunkt rückt.

Dass eine verwaltungswissenschaftliche Perspektive für die vergleichende Populismusanalyse fruchtbar gemacht werden kann, legt schon die Logik populistischer Machteroberung nahe. Wenn nämlich Rekurse auf das „ehrenhafte Volk“ und eine „verräterische Elite“ nicht bloße Wahlkampfrhetorik sind, werden populistische Regierungen nicht nur versuchen, bestimmte materielle Politiken zu verwirklichen, sondern sie werden insbesondere auch die Aufbau- und Ablauforganisation des Staates reformieren wollen (Müller, 2016, p. 56). Beide Vorhaben betreffen die öffentliche Verwaltung. Im ersten Fall werden populistische Regierungen Wege finden müssen, ihre Entscheidungen umzusetzen. Dies kann unter Nutzung oder Umgehung der etablierten Bürokratie geschehen; jedenfalls bedarf es einer Bestimmung des Verhältnisses zwischen (neuer) populistischer Regierung und (alter) öffentlicher Verwaltung. Im zweiten Fall wird die öffentliche Verwaltung dann selbst zum Gegenstand populistischer Neuordnungen. Um die eigene Macht langfristig abzusichern, ist der Auf- und Ausbau eines „verlässlichen“ Staatsapparates geboten. Diese zweite Dimension ist Gegenstand dieses Beitrags.

Der Begriff Verwaltungspolitik rekurriert dabei absichtsvoll auf die Arbeiten von Carl Böhret und Werner Jann (Jann, 2001; Böhret & Siedentopf, 1983) und meint „den Versuch durch intentionale Modifikationen der Strukturen des öffentlichen Sektors (Personal, Organisation, Verfahren) Verwaltungshandeln und damit im Endergebnis andere Politikinhalte und deren Wirkungen und Ergebnisse zu verändern“ (Bogumil & Jann, 2015, S. 252). Es handelt sich bei populistischer Verwaltungspolitik also um eine indirekte Form der politischen Steuerung, die als Institutionenpolitik bezeichnet werden kann. Sie ist konkreten Verwaltungsreformen über- und vorgelagert und leitet diese paradigmatisch an. In diesem Sinne ist populistische Verwaltungspolitik politisch hochbrisant, insbesondere mit Blick auf illiberale Bewegungen, die, wie Recep Tayyip Erdoğan es einmal formuliert hat, die Demokratie nutzen wollen wie eine Straßenbahn – und aussteigen, wenn das Ziel der Machtübernahme erreicht ist (Focus Online, 2016). Aber zunächst brauchen auch „Anti-Establishment“-Bewegungen das bürokratische Knowhow für die Konsolidierung ihrer „Herrschaft im Alltag“. Ihre Verwaltungspolitik determiniert die Durchsetzungschancen einer auf radikale Veränderung abzielenden politischen Ideologie. In anderen Worten: Keine Systemtransformation ohne bürokratische Fundierung. Der Verwaltungspolitik – auch als ein Frühindikator für die Anfänge illiberaler Transformationen – sollte daher mit dem Blick auf populistische Regierungen besondere Aufmerksamkeit zuteilwerden.

Da die Debatte über populistische Verwaltungspolitik noch am Anfang steht, sind zunächst die verwendeten Schlüsselbegriffe ins Verhältnis zu setzen. Der folgende Abschnitt zeigt, dass die öffentliche Verwaltung in liberaldemokratischen Systemen selbst zum integralen Bestandteil der demokratischen Ordnung geworden ist. Deshalb muss sie in ihrer pluralistischen Ausprägung ein Dorn im Auge der Populisten sein, die eine ungefilterte Umsetzung des „Volkswillens" propagieren. Auf welche Strategien populistischer Verwaltungstransformation dabei zurückgegriffen wird, zeigt der dritte Abschnitt. Dort werden zunächst empirische Muster bürokratischer Transformation aus dem Abgleiten junger europäischer Demokratien in den Faschismus zu Beginn des 20. Jahrhunderts als Vergleichsmaßstab kompiliert. Ferner werden ideologische Unterschiede in den populistischen Staatsphilosophien und institutionelle Unterschiede in den Verwaltungssystemen – notwendigerweise stark vereinfacht – miteinander in Beziehung gesetzt. Dieses Vorgehen erlaubt, unterschiedliche Ausprägungen populistischer Verwaltungspolitik in bestimmten Konfigurationen als fundierte Erwartungen sichtbar zu machen. Der vierte Abschnitt zeigt schließlich, dass sich die abgeleiteten Strategie- und Zielerwartungen real beobachten lassen. Skizzen der Verwaltungspolitik von Viktor Orbán in Ungarn, Alberto Fujimori in Peru, Christoph Blocher in der Schweiz und Donald Trump in den USA plausibilisieren damit nicht nur den vorgeschlagenen analytischen Rahmen, sondern zeigen auch, dass die hier entwickelte Konzeption populistischer Verwaltungspolitik als Teil demokratischer Regressionsprozesse hochaktuell ist. Sie entfaltet ihr demokratiegefährdendes Potenzial gerade durch ihre dauerhafte Wirkung auf die operative Machtinfrastruktur des eroberten Regierungsapparates. Die Brisanz populistischer Verwaltungspolitik in ihren demokratiegefährdenden Ausprägungen sichtbar zu machen, ist das zentrale Anliegen der folgenden Ausführungen.

2 Kontext: Demokratie, Populismus und öffentliche Verwaltung

Die These, dass sich die Demokratie auf dem Rückzug befinde, ist gegenwärtig in aller Munde (etwa Geiselberger, 2017). Ein Schwerpunkt der Debatte wird unter dem Begriff der demokratischen Regression oder des *democratic backsliding* geführt. Gemeint ist damit der sukzessive Abbau liberaldemokratischer Errungenschaften, wie etwa die horizontale Gewaltenteilung, die Freiheit der Medien und das Recht auf Opposition, bei gleichzeitiger Ausweitung exekutiver Machtmittel (Bermeo, 2016; Coppedge, 2017). Der Begriff *democratic backsliding* ist allerdings umstritten. Unter anderem wird seine Ungenauigkeit, seine implizierte Tendenz zum Automatismus, die kontingente Setzung eines Anfangspunktes in konsolidierten demokratischen Systemen sowie die mangelhafte Operationalisierung kritisiert (Mechkova, Lührmann & Lindberg, 2017). Gleichwohl lassen sich gegenwärtig Anzeichen einer „dritten Welle der Autokratisierung" ausmachen, die die Relevanz der Erfassung inkrementellen Abbaus demokratischer Standards weiter erhöht (Lührmann & Lindberg, 2019). Ein absoluter Niedergang der liberalen Demokratie lässt sich zwar nicht belegen. Doch relativ betrachtet geraten demokratische Systeme vielerorts unter Druck; und angesichts anhaltender Wahlerfolge autoritärer beziehungsweise populistischer Politikerinnen und Politiker weltweit ist eine Verstetigung dieses Trends wahrscheinlich. *Democratic backsli-*

ding ist also ein reelles Phänomen, und gerade weil dessen Konzeptualisierung, Operationalisierung und Messung noch verfeinert werden müssen, erscheint in diesem Kontext eine Bezugnahme auf die öffentliche Verwaltung der Länder, die demokratisch zurückfallen, vielversprechend. Denn möglicherweise erschließt der Fokus auf die Verwaltung bislang unbeachtet gebliebene Dimensionen, in denen *backsliding* empirisch erfassbar gemacht werden könnte.

Damit soll nicht suggeriert werden, dass Populismus immer Regression bedeutet. Die Politikwissenschaft hat diesbezüglich nuancierte Erkenntnisse zum Verhältnis von Demokratie und Populismus geliefert (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017, Kapitel 5; Hawkins, Read & Teun, 2017; Kriesi, 2014; Manow, 2018). In stärker geschlossenen Systemen können populistische Bewegungen durchaus demokratiefördernd wirken, indem sie die Beteiligungschance diskriminierter Gruppen erhöhen. Bei aller Ambivalenz stellt Populismus aber in seiner Konsequenz eine Gefahr für die liberale Demokratie dar. Zwar ist der Populismus eine „dünne Ideologie", die mit unterschiedlichen Topoi – Nation, Rasse, Klasse etc. – aufgeladen werden kann; doch es wohnt ihm stets eine drastische Dualität von Volk und Elite inne, die mit der auf Kompromiss ausgerichteten, pluralistischen Konzeption existierender liberaler Demokratien unvereinbar ist (Müller, 2016; Norris, 2017; Norris & Inglehart, 2019).

So argumentierte schon Robert Dahl (1978, S. 191), dass ein erhebliches Ausmaß an Pluralismus eine notwendige Bedingung, eine unverzichtbare Eigenschaft und eine Konsequenz demokratischer Regime sei. Ähnlich äußerte sich zuvor bereits Ernst Fraenkel (1973), dessen neopluralistische Demokratietheorie die Möglichkeit eines vorher bestimmbaren Gemeinwohls ausschloss. Dieses müsse stattdessen das Ergebnis eines Interessenausgleichs sein. Hierfür bedürfe es eines „nicht-kontroversen" Sektors, der den Konfliktaustrag reguliere. Damit meinte Fraenkel, dass „die Spielregeln des politischen Wettbewerbs mit Fairneß gehandhabt werden, […] die Rechtsnormen, die den politischen Willensbildungsprozeß regeln, unverbrüchlich eingehalten werden, […] und die Grundprinzipien gesitteten menschlichen Zusammenlebens uneingeschränkt respektiert werden" (Fraenkel, 1973, S. 275). Dieser „nicht-kontroverse" Sektor bildet damit einen Grundpfeiler der heutigen liberalen Demokratie. Demokratietheoretisch problematisch ist der Populismus somit nicht wegen einzelner politischer Forderungen, wie drastisch diese auch sein mögen, sondern weil er mit Verweis auf ein vermeintlich homogenes Volk diesen zu schützenden Kern ablehnt.

Damit ist der Grundkonflikt zwischen Populismus und Demokratie benannt. Die Gefahren, die der liberalen Demokratie aus populistischer Machteroberung erwachsen, erstrecken sich dabei auch auf die Verwaltung und insbesondere auf den populistischen Steuerungsanspruch gegenüber dem bürokratischen Apparat. Dieser Fokus mag auf den ersten Blick überraschen und die dahinterstehende Verwaltungskonzeption bedarf einer Erläuterung.

Nach Woodrow Wilson, einem Gründungsvater der Verwaltungswissenschaft, soll staatliche Verwaltung primär Expertise und Effizienz sicherstellen – unter dem Primat der gewählten Politik. Die Suche nach Gesetzmäßigkeiten optimaler Verwaltungsdesigns und der delegationstheoretischen Sicherstellung der politischen Kontrolle über die Verwaltung stehen damit im Mittelpunkt. Einer solchen „mechanistisch-instrumentellen" Sicht auf die Verwaltung, kann eine „organisch-institutionelle" gegenübergestellt werden. Aus dieser Perspektive bildet die öffentliche Verwaltung selbst einen Kern moderner Regierung. Denker wie Dwight Waldo (1952, p. 87) forderten dementspre-

chend eine Theorie der Demokratie, die eben auch eine demokratische Konzeption der Verwaltung umfasst. Vielleicht weil Max Weber (1921, S. 546) eine „unmittelbar demokratische Verwaltung, überall, wo sie besteht", für „labil" hielt, dominierte in der deutschen Debatte allerdings lange die instrumentell-mechanistische Konzeption der Verwaltung. Noch heute werden die angeblichen Gegensätze zwischen den Wertzuschreibungen für „Demokratie" und „Verwaltung" eher pointiert zugespitzt als theoretisch reflektiert.

Dabei eröffnet das Verhältnis Demokratietheorie und Verwaltung ein weites Feld.[1] Die öffentliche Verwaltung in einer Demokratie eben nicht mehr als reines Instrument zu begreifen, sondern selbst als Institution einer demokratischen Regierung, erscheint aber mehr als nur eine legitime Wahl eines normativen Standpunktes. Auch empirisch spricht vieles für diese Sichtweise. Moderne öffentliche Verwaltungen sind hochkomplexe Organisationen, eingebettet in ein vielfältiges politisch-institutionelles Umfeld. Sie beteiligen sich am gesellschaftlichen Interessenausgleich (Lehmbruch, 1991), der inhaltlichen Vorbereitung von Gesetzen (Rosenbloom, 2002) sowie deren Umsetzung in Verwaltungsnetzwerken (Benz, 1994), Ko-Produktionsverhältnissen mit privaten Akteurinnen und Akteuren (Bovaird, 2007) oder komplett eigenständig (Lipsky, 2010). Gleichzeitig ist auch die gesellschaftliche Öffnung der Verwaltung als Organisation vorangeschritten. Repräsentativere Personalpolitik, mehr Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, verschärfte Transparenzgesetzgebung sowie die Ausweitung parlamentarischer Kontrolle haben die öffentliche Verwaltung immer stärker demokratisiert. Der Kern einer Demokratie mag woanders verortet werden – in freien Wahlen, einem funktionierenden Rechtssystem und offenem Diskurs – aber auch die öffentliche Verwaltung ist mittlerweile zweifelsohne ein wichtiger Teil liberal-demokratischer Ordnungen.

Damit wird auch das potenzielle Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Verwaltung und populistischer Regierung deutlich. Wenn eine populistische Regierung der propagierten Stimme des „Volks" zu ungefilterter Geltung verhelfen möchte, können ihre Bemühungen nicht in der politischen Arena enden. Sie muss vielmehr auch die demokratisch-pluralistische Verwaltung in den Blick nehmen. Im „Erfolgsfall" führt das zu einer weiteren Verschärfung demokratischer Regression. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie populistische Verwaltungspolitik konkret aussehen könnte.

3 Populistische Verwaltungspolitik

Der Begriff Verwaltungspolitik, wie oben ausgeführt, umschreibt eine Institutionenpolitik, die eine bestimmte Transformation des bürokratischen Staatsapparates zum Ziel hat. Es handelt sich also um eine indirekte Form der Steuerung, die konkrete Verwaltungsreformen paradigmatisch anleitet (Christensen & Lægreid, 2003; Böhret & Siedentopf, 1983; Jann, 2001). Gemäß ihrer eigenen Ideologie, wie im vorigen Abschnitt dargelegt, muss eine populistische Verwaltungspolitik anstreben, die demokratisch-pluralistische Verwaltung zu einem effektiven Instrument monistischer Führung umzugestalten.

Das unterscheidet sie von der Verwaltungspolitik nicht-populistischer Parteien, die zwar ebenfalls eigene ideologische Schwerpunkte setzen, dabei aber stets den „nicht-

kontroversen“ Sektor, um mit Fraenkel zu sprechen, verschonen. Wenn beispielsweise eine Regierung nach ihrer Amtsübernahme einen Großteil der politischen Beamten austauscht, um größeren Einfluss auf die Verwaltung zu erhalten, ist das ein allgemein akzeptierter, weil nach der nächsten Regierungsbildung reversibler, Schritt. Wenn sie diese Möglichkeit für folgende Regierungen allerdings gleichzeitig zunichtemachen will, greift sie in den „nicht-kontroversen“ Sektor ein. Populistische Verwaltungspolitik muss demnach keineswegs illegal sein; sie kann im Ausreizen legaler Möglichkeiten liegen. Auch das kann letztendlich zu demokratischer Regression führen. In ihrer Abhandlung, wie Demokratien sterben, argumentieren Steven Levitsky und Daniel Ziblatt (2018, p. 106), dass die Stabilität demokratischer Regime auch darin liegt, dass gewählte Regierungen ihre Rechte aus Zurückhaltung und Respekt gegenüber anderen Akteurinnen und Akteuren nicht vollumfänglich ausschöpfen.

Einfache Zuschreibungen verbieten sich allerdings. Denn auch Regierungen, die sich ansonsten zu Pluralismus bekennen, sind kaum davor gefeit, in der Verwaltungspolitik zuweilen populistische Töne anzuschlagen. Inwiefern sie diese aber auch umsetzen, bleibt stets zu prüfen. Die Verwaltungsreformen unter Margaret Thatcher und Ronald Reagan sind in dieser Hinsicht instruktiv. Diese Reformen wurden mit einer klaren Stoßrichtung des Staatsrückbaus im Rahmen eines simplifizierenden Diskurses ins Werk gesetzt – die Nähe zu rechtspopulistischen Positionen von heute ist also durchaus gegeben. Der Primat einer demokratisch-repräsentativen Steuerung der Verwaltung blieb von diesen Auseinandersetzungen aber unberührt – und das Fraenkel’sche Tabu des „nicht-kontroversen“ Sektors respektiert (Savoie, 1994). Diese wohlverstandene Selbstbeschränkung ist bei der populistischen Verwaltungspolitik verschwunden.[2] Im Gegenteil zielt sie auf den pluralistischen Kern der liberalen Demokratie im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Das ist die logische Konsequenz populistischer Ideologie; doch wie können wir diese empirisch greifbar machen?

3.1 Transformationsstrategien populistischer Verwaltungspolitik

Da es bislang keine Theorie populistischer Verwaltungspolitik gibt, erscheint es ratsam, bei der Entwicklung eines Untersuchungsrahmens induktiv vorzugehen. Die jüngere Geschichte bietet einige Beispiele, wie autoritäre Bewegungen, einmal an die Macht gelangt, ihre Staats- und Verwaltungsapparate umbauen. Insbesondere ein Blick auf das Abrutschen junger europäischer Demokratien in den Faschismus zu Beginn des 20. Jahrhunderts drängt sich hier auf. Die Populistinnen und Populisten dieser Tage unterscheiden sich zwar in vielerlei Hinsicht vom Faschismus des letzten Jahrhunderts, und die heutigen Demokratien wirken überdies gefestigter. Weil aber beide Bewegungen einen inhaltlichen Kern haben, der den politischen Pluralismus ablehnt, bietet ein Rückblick auf die Anfänge des Faschismus auch Anhaltspunkte für populistische Verwaltungspolitik. Mit Blick auf die staatliche Bürokratie lassen sich in den Fällen Deutschlands, Österreichs, Portugals und Italiens gewisse Muster finden. Diese zielen auf eine Entpluralisierung der öffentlichen Verwaltung in klassischen Analysekategorien der Verwaltungsforschung, nämlich Strukturen, Ressourcen, Personal, Normen und externe Kontrolle (Chandler, 2000; Heady, 2001).

So zeigt sich erstens, dass die autoritären Regierungen die administrativen Strukturen ihres Landes weitgehend zentralisierten. Eine verbreitete Maßnahme war die Be-

schneidung bürokratischer Autonomie in horizontalen und vertikalen Beziehungen (Branco, 2016, S. 88; Madureira, 2007, pp. 89, 95; Schmitter, 1975, p. 25; Bach & Breuer, 2010, S. 314). Weil selbst diese Regierungen ihre Verwaltungsapparate jedoch nicht sofort von Grund auf erneuern konnten, mussten sie Umwege nehmen. So konnten sie widerspenstige Verwaltungen beispielsweise durch die Schaffung neuer Einheiten direkt oder durch interne Umstrukturierungen indirekt schwächen. Somit konnte die Rolle jener Verwaltungseinheiten gestärkt werden, die der neuen Führung ideologisch nahestanden (Reichardt & Seibel, 2011, S. 19; Madureira, 2007, p. 95; Strobel & Veit, 2020). Zweitens verteilten die autoritären Führungen verwaltungsinterne Ressourcen neu. Ohne formale Kompetenzverteilungen zu berühren, brachte die Umverteilung von Personal und Geldern eine faktische Machtverschiebung zugunsten loyaler Einheiten in der Verwaltung. Während Strukturveränderungen bisweilen hohen Zustimmungsbedürfnissen unterlagen, konnte diese Steuerung durch Ressourcen größtenteils durch die politische Führung allein realisiert werden.

Drittens strebten die neuen Regierungen eine Beeinflussung des Verwaltungspersonals an. Diese bestand vornehmlich im Austausch weiter Teile der Beamtenschaft, die sich zu regelrechten Säuberungen steigern konnten (Bracher, Schulz & Sauer, 1962, S. 241; Caplan, 1989, p. 145; Bach, 1990, S. 144; Cole, 1938; Tálos & Manoschek, 2005; Costa Pinto, 2004, p. 107; Madureira, 2007). Daran schloss sich in der Regel die Einsetzung loyaler Gefolgschaft in die Schlüsselpositionen der Verwaltung an, um ihre wachsende Exekutivmacht auch administrativ zu untermauern (Caplan, 1989, pp. 131 ff.; Costa Pinto, 2004, p. 107). Diese Bemühungen gingen insofern über die gängige Personalpolitik nach Regierungswechseln hinaus, als gleichzeitig auch Rekrutierungs- und Beförderungsverfahren geändert wurden, um die Loyalität des Personalkörpers langfristig zu sichern.

Die autoritären Regierungen nahmen viertens die herrschenden bürokratischen Normen ins Visier. Sie versuchten eine Verwaltungskultur zu etablieren, in der Kritik und Widerspruch als Ungehorsam galten (Bracher, Schulz & Sauer, 1962, S. 214; Caplan, 1989, pp. 154-165; Reichardt & Seibel, 2011, S. 19; Madureira, 2007, p. 80). Die Beamten wurden außerdem zur unbedingten Loyalität gegenüber den neuen Führungen verpflichtet, nicht gegenüber den staatlichen Institutionen, und auch nicht gegenüber einer wie auch immer gearteten bürokratischen Neutralität (Reichardt & Seibel, 2011, S. 9; Bach & Breuer, 2010, S. 331). Fünftens manifestierte sich die entpluralisierende Verwaltungspolitik dieser autoritären Regime in der größtmöglichen Umgehung legislativer und damit machtteilender Prozesse. Ähnlich der Steuerung durch Ressourcen versuchten sie an potenziell widerspenstigen politischen Institutionen vorbei zu regieren, vornehmlich durch den Erlass exekutiver Dekrete (Bracher, Schulz & Sauer, 1962, S. 91; Bach & Breuer, 2010, S. 319; Tálos & Manoschek, 2005, S. 139). Dadurch verringerten sich Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten, was gleichzeitig eine erwünschte Abschottung der Verwaltung nach außen nach sich zog.

Diese fünf identifizierten Strategien mögen auf den ersten Blick harmlos klingen. Die Zentralisierung administrativer Strukturen, die Steuerung der Verwaltung durch Ressourcen, die Politisierung des Personals, das Aufweichen bürokratischer Normen und die Immunisierung der Verwaltung gegenüber äußeren Einflüssen finden sich in vielen, wenn auch ideologisch verschiedenartigen, Handbüchern und Programmen zur Verwaltungsreform. Der Unterscheid liegt damit weniger in der Stoßrichtung, denn in der Tiefe und Breite der angestrebten Transformation. Es ging diesen autoritären Re-

gierungen nicht um eine relative Stärkung zentraler Führungskapazitäten, sondern um die Ausschaltung jedweder verwaltungsinterner Opposition. Sie wollten ihre politischen Agenden nicht nur mit administrativen Ressourcen untermauern, sondern alle entgegenstehenden Programme faktisch trockenlegen. Der Personalkörper sollte nicht durch formale Politisierung zur Mitarbeit bewegt werden, sondern auf blinde Gefolgschaft getrimmt werden. Es ging diesen Regierungen nicht um eine Aufweichung von Neutralitätsnormen, wie es beispielsweise auch repräsentative Personalpolitik anstrebt, sondern um deren Abschaffung. Und schließlich sollte die Umgehung legislativer Prozesse und anderer Institutionen keine kurzfristige Ausnahme, sondern die Regel autoritären Regierens werden.

Monistisch-autoritäre und demokratisch-pluralistische Verwaltungspolitik sollten damit konzeptionell keine Dichotomie darstellen, sondern Pole eines Kontinuums. Gleichzeitig muss stets der politische und institutionelle Kontext berücksichtigt werden, denn jede Verwaltung ist in ein politisches System eingebettet, das mehr oder weniger demokratisch sein kann (Merkel, 2004). So sind beispielsweise Zentralisierungsbestrebungen innerhalb einer Verwaltung in einem System robuster horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung anders zu bewerten als in Fällen, in denen bereits eine starke Machtkonzentration vorliegt. Somit kann die Feststellung populistischer Verwaltungspolitik nur Ergebnis empirischer Kleinarbeit sein. Hier gilt es, dafür eine konzeptionelle Grundlage zu liefern. Die fünf Transformationsstrategien bilden den Kern eines entsprechenden analytischen Rahmens. Die Nutzung dieser Strategien dürfte jedoch ferner vom Ziel der Regierung abhängen.

3.2 Ziele populistischer Verwaltungspolitik

Der Populismus wird – wie oben geschildert – als eine dünne Ideologie angesehen, die ein homogenes Volk gegen eine abgehobene und korrupte Elite in Stellung bringt. Auf Basis dieser Logik existieren denn auch ganz unterschiedliche Populismen. Diese variieren einerseits in ihrer Form (Person, Partei oder Bewegung), ihrer Reichweite (lokal, regional, national, transnational) und ihren Aktionsmodi (innerhalb oder außerhalb bestehender Strukturen). Darüber hinaus bestehen aber auch erhebliche Differenzen in den populistischen Ideologien selbst. Gegen was oder wen das Volk in Stellung gebracht wird, ist bisweilen eine sehr individuelle Mischung von ethnischen, kulturellen, ökonomischen und sozialen Belangen (Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017; Müller, 2016). Die häufige Kombination aus immigrationsfeindlichen und ökonomisch chauvinistischen Einstellungen ist zwar in Westeuropa weit verbreitet, aber keineswegs die einzige Variante.

Uneinigkeit besteht über die populistische Politik mit Blick auf das, was den Kern dieses Beitrags betrifft: Den Staat und die öffentliche Verwaltung. So gibt es Populismen, die den Staat als grundsätzlich positiv ansehen, während andere ihn bekämpfen. Letzteren geht es nicht nur um die Vertreibung alter Eliten, sondern den Abbau staatlicher Strukturen insgesamt; erstere streben hingegen lediglich Reformen des Status Quo an. Auch hier stellen die positiven wie negativen Staatsbilder die Pole eines Kontinuums dar; in der Empirie werden sich die meisten Fälle dazwischen wiederfinden. Nun agieren populistische Regierungen jedoch nicht in einem luftleeren Raum, sondern treffen bei ihrer Amtsübernahme auf eine etablierte administrative Ordnung, an deren Be-

schaffenheit sie auch ihre Verwaltungspolitik auszurichten haben. Diese Ordnungen können robust oder fragil sein, wiederum mit Schattierungen dazwischen.

In Kombination ergeben sich aus Staatsbildern und Beschaffenheit der administrativen Ordnung vier mittelfristige Ziele populistischer Verwaltungspolitik (siehe *Tabelle 1*). Wenn ein Populismus mit positivem Staatsbild auf eine fragile administrative Ordnung trifft, wird er diese zu kapern versuchen. Falls sich diese jedoch robust zeigt, wird er zunächst mit inkrementellen Reformen Vorlieb nehmen müssen. Wenn dahingegen ein Populismus mit negativem Staatsbild auf eine fragile Ordnung trifft, wird er nach deren Abwicklung streben. Zeigt sich diese jedoch robust, wird er deren Aktivitäten zunächst zu sabotieren versuchen.

Tabelle 1: Ziele populistischer Verwaltungspolitik

		Administrative Ordnung	
		Fragil	*Robust*
Staatsbild	*Positiv*	Kaperung	Reform
	Negativ	Abwicklung	Sabotage

Quelle: Eigene Darstellung.

Es ist offensichtlich, dass es sich bei diesem Schema um eine erste Annäherung handelt. So steht außer Frage, dass zwischen den beiden Faktoren, dem populistischen Staatsbild und der administrativen Ordnung, eine ganze Reihe weiterer relevanter Größen wirken. Was hier als administrative Ordnung zusammengefasst ist, bedarf also der weiteren Ausführung. So ist plausibel, dass in konkreten Fällen die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse (ob eine populistische Partei eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit hat oder nicht), Verwaltungstraditionen (oder je nach Fokus Verwaltungsstile oder Verwaltungskulturen) und andere Variablen der vergleichenden politischen Systemforschung eine wesentliche Rolle spielen werden. Damit ist naheliegend, vorhandene Typologien für die Entschlüsselung empirischer Fälle fruchtbar zu machen (Dyson, 2010; Howlett, 2003; Painter & Peters, 2010; Kuhlmann & Wollmann, 2013). Hinzu kommt, dass die Reaktionen der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter selbst wesentlichen Anteil daran haben werden, wie umfassend populistische Regierungen ihre Verwaltungspolitik umsetzen können (O'Leary, 2013; 2017; Brehm & Gates, 1999). Damit deutet sich eine Forschungsagenda an, die weit über den konzeptionellen Kern dieses Beitrags hinausweist.[3] Entscheidend – und ermutigend – ist allerdings, dass die hier angestellten Überlegungen zu populistischer Verwaltungspolitik prinzipiell an die genannten Forschungsstränge der vergleichenden Verwaltungswissenschaft anschlussfähig sind.

Somit sind, in gebührender Abstraktion, Ziele und Strategien populistischer Verwaltungspolitik benannt. Dass diese auch Entsprechungen in der Praxis finden, der aufgeworfene analytische Rahmen also für empirische Untersuchungen nützlich sein kann, zeigt der nächste Abschnitt. Vor allem wird durch die Fallbeispiele jedoch deutlich, dass populistische Verwaltungspolitik eine ernstzunehmende Gefahr für die liberale Demokratie darstellt.

4 Populistische Verwaltungspolitik in der Praxis

Im Folgenden illustrieren vier empirische Skizzen, wie populistische Regierungen versuchen, mithilfe entpluralisierender Verwaltungsreformen die Staatsbürokratie zu kapern, abzuwickeln, zu reformieren oder zu sabotieren. Die Auswahl der Skizzen folgt pragmatischen Erwägungen; sie sollen typische Beispiele dieser Szenarien sein. Wenn möglich, wurde aktuellen Beispielen Vorrang gegeben. Bedeutender aber war, dass es sich um populistische Verwaltungspolitik im hier diskutierten Sinne handelt. Somit sollen die Beispiele Orbáns in Ungarn, Fujimoris in Peru, Blochers in der Schweiz sowie Trumps in den USA den aufgeworfenen analytischen Rahmen validieren und gleichzeitig die Relevanz populistischer Verwaltungspolitik unterstreichen.[4]

4.1 Kaperung: Orbán in Ungarn

Seit Viktor Orbán und seine Fidesz-Partei im Jahr 2010 zum zweiten Mal an die Macht gekommen sind, gilt Ungarn als Musterfall liberaldemokratischer Regression. Das erstreckt sich auch auf den Verwaltungsbereich. Neben der Schwächung politischer Institutionen (Puddington, 2017) widmete sich Orbáns Regierung nämlich auch dem Umbau des Staatsapparates. Dort traf ihre staatsfreundliche Ideologie auf eine fragile administrative Ordnung. Orbáns Populismus ist völkisch aufgeladen, auf eine „christlich-nationale" Kultur ausgerichtet. Diese soll durch den Staat „organisiert, geschützt und gefördert" werden (Tóth, 2014, p. 1). Gleichzeitig war die ungarische Verwaltung zu diesem Zeitpunkt noch fragil: Eingebettet in ein vergleichsweise junges politisches System und eine politische Kultur mit bedingter Akzeptanz pluralistischer Werte (Bayer, 2013). Die Verwaltung selbst befand sich nach zögerlichen und wenig effektiven Reformen während der Transitionsphase in einem unproduktiven Schwebezustand (Kovacs & Hajnal, 2017, p. 80). Somit konnte Orbán seine Verwaltungspolitik ohne großen Widerstand umsetzen (Müller, 2016, p. 44).

Seine Verwaltungspolitik bediente sich der gesamten Bandbreite entpluralisierender Maßnahmen.[5] Ein wichtiger Bestandteil war die Konzentrierung administrativer Macht in den Händen der Zentralregierung. In vertikaler Hinsicht war hierfür die Schaffung von neuen Regionalbüros verantwortlich, die mit Beauftragten der Zentralregierung besetzt wurden und Aufgaben von lokalen Behörden übernahmen. Diese vertikalen Strukturreformen begleitete eine Neuverteilung von Ressourcen, bei der die Mittel der lokalen Ebene um 80 Prozent gekürzt wurden. Die horizontale Zentralisierung bestand in der Zusammenlegung von Ministerien, die fortan stärker unter der Kontrolle des Ministerpräsidenten standen. Orbán sicherte sich dabei auch die Möglichkeiten, exekutive Dekrete ohne vorherige Absprache mit den entsprechenden Ministern erlassen zu dürfen. Schließlich schuf die Regierung einen zusätzlichen Typ von Regulierungsbehörden, der statt parlamentarischer Mehrheit lediglich eines Dekrets bedurfte.

In der Personalpolitik verabschiedete das ungarische Parlament schon im Jahr 2010 ein Gesetz, das die Abberufung von Beamtinnen und Beamten ohne weitere Begründung ermöglicht hätte. Zwar erklärte das Verfassungsgericht das Gesetz für verfassungswidrig; sein Kern aber fand in anderen Initiativen erneuten Niederschlag. So wurde später die Loyalität gegenüber der Regierung zu einem offiziellen Faktor der in-

ternen Leistungsermittlung, und die Überwachung der Bediensteten nahm zu. Gleichzeitig reizte die Regierung die formalen Politisierungsmöglichkeiten aus. Dadurch wuchs die Unsicherheit des Personals, was negative Auswirkungen auf die Effektivität und die Neutralität der Verwaltung hatte (auch Hajnal & Csengődi, 2014, p. 50). Auch im Außenverhältnis sah sich die ungarische Verwaltung unter Orbán drastischen Veränderungen ausgesetzt. So wurde die Rolle der parlamentarischen Ombudsperson gestutzt, während Foren der gesellschaftlichen Interessenvermittlung geschwächt oder gleich aufgelöst wurden.

4.2 Abwicklung: Fujimori in Peru

Ähnlich dem ungarischen Fall gilt Alberto Fujimoris Amtszeit als peruanischer Präsident (1990-2000) ebenfalls als Musterbeispiel erfolgreicher populistischer Regierungsführung; noch eindrucksvoller aber zeigt sie, wie sich daraus eine demokratische Regression bis hin zu einem autoritären Regime entwickeln kann (Ellner, 2003; Weyland, 2006). Hier gesellte sich zu der Schwächung politischer Institutionen die Abwicklung des bestehenden Staatsapparates. Fujimoris Ideologie entlehnte sich dem *Washington Consensus*: Perus ökonomische Missstände sollten durch Strukturanpassungsprogramme, d. h. Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung, behoben werden. Fujimoris Interpretation ging jedoch weiter und prangerte in populistischer Weise ein politisches Establishment an, das sich stets selbst reproduziere und seine Interessen gegen das Gemeinwohl durchsetze (Roberts, 1995, p. 98). Ihm ging es also um mehr als einen Elitenaustausch. Bei diesem Vorhaben stieß er auf wenig Gegenwehr. Die administrative Ordnung Perus war zu diesem Zeitpunkt fragil, das demokratische Regime nach einem Jahrzehnt Existenz kaum gefestigt. Entsprechend war das politische System noch anfällig für autoritäre Führung. Gleichzeitig befand sich die Zivilgesellschaft in der Entwicklung begriffen, und das Parteiensystem war fragmentiert. Die damalige Wirtschaftskrise tat ihr Übriges, um Fujimoris Abwicklungsagenda Legitimation zu verleihen (Mauceri, 2006, pp. 42-45).

Für dieses Ziel verfolgte seine Regierung ausgewählte Transformationsstrategien (Mauceri, 2006, pp. 49-57). Sie zentralisierte die Ministerialverwaltung durch die Gründung eines Präsidialministeriums, das für große Infrastrukturprojekte und Sozialprogramme zuständig war. Dadurch konzentrierten sich große Teile der Haushaltsmacht in den Händen des Präsidenten. Ferner setzte Fujimori den erst kurz zuvor geleisteten Dezentralisierungsbemühungen ein jähes Ende, indem er regionale Institutionen auflöste und *Dependancen* der Zentralregierung an ihre Stelle setzte. Schließlich wurden die Regulierungsbehörden umfassend reformiert; alles, was sich gegen Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung richten könnte, setzte Fujimoris Regierung formal oder faktisch außer Kraft.

Auch der öffentliche Dienst erlebte enorme Veränderungen in Fujimoris Amtszeit. Die ersten Jahre brachten weitreichende Entlassungen. Zwar wurde in den Folgejahren wieder mehr Personal eingestellt, dieses aber hatte weniger Privilegien als zuvor (Echebarría & Cortázar, 2007, p. 137). Darüber hinaus installierte Fujimori zwei personelle Netzwerke in zentralen Funktionen des öffentlichen Dienstes. Eines war persönlich, also aus Freunden und Familie bestehend; das andere war technokratisch angelegt, also vermeintliche Experten beinhaltend. Hierdurch sicherte sich Fujimori Zugriff

und Kontrolle über neuralgische Punkte der Verwaltung. In Kombination mit der Schwächung der Legislative und Judikative wurde die Verwaltung damit zu einem wichtigen Machtinstrument der populistischen Führung.

4.3 Reform: Blocher in der Schweiz

Wenn die Staatsbürokratie in eine robuste Ordnung eingebettet ist, gestaltet sich deren Kaperung oder Abwicklung schwierig. Populistische Regierungsmitglieder müssen ihre Ziele entsprechend anpassen. Für Staatsfreunde liegt die alternative Marschroute in der inkrementellen Reform der öffentlichen Verwaltung. So beispielsweise auch für Christoph Blocher während seiner Amtszeit als Bundesrat der Schweizerischen Volkspartei (SVP) (2003-2007). Der historische SVP-Erfolg mit knapp 27% bei den Nationalratswahlen 2003 war stark mit der Person Blocher verbunden (Albertazzi & McDonnell, 2016, pp. 52-53). Der Populismus der SVP besaß jedoch auch einen ideologischen Kern, der sich neben Skepsis gegenüber Immigration und internationaler Integration durch eine beißende Kritik am Establishment auszeichnete. Die SVP zeichnete dabei das Bild eines korruptionsanfälligen politisch-administrativen Systems, das gegen die Interessen des Volkes arbeite. Die SVP sprach sich gleichzeitig aber für stärkeres staatliches Engagement in den Feldern öffentliche Sicherheit, Infrastruktur und soziale Sicherung aus (SVP, 2003). Das entspricht zwar nicht jenem grundsätzlich positiven Staatsbild des ungarischen Beispiels, ist aber doch eher auf eine Nutzung der Bürokratie denn auf deren Abwicklung ausgerichtet.

Dieses Vorhaben war jedoch ein schwieriges. Dem Blocherschen Populismus stand eine robuste administrative Ordnung gegenüber. Auch wenn der Erfolg der SVP das Schweizer Parteiensystem durchwirbelte, waren die grundsätzlichen Eckpfeiler der Schweizer Konsensdemokratie weiterhin intakt. Die SVP war in der Regierung auch fortan nur ein Teil einer breiten Parteienkoalition. Hinzu kamen der Schweizer Föderalismus, die weitgreifende Machtverteilung, der Minderheitenschutz und die direkte Demokratie, die potenziellen Reformern grundsätzliche Grenzen setzte (Vatter, 2008).

Im Ergebnis fielen Blochers Reformbemühungen in der öffentlichen Verwaltung denn auch bescheiden aus. Es half dabei nicht, dass der zweite SVP-Bundesrat dieser Amtsperiode kein Anhänger des *Zürcher Flügels* um Blocher war. So blieb diesem als wesentliches Betätigungsfeld die Binnenorganisation des ihm unterstehenden Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Am Ende seiner Amtszeit sah er seine größten Erfolge in einer Reduzierung der Staatstätigkeit, insbesondere in seinem Arbeitsbereich. Hierfür schuf er nach eigenem Bekunden ein neues Bewusstsein für Staatsausgaben und -intervention. Bedeutend war für Blocher in diesem Zusammenhang auch, die eigene Belegschaft verkleinert zu haben. In der Summe gab aber auch er zu, dass die Ergebnisse seiner Verwaltungspolitik marginaler Natur waren (EJPD, 2007).

4.4 Sabotage: Trump in den Vereinigten Staaten

Als letztes Beispiel zeigt Donald Trumps bisherige Präsidentschaft, zu welchem Ergebnis das Aufeinandertreffen von staatsfeindlichem Populismus und robuster administrativer Ordnung führen kann. Im Wahlkampf wiederholten sich Trumps Attacken gegen den *administrativen Staat*, und nach seiner Wahl versprach er, dass die Macht

nicht allein von einer Partei zur anderen gewechselt sei, sondern dass er sie dem US-amerikanischen Volk zurückgeben werde (White House, 2017; Bauer, 2018). Nach einem Jahr im Amt war Trump besonders stolz darauf, mehr Regulierung als jede andere Regierung in ihrem ersten Jahr zurückgefahren zu haben (White House, 2018). Die Abwicklung der staatlichen Bürokratie musste er allerdings bald abschreiben. Die Handlungsfreiheit eines Fujimoris hatte Trump nämlich nicht. Im Gegenteil erwies sich die Einbettung der öffentlichen Verwaltung in die demokratisch-pluralistische Ordnung als sehr robust. Das zeigte sich nicht nur in der Verwaltung, als einige Spitzenfunktionäre ihre Ämter niederlegten und teils offen angaben, sich der politischen Führung widersetzt zu haben (New York Times, 2018). Vor allem hegte das politische Umfeld Trumps Agenda ein. Trotz seiner Attacken und Schikanen stand er weiter einer vielfältigen und wachen Medienlandschaft gegenüber. Ferner erwies sich der Kongress als renitenter Akteur, ebenso wie viele Gerichte. Statt sie abzuwickeln, versuchte Trump daher, die staatliche Bürokratie bestmöglich zu sabotieren.

Hierfür wählte Trump mehrere Strategien aus dem entpluralisierenden Repertoire. Einen Schwerpunkt bildete die Personalpolitik. Es ist das Recht eines jeden US-Präsidenten, circa 3.000 Führungspositionen in der Verwaltung zu besetzen (Lewis, 2010, p. 3). Trump wählte jedoch eine besonders eigenwillige Strategie (Belton, Krutilla & Graham, 2017; Pierson, 2017). So vertraute er die Leitung zentraler Regulierungsbehörden, wie etwa der *Environmental Protection Agency* und des *Consumer Financial Protection Bureau*, ausgewiesenen Kritikerinnen und Kritikern der Institutionen an. In anderen Fällen ließ er sein Nominierungsrecht lange bewusst ungenutzt, sodass die Behörden ohne formale Führung auskommen mussten, was häufig zu Lasten der Funktionsfähigkeit ging (Rein, 2017). Schließlich ließ sich Trump bei vielen anderen Entscheidungen von nicht-fachlichen Kriterien leiten, sodass sich beispielsweise das Laufbahnpersonal im *Department for Homeland Security* nun mit Novizen im öffentlichen Dienst auseinandersetzen musste (Reitmann, 2018).

Außerdem versuchte Trump vielerorts, das Verwaltungspersonal gezielt zu verunsichern. Interne Umstrukturierungen, Versetzungen und die Geringschätzung vorheriger Arbeit brachten dabei viele Beschäftigte bis zur Kündigung (Johnston, 2017). Weitere Unsicherheit streuten die wiederholten abfälligen Äußerungen Trumps über den öffentlichen Dienst. In seiner ersten Rede zur Lage der Nation ermunterte er etwa den Kongress, die Entlassung von Bundesbediensteten zu erleichtern, die das öffentliche Vertrauen unterminieren oder das amerikanische Volk im Stich lassen würden (White House, 2018). Dieses Vorhaben scheiterte jedoch ebenso wie Trumps Absicht, die Verwaltung durch Ressourcensteuerung zu disziplinieren. Drastischen Haushaltskürzungen im Bereich der Umweltbehörde und des Außenministeriums stellte sich der Kongress ebenso entgegen wie Plänen zur Schließung etlicher kleinerer Behörden (Office of Management and Budget, 2017).

5 Ausblick

Die vier Skizzen geben einen ersten Einblick in empirische Ausformungen populistischer Verwaltungspolitik. Sie bleiben notwendigerweise kursorisch, denn nur primäranalytisches Vorgehen kann die Feinheiten der populistischen Ideologien und der administrativen Ordnungen präziser freilegen. Dennoch belegen die gewonnenen Einbli-

cke die Relevanz der Gefährdungen, die Demokratien durch populistische Verwaltungspolitik erwachsen. Zudem hat sich der analytische Rahmen vorerst bewährt; die entwickelten Strategien und Ziele konnten grundsätzlich nachgewiesen werden. Der entwickelte Ansatz erlaubt somit, populistische Verwaltungspolitik greif- und vergleichbar zu machen. Damit ist eine Grundlage der Kategorisierung unterschiedlicher Ausprägungen populistischer Verwaltungspolitik gelegt, auf der sich weitere Hypothesen entwickeln lassen.

Dieser Beitrag hat hoffentlich gezeigt, dass populistische Verwaltungspolitik mehr systematische Aufmerksamkeit der relevanten sozialwissenschaftlichen Disziplinen verdient. Sie geht nämlich über gewöhnliche Formen der Verwaltungssteuerung und Politisierung weit hinaus, weil absichtsvoll die Grenzen zwischen politischem Primat und Verwaltungsautonomie in eine Richtung verschoben werden sollen, die mit demokratisch-pluralistischen Standards moderner öffentlicher Verwaltung inkompatibel ist. Deswegen ist die Analyse populistischer Verwaltungspolitik, die Verwaltung auf ihren Instrumentencharakter reduzieren und den Nexus zwischen liberaler Demokratie und demokratischer Verwaltung zerstören will, so bedeutsam.

Für Teile der Sozialwissenschaft ist damit allerdings ein Perspektivwechsel verbunden. Wird die staatliche Bürokratie als integraler Bestandteil der Demokratie verstanden, treffen Konzepte einer zu disziplinierenden Verwaltungsmaschinerie nicht mehr den Kern. Gängige Modelle eines abweichungsanfälligen bürokratischen Agenten bedürfen der Ergänzung durch Ansätze, die politisch-administrativ-gesellschaftliche Beziehungen als Verhandlungs-, Kooperations- und Ausgleichsspiele konzipieren (siehe etwa Benz, 1994; Lehmbruch, 1991). Das heißt nicht, dass Aspekte wie Effektivität und Effizienz als Gestaltungskategorien obsolet sind, sondern vielmehr, dass administrative Struktur- und Steuerungsdesigns auch auf ihre Resilienz gegenüber populistischen oder autoritären Anfechtungen zu hinterfragen sind.

Anmerkungen

1 Für jüngere Versuche siehe Meier & O'Toole, 2006; Spicer, 2018.

2 Siehe Levitsky & Ziblatt, 2018. Auch wenn es im Folgenden um populistische Verwaltungspolitik durch ebenso eingestufte Regierungen geht, darf mit abermaligem Verweis auf Dwight Waldo (1952) auch die Verwaltungspolitik der anderen Parteien langfristig nicht aus dem Blick geraten. Denn gerade in ruhigeren Zeiten bestehen Möglichkeiten, die Verwaltung gegen populistische Projekte abzusichern.

3 Diese Agenda reicht im Grunde zurück auf Arbeiten von Frieder Naschold (1995), wie Reformen im öffentlichen Sektor erfolgreich umgesetzt werden können – womit u. a. der Einfluss von historischen Traditionen, kulturellen Normen und politischer Mobilisierung durch Koalitionen zwischen administrativen und politischen Eliten angesprochen sind.

4 Weitere Informationen zu diesen Fällen finden sich in Bauer & Becker, 2020.

5 Siehe für die folgenden Beispiele Hajnal, 2015; Kovacs & Hajnal, 2017.

Literatur

Albertazzi, Daniele & McDonnell, Duncan (2016). *Populists in Power*. New York: Routledge.

Bach, Maurizio & Breuer, Stefan (2010). *Faschismus als Bewegung und Regime: Italien und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Bach, Maurizio (1990). *Die charismatischen Führerdiktaturen – Drittes Reich und italienischer Faschismus im Vergleich ihrer Herrschaftsstrukturen*. Baden-Baden: Nomos.

Bauer, Michael W. (2018). Trumps Bilanz: Ein Jahr „Krieg gegen den Verwaltungsstaat“. *Verwaltung & Management*, *24* (2), 59-62.

Bauer, Michael W. & Becker, Stefan (2020). Democratic Backsliding, Populism, and Public Administration. *Perspectives on Public Management and Governance, 3* (1), 19-31, https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz026.

Bayer, József (2013). Emerging Anti-Pluralism in New Democracies. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *42* (1), 95-110.

Belton, Keith, Krutilla, Kerry & Graham, John D. (2017). Regulatory reform in the Trump era. *Public Administration Review*, *77* (5), 643-644.

Benz, Arthur (1994). *Kooperative Verwaltung – Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos Verlag.

Bermeo, Nancy (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, *27* (1), 5-19.

Böhret, Carl & Siedentopf, Heinrich (1983). Verwaltung und Verwaltungspolitik. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 50. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1982 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. In Carl Böhret & Siedentopf Heinrich (Hrsg.), *Schriftenreihe der deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften* (Band 90). Berlin: Duncker & Humblot.

Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2015). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland* (3. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.

Bovaird, Tony (2007). Beyond engagement and participation – User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*, *67* (5), 846-860.

Bracher, Karl Dietrich, Schulz, Gerhard & Sauer, Wolfgang (1962). *Die nationalsozialistische Machtergreifung – Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34*. Frankfurt am Main: Ullstein-Verlag.

Branco, Ruis (2016). O aparelho administrative de um superministério (1852-2011). In Paulo Silveira e Sousa & Pedro Tavares de Almeida (Eds.), *Do reino à administração interna. História de um ministério: 1736-2012* (1st ed., pp. 63-109). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Brehm, John O. & Gates, Scott (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Caplan, Jane (1989). *Government without administration – State and civil service in Weimar and Nazi Germany*. Oxford: University Press.

Chandler, Jim A. (2000). Introduction. In Jim A. Chandler (Ed.). *Comparative Public Administration* (pp. 1-13). London: Routledge.

Christensen, Tom & Lægreid, Per (2003). Administrative reform policy: The challenges of turning symbols into practice. *Public Organization Review*, *3* (1), 3-27.

Cole, Taylor (1938). Foreign Governments and Politics: Italy’s Fascist Bureaucracy. *The American Political Science Review*, *32* (6), 1143-1157.

Costa Pinto, António (2004). Fascist Era Elites (3). Salazar’s Ministerial Elite, 1933-44. *Portuguese Journal of Social Science*, *3* (2), 103-114.

Coppedge, Michael (2017). *Eroding Regimes: What, Where, and When?* V-Dem Working Paper 2017:57.

Dahl, Robert A. (1978). Pluralism Revisited. *Comparative Politics*, *10* (2), 191-203.

Dyson, Kenneth (2010). *The state tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*. ECPR Press: Colchester UK.

Echebarría, Koldo & Cortázar, Juan Carlos (2007). Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. In Eduardo Lora (Ed.). *The State of State Reform in Latin America* (pp. 123-56). Stanford, CA: Stanford University Press.

EJPD (2007, 28 Dezember). *Vier Jahre im Bundesrat: Bilanz einer Legislatur*. [Pressemeldung]. Verfügbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-16501.html.

Ellner, Steve (2003). The Contrasting Variants of the Populism of Hugo Chávez and Alberto Fujimori. *Journal of Latin American Studies*, *35* (1), 139-162.

Focus Online (2016). *"Demokratie ist nur der Zug, auf den wir aufsteigen" Ein Zitat Erdogans von 1998 ist heute aktueller denn je*. Verfügbar unter:

https://www.focus.de/politik/videos/demokratie-ist-nur-der-zug-auf-den-wir-aufsteigen-ein-zitat-erdogans-von-1998-ist-heute-aktueller-denn-je_id_5742865.html [04 Mai 2020].

Fraenkel, Ernst (1973). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Stuttgart: W. Kohlhammer.

Geiselberger, Heinrich (Hrsg.) (2017). *Die große Regression. Eine internationale Debatte über die geistige Situation unserer Zeit*. Berlin: Suhrkamp.

Hajnal, György & Csengődi, Sándor (2014). When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary. *Administrative Culture*, *15* (1), 39-57.

Hajnal, György (2015). Illiberalism in the Making: Orbán-era Governance Reforms in the View of the Administrative Elite. In Polonca Kovač & György Gajduschek (Eds.), *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe* (pp. 133-56). Bratislava: NISPAcee Press.

Hawkins, Kirk, Read, Madeleine & Teun, Pauwels (2017). Populism and its causes. In Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo & Pierre Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 267-286). Oxford: Oxford University Press.

Heady, Ferrel (2001). *Public Administration: A Comparative Perspective* (6. Aufl.). New York: Routledge.

Howlett, Michael (2003). Administrative styles and the limits of administrative reform: A neo-institutional analysis of administrative culture. *Canadian Public Administration*, *46* (4), 471-494.

Jann, Werner (2001). Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In Eckhard Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung* (S. 321-344). Wiesbaden: VS Verlag.

Johnston, David C. (2017). *The Making of Donald Trump*. New York: Melville House.

Kovacs, Eva & Hajnal, György (2017). Hungary's Central State Administration, 1990-2014. In Juraj Nemec & David Špaček (Eds.). *Twenty-Five Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 Region* (pp. 48-84). Brno: Masaryk University.

Kriesi, Hanspeter (2014). The populist challenge. *West European Politics, 37* (2), 361-378.

Kuhlmann, Sabine & Wollmann, Hellmut (2013). *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft* (Vol. 51). Berlin: Springer-Verlag.

Lehmbruch, Gerhard (1991). The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In Roland M. Czada & Adrienne Windhoff-Héritier (Eds.), *Political Choice – Institutions, rules, and the limits of rationality* (pp. 121-155). Boulder, Colorado: Westview Press.

Levitsky, Steven & Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.

Lewis, David. E. (2010). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy – Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.

Lührmann, Anna & Lindberg, Staffan I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization, 26* (7), 1095-1113.

Madureira, Nuno Luis (2007). Cartelization and Corporatism – Bureaucratic Rule in Authoritarian Portugal, 1926-1945. *Journal of Contemporary History*, *42* (1), 79-96.

Manow, Philip (2018). *Die Politische Ökonomie des Populismus,* Berlin: edition suhrkamp.

Mauceri, Philip (2006). An Authoritarian Presidency: How and Why Did Presidential Power Run Amok in Fujimori's Peru?. In Julio F. Carrión (Ed.). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru* (pp. 39-60). University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Mechkova, Valeriya, Lührmann, Anna & Lindberg, Staffan I. (2017). How Much Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, *28* (4), 162-169.

Meier, Kenneth J. & O'Toole, Laurence Jr. (2006). *Bureaucracy in a democratic state – A governance perspective*. Baltimore: JHU Press.

Merkel, Wolfgang (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization, 11* (5), 33-58.

Mudde, Cas & Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2017). *Populism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

Müller, Jan-Werner (2016). *What is populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Naschold, Frieder (1995). *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik: Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa*. Berlin: Edition Sigma.

New York Times (2018, September 5). I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration. *New York Times*. Verfügbar unter: https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html [November 28, 2018].

Norris, Pippa (2017). *Is Western democracy backsliding?* Diagnosing the risks. HKS Working Paper No. RWP17-012. Verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2933655 [5. May 2020].

Norris, Pippa & Inglehart, Ronald (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Office of Management and Budget (2017). *America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again. Office of Management and Budget (Executive Office of the President of the United States)*. Verfügbar unter: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf [November 28, 2018].

O'Leary, Rosemary (2013). *The ethics of dissent: Managing guerrilla government*. Los Angeles: Cq Press.

O'Leary, Rosemary (2017). The Ethics of Dissent – Can President Trump Survive Guerrilla Government. *Administrative Theory & Praxis*, *39* (2), 63-79.

Painter, Martin & Peters, B. G. (2010). The Analysis of Administrative Traditions. In Martin Painter & B. Guy Peters (Eds.), *Tradition and Public Administration* (pp. 3-16). London: Palgrave Macmillan.

Pierson, Paul (2017). American Hybrid: Donald Trump and the Strange Merger of Populism and Plutocracy. *The British Journal of Sociology*, *68* (S1), 105-19.

Puddington, Arch (2017). *Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians. Freedom House Report*. Verfügbar unter: https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017_FH_Report_Breaking_Down_Democracy.pdf [November 28, 2018].

Reichardt, Sven & Seibel, Wolfang (2011). Radikalität und Stabilität: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus. In Sven Reichardt & Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus* (S. 7-28). Frankfurt: Campus.

Rein, Lisa (2017, December 31). How Trump's First Year Has Decimated the Federal Bureaucracy. *The Independent*. Verfügbar unter: http://www.independent.co.uk/news/world/americas/president-donald-trump-white-house-first-year-inauguration-federal-bureaucracy-barack-obama-a8135921.html [August 16, 2018].

Reitmann, Janet (2018, November 3). US Law Enforcement Failed to See the Threat of White Nationalism. Now They Don't Know How to Stop It. *New York Times Magazine*. Verfügbar unter: https://www.nytimes.com/2018/11/03/magazine/FBI-charlottesville-white-nationalism-far-right.html.

Roberts, Kenneth M. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *World Politics*, *48* (1), 82-116.

Rosenbloom, David (2002). *Building a legislative-centered public administration: Congress and the administrative state, 1946-1999*. Alabama: University of Alabama Press.

Savoie, Donald J. (1994). *Thatcher, Reagan, and Mulroney: In search of a new bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Schmitter, Philippe C. (1975). *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*. London: Sage.

Spicer, Michael W. (2018). What Do We Mean by Democracy. Reflections on an Essentially Contested Concept and Its Relationship to Politics and Public Administration. *Administration & Society*, *51* (5), 724-248.

Strobel, Bastian & Veit, Sylvia (2020). Democratic backsliding, system transformations, and the civil service: A case study on the Weimar Republic and the Nazi regime in Germany. In Michael W. Bauer, B. Guy Peters, Jon Pierre, Kutsal Yesilkagit & Stefan Becker (Eds.), *Democratic Backsliding and Public Administration* (forthcoming).

SVP (2003). *Schweizerische Volkspartei. Wahlplattform 2003 bis 2007.*

Tálos, Emmerich & Manoschek, Walter (2005). Aspekte der politischen Struktur des Austrofaschismus. (Verfassungs-)rechtlicher Rahmen – politische Wirklichkeit – Akteure. In Emmerich Tálos & Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), *Austrofaschismus. Politik – Ökonomie – Kultur 1933-1938* (5. Aufl., S. 123-61). Münster: Lit.

Tóth, Csaba (2014, July 14). Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014. *The Budapest Beacon*. Verfügbar unter: https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/ [November 28, 2018].

Vatter, Adrian (2008). Vom Extremtyp zum Normalfall? Die schweizerische Konsensusdemokratie im Wandel: Eine Re-Analyse von Lijpharts Studie für die Schweiz von 1997 bis 2007. *Swiss Political Science Review*, *14* (1), 1-47.

Waldo, Dwight (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *American Political Science Review*, *46* (2), 81-103.

Weber, Max (1921). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Weyland, Kurt (2006). The Rise and Decline of Fujimori's Neopopulist Leadership. In Julio F. Carrión (Ed.), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru* (pp. 13-38). University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

White House (2017, January 20). *Remarks of President Donald J. Trump – As prepared for delivery – Inaugural Address. January 20, 2017. Washington, D.C.* [Press release]. Verfügbar unter: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/ [November 28, 2018].

White House (2018, January 30). *President Donald J. Trump's State of the Union Address* [Press release]. Verfügbar unter: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/ [November 28, 2018].

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Michael W. Bauer, Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2 – D-67324 Speyer, E-Mail: michael.bauer@uni-speyer.de.

Dr. Stefan Becker, Thünen-Institut, Institut für ländliche Räume, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig, E-Mail: stefan.becker@thuenen.de.

Lucas von Blumröder, Andreas Breiter

Die Nutzung maschineller Lernsysteme für den Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen

Zusammenfassung
Der vorliegende Artikel greift die aktuelle Thematik der „Künstlichen Intelligenz" in der öffentlichen Verwaltung auf und geht der Frage nach, ob maschinelle Lernsysteme (ML-Systeme) genutzt werden können, um beim Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen zu unterstützen. Ausgehend von einer synergetischen Betrachtung beider Gebiete sowie der theoretischen Herleitung der grundsätzlichen Modellierbarkeit von Ermessensentscheidungen durch ML-Systeme schließt sich die Frage an, in welcher Form eine Unterstützung vorliegend möglich ist. Im Anschluss wird eine Modellierung anhand zweier sozialrechtlicher Ermessensentscheidungen konstruiert und in einem Wizard-of-Oz-ähnlichen Praxisversuch geprüft, wie derartige Ausgaben von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Verwaltung wahrgenommen werden und deren Entscheidungsprozess beeinflussen können. Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass eine theoretische Modellierung entsprechender Ermessensentscheidungen in der Praxis mit einer Vielzahl an Herausforderungen verbunden ist. Kann diesen jedoch begegnet werden, können die Anwenderinnen und Anwender von einem intelligenten System profitieren.

Schlagworte: Digitalisierung, Verwaltungsmodernisierung, Künstliche Intelligenz, Machine Learning, Verwaltungsrecht

Abstract
Using machine learning systems for discretionary decision making in administrative law
The following article examines and discusses if and how machine learning systems can be applied to model successfully discretionary decision-processes in German administrative law. By analyzing both fields and showing their synergetic relation – the assumption can be derived that machine learning systems are suitable to model discretionary decision-making processes in administrative law. Subsequently, the article analyzes how and under which circumstances these systems can be applied to support decision-making. For this, a wizard-of-oz-experiment was developed that appeared to predict the likelihood of a request being lawful and expedient on a legal basis in social law. Test subjects using the system were more likely to make a decision instead of the ones not using it (1), spent more thought into their decision (2) and actively negated the cases that were wrongfully predicted (3). The article shows that using a machine learning system to model a discretionary decision-making process comes with a multitude of challenges that have to be dealt with. If the system bears these challenges, executive officers and customers can benefit from a machine learning system.

Keywords: Digitalization, Administrative Modernization, Artificial Intelligence, Machine Learning, Administrative Law

1 Die „natürliche" Synergie von Recht und IT

Spätestens seit der Publikation der Eckpunkte für die Strategie „Künstliche Intelligenz" (KI) der Bundesregierung am 18. Juli 2018 ist „KI" aus den Fachdebatten der Verwaltungsmodernisierung kaum wegzudenken. Dem Einsatz intelligenter Systeme in der öffentlichen Verwaltung wird dabei das Potenzial zugeschrieben, die bisherige Aufgabenorganisation und -wahrnehmung wesentlich neu aufzustellen und den Wandel der Digitalisierung zu beschleunigen, ja disruptiv in der Gänze zu verändern. Wie genau dieser Wandel aussehen wird, ist allerdings in der Praxis noch nicht recht ersichtlich.

Grundsätzlich ist die öffentliche Verwaltung für die Automatisierung bestehender Prozesse durch informationstechnische Systeme prädestiniert – ihr Handeln beruht immer auf einem formellen Programm: einer Rechtsgrundlage. Diese impliziert zumeist eine konditionale, also eine sich bedingende Struktur, die einer „Wenn-Dann"-Logik entspricht (Demaj, 2018, S. 134). Diese Konditionalität des auf einer Rechtsgrundlage basierenden Verwaltungshandelns kann z. B. die Vollautomatisierung von Verwaltungsverfahren durch den § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ermöglichen.

Die Nutzung sogenannter „intelligenter" Systeme ist in konditionalen Verwaltungsverfahren für das Treffen einer Rechtsfolgeentscheidung nicht nötig, weil es solchen Prozessen an der Entscheidungskomponente hinsichtlich einer zu erlernenden Entscheidungspräferenz selbst mangelt. Gleichermaßen basiert nicht alles staatliche Handeln auf einer konditionalen Rechtsgrundlage. Das beruht auf der Tatsache, dass es eine Vielzahl von Sachverhalten gibt, welche nicht zwangsweise unter äquivalente Fallparameter einer konditionalen Rechtsgrundlage zu subsumieren sind und nicht bei allen Fällen, auf welche die gleichen Tatbestandsvoraussetzungen zutreffen, eine einzige Rechtsfolge für die Verfolgung des Zwecks der Ermächtigungsgrundlage förderlich ist. Daher gibt es unter anderem das verwaltungsrechtliche Ermessen, welches nicht konditional ist und dem zuständigen Entscheider einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Wahl der Rechtsfolge einräumt (Schmidt-Aßmann, 2018, Rn. 189). An diesem Punkt stellt sich die Frage, ob der Einsatz intelligenter Systeme für eine Modellierung von Ermessensentscheidungen geeignet ist, um auf Grundlage eines geeigneten Datensatzes eine Entscheidungspräferenz zu lernen und auf neue Fälle zu replizieren (Aupperle, Langkabel & Ramsauer, 2018, S. 5). Diese Frage fügt sich ein in die von der Bundesregierung in der Strategie aufgeworfene Notwendigkeit, zunächst überhaupt zu erörtern, inwieweit Einsatzmöglichkeiten von Künstlicher Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung gegeben sind (Bundesregierung, 2018, S. 9).

2 Die Funktionsweise intelligenter Systeme in der Verwaltungspraxis

Die Terminologie der „Künstlichen Intelligenz" bezeichnet eine breitere Forschungsdisziplin der Informatik, welche sich mit der Frage beschäftigt, wie „Maschinen" zu intelligentem Handeln wie bspw. Lernen oder der Problemlösung befähigt werden können (Executive Office of the President, 2016, pp. 6 f.). Hierbei gibt es unterschiedliche Forschungsgebiete: Deduktionssysteme, wissensbasierte Systeme, Musteranalyse und Mustererkennung, Robotik oder intelligente multimodale Mensch-Maschine-Interaktion.

Eine terminologische Differenzierung zum Begriff der Künstlichen Intelligenz ist die „Augmented Intelligence“ (bspw. Jain, Padmanbhan, Pavlou & Santanam, 2018, S. 250). Ziel der Augmented Intelligence ist es, durch die Kombination von Datenwissenschaft, dem maschinellen Lernen und der menschlichen Intelligenz in der Entscheidungsfindung – hier der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns – zu profitieren. Wesentliches Unterscheidungskriterium beider Begriffe soll dabei die Art der Anwendung sein: Die Terminologie der Künstlichen Intelligenz impliziert demzufolge ein autonomes, eigenständiges Handeln der Anwendung. Die Augmented Intelligence hingegen setzt auf die Synergie von Mensch und Maschine, wobei die Augmented Intelligence die menschliche Entscheidungsinstanz unterstützt und zu besseren Entscheidungen befähigt (Rouse & Spohrer, 2018, pp. 11 ff.). Die Diskussion um diese begriffliche Differenzierung ist noch vergleichsweise neu (Jain, Padmanbhan, Pavlou & Santanam, 2018) und ähnelt der Differenzierung zwischen schwacher und starker Künstlicher Intelligenz (Kerns, 2017). Für den folgenden Artikel wird daher weiterhin der Begriff der Künstlichen Intelligenz verwendet.

Das maschinelle Lernen bezeichnet eine Methode der Künstlichen Intelligenz, in welcher Systeme befähigt werden, eigenständig aus Erfahrungen zu lernen und Wissen zu generieren, welches auf neue Fälle angewendet werden kann. So definiert Tom M. Mitchell das maschinelle Lernen wie folgt: „A computer program is said to learn from experience E with respect to some task T and some performance measure P, if its performance on T, as measured by P, improves with experience E“ (Mitchell, 1997, p. 2). Wird folgend von einem “intelligenten System” gesprochen, bezieht sich der Terminus auf ebendieses maschinelle Lernsystem.

Grundsätzlich werden informationstechnische Systeme durch die Nutzung von maschinellem Lernen befähigt, auf der Grundlage vorhandener Datenbestände und Algorithmen Muster und Gesetzmäßigkeiten zu erkennen, um einen bestimmten Output vorherzusagen. Dazu wird ein intelligentes System auf der Grundlage eines Datensatzes trainiert. Im Rahmen des Trainingsprozesses wird das System so verbessert, dass sich die Fehlerquote der Ausgabe, in Mitchells Definition mit P bezeichnet, verringert, bis es optimaler Weise an einem globalen Minimum angelangt – also dem Punkt, an dem das Modell so oft wie möglich richtigliegt (Schutt & O’Neill, 2013, p. 124). Das Modell kann dann auf Grundlage der trainierten Systematik eine bestimmte Ausgabe für neue Fälle, die nicht im Trainingsdatensatz waren, vorhersagen.

In einer hypothetischen verwaltungsrechtlichen Praxisanwendung könnte die individuelle Betrachtungseinheit im Datensatz einen verwaltungsrechtlichen Fall darstellen, in welchem die Frage ist, ob ein Verwaltungsakt recht- und zweckmäßig (1) oder unrecht- bzw. unzweckmäßig (0) ist. Das System lernt dann die Zusammenhänge der einzelnen Parameter, die die Recht- und Zweckmäßigkeit bedingen, im Rahmen eines iterativen „Trainingsprozesses“ und wiederholt diesen, bis das System in der Replikation des Outputs so oft wie möglich richtigliegt.

Intelligente Systeme lernen damit nicht einfach vorhandene Beispiele auswendig, sondern erkennen Muster und Gesetzmäßigkeiten in den vorliegenden Trainingsdaten, die zuvor durch Menschen bewertet worden sind. Diese Funktionsweise eröffnet somit die Möglichkeit, auch in gering strukturierten Entscheidungsverfahren ein Muster in den vorliegenden Fallparametern zu erkennen und auf deren Grundlage das System zu trainieren. Gerade in Verfahren mit einer hohen Fallzahl und einem zumindest minimalen Grad der Strukturierung könnten maschinelle Lernsysteme durch dem Folgen eines

auf dem Datensatz basierenden Modells zu einer strukturierteren Bescheidung und einer damit einhergehenden Rationalisierung der Entscheidungsbegründung führen (Demaj, 2018, S. 135 f.).

Praktische verwaltungsrechtliche Beispiele gibt es in der deutschen Verwaltung noch sehr wenige. In der Schweiz wird ein intelligentes System eingesetzt, das „lernt", welche Geflüchteten mit welchen Eigenschaften bzw. Parametern in welchen Bezirken des Landes wie erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert wurden (Bansak et.al., 2018a, pp. 325 ff.). Die Ausgangsannahme dabei ist, dass bestimmte Menschen mit bestimmten Charakteristiken, Fähigkeiten, Eigenschaften und auch bestimmter Nationalitäten in manchen Bezirken eine höhere Integrationswahrscheinlichkeit haben als in anderen. Das ML-System lernt also einen Zusammenhang zwischen den individuellen Faktoren und der erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt, um die Wahrscheinlichkeit der Integration zu erhöhen.

Als relevante Input-Faktoren haben die Forscherinnen und Forscher drei Arten von Faktoren ausgemacht, welche in signifikantem kausalem Zusammenhang mit der Integrationswahrscheinlichkeit stehen sollen: Der geographische Kontext, die persönlichen Charakteristiken sowie die Synergien zwischen beiden; Einzelparameter sind dabei bspw. das Alter, Geschlecht, Herkunftsland, Ankunftsjahr, Ankunftsmonat oder die Religion (Bansak et al., 2018b, p. 12). Das System wurde im Rahmen des überwachten ML – einer Art des maschinellen Lernens, in welcher die Ergebnisse im Trainingsdatensatz bereits gegeben sind – auf Grundlage eines historischen Datensatzes mit Geflüchteten seit dem Jahr 2014 trainiert, wobei die einzelne Betrachtungseinheit x_i der individuelle Einzelfall eines Geflüchteten bzw. einer Geflüchteten bezeichnet. Weitere Beispiele der Anwendung finden sich in der Verwaltung beispielsweise bei erkennungsdienstlichen Maßnahmen nach § 16 AsylG (Frank, 2018) oder dem „Predictive Policing" (Gerstner, 2017).

Darüber hinaus durchdringt die „Künstliche Intelligenz" stetig weitere Bereiche des öffentlichen Bereichs, so zum Beispiel im Gesundheitswesen in der Krebsprognostik und -diagnostik (Korou, Exarchos, Exarchos, Karamouzis & Fotiadis, 2015), im Bereich der Risikoprognostik bei der Erstellung einer positiven bzw. negativen Bewährungsprognose (Kerbs, Jones & Jolley, 2009) oder bei Prognosen zur Einschätzung von Misshandlungs- und Vernachlässigungsrisiken (Schwartz, York, Nowakowski-Sims & Ramos-Hernandez, 2017). Diese Anzahl an intelligenten Anwendungen in einzelnen Fachverfahren wächst stetig. Gleichermaßen mangelt es in der Breite noch an einem systematischen Zugang intelligenter Systeme in die bestehenden Strukturen und Prozesse der öffentlichen Verwaltung (Wirtz & Müller, 2019, p. 1096).

3 Rechtsgrundlagen verwaltungsrechtlichen Ermessens im Einzelfall

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen ist zu eruieren, ob maschinelle Lernsysteme als Methode der Künstlichen Intelligenz aufgrund ihrer Funktionsweise dazu geeignet sind, verwaltungsrechtliche Ermessensentscheidungen zu modellieren.

Aus dem deutschen Recht kommend kann man Ermessen immer als diejenige Entscheidungssituation definieren, bei welcher die entscheidungsbefugte Person nach formellem Programm unter mehr als einer Handlungsalternative wählen kann, wobei auch

das Unterlassen einer Handlung eine Alternative darstellt (Lautmann, 2011, S. 129). Die Wahl der Entscheidungsalternative ist jedoch niemals frei und unterliegt Anforderungen der Recht- und Zweckmäßigkeit (bspw. § 40 VwVfG). Gleichermaßen impliziert die Wahl der wie auch immer gearteten „besten" Handlungsalternative in einer bestimmten Situation auch immer eine subjektive Wertung des Entscheidenden, welche auf den individuellen Eigenschaften und Erfahrungen des Individuums beruht. Die letztliche Ermessensentscheidung muss dann transparent darlegen, wie sich die Entscheidung begründet. Für eine recht- und zweckmäßige Entscheidung ist eine Abwägung öffentlicher Belange und der Interessen Einzelner sachgerecht durchzuführen. Diese Abwägung impliziert die Ermittlung aller tatbestandsrelevanten Umstände und somit eine Einzelfallentscheidung. So kann das Gewicht der abzuwägenden Belange je nach Kontextabhängigkeit variieren; auch können die Gegebenheiten des Einzelfalls es erfordern, unzumutbare Maßnahmen zurückzustellen. Für die Zweckmäßigkeit sind unter anderem einerseits „Ausmaß, Schnelligkeit und Sicherheit mit denen die gesetzliche Regelung umgesetzt wird und andererseits der dazu erforderliche Verwaltungsaufwand sowie positive oder negative Nebenfolgen sowie Gerechtigkeitserwägungen relevant" (Sachs, 2018, Rn. 14). Gelingt es, diese Entscheidungserfordernisse und –gründe für ein bestimmtes Verfahren zu parametrisieren und eine Datenbank aufzubauen, ist das Trainieren eines intelligenten Systems vorstellbar, um einen bestimmten Output auszugeben. Diese Parametrisierung scheint vorliegend möglich: Handelt es sich beispielsweise um eine Rücknahme eines Verwaltungsaktes, bei welcher der Öffentlichkeit ein Schaden entstanden ist, stellt die Schadenssumme einen nominal skalierten Fallparameter einer Einzelfallentscheidung dar. Handelt es sich um die Frage, wer bei der Rücknahme eines Verwaltungsaktes Schuld an dessen ursprünglicher Rechtswidrigkeit hat, lässt sich dieser Tatbestand in eine binäre Skalierung ($y_i \in \{0, 1\}$) transformieren. Schon die Ausführung der „Ermittlung aller tatbestandsrelevanten Umstände" lässt darauf schließen, dass es in vielen Verfahren eine Vielzahl von Tatbeständen gibt, welche für eine recht- und zweckmäßige Ermessensausübung zu berücksichtigen sind. Und aus der Erfordernis der recht- und zweckmäßigen Ausübung von Ermessensentscheidungen nach § 40 VwVfG und gleichzeitig der Vielzahl von potenziell relevanten Tatbeständen, welche die gesuchte Entscheidung beeinflussen, lässt sich die Hypothese ableiten, dass es in einem verwaltungsrechtlichen Datensatz einer Ermessensentscheidung grundsätzlich einen Grad der Strukturierung gibt – denn eine Zufallsverteilung würde Willkür bedeuten. Auf der anderen Seite gibt es nur einen geringen Grad der Strukturierung, welcher im Wesentlichen abhängig von der Vielzahl der entscheidungsrelevanten Parameter eines individuellen Verfahrens ist. Und da intelligente Systeme auch in Verfahren mit einem geringen Grad der Strukturierung geeignet sind, auf Grundlage dieser geringen Strukturierung zu lernen und ein statistisches Modell zu generieren, welches auf neue Fälle repliziert werden kann, lässt sich die hinreichende Annahme ableiten, dass ML-Systeme grundsätzlich für die Modellierung von Ermessensentscheidungen geeignet sind.

Gleichermaßen ist zunächst nicht anzunehmen, dass ML-Systeme in Ermessensentscheidungen mittelfristig die entscheidungsbefugte Person vollständig ersetzen werden. Unabhängig von der Debatte um die rechtliche Zulässigkeit einer entsprechenden Anwendung – gem. § 35a VwVfG ist eine Vollautomation von Verwaltungsentscheidungen mit Ermessen ausgeschlossen – dürfte sich vor dem Hintergrund der rechtlichen Erfordernisse einer Ermessensentscheidung eine Vollautomation zumindest mittelfristig als nicht möglich erweisen (zur rechtlichen Zulässigkeit intelligenter Systeme in

Ermessensentscheidungen gem. § 35a VwVfG Stegmüller, 2018, Rn. 38 f.; Stelkens et al., 2018, S. 357). Dabei dürfte weniger der Bereich der Anhörung, z. B. nach § 28 VwVfG, schwierig sein – deren maschinelle Verarbeitung über ein entsprechend trainiertes System könnte grundsätzlich in der Lage sein, die Eingaben der Anhörung in die definierten Parameter zu transformieren (Ashley, 2017, pp. 234 ff.). Doch insbesondere vor dem Erfordernis einer transparenten Entscheidungsfindung ist die Entscheidung rechtslinguistisch sicher abzubilden und transparent darzulegen. Aus den individuellen Entscheidungsparametern durch ein maschinelles Lernsystem eine rechtslinguistisch korrekte Einzelfallbegründung zu konstruieren, die sich wiederum aus dem konstruierten statistischen Modell ableitet, dürfte zumindest mittelfristig nicht möglich sein. Verschiedene Ermessenskriterien wie die Zumutbarkeit einer Maßnahme dürften im Rahmen der Einzelfallprüfung hochgradig individuell und über eine parametrische Abbildung hinaus schwierig zu differenzieren sein. Weitere Punkte sind die Repräsentativität des Datenmaterials und die reelle Besorgnis um Einzelfallgerechtigkeit in Fällen, die in die Datenbasis bisher keinen Einklang gefunden haben (Herold, 2018, S. 463). Gerade in Verfahren mit einer hohen Anzahl möglicher Fallkonstellationen kann dies zu einer Verzerrung und letztendlich unrechtmäßigen Bescheidung führen. Für eine Vollautomatisierung wäre es ferner notwendig, die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zu parametrisieren – z. B. den Parameter der Schuld – und das System so zu konstruieren, dass es lernt, in welchem Sachverhalt das Verschulden einen bestimmten Wert hat, der wiederum in der Ermessensnorm selbst genutzt werden kann. Eine Vollautomatisierung von Ermessensentscheidungen erscheint daher zunächst nicht möglich – gleichermaßen schließt das einen komplementären Einsatz im Rahmen einer Entscheidungsassistenz nicht grundsätzlich aus.

Eine Vollautomation von Ermessensentscheidungen würde dem Grunde nach implizieren, dass diese Entscheidung sowohl zweck- als auch rechtmäßig sein müsste. Geht man von einem komplementären Einsatz aus, ist bei der Zielsetzung in der Anwendung eines ML-Systems wesentlich zwischen den beiden Begrifflichkeiten zu unterscheiden, denn eine zweckmäßige Maßnahme muss nicht zwangsläufig auch rechtmäßig sein. Je nach Konstruktion eines Modells und der entsprechenden Prädiktion kann diese Unterscheidung relevant sein.

Aus den theoretischen Grundlagen lässt sich die Annahme ableiten, dass maschinelle Lernsysteme grundsätzlich dafür geeignet sind, maschinell lesbare Ermessensentscheidungen zu modellieren bzw. bei der Rechtsanwendung von Ermessensentscheidungen zu unterstützen (also im Sinne einer „augmented intelligence“). Durch das Erlernen von Mustern und Gesetzmäßigkeiten in historischen Daten können intelligente Systeme dazu beitragen, Ermessensentscheidungen rechtsgleicher zu erlassen und individuelle Fehler in der Anwendung zu vermeiden.

4 Die theoretische Modellierung einer verwaltungsrechtlichen Ermessensentscheidung

Aufbauend auf diesen Annahmen stellen sich zwei interdependente Fragen: (1) Welche Ermessensentscheidungen eignen sich konkret für eine Modellierung und wie könnte diese in der Praxis aussehen, und (2) wie würde diese Assistenz im Einzelfall das Entscheidungsverhalten der Entscheiderinnen und Entscheider beeinflussen.

Da in der Verwaltung keine Fachverfahren bekannt sind, in denen ML-Systeme zum verwaltungsrechtlichen Erlass von Ermessensentscheidungen zum Einsatz kommen, sollten diese Erkenntnisse mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern der Verwaltung diskutiert werden, um Anhaltspunkte zu praktischen Rechtsgrundlagen mit Ermessensspielraum zu gewinnen, in denen eine Modellierbarkeit möglich sein könnte. Dazu wurde auf Grundlage der theoretischen Annahmen der Forschungsarbeit ein halb-strukturierter Interviewleitfaden um die zentralen Hypothesen gebildet. Die Interviews wurden transkribiert und im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (Mayring, 2010, S. 601 ff.) durch eine einheitliche Kodierung ausgewertet. Aufgrund des sukzessiven Vorgehens bei der Auswahl der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner wurde der Interviewleitfaden aufbauend auf den generierten Erkenntnissen fallbezogen angepasst.

Als erster Interviewpartner konnte der Leiter der Abteilung Digitalisierung einer Landesverwaltung gewonnen werden. Dieser verwies unter anderem auf Ermessensentscheidungen im Bereich der Sozialverwaltung, in denen es auch eine hohe Fallzahl gäbe. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen und den sich daraus ergebenden Hinweisen wurden weitere Interviewpartner aus dem Bereich der Sozialverwaltung generiert – einen Direktor eines Sozialgerichts wie auch einen Lehrbeauftragten einer Verwaltungsschule, die letztlich verschiedene Rechtsgrundlagen des Sozialrechts mit Ermessensspielraum nannten, die bezüglich einer Modellierung zu untersuchen wären. Die genannten Entscheidungen betrafen vor allem den § 16 SGB II sowie §§ 44-48 SGB X. Insgesamt konnte in den Interviews festgestellt werden, dass eine Entscheidungsassistenz im Sinne der Augmented Intelligence in der Praxis sehr hilfreich sein könnte, dass die genannten Rechtsgrundlagen unterschiedlich stark strukturiert sind und dass deren Fallparameter sehr unterschiedlich gelagert sind. Die Expertinnen und Experten führten auch aus, dass eine Vollautomation von Ermessensentscheidungen durch eine KI als Entscheidungsinstanz in der Praxis nicht vorstellbar wäre – aus Gründen der Transparenz, der Potenzierung von Fehlern, der anwenderbezogenen Perzeption und der Akzeptanz der Kundinnen und Kunden. Das Ziel der Interviews, die theoretischen Annahmen der Untersuchung zu erörtern und Rechtsgrundlagen mit Ermessen genannt zu bekommen, anhand derer die Annahmen geprüft werden können, konnte erreicht werden.

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Interviews wurden beide Rechtsgrundlagen aufbauend auf den theoretischen Annahmen der Untersuchung geprüft. § 16 SGB II bezeichnet die Gewährung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Das Ziel des Paragraphens ist die möglichst schnelle und wirksame Eingliederung von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt, um die individuelle Hilfsbedürftigkeit zu überwinden (Luik et al., 2017, S. 695). Die formale Ausübung und Überprüfung des Ermessens folgen den o. g. Kriterien. Welche Maßnahme zur Erreichung des Ziels die „zweckmäßigste“ Handlungsalternative darstellt, obliegt dem Ermessen des Sachbearbeiters bzw. der Sachbearbeiterin. Für die Bewilligung einer Maßnahme im Rahmen der Ermessensausübung ist eine dokumentierte Prognoseentscheidung über die erforderlichen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 3 Abs. 1 S. 4 i.V.m. § 14 Abs. 4 SGB II von Nöten. Diese Prognoseentscheidung ist unter Würdigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls und der Potenzialanalyse vorzunehmen; insoweit entspricht der Abwägungsvorgang der Einzelfallentscheidung einer rechtmäßigen Ermessensausübung (Bundesagentur für Arbeit, 2018, S. 1).

Die Annahme der Anwendbarkeit maschineller Lernsysteme für das Treffen von Ermessensentscheidungen in diesen Verfahren ist vor dem Hintergrund ihrer Konzeption kritisch zu hinterfragen. Für ein erfolgreiches Training des Systems – also für eine bestmögliche Abbildung der Gesetzmäßigkeiten der vorliegenden Daten – ist dafür relevant, dass die Daten in X, also die Anzahl der individuellen Parameter einer Betrachtungseinheit, auch in kausalem Zusammenhang zum Output stehen. Fraglich ist dabei, welche Parameter diesen „Erfolg" der aktiven Arbeitsaufnahme kausal bedingen würden. So ist vorstellbar, dass die im Rahmen eines maschinellen Lernmodells prädiktierte Outputvariable bei zwei statistischen Zwillingen X_1 und X_2 unterschiedlich ist, weil nicht im Datensatz vorhandene bzw. nicht zu parametrisierende Entscheidungsdeterminanten den „Erfolg" wesentlich beeinflusst haben. Denkbar wäre hier bspw. die subjektive Motivationslage oder die psychische bzw. körperliche Verfassung. Dabei steht fest, dass die Motivation einer ALG2-berechtigten Bezugsperson ganz wesentlich zum Eingliederungserfolg beitragen kann (Luik et al., 2017, S. 705 f.), diese jedoch als Parameter für das Trainieren eines ML-Datensatzes mathematisch kaum korrekt skaliert darstellbar ist. Auch bleibt offen, ob die Berücksichtigung statischer Einflussvariablen wie dem Alter, dem Betreuungsbedarf und bestimmter biographischer Merkmale vor dem Hintergrund des Art. 3 GG rechtlich zulässig wäre, vor allem, wenn diese in einem eher ungewissen Zusammenhang zum Maßnahmeerfolg stehen.

Hierzu sei angemerkt, dass auch das oben angeführte Schweizer System anhand von statischen Daten wie dem biografischen Hintergrund lernt und die Motivation des Individuums dort keinen Einfluss auf dessen Integrationswahrscheinlichkeit hat; vielmehr wird diese für die Prädiktion der Integrationswahrscheinlichkeit selbst als gleich angenommen. Diese Annahme dürfte im Verfahren des § 16 SGB II nicht übertragbar sein, weil Hintergrund und Zielsetzung beider Systeme sich unterscheiden.

Anders verhält es sich jedoch bei der Rücknahme rechtswidrig begünstigender Verwaltungsakte nach § 45 SGB X. Die Norm beinhaltet Fälle wie die rückwirkende Aufhebung von am Datum der Ausstellung bzw. Bewilligung rechtswidriger Verwaltungsakte. Die Vorschrift bezweckt einen Ausgleich zwischen dem individuellen Bestandsschutzinteresse und dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung der materiell rechtlich zutreffenden Rechtslage bei rechtswidriger Begünstigung von Leistungsempfängerinnen und -empfängern (Schütze, Bieresborn & Wulffen, 2014, S. 507). Demzufolge kann ein Verwaltungsakt zurückgenommen werden, wenn das öffentliche Interesse der Verwaltung an der Rücknahme eines rechtswidrig begünstigenden Verwaltungsakts ein schutzwürdiges Interesse des Betroffenen an der Aufrechterhaltung überwiegt (ebd.). Dabei ist anzuführen, dass die von der Norm geforderte Interessenabwägung einer Ermessensabwägung ähnlich ist, von dem in § 45 SGB X eingeräumtem Ermessen aber zu unterscheiden ist, da diese Abwägung Teil der Tatbestandsvoraussetzungen ist und damit der vollen verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt (Padé, 2017, S. 542). Dabei überschneiden sich die Abwägungsvorgänge, sodass es in der Ermessensabwägung eine gewisse Deckungsgleichheit zur Vertrauensschutzabwägung nach § 45 SGB X Abs. 2 S. 1 und 2 vorliegt. Aufgrund der Deckungsgleichheit der Interessenabwägung nach § 45 Abs. 2 SGB X mit der Interessenabwägung einer in dem Sinne typischen verwaltungsrechtlichen Ermessensentscheidung wird für die Modellierung eines Assistenzsystems folgend nicht gesondert differenziert.

Die Frage einer Entscheidung in Verfahren nach § 45 SGB X ist, ob ein rechtswidrig begünstigender Verwaltungsakt mit Wirkung für die Zukunft und/oder mit Wirkung

für die Vergangenheit zurückgenommen werden kann. Dafür sind im Rahmen der Interessenabwägung verschiedene rechtliche Güter maßgeblich, welche für das Trainieren eines intelligenten Systems maßgeblich sind, so u. a.:

- Die Schadenssumme, denn je höher der Schaden ist, desto höher ist das Interesse der Allgemeinheit an der Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustands (Padé, 2017, S. 542),
- Die Dauer der Bestandskraft, denn die Stellung des rechtswidrig Begünstigten wächst mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Zeitpunkt der Leistungsbewilligung; gleichermaßen ist eine kurze temporäre Diskrepanz nicht vertrauensschutzbegründend und schwächt die Position des Begünstigten (Schütze, Bieresborn & Wulffen, 2014, S. 524).
- Das Verschulden, denn ein leicht zu vermeidender, grober Fehler der Verwaltung bei Erlass des Verwaltungsaktes kann das Vertrauen des Begünstigten in die Bestandskraft der Leistungsbewilligung nachhaltig stärken (ebd.).

Weitere, die Entscheidung beeinflussende Faktoren sind bspw. eine Dauerwirkung, die Zumutbarkeit, der Verwaltungsaufwand, der Verlust weiterer Sozialleistungen, eine etwaig perpetuierende Bestärkung durch (fehlerhaftes) Behördenhandeln, ein etwaiger Verbrauch bzw. eine Disposition der Leistungen oder unzumutbare Nachteile bei der Rückabwicklung (ebd.).

Systematisiert und klassifiziert man historische Daten von Verwaltungsverfahren nach § 45 SGB X entsprechend der genannten kausalen Parameter mit der gesuchten Outputvariable y, also der Rechtmäßigkeit einer Rücknahme, würde so ein mathematisches Modell konstruiert, welches auf neue Fälle übertragen werden könnte; die individuelle Betrachtungseinheit x_i ist dabei eine vollzogene Rücknahme in einem Fall mit differierenden Parametern, welche entweder rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Der Output ist nicht die Wahrscheinlichkeit, wie oft in ähnlichen Fällen gleich entschieden wurde, sondern vielmehr die, dass eine Rücknahme vollzogen wurde und diese entweder recht- und zweckmäßig ist oder nicht – also eine binäre Skalierung. Das lässt sich dadurch begründen, dass nicht jede erfolgte Rücknahme recht- und zweckmäßig ist, und sich durch die Nutzung einer Datenbank aus bestandskräftigen Verwaltungsakten eine fehlerhafte Rücknahmepraxis potenzieren könnte. Ferner geht es vorliegend um eine Entscheidungsassistenz, welche einem Sachbearbeiter bzw. einer Sachbearbeiterin die Information liefern soll, ob im vorliegenden Sachverhalt X_1 bspw. eine Rücknahme recht- und zweckmäßig ist oder nicht. Dafür hilft die Ausgabe von Wahrscheinlichkeiten im Rahmen eines probabilistischen ML-Systems nicht weiter. Außerdem bedingt bereits die Eröffnung verwaltungsrechtlichen Ermessens eine gewisse Entscheidungsfreiheit der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, sodass es bei der Nutzung bestandskräftiger Verwaltungsakte dazu führen dürfte, dass es eine Vielzahl von Einzelfällen mit gleicher Parameterkonstellation gibt, in der unterschiedlich entschieden wurde, was die Exaktheit der Ausgabe negativ beeinflussen würde.

Für die Modellierung wäre es ferner nötig, die Parameter maschinell lesbar abbilden zu können. Bei der Schadenssumme, der Dauer der Bestandskraft oder der Dauerwirkung ist dies nominal möglich. Weitere Parameter wie die Frage des Verschuldens, der wertmäßigen Aufzehrung oder der Vertrauensstärkung durch perpetuierendes Behördenhandeln könnten – sehr vereinfacht – binär i. S. von Ja = 1 oder Nein = 0 transformiert werden. Gleichermaßen würde es für die adäquate Beurteilung der jeweiligen

binären Zuordnungen der Fälle einer weiteren Ausdifferenzierung entsprechender Subsumtion der jeweiligen Verhaltensweisen unter die jeweiligen unbestimmten Rechtsbegriffe bedürfen.

Somit könnten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter eine Ausgabe erhalten, ob in ihrem vorliegenden Fall mit den jeweiligen Parametern eine Rücknahme recht- und zweckmäßig ist oder nicht. Dabei wären in der Praxis verschiedene Herausforderungen zu bewältigen, auf die zum Abschluss genauer eingegangen wird. Insofern lässt sich festhalten, dass der § 45 SGB X für eine Modellierung durch ein intelligentes System geeignet wäre. Diese Art der Modellierung impliziert aber gleichermaßen eine Prädiktion der wahrscheinlichen Rechtmäßigkeit im Einzelfall. Daher ist auch die Art der Assistenz als Entscheidungsunterstützung im Abgleich mit historischen Fällen klar definiert.

Nun stellt sich die Frage, ob eine derartige Anwendung bzw. maschinelle Ausgabe zur Recht- und Zweckmäßigkeit eines Einzelfalls tatsächlich die Rechtssicherheit erhöhen oder die Verfahren beschleunigen würde. Komplexe Fälle bleiben vor allem bei hohem Arbeitsdruck länger liegen – kann diese Tatsache durch eine derartige Ausgabe verringert werden? Diese Fragestellung impliziert, dass die Forschungsarbeit auch als „Augmented Intelligence“ eingeordnet werden kann (siehe oben).

In einem sozialwissenschaftlichen Experiment mit zwei Gruppen – einer fünfköpfigen Kontroll- und einer fünfköpfigen Versuchsgruppe – wurden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Sozialverwaltung zu zehn verschiedenen Fällen zum §45 SGB X befragt. Die Probandinnen und Probanden konnten im Rahmen einer Interessenbekundung in einem Sozialamt gewonnen werden. Es handelte sich also vorliegend um Praktikerinnen und Praktiker, die unregelmäßig mit der Rückforderung rechtswidrig gewährter Leistungen konfrontiert sind bzw. waren. Die Anzahl von zehn Probandinnen und Probanden wird in Untersuchungen von Think-Aloud-Ansätzen, insbesondere im Bereich der Human-Computer-Interaction als angemessene Größe für eine entsprechende Auswertung bedacht (bspw. Eccles & Arsal, 2017, pp. 514 ff.). Die Empirie der quantitativen Auswertung der Entscheidungspräferenzen ist aufgrund der geringen Anzahl an Testsubjekten für eine quantitative Auswertung gleichermaßen bedingt repräsentativ, kann aber die aus der qualitativen Auswertung entstehenden Annahmen bestätigen.

Die Testsubjekte erhielten jeweils zehn Sachverhaltskonstellationen zu § 45 SGB X, verbunden mit der binären Frage, ob sie im jeweiligen Fall den Verwaltungsakt mit Wirkung für die Zukunft bzw. mit Wirkung für die Vergangenheit zurücknehmen würden. Die Darstellung der Sachverhaltskonstellationen lautete bei den Probandinnen und Probanden der Versuchsgruppe wie folgt:

> *Systemgenerierte Ausgabe: Unter Berücksichtigung der Parameter Schadenssumme, Bestandskraft, Vermögensdisposition, Verschulden, Dauerwirkung und der Zumutbarkeit der Aufhebung ist im vorliegenden Fall eine Rücknahme (nicht) recht- und zweckmäßig. Sind darüberhinausgehende Tatbestände entscheidungsevident, ist meine Ausgabe nicht valide.*
>
> *Genauigkeit der Ausgabe: 90% (in 90 von 100 Fällen ist die Ausgabe des Systems richtig)“.*

Die Probandinnen und Probanden mit der Genauigkeit der systemgenerierten Ausgabe zu konfrontieren, ist für die Reflektion der Ausgabe wichtig. Sind in den Trainingsdaten beispielsweise Unstimmigkeiten bzw. ein „Rauschen“, weil vergleichbare Fälle un-

terschiedlich entschieden wurden, kann sich die Genauigkeit, mit der das System Fälle nachvollziehen kann und zur richtigen Entscheidung finden kann, reduzieren. Wichtig war beim Design der Untersuchung auch, herausfinden zu wollen, wie die Probandinnen und Probanden mit dieser Metrik umgehen. Der zweite Aspekt der systemgenerierten Ausgabe stellt die Auflistung der abschließenden Parameter dar, welche durch das System berücksichtigt wurden. Ermessensentscheidungen sind durch einen geringen Grad der Strukturierung gekennzeichnet, was wiederum die Gefahr birgt, dass Tatbestände im Trainingsdatensatz nicht berücksichtigt wurden, die aber für den zu entscheidenden Einzelfall zu berücksichtigen sind. Daher wurden die berücksichtigten Parameter aufgeführt, um zu eruieren, ob die Probandinnen und Probanden dieses System bzw. den zu entscheidenden Fall auch dahingehend analysieren.

Bei der Beantwortung der Fragebögen waren die Probandinnen und Probanden gehalten, aufgrund der Nutzung der Think-Aloud-Methode laut zu denken (Eccles & Arsal, 2017, pp. 514 ff.). Die Methode eignet sich vor allem, wenn das Ziel der Untersuchung ist, den Gedankengang der Probandinnen und Probanden zu erheben und verstehen zu können (ebd.). Diese Aufnahmen des Lautgedachten wurden anschließend transkribiert und ausgewertet, um verstehen zu können, wie die Testpersonen auf die maschinelle Ausgabe reagiert und diese in ihren Entscheidungsprozess eingebaut haben. Ein Zeitlimit, innerhalb dessen die Entscheidungen zu treffen waren, hätte den Entscheidungsprozess verzerrt und wurde deshalb nicht gegeben.

Die Auswertung beider Gruppen hat – wie erwartet – ergeben, dass eine Rücknahme von rechtswidrig begünstigenden Verwaltungsakten für die Zukunft die absolute Regel ist. Bei der rechtswidrigen zukunftsbezogenen Begünstigung kann in der Theorie offensichtlich noch keine reelle Vermögensdisposition und damit kein unmittelbarer Schaden für den Adressaten entstanden sein, der ein besonders gewichtiges Rechtsgut eröffnen würde. So kann auch eine Rücknahme nicht unmittelbar unzumutbar sein. Und so wurde in der Testgruppe der Verwaltungsakt 25 von 25-mal zurückgenommen; in der Kontrollgruppe 22-mal, wobei 3-mal „weiß nicht“ angegeben wurde. Die Rücknahme für die Vergangenheit fiel dagegen deutlich variabler aus (siehe *Tabelle 1*).

Tabelle 1: Antwortverhalten bei rücknahmebezogenen Fragen

	Versuchsgruppe	**Kontrollgruppe**
Ja	10	11
Nein	15	9
Weiß nicht	0	5

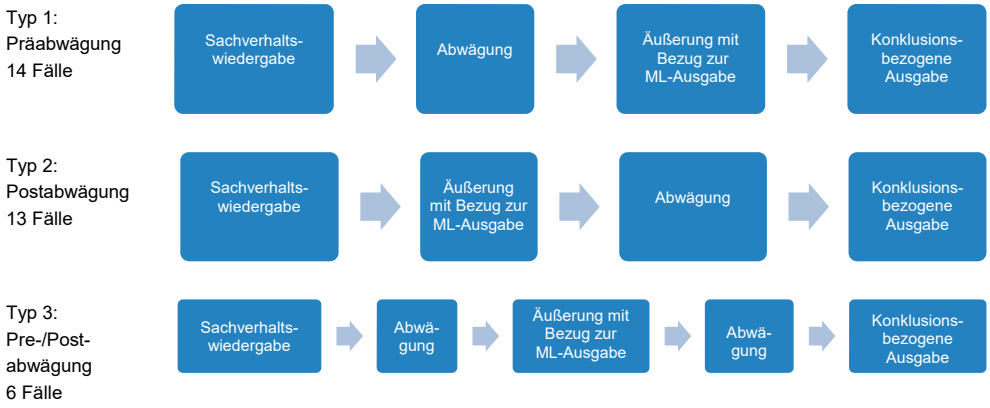
Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei waren die Probandinnen und Probanden der Versuchsgruppe eher geneigt, eine Rücknahme für die Vergangenheit nicht zu vollziehen, während die Kontrollgruppe eher geneigt war, „weiß nicht“ als Option zu wählen. Führt man beides zusammen, fällt auf, dass in 16 Prozent der Fälle in der Kontrollgruppe „Weiß nicht“ geantwortet wurde – in der Versuchsgruppe kein Mal. Dabei zeigt sich besonders, dass die Probandinnen und Probanden in der Regel konform mit der systemgenerierten Ausgabe gestimmt haben – allerdings nur in den Fällen, in denen diese auch richtig lag. In drei der zehn Fälle mit differierender Komplexität wurde vom System eine falsche Ausgabe getätigt. Diese wurde aktiv negiert. Insgesamt ließ die Auswertung den Rückschluss zu, dass die

Ausgabe die Entscheidungsbereitschaft gestärkt und gleichermaßen zu einer kritischen Reflexion der individuellen Entscheidungspräferenz beigetragen hat.

Die qualitative Auswertung der Transkripte der Ausführungen unter Nutzung der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring hat diese Ergebnisse im Wesentlichen verifizieren können – die Auswertungsmethode war aufgrund des Ziels der systematischen Bearbeitung der Kommunikation durch eine Extraktion der für relevant erachteten Daten vorliegend das geeignete Mittel (Mayring, 2010, S. 601 ff.). Im Rahmen der Methode wird ein regelgeleitetes Kategoriensystem gebildet, die einzelnen Textpassagen ihrem Wesensgehalt nach kodiert und dem Kategoriensystem zugeordnet. Anschließend wurden die Ergebnisse ausgewertet (ebd.). So kamen die Probandinnen und Probanden der Kontrollgruppe bei der Beantwortung der Fragen auf 141 auswertungsbezogene Codes, während die Versuchsgruppe auf 172 Codes kam, sich also inhaltlich deutlich intensiver mit den Fällen und der Ausgabe beschäftigt hat. Die intensivere Auseinandersetzung mit der Fragestellung und der Ausgabe kann vorliegend dazu geführt haben, dass sich die Probandinnen und Probanden der Testgruppe in ihrer Entscheidung bzw. Argumentation gestärkt sahen – und entsprechend der quantitativen Auswertung weniger geneigt waren, „weiß nicht“ anzugeben. Das lässt sich auch aus der sequenziellen Abfolge der Entscheidungsprozesse ableiten, welche sich im Wesentlichen wie folgt kategorisieren lassen (siehe *Abbildung 1*):

Abbildung 1: Abfolge der Entscheidungsprozesse bei der Berücksichtigung des ML-Systems



Quelle: Eigene Darstellung.

Gleichermaßen wurden in anderen Fällen keine Äußerungen mit Bezug zur ML-Ausgabe getätigt. Insgesamt hat sich an den Abwägungs- und Argumentationsmustern in der Versuchsgruppe deutlich gezeigt, dass die Probandinnen und Probanden die systemgenerierte Ausgabe vor allem als Reflektionsinstanz für das eigene Entscheidungsverhalten genutzt haben. Entsprach die systemgenerierte Ausgabe beispielsweise ihrer Entscheidungspräferenz, sahen sie sich gestärkt in ihrer Entscheidung und bestätigten diese. Widersprach die systemgenerierte Ausgabe ihrer Entscheidungspräferenz, wurde diese aktiv hinterfragt und neu geprüft. Das entspricht dem Typ 3 der o. g. Klassifikation. Gleichzeitig hat eine bewusst falsche Ausgabe das Entscheidungsverhalten der Probandinnen und Probanden nicht negativ verändert. Vielmehr haben sich diese be-

wusster mit der falschen Ausgabe auseinandergesetzt, diese reflektiert und sind zu der Ansicht gekommen, dass die systemgenerierte Ausgabe nicht richtig ist.

Es ist fraglich, ob diese Annahme generalisierbar ist, da es sich um je drei bewusst falsche Ausgaben bei insgesamt fünf Probandinnen und Probanden handelt, also nur um einen kleinen Datensatz. Zudem bleibt offen, welchen Einfluss die Komplexität der in Rede stehenden Fälle auf das Verhalten der Probandinnen und Probanden hatte. Insofern lässt sich nicht schlussfolgern, ob die Probandinnen und Probanden über ein ausreichendes Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten verfügten oder über ein hinreichendes Misstrauen gegenüber der systemgenerierten Ausgabe. Darüber gaben die Transkripte des Think-Aloud-Ansatzes keinen Aufschluss. Nichtsdestotrotz hat die Untersuchung gezeigt, dass die Probandinnen und Probanden in der Breite von der Nutzung des Assistenzsystems profitiert haben. Die tiefergehende Auseinandersetzung mit der eigenen Entscheidung und deren Reflektion haben zu einer erhöhten individuellen Entscheidungssicherheit beigetragen. Die ermessensrelevanten Tatbestände wurden in der Gesamtschau stärker miteinander abgewogen und haben dazu beigetragen, dass sich die Probandinnen und Probanden in ihrer Entscheidungssicherheit gestärkt sahen. Die kritische Reflexion der systemgenerierten Ausgabe sprach insofern für die Mündigkeit der Probandinnen und Probanden der Testgruppe.

5 Schlussfolgerungen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass intelligente Systeme grundsätzlich für eine Modellierung verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen geeignet sind und in der Praxis durchaus nützlich sein können.

Wesentliches Merkmal der Untersuchung waren allerdings die Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten Fachverfahren, die sich für eine Modellierung eignen würden. Dafür ist die statistische Verarbeitung der Fallparameter zur maschinellen Lesbarkeit ein wichtiges Merkmal, welches insbesondere in sehr kundennahen Bereichen der Verwaltung oftmals schwierig ist, zumindest wenn es sich um Prognoseentscheidungen handelt.

Dann ist von hoher Relevanz, keine diskriminierenden Merkmale zu berücksichtigen und das Ergebnis nicht von in den Daten liegenden Korrelationen ohne kausalen Bezug zum Output verzerren zu lassen. Auch muss der Datensatz repräsentativ sein und alle entscheidungsrelevanten Parameter beinhalten. Ein weiterer relevanter Punkt ist die Qualität der Daten selbst. Die Nutzung bestandskräftiger Verwaltungsakte dürfte im Output zu einer eher mangelhaften Exaktheit des Systems führen, da auch nicht rechtmäßige Verwaltungsakte bestandskräftig sind und nur existieren, weil sie nicht angegriffen und aufgehoben wurden. Derartige Fälle dürften einer mathematischen Modellkonstruktion anhand der existenten Strukturierung geradezu entgegenwirken.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die Klarheit über das jeweilige zu prädiktierende Ergebnis: Das Arbeiten mit Wahrscheinlichkeiten hätte keine Aussagekraft. Die Ausgabe, dass in 70% ähnlicher Fälle Handlungsalternative A_1 und in 30% der Fälle A_2 gewählt wurde, führt zu einer Verringerung der Rechtssicherheit in der Antragsbearbeitung und zu mehr Verunsicherung, und ist zumindest in der Frage der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes kein nützliches Ergebnis. Und greift man nur auf Verwaltungsakte zurück, die gerichtlich überprüft und recht- und zweckmäßig bzw. nicht

recht- und zweckmäßig sind, stellt sich die Frage, ob eine ausreichend große Datenbasis zur Verfügung gestellt werden kann, die tatsächlich zu repräsentativen Ergebnissen führen würde. Ferner wurde im o. g. Modell der unbestimmte Rechtsbegriff des Verschuldens binär skaliert. In der Praxis dürfte es bei der Sachverhaltsdeutung häufiger um Graubereiche gehen, denen eine binäre Skalierung keine ausreichende Rechnung trägt. Auch die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe muss in dem Sinne rechtssicher modelliert und parametrisch wiedergegeben werden können. Abschließend stellt sich die theoretische Frage, wie eine sich ändernde Rechtsprechung Einklang in derartig pfadabhängige Systeme findet.

Gelingt es, diesen Herausforderungen Rechnung zu tragen und ein Verfahren repräsentativ, akkurat und rechtssicher modellieren und trainieren zu können, ist davon auszugehen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter davon in der Rechtsanwendung profitieren können. Gleichermaßen muss ein Mindestmaß an Transparenz geschaffen werden, um zu vermitteln, was solche Systeme können und tun, sowie welche Aussagekraft die Ausgabe hat. Vor allem im Bereich der Human-Computer-Interaction ergeben sich daher eine Vielzahl an weiteren Fragen: Welchen Einfluss hat beispielsweise eine interaktivere Implementation der maschinellen Ausgabe als Entscheidungsassistenz auf das Entscheidungsverhalten der Probandinnen und Probanden – z. B. in Form eines Chatbots. Gerade die Art und Weise der Implementation von Assistenzmodellen kann hier einen wesentlichen Einfluss darauf haben, wie die Entscheidung selbst beeinflusst wird. Auch stellt sich die Frage eines langfristigen Gewöhnungseffekts: Ab einer bestimmten Periode der Zusammenarbeit könnte sich ein grundsätzliches Vertrauen in die systemgenerierten Ausgaben einstellen, wenn diese oft richtigliegen. Was wiederum dazu führen könnte, dass das eigene Entscheidungsverhaltung weniger hinterfragt und die vorgeschlagenen Entscheidungen übernommen werden.

Von einer kurzfristigen Umsetzung derartiger Anwendungen sind wir im Verwaltungsrecht noch weit entfernt. Dabei soll der Artikel nicht so verstanden werden, dass er die grundsätzliche Anwendbarkeit von ML-Systemen für den Erlass verwaltungsrechtlicher Ermessensentscheidungen im Verwaltungsrecht negiert – vielmehr sind mit einer ML-basierten Prozessautomatisierung bzw. -unterstützung eine Vielzahl interdisziplinärer Herausforderungen verbunden, denen Rechnung getragen werden muss. Dabei bietet eine Modellierung auch viele Chancen: Schnellere und rechtssichere Bearbeitung von Anträgen, Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie eine Erhöhung der Rechtsgleichheit: Werden neue Fälle entlang der Strukturierung rechtmäßiger „Altfälle“ entschieden, impliziert dies geradezu eine Optimierung von Rechtsgleichheit und eine Minimierung von Zufall und Willkür. Bis dahin ist es aber noch ein weiter Weg.

Literatur

Ashley, Kevin D. (2017). *Artificial intelligence and legal analytics: new tools for law practice in the digital age*. Cambridge. Cambridge University Press.

Aupperle, Astrid, Langkabel, Tobias & Ramsauer, Katharina (2018). *Denkimpuls Digitale Ethik: Künstliche Intelligenz – Assistenz oder Konkurrenz in der künftigen Verwaltung?* Initiative D21 (Denkimpuls Digitale Ethik).

Bansak, Kirk, et al. (2018a). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment. *Science*, *359* (6373), 325-329. doi: 10.1126/science.aao4408.

Bansak, Kirk, et al. (2018b). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment – Supply Materials. *Science*, *359* (6373). doi: 10.1126/science.aao4408.

Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2018). *Zweites Sozialgesetzbuch – Fachliche Weisungen*. § 16 SGB II Leistungen zur Eingliederung.

Bundesregierung (2018). *Eckpunkte der Bundesregierung für eine Strategie Künstliche Intelligenz*. Verfügbar unter: https://www.bmbf.de/files/Nationale_KI-Strategie.pdf [30. März 2019].

Demaj, Labinot (2018). Smart Government: Die Verwaltung und den Staat der Zukunft denken. *Informatik-Spektrum*, *41* (2), 123-137. doi: 10.1007/s00287-018-1098-x.

Eccles, David & Arsal, Güler (2017). The think aloud method: what is it and how do I use it?. *Qualitative Research in Sport, Exercise and Health*, *9* (4), 514-531. doi:10.1080/2159676X.2017.1331501.

Executive Office of the President. (2016). *Preparing for the future of artificial intelligence*. National Science and Technology Council. Committee on Technology.

Frank, Dorothee (2018). *Digitale Unterstützer im Asylverfahren – Wie Sprachbiometrie Asylentscheidungen auf eine noch breitere Grundlage stellt.* Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Verfügbar unter http://www.bamf.de/DE/Service/Top/Presse/Interviews/20181008-interview-cybersecurity-report/interview-cyber-security-report-node.html [17. Mai 2019].

Gerstner, Dominik (2017). *Predictive Policing als Instrument zur Prävention von Wohnungseinbruchdiebstahl.* 1. Auflage 2017. Freiburg im Breisgau: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht (Research in brief).

Herold, Viktoria (2018). Algorithmisierung von Ermessensentscheidungen durch Machine Learning. In Deutsche Stiftung für Recht und Informatik (Hrsg.), *Tagungsband Herbstakademie 2018* (S. 453-464). Bochum.

Jain, Hermant, Padmanbhan, Balaji, Pavlou, Paul & Santanam, Raghu (2018). Call for Papers – Special Issue of Information Systems Research – Humans, Algorithms, and Augmented Intelligence: The Future of Work, Organizations, and Society. Information Systems Research, *29* (1), 250-251. https://doi.org/10.1287/ isre.2018.0784.

Kerbs, John, Jones, Mark & Jolley, Jennifer M. (2009). Discretionary Decision Making by Probation and Parole Officers: The Role of Extralegal Variables as Predictors of Responses to Technical Violations. *Journal of Contemporary Criminal Justice, 25* (4), 424-441. doi: 10.1177/1043986209344556.

Kerns, Jeff (2017). *What's the difference between weak and strong AI?. MachineDesign*. Verfügbar unter: https://www.machinedesign.com/markets/robotics/article/21835139/whats-the-difference-between-weak-and-strong-ai [30. April 2020].

Kourou, Konstantina, Exarchos, Themis P., Exarchos, Konstantinos P., Karamouzis, M. V. & Fotiadis, D. I. (2015). Machine learning applications in cancer prognosis and prediction. *Computational and Structural Biotechnology Journal, 13*, 8-17. doi: 10.1016/j.csbj.2014.11.005.

Lautmann, Rüdiger (2011). *Justiz – die stille Gewalt*. Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-93483-9.

Luik, Steffen et.al. (Hrsg.) (2017). *SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende: Kommentar*. 4. neu bearbeitete Auflage. München: C.H. Beck.

Mayring, Philipp (2010). Qualitative Inhaltsanalyse. In Günter Mey & Katja Mruck (Hrsg.), *Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie* (S. 601-613). Wiesbaden: VS Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-92052-8_42.

Mitchell, Tom M. (1997). *Machine Learning*. New York: McGraw-Hill (McGraw-Hill series in computer science).

O'Neill, Cathy & Schutt, Rachel (2013). *Doing Data Science. Straight talk from the frontline.* O'Reilly Media.

Padé, Christiane (2017). § 45 SGB X. In: Bernd Mutschler & Ingo Palsherm (Hrsg.), *juris Praxis-Kommentar SGB 10.* 2. Auflage 2017. Juris Praxiskommentar. Online-Kommentar.

Rouse, William & Spohrer, James (2018). Automating versus augmenting intelligence. *Journal of Enterprise Transformation*, 1-21. doi:10.1080/19488289.2018.1424059.

Sachs, Michael (2018). §40 VwVfG. In Stelkens, Paul et.al. (2018). *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 9. Auflage. München: C.H. Beck.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2018). Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz. In Theodor Maunz & Günter Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*. 85. Auflage. München: C.H.Beck-Verlag.

Schütze, Bernd, Bieresborn, Dirk & Wulffen, Matthias von (Hrsg.) (2014). *SGB X: Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. Kommentar*. 8., neubearb. Aufl. München: Beck.

Schwartz, Ira M., York, Peter, Nowakowski-Sims, Eva & Ramos-Hernandez, Ana (2017). Predictive and prescriptive analytics, machine learning and child welfare risk assessment: The Broward County experience. *Children and Youth Services Review, 81*, 309-320. doi: 10.1016/j.childyouth.2017.08.020.

Stegmüller, Martin (2018). Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, *6*, 353-359.

Stelkens, Paul et.al. (2018). *Verwaltungsverfahrensgesetz: Kommentar*. 9. Auflage. München: C.H. Beck.

Wirtz, Bernd & Müller, Wilhelm (2019). An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, *21* (7), 1076-1100. doi: 10.1080/14719037020181549268.

Anschriften der Autoren:

Lucas von Blumröder, M.A., Universität Bremen, Institut für Informationsmanagement, E-Mail: lvblumroeder@ifib.de.

Prof. Dr. Andreas Breiter, Universität Bremen, Fachbereich 3: Mathematik und Informatik, Institut für Informationsmanagement, E-Mail: abreiter@uni-bremen.de.

Benjamin Friedländer

Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Konzeptionelle Idee und Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung

Zusammenfassung
Mit Blick auf die institutionelle Ausdifferenzierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung auf kommunaler Ebene stellt sich in Kommunalwissenschaft und -praxis die Frage nach den derzeitigen Steuerungs- und Koordinationsstrukturen sowie deren Weiterentwicklung und Neubestimmung. Mit diesem Beitrag ist das Ziel verbunden, die interdisziplinäre Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben zu erörtern sowie auf Grundlage einer qualitativen empirischen Untersuchung Bedarf, Verständnis, Umsetzung und Grenzen eines solchen Ansatzes zu analysieren und zu diskutieren.

Schlagworte: Interdisziplinarität, Organisation öffentlicher Aufgaben, Steuerung, Koordination, Komplexität

Abstract
Integrated Steering and Coordination of Local Public Service Delivery: Conceptual Idea and Results of a Qualitative Empirical Study
Because of the organisational differentiation of public service delivery at the local level, the question of the appropriateness of current steering and coordination procedures and their further development arises in local government research and practice. The aim of this contribution is to examine the idea of the integrated steering and coordination of local public service delivery and to analyse and discuss its necessity, understanding, implementation and constraints based on a qualitative empirical study.

Keywords: Interdisciplinarity, Organisation of Public Services, Steering, Coordination, Complexity

1 Problem- und Zielstellung

Kommunale Aufgabenerfüllung ist von einer institutionellen Vielfalt und neuen Unübersichtlichkeit (Röber, 2012) geprägt, was in Kommunalwissenschaft wie -praxis die Frage nach der derzeitigen Steuerungs- und Koordinationspraxis sowie deren Weiterentwicklung und Neubestimmung in den Fokus rückt.

Hierbei treten zwei Organisationsbereiche besonders in den Vordergrund. Die institutionelle Verselbstständigung hat gerade in größeren Kommunen (mit mehr als 100.000 Einwohnern) zu konzernähnlichen Strukturen mit einer zwei- oder dreistelligen Zahl an kommunalen Eigenbetrieben, Eigengesellschaften oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen geführt (Friedländer, Röber & Schaefer, 2020). Neuere Studien belegen, worauf seit den 1990er Jahren hingewiesen wird. In größeren Städten werden im Durchschnitt etwa 50% der öffentlichen Aufgaben von ausgegliederten Organisationen, wie kommunalen Unternehmen, wahrgenommen (Kommunale Gemein-

schaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1993; Hesse, Lenk & Starke, 2017).[1] Die Frage nach der geeigneten Steuerung und Koordination dieser Organisationen gewinnt in den letzten Jahren an Vielschichtigkeit und Qualität. Verwiesen sei nur auf einige Schlagworte in der aktuelleren Literatur, wie „Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen" (Krause, 2017; auch Krause & van Thiel, 2019), „Integrierte Konzernsteuerung" (Lasar, Buchholz & Hellenbrand, 2011), „Gute Unternehmenssteuerung" (Deutscher Städtetag, 2017) oder „Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen" (Papenfuß, 2013; auch Papenfuß, 2019).

Neben dem Bereich der verselbstständigten Organisationen existiert eine Vielzahl an Organisationen des Dritten Sektors bzw. Nonprofit-Organisationen (NPO), die auf Grundlage von Zuwendungen und Leistungsverträgen an der kommunalen Leistungserstellung beteiligt sind und in einer mehr oder weniger engen Steuerungsbeziehung zur öffentlichen Hand stehen. Der Dritte Sektor ist durch eine heterogene Anbieter- und Finanzierungsstruktur geprägt, deren Rahmenbedingungen sich in den letzten zwei Jahrzehnten gewandelt haben (Henriksen, Smith, Thøgersen & Zimmer, 2016; Smith, 2018; Grohs, 2014). Neben festgefügten Kooperationsstrukturen, vor allem unter Trägern der freien Wohlfahrtspflege, wirken wettbewerbliche und marktliche Mechanismen auf das institutionelle Gefüge. Auf lokaler Ebene ist in vielen Feldern ein neues Beziehungsgeflecht zwischen öffentlichen, wohlfahrtlichen und privaten Trägern entstanden, deren Verschränkungen als „Hybridisierung" bezeichnet werden. In der Dritte Sektor-, NPO- und Wohlfahrtsverbandsforschung wird – ähnlich wie für das Forschungsfeld der öffentlichen Wirtschaft – über veränderte Organisations- und Governancestrukturen sowie deren Auswirkungen auf die Beziehung zwischen öffentlicher Hand und Drittem Sektor diskutiert (u. a. Beiträge in Heinze, Lange & Sesselmeier, 2018; Droß & Priller, 2015; Meyer & Simsa, 2013).

Die skizzierten institutionellen Entwicklungen – deren Ergebnis pointiert auch als „highly diverse ‚administrative zoo'" (Bach & Jann, 2010, p. 447) beschrieben werden kann, machen deutlich, dass aus Perspektive der Bürger in denjenigen Aufgabenbereichen, die von der öffentlichen Hand zwar gewährleistet, aber nur noch anteilig erbracht werden, Organisationsformen kritisch hinterfragt werden sollten und es über Weiterentwicklungen der Steuerungs- und Koordinationsprozesse nachzudenken gilt (Schaefer, 2012).[2] Zumindest ist zu fragen, ob Steuerungs- und Koordinationsstrukturen mit der ausdifferenzierten Organisationslandschaft „mithalten" können und unter den Steuerungssubjekten (den Steuernden) wie Steuerungsobjekten (den Gesteuerten) auf Akzeptanz stoßen.

Mit Blick auf die Allokation der über Steuern und Abgaben zur Verfügung gestellten Mittel ist an die Akteure in einer Kommune – normativ – die Anforderung zu stellen, den Leistungsempfängern eine ihren Erwartungen entsprechende Wahrnehmung öffentlicher Leistungen zu gewährleisten. Dazu, und hier setzt die Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung an, bedarf es des Einsatzes und der Kombination geeigneter Mechanismen, um den Spezifika der verschiedenen Organisationsvarianten, einschließlich ihrer jeweiligen Interessen, gerecht zu werden und der öffentlichen Hand gleichzeitig eine angemessene Einflussnahme auf die Leistungserbringung zu ermöglichen (Friedländer, Röber & Schaefer, 2020).

Da aber für das Erfüllen dieser Anforderungen – zumindest ausgemacht an ganzheitlichen Konzepten und Ansätzen – bislang keine Patentlösung zu existieren scheint, ist es umso wichtiger, über diese Themen in Kommunalpolitik, -verwaltung, -wirt-

schaft sowie im Dritten Sektor wieder verstärkt nachzudenken und für ihre Bedeutung neu zu sensibilisieren. Vor diesem Hintergrund wird mit diesem Beitrag folgenden Fragestellungen nachgegangen:

– Was ist die konzeptionelle Idee und Zielsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung und wo ist sie in der Forschungslandschaft einzuordnen?
– Worin sehen die Befragten in Kommunalpolitik, -verwaltung, -wirtschaft sowie im Dritten Sektor den Bedarf nach einer Gesamtsteuerung und warum? Welches Verständnis existiert? Wie sind Implementation und Umsetzung sowie deren Grenzen zu bewerten?
– Was kann, abgeleitet aus den konzeptionellen und empirischen Ergebnissen, die Idee einer Gesamtsteuerung perspektivisch leisten und was nicht?

Hierzu wird in Abschnitt 2 die konzeptionelle Idee und Zielsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung herausgearbeitet und der Untersuchungsgegenstand in die nationale wie internationale Forschungslandschaft eingeordnet. Nach Erläuterung des methodischen Vorgehens (Abschnitt 3) werden in Abschnitt 4 empirische Ergebnisse einer leitfadengestützten Befragung und Dokumentenanalyse aufgezeigt und diskutiert. Ausgehend von o. g. Forschungsfragen stehen zunächst Bedarf und Verständnis einer kommunalen Gesamtsteuerung im Vordergrund. Im Anschluss erfolgt eine Betrachtung der Implementation, Umsetzung und Grenzen dieses Ansatzes. In den Schlussbemerkungen (Abschnitt 5) werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und einige wesentliche Perspektiven für Wissenschaft und Praxis aufgezeigt.

2 Konzeptionelle Idee und Zielsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung

Die Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung ist von einer Vielzahl konzeptioneller Zusammenhänge geprägt. Sie bewegt sich an der Schnittstelle verschiedener Wissenschaftsdisziplinen und Theoriezweige (Friedländer, 2019a). Das Thema lässt sich in der nationalen und internationalen Forschungsdebatte vielfach verorten, wie u. a. in der Policy-Forschung (z. B. verschiedene Modelle und Zyklen des Policy Making) (Heclo, 1972; Easton, 1965; Jann & Wegrich, 2007), im New Public Management (z. B. hinsichtlich institutionenökonomischer Grundannahmen) (Aucoin, 1990; 1995; Hood, 1991; 1995; 1998; Reichard & Röber, 2001; Schedler & Proeller, 2011), in der Diskussion um das Neue Steuerungsmodell („Managementlücke“) (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 1993), in den Feldern des strategic management bzw. strategic planning (Bryson, 2018; Bryson, Hamilton Edwards & Van Slyke, 2018; Bryson & George, 2020), in der Debatte um eine Public Governance (Peters, 2012; Stoker, 1998; Klijn, 2012; Mayntz, 2010) und damit weiterführend in den Feldern der Coordination (Lindblom, 1965; Scharpf, 1973a; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Hustedt & Veit, 2014), der Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2008; Cristofoli, Meneguzzo & Riccucci, 2017) und der Corporate Governance (Papenfuß, 2013; 2019; Grossi, Papenfuß & Tremblay, 2015; Siebart, 2006). Trotz dieser Vielfalt an Bezugspunkten, den unvermeidbaren Überschneidungen und unterschiedlichen Deutungsmöglichkeiten sowie sicherlich auch Auslassungen, sollte eine Gesamtsteuerung nicht als ein eklektischer oder holistischer Ansatz missverstanden werden.

Viel eher handelt es sich um eine interdisziplinäre Betrachtungsweise, die, so zeigen es die folgenden Ausführungen, wegen der nach wie vor neuralgischen Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und Management geboten ist.

Eine kommunale Gesamtsteuerung beschreibt die Idee einer kohärenten und aufeinander abgestimmten strategisch-operativen Steuerung und Koordination von Institutionen der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Vorrangiges Ziel ist es, Kernverwaltungen, kommunale Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privater Rechtsform sowie Organisationen des Dritten Sektors zu steuern und zu koordinieren, die teilweise losgelöst voneinander an der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben beteiligt sind. Letztere meint solche NPO, die auf Basis eines Leistungsauftrages öffentliche Aufgaben erfüllen und/oder öffentlich finanziert sind.[3] Auch wenn es sich hier nur um einen kleinen Teil des Dritten Sektors handelt, erweitert er den Steuerungskontext einer kommunalen Konzernsteuerung, einer Beteiligungssteuerung oder Public Corporate Governance. Zwar sind NPO in der Regel nicht in öffentlichem Eigentum und unterliegen schwer zu überblickenden Governance-Regimes (Subsidiarität, Kooperation, Wettbewerb). Dennoch verbindet sich mit einer Gesamtsteuerung der Grundgedanke, die derzeitigen Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten auch in diesem Bereich zu hinterfragen und über Weiterentwicklungen und Korrekturen nachzudenken.

Gesamtsteuerung ist in erster Linie Aufgabe von Kommunalvertretung und Verwaltungsführung. Mit ihr ist das Ziel verbunden, kommunale Policy-Prozesse und öffentliche Aufgabenerfüllung wirksam und wirtschaftlich zu gestalten und zu unterstützen. Für das konzeptionelle Verständnis begründet sich damit zweierlei:

Erstens besteht die Notwendigkeit eines policy-orientierten Analyse- und Interpretationsrahmens, bei dem das Hauptinteresse nicht nur auf der inhaltlichen Dimension einer Policy liegt, sondern ebenso auf dem Zusammenhang zwischen prozessualen und strukturellen Bedingungen der Politikformulierung und -durchführung, womit Determinanten und Wirkungen oder eben Gründe und Grenzen einer Gesamtsteuerung in den Fokus rücken. Es wird das Verständnis dafür geschärft, öffentliche Aufgabenerfüllung als Ergebnis der Interaktion von Akteuren aus Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, Kommunalwirtschaft und Nonprofit-Bereich zu erachten, deren Handeln in einem bestimmten institutionellen Kontext und unter Rahmenbedingungen der Politics, Polity, Ökonomie, Legalität und Gesetzesmäßigkeit stattfindet (Jann & Wegrich, 2007; Scharpf, 1973b). Für die weitere Analyse ist damit einerseits zu akzeptieren, dass öffentliche Aufgabenerfüllung in der Regel das Ergebnis politischer Entscheidungen ist. Steuerung und Koordination sind Aufgabe einer gewählten Volksvertretung und einer Verwaltung mit einer von der Kommunalvertretung gewählten exekutiven Spitze (Röber, 2008). Anderseits ist darüber nachzudenken, ob und wie Kompetenzen und Know-how anderer Organisationen als Policy-Instrumente in einzelnen Phasen des Policy-Prozesses genutzt werden (z. B. kommunale Unternehmen und NPO im Rahmen des Agenda Setting) (Friedländer, 2019b).

Zweitens machen es die gegenwärtigen und zukünftigen Rahmenbedingungen kommunaler Aufgabenerfüllung (u. a. Haushaltssituation, -konsolidierung und -modernisierung) unverzichtbar, die Handlungsfähigkeit einer Kommune auf Grundlage betriebswirtschaftlicher Kriterien zu betrachten und zu bewerten (Schaefer & Friedländer, 2019). Hierzu zählen die Kriterien der Kostenwirtschaftlichkeit, der Effizienz (Verhältnis aus Output zu Input) und der Effektivität (Verhältnis von Wirkung zu Zielen) (Budäus & Birkholz, 1997).

Im Mittelpunkt einer strategischen Planung und Steuerung durch Kommunalvertretung und Verwaltungsführung stehen in diesem Kontext das Treffen richtungsweisender Entscheidungen sowie die Festlegung von ganzheitlichen und aufeinander abgestimmten Zielen für die öffentliche Aufgabenerfüllung. Eine Strategie muss allerdings nicht in dokumentierter Form existieren (Leitbild o. ä.) (Mintzberg, 1994). Wichtiger scheint es, dass mit einer strategischen Planung und Steuerung die Aufmerksamkeit auf situative Anforderungen und Gegebenheiten, Stakeholderinteressen, das organisationsübergreifende System und eine dafür notwendige Informationsbündelung gerichtet werden. Beides sollte im Kontext einer Gesamtsteuerung dem Ziel dienen, Komplexität zu reduzieren, Insellösungen und Heterogenität in der Steuerungspraxis sowie eine „ausufernde" Dezentralisierung und Verselbstständigung von Organisationseinheiten zu vermeiden (Bryson, Hamilton Edwards & Van Slyke, 2018; Schedler, 2012). Daher scheint die (Rück-)Besinnung auf konventionelle Verfahren, wie das der Aufgabenkritik oder organisationspolitischen Entscheidungsfindung, empfehlenswert (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), 2010; Röber, 2019). Bei allen Schwächen, die auch diese Konzepte mit sich bringen, beinhalten sie, je nach Anwendungsradius, nützliche Anhaltspunkte für eine Auseinandersetzung mit öffentlichen Aufgaben und deren Organisation. Im Unterschied zu vielen anderen Konzepten bieten sie einen Rahmen dafür, „das große Ganze" strukturiert im Blick zu haben.

Im Mittelpunkt einer operativen Steuerung steht die Verantwortung zur tatsächlichen Umsetzung der Ziele durch die o. g. Organisationen. Mit anderen Worten ist im Rahmen einer Gesamtsteuerung nicht nur Augenmerk auf eine übergeordnete Steuerung zu richten, sondern ebenfalls auf die Leistungserbringung in Politikfeldern sowie auf die Interdependenzen zwischen strategisch-politischem und operativem Bereich bzw. zwischen Planungs- und Vollzugsebene (Osborne, 2010; Van de Walle & Groeneveld, 2011). Hierbei nehmen diejenigen Teilbereiche der Corporate Governance von öffentlichen Unternehmen und NPO einen wichtigen Platz ein, die sich mit der internen Leitung dieser Organisationen befassen.

Koordination beinhaltet den auf diese Ziele ausgerichteten Einsatz hierarchischer, marktlicher/managementorientierter und kooperativer Mechanismen und Instrumente, um die Umsetzung der Ziele sicherzustellen sowie Redundanzen, Lücken und Planungs- und Handlungsrationalitäten in und zwischen den verschiedenen Phasen des Policy-Prozesses auszubalancieren. Vor dem Hintergrund der Vielfalt an Organisationen und der daraus resultierenden Interaktionskomplexität hat die Koordination von Interdependenzen für eine kommunale Gesamtsteuerung hohe Relevanz (Benz, 2006; Mayntz, 2010; Rhodes, 2007; Scharpf, 1973a). Für das Funktionieren eines kommunalen Gesamtsteuerungssystems scheint es wichtig, Governanceformen stabilitätsfördernd einzusetzen sowie Inkompatibilitäten und Rollenkonflikte zwischen Arenen und Funktionsbereichen zu erkennen (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Klijn, 2012). Mit anderen Worten kommt es bei dem komplexen Akteurs- und Institutionengeflecht in Kommunen darauf an, ein Gleichgewicht zwischen gewährten Handlungsfreiräumen und auferlegten Handlungszwängen herzustellen.

Darüber hinaus sollten Steuerungs- und Governance-Reformen aus einem mikropolitischen Blickwinkel betrachtet und auf Grundlage dessen das Wechselspiel aus Strukturen, Institutionen und Akteuren diskutiert werden (Burns, 1961; Crozier & Friedberg, 1979; Klenk, 2005; Ortmann, 1988). Geht es um die Implementation und Umsetzung einer Gesamtsteuerung ist damit zu rechnen, dass Akteure bei der Einfüh-

rung oder Änderung von Governanceformen und -regimes nach ihrer eigenen Agenda handeln. Im Zuge solcher Prozesse kommt es zu punktuellen, strukturellen oder regelmäßigen Änderungen von Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationszuständen, die eine Umverteilung von Macht und damit Interdependenzen zwischen den Akteuren zur Folge haben (Bogumil & Kißler, 1998). Eine Gesamtsteuerung ist als Organisationsgeschehen interessenverfolgender Akteure zu verstehen, in dem Ungewissheitszonen als Machtquellen genutzt werden, um sowohl die eigenen Autonomiezonen zu erhalten bzw. zu erweitern als auch kollektives Handeln zu ermöglichen und zu regulieren (Brüggemeier & Felsch, 1992). Mit der konzeptionellen Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung soll insgesamt der Tatsache Rechnung getragen werden, dass erstens Akteure und Organisationen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen bzw. diese steuern und koordinieren, niemals im politikfreien Raum agieren und zweitens die Vielschichtigkeit an kommunaler Aufgabenerfüllung höchst komplexe Strukturen, Akteurskonstellationen, Interessenlagen und Rationalitäten mit sich bringt (Friedländer, 2019a).

3 Methodik

Die zugrundeliegende Forschungsarbeit ist eine qualitative Untersuchung, welche für verwaltungswissenschaftliche Studien besonders häufig Anwendung findet (Seyfried & Veit, 2017; van Thiel, 2014). Die Zweckmäßigkeit dieses Vorgehens ist damit zu begründen, dass es sich bei einer kommunalen Gesamtsteuerung um ein vergleichsweise unerforschtes Thema handelt. Die grundlegende Beschreibung und Bewertung des Phänomens, das Verständnis für Gründe, Grenzen und Perspektiven stehen im Vordergrund, wofür ein qualitatives Untersuchungsdesign als besonders geeignet erscheint. Die Untersuchung bedient sich eines reaktiven (leitfadengestützte Befragung) und eines nicht-reaktiven Verfahrens (Dokumentenanalyse), was den Vorteil hat, die in den Befragungen zum Ausdruck gebrachten subjektiven Wahrnehmungen durch dokumentierte Informationen in Teilen zu ergänzen, zu objektivieren und Methodenverzerrungen zu vermeiden (Jakobsen & Jensen, 2015).

Für das Forschungsvorhaben wurden elf Leitfragen zu den Themenbereichen „Verständnis, Gründe und Rahmenbedingungen“, „Steuerungs- und Koordinationsmechanismen“, „Wahrgenommene Effekte“ sowie „Perspektiven und Grenzen“ formuliert. Die Fragen sind im Rahmen eines Pre-Tests umfangreich getestet worden. Hierfür fanden auf Grundlage eines Rohentwurfes zum einen Gespräche mit mehreren Fachleuten aus der Praxis statt, die über hinreichende Erfahrungen in diesem Feld verfügen. Zum anderen wurden einige Wissenschaftler darum gebeten, die Leitfragen kritisch zu kommentieren und auf etwaige Missverständnisse hinzuweisen (Schnell, Hill & Esser, 2008; Mayer, 2006).[4]

Das Thema hat sich als Untersuchungsobjekt erwiesen, welches vergleichsweise schwer zugänglich ist und bei welchem Verantwortlichkeiten nicht immer eindeutig feststell- und zuordenbar sind. Hierzu konnte eine Dokumentenanalyse (s. u.) insoweit helfen, als über analysierte Dokumente, Kommunen und damit weiterführend Entscheidungsträger identifiziert wurden, von denen hinreichende Erfahrungen und Einschätzungen zu diesem Thema zu erwarten waren. Darüber hinaus wurde eine Vielzahl an Expertengesprächen mit Akteuren aus der Kommunalpraxis, Wissenschaft und dem wissenschaftsnahen Bereich geführt, die aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung wert-

volle Empfehlungen zu potenziellen Befragungsteilnehmern geben konnten. Teilweise wurden im Zuge der Befragung weitere Empfehlungen ausgesprochen. Neben diesem Auswahlverfahren konnten einige Akteure über direkte Anfragen gewonnen werden, da zu diesen aus vorangegangenen Forschungsprojekten bereits Kontakt bestand.

Im Rahmen der Befragung sind Gespräche mit 25 Personen aus Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung, kommunalen Unternehmen und NPO durchgeführt worden. Um das Untersuchungsobjekt möglichst umfassend und differenziert betrachten zu können, wurden Akteure aus sämtlichen themenrelevanten Bereichen in den Kreis der Befragungsteilnehmer einbezogen, d. h. Wahlbeamte/Verwaltungsführung, Kernverwaltung (Leiter/Mitarbeiter einer Verwaltungseinheit), kommunale Unternehmen (Unternehmensleitung) sowie NPO-Bereich (Organisationsleitung). Ziel war es, für jeden dieser Bereiche mindestens einen Befragungsteilnehmer zu gewinnen.

Die nachstehende Tabelle fasst den Kreis der Befragungsteilnehmer zusammen, die in folgenden Feldern und Funktionen tätig sind: Altenhilfe und Seniorenarbeit, Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens, Beigeordneter bzw. Stadtrat, Beteiligungsmanagement, Bildung und Coaching, Finanzen, Geschäftsleitung eines kommunalen Unternehmens, Haushaltssteuerung, Hilfe für Menschen mit psychischen Störungen, Kinder- und Jugendhilfe, Konzerncontrolling, Rechnungsprüfung, Sozialamt und strategische Steuerung.[5]

Tabelle 1: Befragungsteilnehmer und Strukturmerkmale[6]

lfd. Nr.	Code	Bereich	Position	Geschlecht
01	LKV01	Kernverwaltung	Leitung	m
02	LKV02	Kernverwaltung	Leitung	m
03	MKV01	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
04	MKV02	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
05	LKV03	Kernverwaltung	Leitung	m
06	LKV04	Kernverwaltung	Leitung	m
07	LoAöU01	Öffentliches Unternehmen	Leitung	w
08	LKV05	Kernverwaltung	Leitung	w
09	LKV06	Kernverwaltung	Leitung	m
10	LKV07	Kernverwaltung	Leitung	m
11	MKV03	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
12	WBoVf01	Wahlbeamte bzw. Verwaltungsführung	Leitung	m
13	LKV08	Kernverwaltung	Leitung	w
14	LNPO01	NPO	Leitung	m
15	WBoVf02	Wahlbeamte bzw. Verwaltungsführung	Leitung	m
16	LKV09	Kernverwaltung	Leitung	m
17	LNPO02	NPO	Leitung	w
18	LKV10	Kernverwaltung	Leitung	w
19	LKV11	Kernverwaltung	Leitung	m
20	MKV04	Kernverwaltung	Mitarbeit	w
21	LKV12	Kernverwaltung	Leitung	m
22	LNPO03	NPO	Leitung	m
23	LKV13	Kernverwaltung	Leitung	m
24	LNPO04	NPO	Leitung	w
25	LoAöU02	Öffentliches Unternehmen	Leitung	w

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Befragung wurde im Zeitraum von Oktober 2016 bis Juni 2017 durchgeführt. Die Dauer der Gespräche betrug in etwa 40 bis 90 Minuten. Die Leitfragen sind den Befragungsteilnehmern zur Vorbereitung vorab zugesandt worden. Die Gespräche wurden entweder als telefonische oder als persönliche Befragung vor Ort durchgeführt und nach Zustimmung durch die Befragten mit einem Diktiergerät aufgezeichnet.

Das transkribierte Ausgangsmaterial wurde auf Grundlage von deduktiv und induktiv hergeleiteten Kategorien bzw. Schwerpunkten (z. B. organisations- und aufgabenbezogenes Verständnis, Einbeziehung von NPO) ausgewertet. Die deduktive Kategorienbildung erfolgte auf Grundlage der konzeptionell-theoretischen Aspekte des 2. Kapitels sowie auf Basis der für den Gesprächsleitfaden vorgesehenen Strukturierung und Inhaltsaspekte („Check-Liste"). Bei der induktiven Vorgehensweise wurden weitere Schwerpunkte aus dem Gesprächsmaterial selbst gewonnen (Mayring, 2010).

Für die Interpretation der Befragungsergebnisse wurden drei Varianten genutzt (zum Folgenden Mayring, 2010): Bei der Strukturierung ist das Gesprächsmaterial grundsätzlich anhand der o. g. Kategorien bzw. Schwerpunkte gefiltert worden. Für einige Teilaspekte konnte ein Querschnitt durch das Material gelegt werden, um punktuell Aussagen über Häufigkeiten treffen zu können. Im Rahmen der Zusammenfassung wurde das Material in Hinblick auf die Kategorien so weit wie möglich reduziert, damit ausschließlich die wesentlichen Inhalte (z. B. zu Gründen und Verständnis) erhalten bleiben. Im Zuge der Explikation ist bei einigen Befragungsergebnissen auf zusätzliche Befunde aus der Dokumentenanalyse zurückgegriffen worden, um die subjektiven Einschätzungen tiefgreifender ausdeuten und untermauern zu können.

Insoweit sind die Ergebnisse der Dokumentenanalyse als Ergänzung zu den Ergebnissen der mündlichen Befragung zu sehen. Mit der Analyse ausgewählter öffentlich zugänglicher Strategie- und Koordinationsdokumente (Ratsdokumente, Koalitionsvereinbarungen und politische Arbeitsprogramme, Strategiedokumente, Zielsysteme und Haushaltspläne, Zuwendungsberichte, Beteiligungsrichtlinien, Handbücher/Leitfäden für das Beteiligungsmanagement sowie Berichte von Rechnungshöfen und Rechnungsprüfungsämtern) in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern sollten Good-Practice-Beispiele für implementierte Elemente einer kommunalen Gesamtsteuerung identifiziert und Informationen zur Ausgestaltung bestehender Konzepte gewonnen werden. Im Vordergrund der hier vorgenommenen Analyse steht nicht, ein vollständiges Bild der Verfügbarkeit und Verbreitung (Diffusion) von Dokumenten zu zeichnen. Die Analyse soll vielmehr für Einzelfälle Hinweise darauf geben, welche (Teil-)Aspekte einer kommunalen Gesamtsteuerung in der Praxis diskutiert werden, welche Elemente Anwendung finden und welche Charakteristika diese aufweisen. Es geht in erster Linie darum, ergänzende Informationen zu erhalten und hiermit ein differenzierteres Bild über Prozesse und Instrumente aufzeigen zu können.

An das Forschungsvorhaben wird nicht der Anspruch der „Repräsentativität" und „Generalisierbarkeit" gestellt. Hierfür ist die Anzahl durchgeführter Interviews und analysierter Dokumente zu gering. Hinzu kommt, dass über die erfassten Wahrnehmungen und analysierten Dokumenteninhalte nicht zweifelsfrei auch auf das tatsächliche Verhalten oder die tatsächliche Umsetzung geschlossen werden kann. Eine Verallgemeinerung der Ergebnisse sollte im jeweiligen Einzelfall begründet sein und ihre Übertragbarkeit nachvollziehbar argumentiert werden (Mayer, 2006). Bei der Vielschichtigkeit der Thematik – dies ist sicher eine wesentliche Limitation dieser Untersuchung – können letztlich nur Befunde zu einzelnen Faktoren und ausgewählten Per-

spektiven aufgezeigt und diskutiert werden. Mit Blick auf das Feld der Befragungsteilnehmer ist als weitere Limitation anzusehen, dass hauptsächlich Wahrnehmungen von Akteuren aus der Kernverwaltung (insbesondere aus dem Beteiligungsmanagement) erfasst werden. Für weiterführende Untersuchungen in diesem Feld wäre es empfehlenswert, zusätzliche Befragungsteilnehmer in den anderen Bereichen zu gewinnen (unter Umständen auch aus unterschiedlichen Politikfeldern und Organisationstypen). Auch in Anbetracht dieser Einschränkungen liefern die Ergebnisse neue Erkenntnisse, die das Verständnis für eine kommunale Gesamtsteuerung und damit verbundener Themen fördern können.

4 Empirische Ergebnisse und Diskussion

4.1 Bedarf an Komplexitätsbewältigung und Strategieorientierung

Die Folgen der kommunalen Ausgliederungs- und Auslagerungspolitik bilden, so die Aussage einer Vielzahl von Befragungsteilnehmern, einen zentralen Ausgangspunkt dafür, sich mit der Weiterentwicklung von Steuerungs- und Koordinationsinstrumenten auf kommunaler Ebene zu befassen, Potenziale einer Gesamtsteuerung auszuloten und Möglichkeiten der Implementierung zu prüfen. Eine unzureichende Gesamtbetrachtung des kommunalen Aufgaben-, Organisations- und Akteursgeflechts wird gerade in größeren Kommunen als ursächlich für bestehende Steuerungs- und Koordinationsdefizite erachtet. Es besteht der Bedarf, eine weitere „Zerfaserung" des komplexen und unübersichtlichen Netzes an Leistungserbringern zu vermeiden (LKV02; LKV04; LKV08; LKV09; LKV12; LKV13; MKV01; MKV02; WBoVf01; WBoVf02).

Dieses Erfordernis wird gerade in denjenigen Bereichen deutlich, die von den Folgen der institutionellen Ausdifferenzierung am stärksten betroffen sind. Das ist zum einen die Steuerung und Koordination kommunaler Beteiligungen, zum anderen die der Leistungs-, Finanz- oder Vergabebeziehungen zwischen Kommunalverwaltung und Organisationen des Dritten Sektors. Wie im Folgenden auszugsweise dargelegt wird, sind Steuerung und Koordination in beiden Bereichen von einem Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung gekennzeichnet, in dessen Rahmen komplexe und häufig gegensätzliche Akteurskonstellationen und -interessen berücksichtigt werden müssen:

- In den letzten Jahren erhalten im kommunalen Beteiligungsmanagement Steuerungskonzepte vermehrt Aufmerksamkeit, mit denen kommunale Unternehmen wieder stärker an ihre Kommune gebunden werden sollen. Hierzu zählen unter anderem die Einbindung kommunaler Unternehmen in städtische Gesamtstrategien und Produktgruppenhaushalte, eine kohärente Formulierung von Organisationszielen, konzernweites Controlling oder die Realisierung von Synergiepotenzialen zwischen Kommunalverwaltung und -wirtschaft (u. a. Stadt Osnabrück, 2015a; 2015b; Wissenschaftsstadt Darmstadt, 2015; Stadt Leipzig, 2014, Freie und Hansestadt Bremen, 2017).
- Allerdings führen unterschiedliche Interessen zu weitaus komplexeren Steuerungs- und Koordinationsfragen, als es die Konzepte suggerieren. Die Formulierung und Einführung von städtischen Gesamtstrategien dürfte beispielsweise zu keiner *allzu*

starken Einschränkung der Managementautonomie in kommunalen Unternehmen führen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass sich die Geschäftsführungen von Strategieprozessen abwenden oder deren Ergebnisse nicht anerkennen (LKV02; LKV12; MKV02). Allein hieran zeigt sich die nicht unbeträchtliche „Steuerungslücke“ zwischen Eigentum und Management kommunaler Unternehmen, für deren Schließung in der Praxis immer wieder nach Lösungen gesucht wird. Hinzu kommt das neuralgische Feld der Aufsichtsratstätigkeit kommunaler Mandatsträger. Auch wenn Gemeinde- und Unternehmenswohl im Rahmen der kommunalen Beteiligungssteuerung nicht ohne weiteres zu trennen sind, führt die Doppelfunktion als Vertreter der Kommune und als Mitglied des Aufsichtsrats einer Gesellschaft nicht selten zu Interessenskonflikten: „Sitzen sie im Aufsichtsrat, haben sie die einen Interessen. Sitzen sie in den Ausschüssen, haben sie die anderen Interessen. Es kommt einem so vor, als würden sie ihre Interessen wie eine Person wechseln.“ (MKV01; ähnlich LKV02). Daher besteht für ein kommunales Beteiligungsmanagement im Hinblick auf o. g. Steuerungskonzepte die Notwendigkeit, wichtige Entscheidungsprozesse durch eine umfassende Mandatsbetreuung (d. h. durch die Informationsbereitstellung für und die Beratung der Kommunalvertreter in den Aufsichtsgremien und Ausschüssen) zu unterstützen und den Raum für Interessenkonflikte zu minimieren (LKV02; LKV03; LKV12; MKV02).

– Im Rahmen der Leistungs-, Finanz- oder Vergabebeziehung zwischen Kommune und Drittem Sektor wirkten Verantwortlichkeiten und Handlungen einzelner Verwaltungseinheiten für NPO-Vertreter unkoordiniert und wenig aufeinander abgestimmt (LNPO01; LNPO02; LNPO04). Wie ein Befragungsteilnehmer aus dem NPO-Bereich schilderte, würden Finanzierungsentscheidungen vielfach von Partikularinteressen in Politik und Verwaltung beeinflusst: „Wenn ich wahrnehme, wie Programme und Projekte entstehen oder Projekte platziert werden, habe ich das Gefühl, dass in der Tat jeder in seinem Paradieschen seine Radieschen gießt.“ (LNPO04). In einigen Fällen machten verschiedene Fachverwaltungen für ein und denselben Fördersachverhalt gleichzeitig ihre hierarchischen Eingriffsmöglichkeiten geltend und wirkten kontrollierend auf Auftragnehmer bzw. Mittelempfänger ein. In anderen Fällen sei es wiederum gängige Praxis, Förderanträge willkürlich oder zumindest ohne größere Begründung abzulehnen. NPO würden sich dann an diejenigen Fachverwaltungen wenden, die einer Projektplatzierung offen eingestellt sind (LNPO01; LNPO02; LNPO04). In der Summe hätte dies zur Folge, dass redundante Finanzierungsstrukturen entstünden und Wettbewerbsmechanismen unter Umständen verzerrt würden (LKV13).
– In diesem Zusammenhang hat der Landesrechnungshof Niedersachsen (2017, S. 25 ff.) exemplarisch für städtische Zuwendungen dazu geraten, diese stärker auf die strategische Zielplanung in den Kommunen auszurichten und auf dieser Grundlage zu evaluieren. Darüber hinaus wäre es ratsam, die Mittelallokation zu priorisieren (z. B. anhand von Sozialräumen) und städtische Zuschussrichtlinien zu erlassen, um dem Gleichbehandlungsgrundsatz gerecht zu werden. Mit diesen Empfehlungen verdeutlicht sich der Bedarf, Alternativen zu vorhandenen Insellösungen in der Steuerungs- und Koordinationspraxis zu finden. Allerdings dürfen diese Empfehlungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass solche oder ähnliche Maßnahmen auf ein sensibles Akteursfeld treffen. In denjenigen Fällen, in denen die öffentliche Hand in Kommunen die Finanzierungsverantwortung trägt bzw. als Auf-

> traggeber fungiert, bewegt sich die Zusammenarbeit mit Organisationen des Dritten Sektors in einem nicht einfachen Verhältnis aus einem formalen Steuerungsanspruch einerseits und einem auf Partnerschaftlichkeit und Autonomie basierenden Organisationsnetz andererseits. Diese Gegensätzlichkeiten können anfällig für Politics-Einflüsse und einen Verlust an gegenseitigem Vertrauen sein. In der Befragung wurde zum Ausdruck gebracht, dass eine zentralisierte und stärker finanzpolitische Detailsteuerung die Gefahr bürge, zu einer Verschlechterung der Zusammenarbeit zu führen – zum Nachteil fachlicher Themen und vertrauensvoller Kooperationsstrukturen. Dies zeige sich z. B. in den umfangreichen Nachweis- und Dokumentationspflichten, die vordergründig der formalen Kontrolle und weniger der inhaltlichen Auseinandersetzung dienten (LNPO01; LNPO04).

Auch wenn es sich um Einzelbeispiele handelt, lassen sich hieraus weitere Bedarfe für die Steuerung und Koordination kommunaler Aufgabenerfüllung ableiten. Erstens bedarf es der (Rück-)Gewinnung eines Gesamtüberblicks über die Strukturen der Leistungserstellung. In diesem Zusammenhang käme es darauf an, ein besseres Verständnis für Aufgabenwandel und organisationspolitische Gestaltungsoptionen zu entwickeln (LKV01; LKV08; MKV01; MKV02; WBoVf02). Zweitens gilt es, Transparenz über Verantwortlichkeiten und Prozesse in einer ausdifferenzierten Organisationsstruktur zu schaffen, um Unübersichtlichkeiten analysieren und Beurteilungskriterien entwickeln zu können (LKV01; LKV02; LoAöU02; LKV08; LKV09; MKV01). Im Kern geht es darum, vorausgesetzt, die Interessen lassen solche Prozesse zu, Kommunalpolitik, aber eben auch Bürgern, plausibel aufzeigen zu können, ob und warum bestimmte Aufgaben durch institutionelle Arrangements z. B. des Dritten Sektors nachfrageorientierter und kostengünstiger erbracht werden können, als es durch öffentliche Organisationen der Fall ist. Drittens geht es um eine Sensibilisierung der zum Einsatz kommenden Regelungsintensität. Überformalisierung und Regelsteuerung scheinen nicht in jedem Fall zu einer besseren Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit in einer ausdifferenzierten Organisationsstruktur zu führen. Vielmehr komme es auf die Kombination verschiedener Governanceformen an. Diese sollten sich danach richten, ob Flexibilität, Freiwilligkeit und Vertrauen den geeigneten Rahmen für die öffentliche Leistungserstellung bieten oder die Organisations- und Akteursstrukturen doch eher eine stärkere Regelbindung, Kontrolle und ggf. Sanktionierung notwendig machen (LKV12; LoAöU02; LNPO01; LNPO02; WBoVf01).

Darüber hinaus sei mit der Idee einer kommunalen Gesamtsteuerung das Bedürfnis verbunden, auf komplexe Rahmenbedingungen und Herausforderungen langfristig und strategisch zu reagieren. Akteure aus Verwaltung und Kommunalpolitik sehen in der Idee einen Beitrag dazu, sich mit Grundsatzfragen des öffentlichen Handelns, des Staats- und Rollenverständnisses sowie der sich verändernden gesellschaftlichen Rechenschaftsanforderungen auseinanderzusetzen (LKV02). Gesamtsteuerung habe etwas mit dem Treffen richtungsweisender Entscheidungen sowie mit der Festlegung strategischer Ziele für die öffentliche Aufgabenerfüllung zu tun (MKV01; MKV02; LKV03; WBoVf01). Im Vordergrund stünden Fragen der Zukunftsorientierung, wie: „Was möchte ich in Zukunft machen, was möchte ich steuern, welche Maßnahmen muss ich hierfür durchführen? Ganz wichtig ist natürlich auch die Frage, was für Ressourcen ich dafür binden kann und ob ich Personal habe, welches diese Maßnahmen umsetzen kann?“ (MKV02). Gesamtsteuerung sei daher eine kommunalpolitische Aufgabe, bei

der es darum ginge, welche – und wie – demokratisch legitimierte Ziele in einer Kommune langfristig erreicht werden sollen. Hierzu zähle auch das Verständnis, Steuerung und Koordination nicht als Selbstzweck zu erachten, sondern als Voraussetzung dafür, öffentliche Aufgaben den Erwartungen der Bürger entsprechend zu erfüllen (LKV02; MKV01; MKV02; WBoVf01). Wie einer der Befragungsteilnehmer feststellte, käme es umso mehr darauf an, organisationspolitische Entscheidungen nicht kleinteilig und formell zu treffen, sondern in Hinblick auf ihren Beitrag zur öffentlichen Leistungserstellung: „Es wurde über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, eine sehr formbezogene Diskussion geführt. Wir können uns von solchen Grundsatzdiskussionen lösen und sollten uns fragen, was für eine bestimmte Aufgabe die optimale Erledigungsform ist. Wir sollten uns vielmehr Gedanken über eine wirklich effiziente Organisation der Aufgabenerfüllung machen, die nicht ideologisch danach fragt ‚Welche Rechtsform steht da an der Tür?', sondern ‚Wie kann ich eine politisch beschlossene Aufgabe am sinnvollsten und effizientesten erfüllen?'" (WBoVf02).

4.2 Weder einheitliches Verständnis noch flächendeckende Umsetzung

Dass im Umgang mit organisationspolitischen Wahlmöglichkeiten in einer Kommune bis heute Unsicherheiten bestehen, wird an dem aufgaben- und organisationsbezogenen Verständnis der Befragten deutlich. Einerseits hält es eine Vielzahl der Befragten für sinnvoll, Steuerungs- und Koordinationsfragen ausschließlich auf freiwillige Aufgaben sowie – institutionell – auf Kernverwaltung und kommunale Unternehmen zu beziehen („Konzern Stadt") (u. a. LKV01; LKV03; LKV06; LKV09; LKV10; LKV11; LKV12; MKV02; MKV03; MKV04). Soweit im Rahmen der Dokumentenanalyse feststellbar, richten sich Strategiedokumente und Steuerungskonzepte ebenfalls häufig auf städtische Konzernbeziehungen. Der gemeinnützige Bereich spielt dagegen eine geringere Rolle (z. B. Stadt Essen, 2014; 2015; Stadt Osnabrück, 2015a; Freie und Hansestadt Bremen, 2017). Die Einbeziehung von NPO in ein Gesamtsteuerungssystem wird auch von der Mehrzahl der befragten NPO-Vertreter kritisch betrachtet. Diese Akteursgruppe steht dem organisationsbezogenen Verständnis einer kommunalen Gesamtsteuerung distanziert gegenüber, begründet mit der Sorge, Steuerungseinflüsse durch die öffentliche Hand könnten mit der Umsetzung einer solchen Idee noch dominanter auf den Dritten Sektor einwirken (LNPO01; LNPO03; LNPO04).

Andererseits beziehen einige der Befragten aus Kernverwaltung und Verwaltungsführung ebenso Pflichtaufgaben und NPO mit in ihre Überlegungen zu einer kommunalen Gesamtsteuerung ein. Kommunen hätten über die Möglichkeit zur Prozessoptimierung durchaus auch bei Pflichtaufgaben ausreichende Gestaltungsfreiräume. Diese hätten zwar weniger eine strategische und ganzheitliche Funktion, würden aber dennoch Steuerungswirkung entfalten (u. a. MKV01).

Zu der Berücksichtigung von NPO wurde angeführt, dass für eine Kommune in erster Linie die Leistungs-, Finanz- oder Vergabebeziehung entscheidend für weiterführende Steuerungs- und Koordinationsfragen sei und weniger das tatsächliche Eigentum oder eine bestimmte Organisations- und Rechtsform (LKV01; LKV02; WBoVf02). Die Zusammenarbeit mit NPO hätte in den meisten Fällen ein Zuwendungs- oder Vertragscontrolling zur Folge, wohingegen kommunale Beteiligungen durch ein Beteiligungscontrolling gesteuert würden (WBoVf02). Auch wenn es hierin sicherlich Unter-

schiede gibt, müsste es der öffentlichen Hand in beiden Fällen vornehmlich um die Beschaffung, Auswertung und Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen gehen, was in einem Gesamtsteuerungssystem durchaus zu integrieren sei (siehe z. B. das Referat für Beteiligungsverwaltung und Zuwendungscontrolling in der Behörde für Kultur und Medien Hamburg). Ein *zu* eng gefasstes Organisationsverständnis wird den gegenwärtigen Rahmenbedingungen der kommunalen Aufgabenerfüllung daher nicht mehr vollends gerecht. Zumindest verschwimmen die Grenzen zwischen unterschiedlichen Organisationsformen sowie Steuerungs- und Koordinationsprozessen an einigen Stellen, was sich z. B. auch an der zunehmenden Bedeutung vergaberechtlicher Prozesse im kommunalen Beteiligungsmanagement offenbart (Schwarting, 2013).

Darüber hinaus lässt sich kommunale Gesamtsteuerung kaum als ein an Kriterien oder Kennzahlen orientiertes Konzept oder als ein in sich geschlossenes Kreislaufmodell darstellen. Den befragten Personen in Kommunalpolitik und -verwaltung scheint es zwar wieder verstärkt darum zu gehen, die Komplexität der kommunalen Aufgabenerfüllung zielgerichteter und strukturierter zu organisieren. Wie die nur wenigen Beispiele aber zeigen, sind die vorhandenen Strukturen sowie die unterschiedlichen Erfahrungen und Wahrnehmungen der Akteure viel zu facettenreich, als das ein holistisches Modell diesem Anspruch gerecht werden könne. Einer der Befragten resümierte dahingehend: „Für mich macht das nicht unbedingt aus, dass alle das gleiche Ziel verfolgen, aber dass die Aktivitäten der unterschiedlichen Teile der Verwaltung und ihrer Satelliten aufeinander abgestimmt sind, und da, wo es Einflusswünsche oder -notwendigkeiten gibt, diese auch effektiv wahrgenommen werden können.“ (WBoVf02; ähnlich WBoVf01).

Was die Umsetzung einer kommunalen Gesamtsteuerung betrifft, lassen die Untersuchungsergebnisse die Schlussfolgerung zu, dass eine Gesamtsteuerung weder in Gänze noch flächendeckend existiert (u. a. LKV03; LKV04; LKV06; LKV08; LKV13; MKV01). Obwohl eine Gesamtsteuerung stets essentieller Bestandteil einer modernen Verwaltungsführung sein sollte und es sich um ein Konzept handle, welches „in jedem Fall wünschenswert und auch ansatzweise erreichbar“ ist (LKV02; LKV13), hat man es in der Praxis mit einem „Flickenteppich“ an Konzepten, Instrumenten und Prozessen zu tun, die sich in der Regel nur auf einzelne Organisationsbereiche oder Politikfelder beziehen. Hierzu zählen nach Ergebnissen von Befragung und Dokumentenanalyse unter anderem:

- *konzeptionell*: kommunalpolitische Strategien, Arbeitsprogramme und Leitbilder, Konzepte zur integrierten Stadtentwicklung und integrierten Sozialraumplanung, Stadtwirtschaftsstrategien oder Strategien für städtische Konzerne;
- *instrumentell*: Produktgruppenhaushalte unter Einbeziehung kommunaler Unternehmen, wirkungsorientierte Haushalte, Konzerncontrolling, Gesamtabschlüsse, Monitoring-Systeme, Informationssysteme zur Vernetzung, Auswertung und Visualisierung von Daten;
- *prozessual*: Strategie- und Sachverständigenforen unter Einbeziehung kommunaler Unternehmen und NPO, diverse Kooperationen in der Leistungserstellung (z. B. zwischen kommunalen Unternehmen und NPO im Bereich „Wohnen und Soziales“).

Die Realisierbarkeit einer Gesamtsteuerung scheint daher ihre Grenzen zu haben. Zumindest sollte die tatsächliche Praktikabilität eines solch komplexen Steuerungsansat-

zes mit dem nötigen Maß an Realismus betrachtet werden. Viele derjenigen Facetten und Aspekte, welche die Notwendigkeit einer integrierten und kohärenten Steuerung begründen, bedeuten gleichzeitig eine Reihe von Restriktionen, die zusätzlichen Handlungsbedarf nach sich ziehen. Die Frage, der sich im Folgenden gewidmet wird, ist, wo die Grenzen eines solchen Ansatzes liegen und welche Faktoren den derzeitigen Umsetzungsstand erklären.

4.3 Grenzen der Implementierung und Umsetzung

Zu den Grenzen einer Gesamtsteuerung zählt vor allem der Umgang mit der beschriebenen institutionellen Ausdifferenzierung und den damit verbundenen Strukturen und Prozessen. Paradoxerweise sind damit nicht nur Beweggründe für einen solchen Ansatz, sondern gleichzeitig auch grundlegende Hindernisse verknüpft. Von einigen Befragten wird das in den meisten (großen) Kommunen bestehende Aufgaben- und Organisationsgeflecht als *zu* breit und differenziert erachtet, um hierfür einen ganzheitlichen Steuerungsansatz entwickeln und umsetzen zu können (LKV01; LKV06; LKV08; LNPO01; LNPO02). Allein eine Beteiligungssteuerung mit der Koordination von NPO zu harmonisieren, würde zeitliche, informatorische und intellektuelle Kapazitäten voraussetzen, die zumindest in kurzer Frist kaum oder gar nicht zu gewährleisten sind. Bei der Umsetzung von Teilprozessen wäre ohnehin zu bedenken, dass es sich um sehr langwierige und sich über mehrere Jahre erstreckende Vorhaben handeln dürfte (LKV02; MKV01). So sei beispielsweise die Verknüpfung zwischen kooperativen Strategieprozessen und der Haushaltsaufstellung für die Umsetzung einer Gesamtsteuerung ein wichtiger Schritt, gleichzeitig aber eine Mammutaufgabe (LKV08; MKV01; MKV02). Insoweit gibt es unter einigen Befragten durchaus Zweifel, ob mit einem ganzheitlichen und integrierten Ansatz, wie dem einer Gesamtsteuerung, eine schnelle Reaktionsfähigkeit erreicht werden könne, wenn ad hoc auf akute Problemlagen reagiert werden muss (LKV02; LKV08; MKV01; MKV02; LNPO04). Die Bearbeitung komplexer Probleme müsse im ersten Schritt auf einzelne Politikfelder, Organisationen oder Projekte konzentriert werden,[7] bevor, wie z. B. in der integrierten Stadtentwicklung, über eine Ausdehnung der Implementationsstrukturen bzw. eine Integration verschiedener Teilbereiche nachgedacht werden könne (LKV13).

In der Untersuchung ist darüber hinaus deutlich geworden, dass nicht nur in der Umsetzung, sondern auch in dem eigentlichen Implementierungsprozess hohe Hürden zu sehen sind, da dieser unweigerlich zu Interessenkonflikten führt. Gesamtstädtische Strategie- und Steuerungskonzepte verändern mikropolitische Arenen und bedingen eine Neusortierung von Kompetenzen und Verfügungsrechten. Es kommt unweigerlich zu Auswirkungen auf die beteiligten Organisationen, Akteure und deren mikropolitisches Gefüge, was sich in Misstrauen oder Blockadehaltungen widerspiegelt (LKV08; LKV12; MKV01; MKV02). So kann es vorkommen, dass eine nicht unerhebliche Zahl an Akteuren auf die Implementierung einer strategischen und integrierten Kommunalsteuerung mit Desinteresse, Skepsis, Nicht-Beteiligung oder Widerstand reagiert. In diesen Fällen hat man es mit Blockierern zu tun, die dem Motto folgen: „Das haben wir die ganzen Jahre nicht gebraucht. Daher brauchen wir das jetzt auch nicht!“ (MKV01).

Solche Situationen machen es Akteuren, die für die Implementierung städtischer Strategie- und Steuerungskonzepte verantwortlich sind, umso schwerer, entsprechende

Projekte umzusetzen. Dies wurde durch einen Befragungsteilnehmer eindrucksvoll beschrieben: „Jeder, gerade der politisch motivierten Personen, will im Haus der Strippenzieher sein. Du darfst aber keinem das Gefühl geben, ihm seine Strippen wegnehmen zu wollen. Das heißt, das einzige was du machen kannst, ist im Hintergrund kontinuierlich weiter so zu arbeiten, dass du keinem eine Strippe wegnimmst, aber die Strippen anders zusammenlegst. Ich finde es gerade in der Phase der Entwicklung und Einführung einer strategischen Steuerung für die Position des Prozessverantwortlichen wichtig, dass diese eine zurückhaltende ist, keine persönlichen Befindlichkeiten hat und sich selbst nicht als ‚großer Strippenzieher' sieht." (LKV08).

Prozessverantwortliche sind bei der Implementierung strategischer Steuerungsansätze mit der Herausforderung konfrontiert, Partikularinteressen einzelner Akteure zu beobachten und zu akzeptieren, aber gleichzeitig eine Orientierung an übergeordneten Organisationszielen zu fördern. Mikropolitischem Verhalten kommt im Zusammenspiel zwischen Akteuren eine wichtige Bedeutung zu, wenn verschiedene Gruppen davon zu überzeugen sind, sich mit der Idee einer Gesamtsteuerung zu befassen und zu identifizieren. So stellt ein Befragungsteilnehmer, der ebenfalls mit der Implementierung eines kommunalen Strategie- und Steuerungskonzepts vertraut ist, ganz klar fest: „Wenn man von vornherein mit offenen Karten spielt und sagt, dass es unheimlich lange dauern wird, dann ist da Widerstand zu erwarten." (MKV01).

Entwicklung und Einführung strategisch-integrierter Steuerungsansätze sind daher das Ergebnis umfänglicher Aushandlungsprozesse zwischen den an der öffentlichen Aufgabenerfüllung beteiligten Akteuren. Insoweit werden Verhandlung und Kooperation gemeinhin als wichtige Koordinationsmechanismen für derartige Reformprozesse erachtet (LKV06; LKV07; MKV01; MKV02; MKV03; WBoVf01; LoAöU02). In der Befragung ist aber ebenso auf den hohen Aufwand hingewiesen worden, betroffene Akteuren immer wieder „abzuholen" und von Sinn und Zweck der Reformvorhaben – insbesondere für ihren Tätigkeitsbereich – zu überzeugen. Die Betroffenen müssten von Beginn an in Prozesse eingebunden werden, um Akzeptanz und Legitimation zu stärken sowie Misstrauen, Widerstände und Informationsasymmetrien frühzeitig abzubauen (MKV01; MKV02). Aber Situationen, in denen verschiedene Interessen und Handlungspotenziale zu berücksichtigen und anzuhören sind sowie mikropolitisches Agieren und Reagieren notwendig werden, verursachen hohe Koordinationskosten, die unter Umständen in einem Missverhältnis zum Reformergebnis stehen.

Die Einführung einer Gesamtsteuerung scheint ein recht voraussetzungsvolles Unterfangen, gerade dann, wenn es um die handelnden Akteure und deren Zusammen- oder Entgegenwirken geht. Es bräuchte nach den Ergebnissen Führungskräfte, die sich mit ihrer Stadt und ihrem Auftrag identifizieren, sich der Funktion innerhalb der immer komplexer werdenden Aufgabenerfüllung bewusst sind und ihr Handeln hierauf ausrichten – vor allem im Zuge gemeinsamer Reformprojekte. Daher wären ein integres Verhalten sowie Glaubwürdigkeit und Verantwortungsbewusstsein wichtige Anforderungen an die Führungskultur (LoAöU02; LKV05; LKV12).

Ein besonderes Augenmerk sei dabei auf die Funktion des Bürgermeisters zu richten, der hinter einem solchen Reformvorhaben stehen müsse, dieses selbst initiiert oder zumindest mitträgt und in der Lage ist, Fraktionen und Mitglieder im Gemeinde- bzw. Stadtrat von diesem Vorhaben zu überzeugen: „Das Problem ist, dass man sich Verwaltungssteuerung wie die Schmalstelle einer Sanduhr vorstellen muss. Es gibt ganz viele Sandkörner. Der Sand soll geordnet nach unten durchrieseln und er muss im

Grunde genommen an einer einzigen Stelle, im Regelfall beim Bürgermeister oder Oberbürgermeister, durchkommen." (WBoVf01). Hinzu komme, dass die direkte Kommunikation mit dem Bürgermeister oder unmittelbar durch ihn initiierte Themen in der Wahrnehmung dezentraler Einheiten eine höhere Bindungswirkung erzielten. Ein Bürgermeister habe damit eine wichtige Integrationsfunktion und übe eine Deutungshoheit bei der Implementierung einer Gesamtsteuerung aus (MKV01; MKV02; LKV01; LKV04). Allerdings käme es für den langfristigen Erfolg eines solchen Reformvorhabens ebenfalls darauf an, dass innovative Führungskräfte in Verwaltung und Unternehmen den Nutzen neuer Strategie- und Steuerungsansätze erkennen, Prozesse selbst vorantreiben und eigene Impulse setzen. Denn am Ende des Tages sind diese Organisationen die Träger solcher Steuerungssysteme. Ein Bürgermeister – auch wenn Reformpromoter eines Projekts – sei nur mittelbar und mittelfristig von derartigen Reformprojekten „betroffen", gerade dann, wenn man es in einer Kommune mit fehlender politischer Kontinuität und wechselnden politischen Mehrheiten zu tun habe (LKV09; MKV01).

5 Schlussbemerkungen und Perspektiven einer Gesamtsteuerung

Das Thema der kommunalen Gesamtsteuerung bewegt sich in einem erkennbaren Spannungsverhältnis. Auf der einen Seite besteht in der kommunalen Praxis eine neue Dringlichkeit, sich mit grundsätzlichen Fragen der Strategieorientierung und Aufgabenplanung sowie der Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit eines Netzes an unterschiedlichen Organisationen zu befassen, um ein Gegengewicht zu einer zunehmenden institutionellen Dezentralisierung zu schaffen. Auf der anderen Seite ist eine Gesamtsteuerung ein überaus voraussetzungsvolles Unterfangen. Hierin ist sicherlich ein Hauptgrund für den bislang nur mäßigen Implementations- und Umsetzungsstand zu sehen. Die Notwendigkeit eines Austarierens von komplexen Strukturen, Akteurskonstellationen, Interessenlagen und Rationalitäten ist zwar Beweggrund für eine Gesamtsteuerung, aber zugleich auch deren größtes Hemmnis. Eine Gesamtsteuerung dient einerseits der Bewältigung von Komplexität und Unübersichtlichkeit. Andererseits wird sie neue Komplexitäten erzeugen, wenn es beispielweise um das Ausloten neuer Kooperationsmöglichkeiten oder umfangreiche Abstimmungs- und Verhandlungsprozesse geht. Dabei besteht das Risiko, dass eine gemeinsame Situationsdeutung durch die beteiligten Akteure nicht funktioniert und im Rahmen der Strategieorientierung eher zu einer Perforierung als Integration führt. Dies ist allein schon auf die unterschiedlichsten mikropolitischen Einflüsse oder aber auf die Notwendigkeit zurückzuführen, Personen zu benötigen, die mit ihrer Kreativität und ihrem Willen die Qualität kommunaler Entscheidungsprozesse, die Suche nach Problemlösungen und die Weiterentwicklung von Steuerung und Koordination beeinflussen.

Insoweit lässt sich ein „Spread" zwischen der konzeptionellen Idee und den Einschätzungen und Erfahrungen der Befragten nicht leugnen. Hierzu zählt – um nur einen Punkt zu nennen – die Einbeziehung von NPO in ein Gesamtsteuerungssystem. Den Dritten und öffentlichen Sektor ähnlich steuern und koordinieren zu wollen, wird in der Realität schwer umzusetzen sein, ist aber vielleicht auch nicht notwendig. Realistischer

und praktikabler scheint es, die Idee einer Gesamtsteuerung dort am ehesten zu verwirklichen, wo es die Rahmenbedingungen zulassen. Beispiele wären sozialräumliche Ansätze mit einer überschaubaren Trägerstruktur oder Querschnittsaufgaben, die ohnehin eine hohe Kooperationsbereitschaft der Akteure voraussetzen (z. B. in der kommunalen Migrations- und Integrationsarbeit). Weitere Anwendungsfelder böten sich in denjenigen Bereichen, in denen Schnittstellen zwischen Beteiligungs-, Zuwendungs- und Vertragscontrolling existieren (z. B. im Kulturbereich).

Es stellt sich die Frage, welche Perspektiven aus den konzeptionellen Aspekten und empirischen Befunden abgeleitet werden können und was die Idee einer Gesamtsteuerung zu leisten vermag. Gerade bei solch komplexen Reformprojekten wird es ganz wesentlich darauf ankommen müssen, nicht nur der Ausgestaltung bestimmter Maßnahmen und Instrumente Aufmerksamkeit zu schenken, sondern mindestens genauso der Frage, ob und wie diese um- und durchgesetzt werden können. Damit ist der Appell verbunden, nicht nur zwischen guten oder schlechten Konzepten, sondern auch zwischen guter oder schlechter Umsetzung zu unterscheiden. Es geht darum, (wieder) ein Bewusstsein dafür zu schaffen, die Logik und Unlogik zumeist stark verästelter Ver- und Aushandlungskanäle zu erkennen und Effekte bestimmter Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten realistisch einzuschätzen. Daher sollten entsprechende Fragestellungen auch nicht mit einem rein technokratischen Verständnis beantwortet oder von der Annahme einfacher Handlungslogiken ausgegangen werden.

Kommunale Steuerung und Koordination kann, so es die Akteure überhaupt wollen, nur durch sukzessive Veränderungsprozesse strategischer und integrativer ausgerichtet werden. Ansätze einer Gesamtsteuerung werden daher immer auch eines inkrementalistischen Vorgehens (grundsätzlich Lindblom, 1959) bedürfen, welches Steuerung und Koordination Schritt für Schritt an sich ändernde Situationen und Rahmenbedingungen neu ausrichtet und Lernprozesse zulässt. Wichtig scheint, die strategische Grundpositionierung einer Kommune nicht außer Acht zu lassen und das „Prinzip der kleinen Schritte“ dafür zu nutzen, Steuerungs- und Koordinationsprozesse dort weiterzuentwickeln, wo es für die Qualität öffentlicher Aufgabenerfüllung notwendig erscheint. Mit Blick auf die Befunde ist damit der beschriebene Perfektionismus (aber auch die Mühseligkeit) bei zu implementierenden Strategieprozessen gemeint.

Ob man den verschiedenen Ansprüchen – z. B. zwischen dem Mehr oder Weniger an Zentralisierung und Dezentralisierung, Hierarchie und Kooperation oder Strategieorientierung und Reaktionsfähigkeit – mit der Idee einer Gesamtsteuerung in Gänze gerecht werden kann, ist nicht der zentrale Punkt. Viel entscheidender ist, dass das Thema für derzeitige Herausforderungen und potenzielle Perspektiven kommunaler Steuerungs- und Koordinationsprozesse (wieder neu) sensibilisiert und darüber nachzudenken verhilft, wie die Qualität öffentlicher Aufgabenerfüllung verbessert werden kann (siehe hierzu den international diskutierten Ansatz der Positive Public Administration: Douglas et al., 2019). In diesem Zusammenhang bringt die Idee wichtige Fragestellungen auf die Agenda von Praxis und Wissenschaft, wie u. a.:

– Die Frage danach, welchen Beitrag ganzheitliche Ansätze der Steuerung und Koordination in Krisensituationen, wie der derzeitigen Covid-19-Pandemie, leisten, wenn zugleich schnelle Reaktionsfähigkeit und planvolles Handeln erforderlich werden;

– Die Frage nach Leistungsnetzwerken zwischen kommunalen Unternehmen und NPO, die zweifelsohne existieren (z. B. zwischen Wohnungsgesellschaften und sozialen Dienstleistern), über deren Funktion, Effekte und Governance bisher aber wenig bekannt ist;
– Die Frage danach, welche Perspektiven sich aus der Digitalisierung und den Entwicklungen in dem Bereich Smart Government für eine intelligent vernetzte Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben in Kommunen ergeben.

Mit Blick auf diese Fragestellungen dürfte die Idee einer Gesamtsteuerung, trotz aller Relativierungen, Defizite und Zweifel an deren Um- und Durchsetzbarkeit, die zukünftigen Prozesse im öffentlichen Gemeinwesen national und international stärker beeinflussen, als es bereits heute der Fall ist.

Anmerkungen

1 Bei allen Bezeichnungen, die sich auf Personen beziehen, erfolgt der Verzicht auf die gleichzeitige Nennung von weiblicher und männlicher Form lediglich aus Gründen der Lesbarkeit.
2 Eine komplexe Organisationslandschaft ist beispielsweise in dem Querschnittsbereich „Wohnen und Soziales“ zu finden. Hier agieren neben Fachverwaltungen (Bau, Jugend, Senioren, Stadtentwicklung etc.) kommunale, genossenschaftliche und private Wohnungsunternehmen, weitere städtische Eigenbetriebe und Eigengesellschaften sowie NPO, die sich als gemeinnützige Gesellschaften, Vereine oder aber als weniger institutionalisierte Initiativen bei der Förderung der offenen Seniorenarbeit, der Integration geflüchteter Menschen oder der sozialraumorientierten Jugendarbeit in den Wohnquartieren engagieren.
3 Für ein umfänglicheres Bild zur der öffentlichen Finanzierung von NPO, differenziert nach Aufgabenbereich, Organisationsgröße und Rechtsform, siehe Krimmer, 2018, S. 121 ff.
4 Zur Einsicht in den Interviewleitfaden sei auf Friedländer (2019a, S. 311 ff.) verwiesen.
5 Die Befragung erfolgte in 21 Gesprächen. Bei zwei Gesprächen waren je drei Befragungsteilnehmer anwesend; zum einen LKV06; LKV07; MKV03, zum anderen LKV10; LKV11; MKV04.
6 Die Codierungen stehen für: LoAöU=Leitung oder Aufsicht eines öffentlichen Unternehmens, WBoVf=Wahlbeamte/Verwaltungsführung, LKV=Leitung eines Bereichs in der Kernverwaltung, MKV=Mitarbeit in einem Bereich der Kernverwaltung, LNPO=Leitung einer NPO oder eines Bereichs in einer NPO.
7 Zu dieser Konzentration könnte die Erhöhung der Kapazitäten an Kindertagesplätzen in einzelnen Stadtteilen zählen, die Entwicklung zielgruppenspezifischer Wohnformen in Quartieren oder aber auch verwaltungsinterne Pilotprojekte, wie die Einführung von Wirkungskennzahlen in ausgewählten Verwaltungseinheiten. Im Grunde folgen diese Überlegungen den von Fritz Scharpf (1973a) beschriebenen Reduktionsstrategien zur politischen Planung, zu der unter anderem die begrenzte sektorale Planung zählt.

Literatur

Ansell, Chris & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18* (4), 543-571.

Aucoin, Peter (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, *3* (2), 115-137.

Aucoin, Peter (1995). *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

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.

Benz, Arthur (2006). Eigendynamik von Governance in der Verwaltung. In Jörg Bogumil, Werner Jann & Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung,* PVS-Sonderheft 37/2006 (S. 29-49). Wiesbaden: VS Verlag.

Bogumil, Jörg & Kißler, Leo (1998). Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In Dietrich Budäus, Peter Conrad & Georg Schreyögg (Hrsg.), *New Public Management. Managementforschung*, Heft 8 (S. 123-149). Berlin und New York: de Gruyter.

Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy & Verhoest, Koen (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Brüggemeier, Martin & Felsch, Anke (1992). Mikropolitik. *Die Betriebswirtschaft*, *52* (1), 133-136.

Bryson, John M. (2018). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations* (5. Ausgabe). Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.

Bryson, John M. & George, Bert (2020). Strategic Management in Public Administration. In B. Guy Peters & Ian Thynne (Eds.), *The Oxford Handbook of Politics*. New York: Oxford University Press.

Bryson, John M., Hamilton Edwards, Lauren & Van Slyke, David (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, *20* (3), 317-339.

Budäus, Dietrich & Birkholz, Kai (1997). Konzeptionelle Grundlagen des Controlling in öffentlichen Verwaltungen. *Die Betriebswirtschaft, 57* (4), 322-337.

Burns, Tom (1961). Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change. *Administrative Science Quarterly*, *6* (3), 257-281.

Cristofoli, Daniela, Meneguzzo, Marco & Riccucci, Norma (2017). Collaborative administration: the management of successful networks. *Public Management Review*, *19* (3), 275-283.

Crozier, Michel & Friedberg, Erhard (1979). *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein/Ts: Athenäum.

Deutscher Städtetag (2017). *Gute Unternehmenssteuerung. Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*. Berlin und Köln.

Douglas, Scott et al. (2019). *Towards Positive Public Administration: A Manifesto*. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/336362499_Towards_Positive_Public_Administration_A_Manifesto [11. Mai 2020].

Droß, Patrick J. & Priller, Eckhard (2015). Neue Rahmenbedingungen für Subsidiarität und ihre Auswirkungen auf Dritte-Sektor-Organisationen. *Sozialer Fortschritt*, *64* (6), 149-155.

Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*. New York: Prentice Hall.

Freie und Hansestadt Bremen (2017). *Programm zukunftsorientierte Verwaltung. Masterplan 2017/2018*. Verfügbar unter: https://zukunft.bremen.de/wp-content/uploads/2017/09/masterplan-zukunftsorientierte-verwaltung-2017-2018.pdf [11. Mai 2020].

Friedländer, Benjamin (2019a). *Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben: Bestandsaufnahme, Bewertung und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag.

Friedländer, Benjamin (2019b). Öffentliche Unternehmen und Beteiligungsmanagement im kommunalpolitischen Prozess: Konzeptionelle Fundierung und Befunde einer Befragung und Dokumentenanalyse. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, *42* (3), 181-197. https://doi.org/10.5771/0344-9777-2019-3-181.

Friedländer, Benjamin, Röber, Manfred & Schaefer, Christina (2020). Institutional Differentiation of Public Service Provision in Germany: Corporatisation, Privatisation and Re-Municipalisation. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke & Jan Ziekow (Eds.), *Public Administration in Germany: Institutions, Reforms, Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Grohs, Stephan (2014). Hybrid Organizations in Social Service Delivery in Quasimarkets. The Case of Germany. *American Behavioral Scientist, 58* (11), 1425-1445. https://doi.org/10.1177/0002764214534671.

Grossi, Giuseppe, Papenfuß, Ulf & Tremblay, Marie-Soleil (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises: Relevance for science and society and interdisciplinary research perspectives. *International Journal of Public Sector Management*, *28* (4/5), 274-285.

Heclo, Hugh H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, *2* (1), 83-108.

Heinze, Rolf G., Lange, Joachim & Sesselmeier, Werner (Hrsg.) (2018). *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos.

Henriksen, Lars S., Smith, Steven R., Thøgersen, Malene & Zimmer, Annette (2016). On the Road Towards Marketization? – A Comparative Analysis of Nonprofit Social Service Delivery at the Local Level. In Sabine Kuhlmann & Geert Bouckaert (Eds.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons* (pp. 221-236). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Hesse, Mario, Lenk, Thomas & Starke, Tim (2017). *Investitionen der öffentlichen Hand. Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen*. Gütersloh.

Hood, Christopher (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, *69* (1), 3-19.

Hood, Christopher (1995). Contemporary Public Management: a new global paradigm? *Public Policy and Administration*, *10* (2), 104-117.

Hood, Christopher (1998). *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Hustedt, Thurid & Veit, Sylvia (2014). Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungskoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren Koordination. *dms - der moderne staat*, *7* (1), 17-36.

Jakobsen, Morten & Jensen, Rasmus (2015). Common Method Bias in Public Management Studies. *International Public Management Journal*, *18* (1), 3-30.

Jann, Werner & Wegrich, Kai (2007). Theories of the Policy Cycle. In Frank Fischer, Gerald J. Miller & Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 43-62). Boca Raton: Taylor & Francis.

Klenk, Tanja (2005). Governance-Reform und Identität. Zur Mikropolitik von Governance-Reformen. In Maria Oppen, Detlef Sack & Alexander Wegener (Hrsg.). *Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation* (31-52). Berlin: edition sigma.

Klijn, Erik-Hans (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. In David Levi-Faur (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 201-214). Oxford: Oxford University Press.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (1993). *Das Neue Steuerungsmodell*. Bericht Nr. 5/1993. Köln.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (2010). *Gutachten Kommunale Organisationspolitik*, Teil 1 und 2. Köln.

Krause, Tobias (2017). *Erklärungsfaktoren für die Managementautonomie in kommunalen Mehrheitsbeteiligungen. Eine empirische Studie*. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Krause, Tobias & Van Thiel, Sandra (2019). Perceived Managerial Autonomy in Municipally owned Corporations: Disentangling the Impact of Output Control, Process Control, and Policy-profession Conflict. *Public Management Review*, *21* (2), 187-211.

Krimmer, Holger (Hrsg.) (2018). *Datenreport Zivilgesellschaft*. Wiesbaden: VS Verlag.

Landesrechnungshof Niedersachsen (2017). *Praxishilfe. Pflichtaufgabe oder freiwillige Leistung? Abgrenzung und Handlungsoptionen*. Hildesheim.

Lasar, Andreas, Buchholz, Gabriele & Hellenbrand, Andreas (2011). Integrierte Konzernsteuerung in der Kommunalverwaltung. *dms – der moderne staat*, *4* (1), 225-247.

Lindblom, Charles E. (1959). The Science of „Muddling Through". *Public Administration Review, 19* (2), 79-88.

Lindblom, Charles E. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.

Mayer, Horst (2006). *Interview und schriftliche Befragung* (3. Auflage). München und Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Mayntz, Renate (2010). Governance im modernen Staat. In Arthur Benz & Nicolai Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (2., aktualisierte und veränderte Auflage) (37-48). Wiesbaden: VS Verlag.

Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Auflage). Weinheim und Basel: Beltz.

Meyer, Michael & Simsa, Ruth (2013). Entwicklungsperspektiven des Nonprofit-Sektors. In Ruth Simsa, Michale Meyer & Christoph Badelt (Hrsg.), *Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management* (5. Auflage) (S. 509-524). Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Mintzberg, Henry (1994). *The rise and fall of strategic planning*. London: Prentice Hall

Ortmann, Günther (1988). Macht, Spiel, Konsens. In Willi Küpper & Günther Ortmann (Hrsg.), *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen* (S. 13-26). Opladen: Westdeutscher Verlag.

Osborne, Stephen P. (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.

Papenfuß, Ulf (2013). *Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Papenfuß, Ulf (2019). Public Corporate Governance. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage) (S. 319-332). Wiesbaden: VS Verlag.

Peters, B. Guy (2012). Governance as a Political Theory. In Levi-Faur, David (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 19-32). Oxford: Oxford University Press.

Reichard, Christoph & Röber, Manfred (2001). Konzept und Kritik des New Public Management. In Eckhard Schröter (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven* (S. 371-392). Opladen: Leske+Budrich.

Rhodes, R.A.W. (2007). Understanding Governance: ten years on. *Organization Studies*, *28* (8), 1243-1264. https://doi.org/10.1177/0170840607076586.

Röber, Manfred (2008). Die Sphäre des Politischen – ein blinder Fleck in der Public Corporate Governance? *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, Beiheft 36, 57-68.

Röber, Manfred (2012). Institutionelle Differenzierung und Integration im Kontext des Gewährleistungsmodells. In Manfred Röber (Hrsg.), *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance* (S. 15-27). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Röber, Manfred (2019). Aufgabenkritik. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage) (S. 677-690). Wiesbaden: VS Verlag.

Schaefer, Christina (2012). Auswirkungen der institutionellen Ausdifferenzierung auf das öffentliche Rechnungswesen. In Manfred Röber (Hrsg.), *Institutionelle Vielfalt und neue Unübersichtlichkeit. Zukunftsperspektiven effizienter Steuerung öffentlicher Aufgaben zwischen Public Management und Public Governance* (S. 134-149). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Schaefer, Christina & Friedländer, Benjamin (2019). Finanzierung im öffentlichen Sektor. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage) (S. 433-442). Wiesbaden: VS Verlag.

Scharpf, Fritz W. (1973a). Komplexität als Schranke der politischen Planung. In Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie* (S. 73-113). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Scharpf, Fritz W. (1973b). Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft. In Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie* (S. 9-32). Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Schedler, Kuno (2012). Multirationales Management. Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen. *dms – der moderne staat*, *5* (2), 361-376.

Schedler, Kuno & Proeller, Isabella (2011). *New Public Management* (5. Auflage). Bern: Haupt Verlag.

Schnell, Rainer, Hill, Paul B. & Esser, Elke (2008). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (8. Auflage). München und Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Schwarting, Gunnar (2013). Public Corporate Governance – Bessere Steuerung kommunaler Unternehmen? *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen/Journal of Public and Nonprofit Services*, *36* (2-3), 191-208.

Seyfried, Markus & Veit, Sylvia (2017). Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Öffentliche Verwaltung. In Stefan Liebig, Wenzel Matiaske & Sophie Rosenbohm (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung* (S. 631-655). Wiesbaden: Springer Gabler.

Siebart, Patricia (2006). *Corporate Governance von Nonprofit-Organisationen. Ausgewählte Aspekte der Organisation und Führung*. Bern: Haupt Verlag.

Smith, Steven R. (2018). The Future of Nonprofit Human Services. *Nonprofit Policy Forum*, *8* (4), 369-389. https://doi.org/10.1515/npf-2017-0019.

Stadt Essen (2014). *Koalitionsvereinbarung zwischen SPD Essen und CDU Essen zur Zusammenarbeit im Rat der Stadt Essen für die Wahlperiode 2014-2020*. Verfügbar unter: https://www.spdessen.de/2014/11/28/spd-und-cdu-einigen-sich-auf-koalitionsvereinbarung/ [11. Mai 2020].

Stadt Essen (2015). *Optimierung der Beteiligungsstrukturen im Konzern Stadt Essen, Vorlage 0971/2015/2*. Verfügbar unter: https://ris.essen.de/recherche?x=0&y=0&terms=Gesamtsteuerung [11. Mai 2020].

Stadt Leipzig (2014). *Leipzig! Arbeitsprogramm 2020*. Verfügbar unter: https://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/stadtverwaltung/oberbuergermeister/arbeitsprogramm-leipzig-2020/ [11. Mai 2020].

Stadt Osnabrück (2015a). *Projektkonzeption zur Weiterentwicklung der Strategischen Steuerung des Konzerns Stadt Osnabrück*. Beschlussvorlage VO/2015/6335. Verfügbar unter: http://ris.osnabrueck.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR=1006918#searchword [11. Mai 2020].

Stadt Osnabrück (2015b). *Weiterentwicklung der Strategischen Steuerung des Konzerns Stadt Osnabrück*. Beschlussvorlage VO/2015/6335. Verfügbar unter: http://ris.osnabrueck.de/bi/vo020.asp?VOLFDNR= 1006918#searchword [11. Mai 2020].

Stoker, Gerry (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, *50* (155), 17-28.

Van de Walle, Steven & Groeneveld, Sandra (2011). New steering instruments: Trends in public sector practice and scholarship. In Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (Eds.), *New steering concepts in public management* (pp. 205-214). Bingley: Emerald.

van Thiel, Sandra (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management – An Introduction*. Boca Raton: Taylor & Francis.

Wissenschaftsstadt Darmstadt (2015). *Stadtwirtschaftsstrategie 2020 der Wissenschaftsstadt Darmstadt. Geschäftsfeldübergreifende Ziele und Erwartungen an die Geschäftsfelder und die Unternehmen*. Verfügbar unter: https://www.heag.de/stadtwirtschaft/stadtwirtschaftsstrategie/ [11. Mai 2020].

Anschrift des Autors:

Dr. Benjamin Friedländer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Postdoc, Helmut-Schmidt-Universität / Universität der Bundeswehr Hamburg, Professur für Verwaltungswissenschaft, insb. Steuerung öffentlicher Organisationen, Holstenhofweg 85, D-22043 Hamburg, E-Mail: benjamin.friedlaender@hsu-hh.de.

Sonja Blum, Jens Jungblut

Besondere Freiheit, besondere Verantwortung? Eine empirische Studie zur deutschen Politikwissenschaft in der Politikberatung*

Zusammenfassung
In den letzten Jahren wurde in der deutschen Politikwissenschaft (und darüber hinaus) eine intensive Debatte über die gesellschaftliche und politische Relevanz der Disziplin geführt. Dabei blieb allerdings die faktische politikberatende Rolle mindestens genauso umstritten wie die normative Seite dieser Tätigkeit; und auch innerhalb der vergleichenden Forschung zu Politikberatung wurde der Politikwissenschaft keine gezielte Aufmerksamkeit geschenkt. Dieser Artikel untersucht, wie, für wen und wie häufig Politikwissenschaftler*innen in Deutschland ihre Expertise für die Politik bereitstellen. Die Analyse basiert auf den deutschen Ergebnissen (n=376) einer Umfrage, die 2018 in mehr als 30 europäischen Ländern durchgeführt wurde. Neben ersten empirischen Einblicken in ein bislang wenig untersuchtes Phänomen ist es Ziel des Beitrags, deutsche Politikwissenschaftler*innen in einer Typologie von Beratungsrollen zu verorten. Die Analyse zeigt durchaus umfangreiche und diverse, im Ländervergleich allerdings unterdurchschnittliche politikberatende Tätigkeiten. Der zentrale Unterschied für Art und Ausmaß der Politikberatung scheint zwischen Politikwissenschaftler*innen auf befristeten und unbefristeten Stellen zu bestehen.

Schlagworte: Politikwissenschaft, Politikberatung, Expertise, Survey, Beratungsrollen

Abstract
Academic Freedom, Academic Responsibility? An Empirical Study on the Policy-advisory Role of German Political Scientists
Recent years have seen intensive debates in German political science (and beyond) on the discipline's societal and political relevance. Yet within this debate, the *actual* policy-advisory role has been at least as disputed as its normative foundation. Moreover, political science has not been at the focus of policy-advisory research. This article studies how, for whom, and how often political scientists provide expertise for policy-making. The analysis is based on the German responses (n=376) in a survey of political scientists carried out in more than 30 European countries in 2018. Next to empirical insights into a so-far understudied phenomenon, the aim is to locate German political scientists in a typology of policy-advisory roles. The analysis highlights that German political scientists are rather active in a diverse set of policy-advisory activities, though less active than colleagues in other European countries. A key result is that political scientists are more active in policy advice if they are on permanent positions.

Keywords: Political science, Policy advice, Expertise, Survey, Advisory roles

1 Einleitung

In den letzten Jahren führte die deutsche Politikwissenschaft eine intensive Debatte über die politische Relevanz der Disziplin, die angesichts der Diskussionen um „Post Truth" und postfaktische Politik noch einmal an Dynamik gewonnen hat. Neu entfacht wurde diese Debatte über die gesellschaftliche Rolle und Relevanz im April 2016 von Frank Decker und Eckhard Jesse, die in ihrem Beitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung „Fach ohne Ausstrahlung" feststellten, dass die Stimme der Politikwissenschaft „in der Öffentlichkeit kaum noch zu vernehmen" sei, die Debatten von Jurist*innen und Ökonom*innen bestimmt würden, während „die jüngere Generation schweigt" (Decker & Jesse, 2016). Der Beitrag provozierte zahlreichen Widerspruch (z. B. Bethke, 2016; Debus, Faas & Schäfer, 2017). Ähnliche Diskussionen gab es in anderen Ländern wie z. B. in Österreich, wo sie u. a. in einem Sonderband der *Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft* mündeten (Senn & Eder, 2018). In seiner Rede beim Kongress der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW) wünschte sich Frank-Walter Steinmeier 2018, dass sich die Politikwissenschaftler*innen „noch mehr einmischen in öffentliche Debatten".[1] Und er ergänzte 2019[2]: „Die wissenschaftliche Freiheit, die wir schützen müssen, und die Verantwortung, die aus dieser Freiheit erwächst, sie beide gehören untrennbar zusammen." Im Dezember 2019 beschäftigte sich eine DVPW-Thementagung in Frankfurt mit der Frage: „Wie relevant ist die Politikwissenschaft?". Und nicht zuletzt zeigt sich in der COVID-19-Pandemie, wie wissenschaftliche Politikberatung unterschiedlichster Disziplinen enorm bedeutsam werden kann, wobei eine Sonderausgabe des Wissenschaftsbarometers (Wissenschaft im Dialog, 2020) ein gesteigertes und insgesamt hohes Vertrauen in die Wissenschaft in Deutschland zeigte.

Während sich allerdings diese (häufig normativ geführte) Debatte über die letzten Jahre intensivierte, fehlt weitgehend ein *empirischer* Blick auf die Rolle der Politikwissenschaft im deutschen System der Politikberatung (Halligan, 1995; Craft & Howlett, 2013). Vor diesem Hintergrund wird in diesem Artikel untersucht, wie, für wen und wie häufig Politikwissenschaftler*innen in Deutschland ihre Expertise für die Politik bereitstellen. Die Analyse basiert auf den deutschen Ergebnissen (n=376) einer Umfrage unter Politikwissenschaftler*innen in mehr als 30 europäischen Ländern, die in der zweiten Hälfte des Jahres 2018 im Rahmen der COST-Action ProSEPS[3] („Professionalization and Social Impact of European Political Science") durchgeführt wurde. In international-vergleichender Perspektive ist Deutschland in mehrfacher Hinsicht ein interessanter Fall. Traditionell weist die Epistemologie einen konsensorientierten Charakter auf (Strassheim & Kettunen, 2014; siehe auch Pattyn, Blum, Fobé, Pekar-Milicevic & Brans, 2019), der Wissenschaftler*innen – im Vergleich zu anderen Systemen – eine geringere Bedeutung bei der politischen Entscheidungsfindung zuteilt. Allerdings nimmt die deutsche Politikwissenschaft aus historischen Gründen eine gewisse „Wächterinnenrolle" über die Demokratie ein (vgl. Kapitel 3.2). Daher waren deutsche Politikwissenschaftler*innen auch nie völlig losgelöst von gesellschaftlichen und politischen Debatten. Zugleich setzt ein starkes wissenschaftliches Ethos der politikberatenden Tätigkeit in Deutschland gewisse Grenzen.

Auf Grundlage der Survey-Daten werden in diesem Artikel die politikberatenden Tätigkeiten deutscher Politikwissenschaft*innen untersucht. Unter dem Oberbegriff „Politikberatung" konzentrieren wir uns hier auf die *Policy*-Beratung (englisch: „policy

advice"), d. h. inhaltlich auf politische Probleme und Maßnahmen gerichtete Beratung, nicht aber eher dem Consulting-Bereich zuzurechnendes „political advice". Ziel des Beitrags ist es, erstes empirisches Wissen zu der politikberatenden Tätigkeit der Politikwissenschaft zu gewinnen sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu untersuchen, z. B. nach Geschlecht oder akademischer Position. Ziel ist es darüber hinaus, deutsche Politikwissenschaftler*innen in einer neuen Typologie von „Beratungsrollen" zu verorten (vgl. Kapitel 2), die auf der Grundlage der Forschungsliteratur vier mögliche Typen unterscheidet: *Pure academic*, *Expert*, *Opinionator* und *Public intellectual*. Wir stellen uns daher die Frage, welche dieser Rollen deutsche Politikwissenschaftler*innen überwiegend einnehmen und welche Faktoren ihre Zugehörigkeit zu einer der Rollen beeinflussen.

Im nächsten Abschnitt wird diese Typologie der Beratungsrollen vorgestellt. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit grundlegenden Charakteristika des deutschen Politikberatungssystems sowie der deutschen Politikwissenschaft als Disziplin und entwickelt auf dieser Grundlage erste Annahmen über ihre politikberatende Rolle. Abschnitt 4 beschreibt das Forschungsdesign und die Daten des Projekts, ehe Abschnitt 5 zunächst deskriptive Statistiken über die politikberatende Tätigkeit deutscher Politikwissenschaftler*innen vorstellt und dann die entwickelten Annahmen anhand der Umfragedaten testet. Abschnitt 6 schließt mit einem Fazit.

2 Idealtypen von Beratungsrollen

Um die politikberatende Rolle von Politikwissenschaftler*innen vergleichend zu untersuchen, haben wir in der COST-Action ProSEPS vier Idealtypen von Politikberatungsrollen unterschieden. Es wurde gezeigt, dass Wissenschaftler*innen prinzipiell stark unterschiedliche Rollenauffassungen im Hinblick auf Politikberatung aufweisen (Pielke, 2003; Head, 2015). Brian W. Head (2015) z. B. differenziert vier Typen, die sich in ihrer politikberatenden Tätigkeit unterscheiden – während der „mainstream academic" als restriktivster Typus sich auf theoretische und breitere Einordnungen von Policy konzentriert, führt der „consultant" anwendungsorientierte Analysen durch und ist der „insider academic" im direkten Austausch mit Entscheidungsträger*innen beratend tätig. Heads Typologie zieht allerdings neben Angebots- und Nachfrageseite explizit auch die „Wirkung" der verschiedenen politikberatenden Tätigkeiten heran, die wir im Zuge des Projekts nicht erhoben haben (vgl. Kap. 4) und die prinzipiell von sehr unterschiedlichen Faktoren beeinflusst werden kann. Zudem scheint die vierte Rolle, nämlich die des „policy critic" (Head, 2015) insofern etwas eng zu sein, als dass eine „kritische" Position auf bestimmte Policies gerichtet ist (während andere Policies unterstützt werden), sodass hier ein breiteres Verständnis „normativer" politikberatender Tätigkeit sinnvoll erscheint. Vor diesem Hintergrund unterscheiden wir vier Idealtypen (*Tabelle 1*): *Pure acdemic, Expert, Opinionator,* sowie *Public intellectual*. Die Typologie ist dabei normativ völlig neutral ausgerichtet: Alle vier Typen werden als gleichermaßen notwendig und nützlich für die Disziplin verstanden.

Die Typologie stützt sich auf die Literatur zur Wissensnutzung (Weiss, 1980; Landry, Amara & Lamari, 2001), zu Politikberatung und *policy-advisory systems* (Halligan, 1995; Head, 2015; Pielke, 2003; Craft & Howlett, 2013; Veit, Hustedt & Bach, 2017). In dieser Literatur wurden verschiedene Merkmale identifiziert, um Art und

Ausmaß politikberatender Tätigkeiten zu differenzieren, nämlich: Häufigkeit der Beratung und Grad des Engagements; formelle vs. informelle Beratung; wichtigste Adressaten der Beratung; sowie Verbreitungsaktivitäten (Lindquist, 1990). Besondere Aufmerksamkeit hat auch die Art des angebotenen Wissens erfahren, wobei Bent Flyvberg (2001) und Tim Tenbensel (2008) auf Grundlage von Aristoteles die drei Formen des *episteme* (wissenschaftsbasiert), *techne* (erfahrungsbasiert) und *phronesis* (gefühlsbasiert) unterscheiden.

In idealtypischer Ausprägung würden nun *Pure academics* nicht politikberatend tätig und wären allenfalls durch die Bereitstellung von Konzepten in laufenden Debatten sichtbar (Pielke, 2003; Head, 2015). Dahingegen üben *Experts* verschiedene politikberatende Tätigkeiten aus. Verstärkt stellen sie wissenschaftliches oder auch angewandtes Wissen („what works“) hauptsächlich in Form von Publikationen wie Policy-Memos, Strategiepapieren oder wissenschaftlichen Berichten zur Verfügung. *Opinionators* hingegen beraten sehr häufig und auch eher informell als durch Veröffentlichungen. Ihr bereitgestelltes Wissen kann insofern als normativ bezeichnet werden, als dass gezielt eine Position in Debatten eingebracht wird. Vermittlungskanäle sind hier bevorzugt nicht-wissenschaftliche Konferenzen oder Roundtables sowie traditionelle und soziale Medien. Darüber hinaus haben in jüngster Zeit individuelle *Public intellectuals* verstärkte Aufmerksamkeit erfahren (Eisfeld, 2019; Flinders & Pal, 2019): Sie stellen eine Mischung aus *Expert* und *Opinionator* dar und beraten formell wie informell über verschiedene Kanäle. Angesichts ihres umfassenden Engagements zu oft großen gesellschaftlichen Themen (Flinders & Pal, 2019) kann davon ausgegangen werden, dass *Public intellectuals* dabei auf alle Arten von Wissen zurückgreifen, während sich die anderen Rollen auf bestimmte dieser Wissensbasen konzentrieren, die am Kern ihrer jeweiligen Tätigkeiten ansetzen. Im folgenden Abschnitt werden wir Annahmen dazu entwickeln, welche Beratungsrollen von deutschen Politikwissenschaftler*innen primär erwartet werden sollten.

Tabelle 1: Typologie der Politikberatungsrollen

Beratungsrolle	Häufigkeit der Beratung	Formalität der Beratung	Wichtigste Adressat*innen	Art des Wissens	Verbreitungskanäle
Public intellectual	Sehr häufig	Formell und informell	Alle	*Episteme, Techne* und *Phronesis*	Alle Kanäle
Opinionator	Sehr häufig	Informell	Politiker*innen und politische Entscheidungsträger*innen, allgemeine Öffentlichkeit, Journalist*innen	Meinungsbezogene normative Wissenschaft, *Phronesis*	Alle Medienkanäle, nicht-wissenschaftliche Konferenzen und Veranstaltungen, Roundtables
Expert	Variabel	Formell	Politische Entscheidungsträger*innen in der Verwaltung, Think Tanks, Ausschüsse	Wissenschaftlich oder angewandt („what works“), *Episteme*	Grundsatzpapiere, Strategiepapiere, wissenschaftliche Berichte
Pure academic	Nie	Nicht zutreffend	Nicht zutreffend	Nicht zutreffend	Nicht zutreffend

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf: Brans, Gouglas & Timmermans, (i. E.).

3 Die Politikwissenschaft im deutschen Politikberatungssystem

3.1 Das deutsche System der Politikberatung

Das Politikberatungssystem (PAS; *policy-advisory system*) in Deutschland ist im Hinblick auf die *wissenschaftliche* Politikberatung traditionell mit dem konsensorientierten Charakter der Epistemologie verbunden worden (Strassheim & Kettunen, 2014). Dabei ist der Stil der Wissensbildung korporatistisch und autorisierten institutionellen Vertreter*innen kommt eine wesentliche Rolle für die Expertisevermittlung zu. Die Forschung zu Politikberatungssystemen hat jedoch – insbesondere für die anglophonen Länder (Halligan, 1995) – festgestellt, wie Prozesse der Externalisierung zu einer allgemeinen Verlagerung weg vom öffentlichen Dienst hin zu anderen Beratungsquellen und zu einer Professionalisierung der Beratungskompetenz außerhalb des öffentlichen Sektors geführt haben. Auch im deutschen Fall hat sich der Charakter der Politikberatung verändert (Veit, Hustedt & Bach, 2017): Während eine gewisse Kontinuität in der traditionellen Konsensorientierung besteht, wird seit den 1990er Jahren eine Pluralisierung und Professionalisierung der Beratungslandschaft verzeichnet (Pattyn, Blum, Fobé, Pekar-Milicevic & Brans, 2019). Pluralisierung bezieht sich dabei auf den Wechsel von einem hauptsächlich vertikalen zu einem eher horizontalen PAS (Craft & Howlett, 2013), in dem neue, externe Beratungsakteure hinzutreten. Im deutschen Fall bedeutet dies eine Schwächung der traditionellen Beratungsakteure, eine „Wiederentdeckung" der Politikberatung als Kernaufgabe der außeruniversitären Forschungsinstitute (Thunert, 2013), sowie auch das Hinzutreten neuer Akteure. Im Sinne einer Professionalisierung, d. h. des Aufbaus interner oder externer Beratungskompetenzen (Fobé, DePeuter, PetitJean & Pattyn, 2017), gehört dazu auch das Entstehen einer regelrechten „Beratungsindustrie" (Heinze, 2013) – wobei dies z. T. auch mit einer ausgeweiteten Verwendung des Begriffs „Politikberatung" (Siefken, 2010) auf z. B. Formen der Lobbyarbeit einherging. Diese Veränderungen sind mit dem Regierungsumzug und dem stärker wettbewerblichen politischen Klima der „Berliner Republik" in Verbindung gebracht worden (ebd.). Insgesamt erscheint das PAS in Deutschland heute eher horizontal und pluralistisch als vertikal und hierarchisch, aber beide Typen existieren und interagieren.

3.2 Deutsche Politikwissenschaft und Politikberatung

Deutschland verfügt über eine große politikwissenschaftliche Community und die Disziplin gilt in der deutschen Hochschullandschaft als recht gut positioniert (Schüttemeyer, 2007, p. 183). Renate Reiter und Annette E. Töller (2013) identifizierten insgesamt 390 politikwissenschaftliche Lehrstühle. Während es in einigen Ländern eine gewisse Spezialisierung gibt, sind in Deutschland alle größeren Teildisziplinen der Politikwissenschaft mehr oder weniger gleich entwickelt. Zugleich könnte, wie Rainer Eisfeld (2019, p. 182) in seinem jüngsten Buch warnt, die hohe Fragmentierung der deutschen Politikwissenschaft ihre politische Relevanz gefährden.

Für die Politikwissenschaft ist das Verhältnis von „Politik" und „Wissenschaft" naturgemäß von besonderer Relevanz und wird auch in Deutschland seit Jahrzehnten dis-

kutiert (z. B. Landfried, 1986; Klingemann und Falter, 1998). Die direktere Beteiligung an öffentlichen Debatten und politischen Entscheidungen über die Vermittlung von Faktenwissen hinaus ist nach wie vor eine Tätigkeit, die vielfach als „unakademisch" gilt. Zugleich versteht sich die deutsche Politikwissenschaft auf einer grundsätzlichen Ebene als eine der Wächterinnen der Demokratie. Nicht zuletzt wird die Wissenschaftsfreiheit als Grundrecht ausdrücklich im Grundgesetz erwähnt. Dies hat eine historische Komponente: Die deutsche Politikwissenschaft wurde nach dem Zweiten Weltkrieg – mit amerikanischer Unterstützung – als „Demokratiewissenschaft" (Bleek, 2001 zur Geschichte der Disziplin) etabliert; sie trug die Hauptlast der Demokratieerziehung und seitdem besteht das Selbstverständnis eines akademischen „Watchdogs" (Blum & Schubert, 2013b). Nach diesem Verständnis würden Politikwissenschaftler*innen die Grundlagen des demokratischen Staates verteidigen, gleichzeitig aber eine gewisse Distanz zur Tagespolitik wahren, um ihre Unabhängigkeit zu sichern. In diesem Sinne lässt sich die Rolle der Politikwissenschaft in Deutschland vielleicht am besten beschreiben, wenn man sie mit einer Schiedsrichterin vergleicht, die zwar die grundlegenden Spielregeln überwacht, sich aber nicht in das tatsächliche Spielgeschehen einmischt. Dennoch gibt es natürlich Beispiele von Politikwissenschaftler*innen, die sehr aktiv in der Politikberatung tätig waren, nicht zuletzt bereits im Kontext der Reformprogramme der späten 1960er und frühen 1970er Jahre.

Die eingangs erwähnte, jüngere Debatte – gut aufbereitet in einer Dokumentation der DVPW[4] – zeugt von einer anhaltenden, ja sogar neu entfachten Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle. Insbesondere kritisierten Frank Decker und Eckhard Jesse (2016) eine selbstreferentielle und zu zersplitterte Natur der Politikwissenschaft, sowie methodisches und theoretisches *l'art pour l'art*. Natürlich hat die „jüngere Generation" nach diesem Debattenanstoß nicht geschwiegen und in mehreren Artikeln geantwortet. Einige von ihnen bestätigten (bei gleichzeitiger Anfechtung anderer Punkte) generell die fehlende öffentliche Sichtbarkeit der deutschen Politikwissenschaft, während andere, wie z. B. Marc Debus, Thorsten Faas und Armin Schäfer (2017), argumentierten, dass sich Politik auf qualitativ hochwertige Forschung stützen sollte (und solche Forschung auch aufgegriffen werde), nicht aber auf „Universalgelehrte", die über alles Mögliche philosophieren. Darüber hinaus wiesen einige Beiträge auf den geringen Anteil von Festanstellungen in der deutschen Wissenschaft und den harten Wettbewerb um diese Positionen hin, in denen Politikberatung im Großen und Ganzen nicht honoriert wird. Daher gibt es wenig bis gar keine Anreize für jüngere Wissenschaftler*innen, ihre Zeit für die aktive Politikberatung zu nutzen. Zusammenfassend zeigt diese Debatte, dass die faktische politikberatende Rolle der Politikwissenschaft mindestens genauso umstritten ist wie die normative Seite dieser Tätigkeit. Einerseits besteht Grund zu der Annahme, dass sich die traditionelle Distanz zur „Tagespolitik" geändert hat und die jüngere Generation deutscher Politikwissenschaftler*innen eher bereit ist, sich „einzumischen". Andererseits sind die traditionellen Werte und die Struktur des akademischen Arbeitsmarktes in Deutschland einer politikberatenden Tätigkeit nicht unbedingt zuträglich.

3.3 Annahmen

Insgesamt ist die Forschungsgrundlage begrenzt, auf der man Annahmen über die politikberatende Tätigkeit der deutschen Politikwissenschaft bilden könnte. Zwar wurden die Entwicklung der Politikberatung und des PAS in Deutschland in der Literatur behandelt (z. B. Veit, Hustedt & Bach, 2017; Pattyn, Blum, Fobé, Pekar-Milicevic & Brans, 2019), nicht aber die spezifische Rolle der Politikwissenschaft darin. Allerdings gibt es einige Arbeiten zur deutschen Politikwissenschaft, Stand und Entwicklung der Disziplin sowie spezifischer Teilgebiete (z. B. Schüttemeyer, 2007; Blum & Schubert, 2013a). Befragungen von Fachvertreter*innen haben Überblick über verschiedene professionelle Aktivitäten gegeben, wobei zwar Fragen nach der Reputation in der Öffentlichkeit gestellt (z. B. Klingemann & Falter, 1998), i. e. S. politikberatende Tätigkeiten aber nicht vertieft empirisch behandelt wurden. In der Gesamtschau und auch aus der internen Debatte der deutschen Politikwissenschaft lassen sich allerdings einige Vermutungen über die politische Relevanz ihres Faches ableiten.

Wir gehen davon aus, dass deutsche Politikwissenschaftler*innen im Prinzip alle vier Politikberatungsrollen (s. o.) einnehmen können, dass aber deren Prävalenz unterschiedlich ausfällt. Angesichts der o. g. spezifischen Traditionen der deutschen Politikwissenschaft lässt sich entweder der *Pure academic* oder der *Expert* als dominierender Typus vermuten. Während *Pure academics* politikberatende Tätigkeiten prinzipiell vermeiden, sind *Experts* in der einen oder anderen Form politikberatend tätig – häufig formal ausgewählt für die (permanente oder ad-hoc) Beratung von Ministerien, Behörden, politischen Parteien etc. *Opinionators* dürften mit ihrem stärker normativen, in die „Tagespolitik" einmischenden Charakter ein selteneres Phänomen sein.

Berücksichtigt man außerdem die Besonderheiten des deutschen Wissenschaftssystems, insbesondere den im internationalen Vergleich extrem niedrigen Anteil an Festanstellungen, können außerdem große Unterschiede zwischen befristet und unbefristet beschäftigten Kolleg*innen vermutet werden. Eine jüngere Generation von Politikwissenschaftler*innen mag zwar eher bereit sein, sich in politikberatende Tätigkeiten einzubringen, wird dies aber wahrscheinlich erst auf einer Festanstellung tun. Unbefristet angestellte Professor*innen[5] haben in Steinmeiers eingangs zitiertem Sinne die „besondere Freiheit", Politikberatung zu leisten, während sich Politikwissenschaftler*innen auf unbefristeten Stellen eher auf die karrierelevantesten Tätigkeiten konzentrieren müssen – also v. a. hochrangige Publikationen und die Einwerbung von Forschungsgeldern. Neben dem Angebots- wird hier aber sicher auch ein gewisser Nachfrageeffekt in dem Sinne wirksam, dass „erfahrenere" Kolleg*innen häufiger für Politikberatung angefragt werden. In Deutschland gibt es keine wirklichen Anreize für Forschungskommunikation oder Politikberatung im Hinblick auf eine wissenschaftliche Karriere. Das bedeutet auch, dass es für die beratend tätigen Politikwissenschaftler*innen eine *andere* Form der Motivation als den beruflichen Aufstieg geben muss. Mit Blick auf die für andere Länder beschriebenen Anreize im Zuge einer „impact agenda" (z. B. Smith, Bandola-Gill, Meer, Stewart & Watermeyer, 2020) stellen wir daher die Vermutung an, dass deutsche Politikwissenschaftler*innen angesichts der oben beschriebenen gesellschaftlichen Rolle ihrer Disziplin im Vergleich zur europäischen Gesamtstichprobe *weniger* in politikberatende Tätigkeiten involviert sein werden.

4 Forschungsdesign

Der im ProSEPS-Projekt gemeinsam entwickelte Survey wurde ins Deutsche übersetzt und nur in dieser Sprache verbreitet[6]. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich vom März 2018 bis November 2018. In diesem Zeitraum wurden die Teilnehmer*innen insgesamt vier Mal per Email kontaktiert. Dazu wurde zunächst eine Liste aller an einer deutschen Universität beschäftigten Politikwissenschaftler*innen durch manuelle Suche auf Universitäts-Websites erstellt. Dies führte zu einer Liste von 1.986 deutschen Politikwissenschaftler*innen. Von diesen 1.986 Personen, die zur Beantwortung der Umfrage eingeladen wurden, haben 376 geantwortet. Dies entspricht einer Rücklaufquote von rund 18,9%. Von den Befragten sind 62% befristet beschäftigt, während 32% unbefristet angestellt sind. In der Population der Politikwissenschaftler*innen, die den Einladungslink zur Befragung erhalten haben, hatten 26,8% eine Professur und damit einen unbefristeten Vertrag inne (hinzuzurechnen ist eine kleine Anzahl weiterer unbefristeter Stellen, z. B. als Akademischer Rat bzw. Akademische Rätin). Weiterhin sind von den Befragten 64% männlich und 32% weiblich (gegenüber 38,4% Frauen in der Gesamtpopulation). Daher kann unsere Stichprobe sowohl im Hinblick auf das Geschlecht als auch auf die vertragliche Situation als weitgehend repräsentativ angesehen werden. Das Durchschnittsalter der Kolleg*innen, die den Fragebogen beantwortet haben, liegt bei 42 Jahren. Darüber hinaus haben rund 25% der Antwortenden einen M.A. als höchsten akademischen Abschluss, was darauf hindeutet, dass sie wahrscheinlich im Prozess der Promotion stehen. Der Rest der Stichprobe hat entweder einen Doktortitel (ca. 60%) oder eine Habilitation (ca. 14%).

Die begrenzte Rücklaufquote von 18,9% führt zu gewissen Einschränkungen. Es könnte etwa in unseren Daten eine Verzerrung der Antworten zugunsten aktiverer Politikberater*innen geben. Allerdings deckte die Umfrage ein breites Spektrum von Fragen ab, die sich auf den Stand der Disziplin als solches konzentrierten (z. B. zu Publikationsaktivitäten, internationaler Mobilität usw.). Sie war also nicht speziell auf Politikberatungstätigkeiten konzentriert oder entsprechend betitelt, sodass wir hier keine systematische Verzerrung annehmen. Dennoch sind die Ergebnisse als erste explorative Einblicke in ein bisher wenig untersuchtes Phänomen zu verstehen.

Die Antwortenden hatten die Möglichkeit, im Fragebogen bei jeder einzelnen Frage einer Batterie die Option zu wählen keine Angabe machen zu wollen. Daher wird in der Präsentation der deskriptiven Ergebnisse immer auch der Anteil derjenigen, die diese Option gewählt haben, mit angeführt. Antwortende, die die Option „keine Angabe“ auswählten, werden in der Analyse zu denjenigen gezählt, die in der jeweiligen Kategorie nicht aktiv beratend tätig sind.

Die vier oben angeführten Idealtypen von Beratungsrollen wurden möglichst parsimonisch operationalisiert. Basierend auf den Antworten zu einer Fragenbatterie über verschiedene *Formen* der Politikberatung wurden verschiedene Cluster von Fällen gebildet. Respondent*innen, die in den letzten drei Jahren *keine* der Beratungsformen durchgeführt haben, wurden als *Pure academic* kategorisiert. Politikwissenschaftler*innen, die sowohl bei normativen Werturteilen mindestens einmal pro Monat Aktivitäten angeben als auch in mindestens drei anderen Formen der Beratung ein solches Aktivitätsniveau verzeichnen, wurden als *Public intellectual* kategorisiert. Kolleg*innen, die ein geringeres Maß an Beratungsaktivitäten vorweisen und keine normativen Werturteile abgeben, wurden als *Expert* kategorisiert. Respondent*innen, die normati-

ve Werturteile abgeben, aber unterhalb des Aktivitätsniveaus der *Public intellectuals* bleiben, wurden als *Opinionator* eingeordnet.

Auf Grundlage der Umfragedaten wird im Folgenden zunächst ein deskriptiver Überblick über politikberatende Tätigkeiten deutscher Politikwissenschaftler*innen gegeben. Dies kann einen *empirischen* Beitrag zu der Debatte leisten, wie „relevant" die deutsche Politikwissenschaft (im Sinne der Politikberatung) zu sein scheint. Es soll identifiziert werden, welche Arten von Politikberatung wie oft, für wen und über welche Kanäle geleistet werden. Außerdem wird überprüft, inwieweit die vertragliche Situation der Befragten einen Einfluss auf die Häufigkeit ihrer Politikberatung, die normative Bewertung oder die Gründe für ein Engagement in der Politikberatung zeigt. Schließlich untersuchen wir, inwieweit die Befragten den Idealtypen der Politikberatungsrollen entsprechen – und überprüfen die o. g. Annahmen zur Prävalenz dieser unterschiedlichen Idealtypen unter den deutschen Politikwissenschaftler*innen.

5 Analyse: Die deutsche Politikwissenschaft in der Politikberatung

5.1 Politikberatende Tätigkeiten

Auf Grundlage der Umfragedaten lassen sich verschiedene Gründe untersuchen, aus denen heraus deutsche Politikwissenschaftler*innen politikberatend tätig werden. Die meisten Befragten stimmen zu, dass sie Politikberatung leisten, weil sie einen Beitrag für die Gesellschaft leisten wollen, dass es Teil ihres Berufsethos ist und ihnen hilft, nah am gesellschaftlichen Geschehen zu bleiben. Weniger Unterstützung gibt es für die Ansicht, dass Politikberatung die Karriere fördert und zusätzliche Finanzierungsquellen bietet.

Tabelle 2: Gründe für die Tätigkeit in der Politikberatung, in Prozent

	Ich möchte nah am gesellschaftlichen Geschehen bleiben.	Es ist hilfreich für meinen wissenschaftlichen Karriereverlauf.	Es erweitert meine Karriereoptionen jenseits des akademischen Bereichs und bietet weitere Einkommensquellen	Ich verstehe es als Teil des politikwissenschaftlichen Berufsethos, Beratungstätigkeiten auszuüben	Ich möchte einen Beitrag zur Gesellschaft leisten
Überhaupt nicht wichtig	3.6	20.0	20.7	4.6	2.0
Eher unwichtig	10.2	29.2	15.4	9.2	3.0
Eher wichtig	33.8	13.4	23.9	34.8	30.2
Absolut wichtig	17.4	3.0	5.6	17.4	30.8
Keine Antwort	35.1	34.4	34.4	34.1	34.1
Gesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: ProSEPS Survey.

Die Befragten wurden auch nach ihrer Zustimmung zu normativen Aussagen über die Rolle der Politikwissenschaft in der Politikberatung gefragt. Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Kolleg*innen es unterstützen, in der einen oder anderen Form mit politischen Entscheidungsträger*innen zusammenzuarbeiten. Allerdings scheint es große Unterschiede in der Ansicht zu geben, inwiefern Politikwissenschaftler*innen direkt an der Politikgestaltung beteiligt sein oder lediglich Wissen und Expertise bereitstellen sollten.

Tabelle 3: Normative Aussagen zur Politikberatung, in Prozent

	Politikwissenschaftler/-innen sollten an der Politikgestaltung beteiligt werden	Politikwissenschaftler/-innen haben eine berufliche Verpflichtung zur Teilnahme an der öffentlichen Debatte	Politikwissenschaftler/-innen sollten evidenzbasiertes Wissen und Expertise außerhalb der Wissenschaft zur Verfügung stellen, aber nicht direkt an der Politikgestaltung beteiligt sein	Politikwissenschaftler/-innen sollten die direkte Einmischung bei politischen Akteuren vermeiden
Stimme voll und ganz zu	15.7	23.3	26.6	7.9
Stimme eher zu	44.3	46.2	38.7	23.6
Lehne eher ab	31.5	18.7	27.5	38.7
Lehne voll und ganz ab	3.9	9.8	4.3	25.9
Keine Antwort	4.6	2.0	3.0	3.9
Gesamt	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: ProSEPS Survey.

Eine weitere Frage legte den Fokus darauf, wie häufig Politikwissenschaftler*innen innerhalb der letzten drei Jahre über verschiedene Wege Politikberatung geleistet haben. Es zeigte sich, dass Politikberatung typischerweise „mindestens einmal im Jahr" erfolgt – obwohl einige Politikwissenschaftler*innen aktiver sind und ein guter Teil seltener oder nie berät. Unter den mindestens einmal im Jahr genutzten Formen sind Workshops oder Konferenzen (35,4%) sowie der persönliche Kontakt mit zu beratenden Akteur*innen/Organisationen am verbreitetsten (32,1%). Ersteres ist zwar eine Tätigkeit, die auch im akademischen Kontext verbreitet ist, aber da die Frage explizit ausgerichtet war auf die Häufigkeit, in der „innerhalb der letzten drei Jahre über einen der folgenden Wege Politikberatung" geleistet wurde, ist nicht anzunehmen, dass hier über die Beratungstätigkeit hinaus auch akademische Vorträge mitgemessen werden. Unsere Ergebnisse entsprechen darüber hinaus auch früheren Erkenntnissen, wonach persönliche Kontakte Evidenznutzung befördern (z. B. Innvaer, Vist, Trommald & Oxman, 2002). Die Modi ändern sich etwas, wenn wir uns die Beratungstätigkeit der *aktiveren* Politikwissenschaftler*innen ansehen – von denjenigen, die einmal im Monat oder sogar einmal pro Woche beraten, werden verstärkt Telefon und E-Mail für den Austausch mit politischen Entscheidungsträger*innen oder anderen Akteur*innen genutzt. Es steht zu vermuten, dass in diesen Fällen bereits eine engere Beratungsbeziehung aufgebaut wurde, sodass die Kommunikation über weniger anspruchsvolle Mittel wie E-Mails oder Telefonanrufe erfolgen kann.

Tabelle 4: Häufigkeit der Politikberatung, in Prozent

	Persönlich mit Akteur/ Organisation	Telefonisch mit Akteur/ Organisation	Per Mail oder Post an Akteur/ Organisation	Auf Workshops oder Konferenzen (inklusive Veranstaltungen für ein nicht-akademisches Publikum)
Mindestens einmal pro Woche	1.0	0.7	1.3	0.3
Mindestens einmal pro Monat	5.9	4.9	6.2	7.5
Mindestens einmal im Jahr	32.1	18.0	14.4	35.4
Seltener	16.1	14.8	14.4	12.8
Nie	10.8	23.0	23.3	10.5
Keine Antwort	34.1	38.7	40.3	33.4
Gesamt	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: ProSEPS Survey.

Die Politikwissenschaftler*innen wurden weiterhin gefragt, wie häufig sie in den letzten drei Jahren „eine der folgenden Tätigkeiten in der Politikberatung von Policy-Akteuren“ geleistet haben. Hierbei wurde zwischen sechs verschiedenen Formen der Politikberatung differenziert. Betrachtet man alle, die angeben in den letzten drei Jahren beratend tätig gewesen zu sein, dann sind die „Analyse und Erklärung von Ursachen politischer Probleme und deren Konsequenzen“ und die „Bewertung bestehender Policies“ die verbreitetsten Formen der Politikberatung. Das Bild bleibt gleich, wenn man nur auf diejenigen schaut, die zumindest einmal im Jahr aktiv sind. Die Ergebnisse bivariater Korrelationen zwischen diesen verschiedenen Formen der Politikberatung sind stark signifikant und positiv, d. h. wer eine bestimmte Form der Politikberatung leistet, ist auch eher in einer der anderen Formen aktiv. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass in Deutschland nur eine kleine Zahl von Politikwissenschaftler*innen sehr aktiv politikberatend tätig ist (zehn Kolleg*innen geben an alle Formen der Beratung mindestens einmal im Jahr auszuführen), während eine relativ große Zahl weniger aktiv ist. Zwischen einem Drittel und der Hälfte der Befragten sind zumindest einmal im Jahr oder seltener politikberatend tätig. Betrachtet man die gesamte Batterie an Fragen und behandelt man diejenigen, die keine Angabe gegeben haben als „nicht aktiv“, dann zeigt sich, dass nur 17.3% (n=65) der Befragten in allen Formen der Politikberatung zumindest einmal in den letzten drei Jahren aktiv waren. Zwei Kolleg*innen geben sogar an, in allen Formen der Beratung mindestens einmal im Monat aktiv zu sein. Gleichzeitig zeigt sich aber auch, dass 70% (n=264) der Befragten in zumindest einer der Formen der Politikberatung in den letzten drei Jahren aktiv waren.

Tabelle 5: Häufigkeit der Politikberatung, in Prozent

	Ich stelle Daten und Fakten über Policies und politische Geschehnisse zur Verfügung	Ich analysiere und erkläre die Ursachen für politische Probleme und deren Konsequenzen	Ich bewerte bestehende Policies, institutionelle Arrangements, etc.	Ich biete Beratungsdienstleistungen an und gebe Empfehlungen für Policy-Alternativen	Ich stelle Prognosen an und/oder führe Umfragen durch	Ich treffe Werturteile und trage normative Argumente bei
Mindestens einmal pro Woche	1.3	2.6	1.6	1.3	1.0	2.0
Mindestens einmal pro Monat	4.9	7.5	7.5	3.0	0.7	5.6
Mindestens einmal im Jahr	24.6	35.7	25.9	18.7	12.5	17.7
Seltener	21.0	15.1	19.0	17.0	14.8	20.0
Nie	42.0	34.1	38.7	52.8	61.6	45.9
Keine Antwort	6.2	4.9	7.2	7.2	9.5	8.9
Gesamt	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Quelle: ProSEPS Survey.

Die Politikwissenschaftler*innen wurden auch gefragt, wie häufig sie in den letzten drei Jahren verschiedene Kanäle für ihre Beratung genutzt haben. Die Antworten zeigen, dass die beliebtesten Kanäle nach wie vor Publikationen wie Bücher und Aufsätze sind – sie werden mindestens einmal im Jahr von 37,4% genutzt, gefolgt von Forschungsberichten (26,6%) und Artikeln in den traditionellen Medien (18,7%). Unter den Kanälen, die mindestens einmal im Monat genutzt werden, sind Blog-Beiträge (3,9%) sowie Schulungen für Policy-Akteure (3,6%) vergleichsweise stark vertreten – was zeigt, dass es einen kleinen, aber aktiven Anteil deutscher Politikwissenschaftler*innen gibt, der regelmäßig diese spezifischen Beratungstätigkeiten ausübt.

Ein weiterer Aspekt, der in der Literatur zur Wissensnutzung diskutiert wird, ist inwiefern Beratung eher informell (z. B. persönliche Gespräche) oder eher formell erfolgt (z. B. Berufung in Beratungskommissionen, Expertenbeiräte). Aus den Antworten geht hervor, dass die größte Gruppe (27,2% der Befragten) angibt, dass ihre Beratungstätigkeit *sowohl* informelle als auch formelle Elemente beinhaltet. Gleichzeitig rangierten vorwiegend informelle Beratungstätigkeiten deutlich vor vorwiegend formellen Aktivitäten – ebenfalls ein Befund der mit früheren Forschungsergebnissen übereinstimmt (z. B. Landry, Amara & Lamari, 2001).

Betrachtet man die Adressatinnen der Politikberatung, so werden am häufigsten zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürgergruppen beraten, gefolgt von politischen Parteien, Think Tanks, Politiker*innen der Exekutive und Beamt*innen. Mehr als ein Drittel der deutschen Politikwissenschaftler*innen haben in den letzten Jahren auf nationaler und subnationaler Ebene Beratungstätigkeiten durchgeführt. Im internationalen Vergleich ist denkbar, dass Beratungstätigkeiten unterhalb der Bundesebene durch die föderale Struktur in Deutschland begünstigt werden. Beratung auf EU- oder internationaler Ebene erfolgt hingegen deutlich seltener.

Betrachtet man schließlich die verschiedenen Subdisziplinen, so beraten deutsche Politikwissenschaftler*innen v. a. in den Bereichen „Internationale Angelegenheiten, Entwicklungshilfe und Europäische Union“ (24,6%), „Regierung, öffentliche Verwaltung und Wahlrechtsreform“ (17,7%), „Bürgerrechte, politische Rechte und Gender-Themen“ (14,1%) oder „Immigration, Integration und ethnische Minderheiten“ (11,5%). Der Anteil der Politikwissenschaftler*innen, die zu anderen Fragen beraten, liegt unter 10% und verteilt sich auf eine breite Palette an Themen.

5.2 Einflussfaktoren

Angesichts der Struktur des akademischen Arbeitsmarkts – mit sehr wenigen unbefristeten Stellen und dem daraus resultierenden Leistungsdruck auf die befristet Beschäftigten, sich irgendwann eine Festanstellung zu sichern – erwarten wir, dass sich der unterschiedliche Beschäftigungsstatus auf Politikberatungstätigkeiten auswirkt. Anhand von Histogrammen, die den Unterschied zwischen den beiden Gruppen darstellen, wird deutlich, dass die beiden Stichproben in Bezug auf die Ergebnisvariable nicht normalverteilt sind. Um zu testen, ob sich die beiden Gruppen im Hinblick auf die Politikberatungsaktivitäten unterscheiden, verwenden wir daher Mann-Whitney-Tests (Mann & Whitney, 1947). Der Mann-Whitney-Test kann trotz der ungleichen Stichprobengröße angewendet werden (etwas weniger als zwei Drittel der Befragten haben einen befristeten Vertrag). Allerdings nimmt die statistische Aussagekraft (d. h. die Fähigkeit, einen Unterschied zu erkennen, der auch in der Grundgesamtheit vorhanden ist) mit zunehmender Ungleichheit der Gruppengrößen ab. Identifizierte Unterschiede dürften daher besonders aussagekräftig sein.[7]

Was zeichnet sich nun in den Tätigkeiten von Politikwissenschaftler*innen auf befristeten bzw. unbefristeten Stellen ab? Für fünf der sechs Beratungstätigkeiten fanden sich hinsichtlich der Häufigkeit signifikante Unterschiede zwischen beiden Gruppen (mit geringer bis mittlerer Effektstärke), wobei Kolleg*innen auf unbefristeten Stellen ein höheres Aktivitätsniveau vorweisen. Lediglich bei der Aussage „Ich stelle Prognosen an und/oder führe Umfragen durch“ konnten wir keinen signifikanten Unterschied feststellen. Unbefristet Beschäftigte antworten, dass sie häufiger Ursachen von Problemen und deren Konsequenzen analysieren[8], bestehende Politiken oder institutionelle Arrangements bewerten[9] oder Beratungsdienstleistungen anbieten und Empfehlungen zu Policy-Alternativen abgeben[10]. Darüber hinaus treffen die Befragten mit einer Festanstellung auch häufiger Werturteile und tragen normative Argumente bei[11], stellen Daten und Fakten über Policies und politische Geschehnisse zur Verfügung[12].

Auch hinsichtlich der *Gründe* für ein Engagement in der Politikberatung konnten wir signifikante Unterschiede zwischen Befragten mit befristeten bzw. unbefristeten Verträgen feststellen (geringe bis mittlere Effektstärke), wobei hier diejenigen mit befristeten Verträgen stärkere Unterstützung signalisieren. Der stärkste Effekt ist bei der Aussage zu beobachten, dass Politikberatung die Karriereoptionen der Befragten fördert und ihnen alternative Finanzierungsquellen bietet;[13] gefolgt von der Aussage, dass sie ihre akademische Laufbahn voranbringt[14]. Die Aussagen, dass die Befragten gerne aktiv bleiben möchten[15], einen Beitrag zur Gesellschaft leisten wollen[16] und dass das Engagement in der Politikberatung Teil ihrer beruflichen Pflicht als Politikwissenschaftler*in[17] ist, zeigen ebenfalls signifikante Unterschiede mit einer etwas geringeren Effektgröße.

Zusammenfassend zeigt sich eine Bestätigung der oben geäußerten Annahme, dass deutsche Politikwissenschaftler*innen mit unbefristeten Verträgen insgesamt aktiver in der Politikberatung tätig sind. Gleichzeitig ist festzustellen, dass Politikwissenschaftler*innen mit befristeten Verträgen eine stärkere Unterstützung für die Gründe zeigen, politikberatend tätig zu werden. Letzteres deutet darauf hin, dass befristet beschäftigte Politikwissenschaftler*innen Politikberatung aus ganz bestimmten Gründen betreiben, z. B. da sie dies als Bestandteil des Berufsethos ansehen. Insgesamt aber scheint der sehr geringe Anteil unbefristeter Stellen im deutschen Wissenschaftssystem die befristet beschäftigten Wissenschaftler*innen verstärkt zu motivieren, die eigenen Tätigkeiten sorgfältig und strategisch auszuwählen.

5.3 Idealtypen

Abschließend soll nun untersucht werden, welchen der eingangs identifizierten Idealtypen von Politikberatungsrollen die deutschen Politikwissenschaftler*innen zugeordnet werden können. Um zumindest einen knappen Blick auf die deutsche Situation im Ländervergleich werfen zu können, werden die Zuordnungen dabei mit den jeweiligen Anteilen in der Gesamtstichprobe (n=2354) verglichen.

Tabelle 6: Verteilung der Idealtpyen

Idealtyp	Gesamtzahl in Deutschland	Prozentualer Anteil in Deutschland	Prozentualer Anteil an der Gesamtstichprobe
Pure Academic	112	29.8%	20.3%
Expert	94	24.9%	26.6%
Opinionator **(*Expert* + Werturteile)**	155	41.3%	48.7%
Public intellectual	15	3.9%	4.4%

Quelle: ProSEPS Survey.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass tatsächlich ungefähr 70% der Politikwissenschaftler*innen in Deutschland in irgendeiner Form Politikberatung leisten. Mehr noch: Die größte Gruppe kann dabei dem Typus des *Opinionator* zugeordnet werden, da sie – in der einen oder anderen Form – nicht nur Wissen bereitstellt, sondern Werturteile oder normative Aussagen trifft. Beide Ergebnisse stehen in einem gewissen Widerspruch zu unserer ursprünglichen Erwartung, dass der prominenteste Idealtyp der *Pure academic* oder *Expert* sein sollte und normative Bewertungen vermieden werden. Allerdings sind deutsche Politikwissenschaftler*innen tatsächlich *häufiger* dem *Pure academic* zuzuordnen als dies in der Gesamtstichprobe der Fall ist. Betrachtet man also die Zahlen im Vergleich zur Gesamtstichprobe, so werden unsere Erwartungen – mit Einschränkungen – erfüllt. Gleichzeitig ist es wichtig hervorzuheben, dass zum einen der *Opinionator* auch in der Gesamtstichprobe der häufigste Idealtyp ist, und zum anderen die Operationalisierung des Idealtyps darauf beruht, dass die Antwortenden normativ beratend tätig sind, jedoch nicht verlangt, dass dies die häufigste Form der Beratungstätigkeit ist. Das Aktivitätsniveau von Politikwissenschaftler*innen in der Politikberatung scheinen wir aber insgesamt unterschätzt zu haben.

Die Daten zeigen, dass diejenigen mit einem höheren Maß an Politikberatungstätigkeit über höhere akademische Abschlüsse verfügen. Dies stützt die Annahme weiter, dass Politikberatungstätigkeiten von der akademischen Position beeinflusst werden. Es gibt jedoch auch einige wenige Promovierende mit MA-Abschluss, die verschiedene politikberatende Tätigkeiten ausüben.

Betrachtet man die Verteilung auf die vier Idealtypen nach Geschlecht, so zeigen sich deutliche Unterschiede. Zwar gibt es auch andere Faktoren, die hier eine Rolle spielen könnten (z. B. der geringere Anteil von Wissenschaftlerinnen in Festanstellung), doch wird hier auch auf einen geschlechtsspezifischen Bias in der Politikberatungstätigkeit der Politikwissenschaftler*innen hingewiesen. Nicht zuletzt ist davon auszugehen, dass auch in Deutschland Forschungsagenden bis zu einem gewissen Grad geschlechtsspezifisch ausgerichtet sind (Key & Sumner, 2019), was z. B. die *Nachfrage* nach Politikberatung beeinflussen kann.

Tabelle 7: Idealtypen nach Geschlecht

	Pure academic	***Expert***	***Opinionator***	***Public intellectual***
Weiblich	44.4%	32.6%	27.5%	14.3%
Männlich	55.6%	67.4%	72.5%	85.7%
Gesamt	100%	100%	100%	100%

Quelle: ProSEPS Survey.

Geht man also davon aus, dass die Unterscheidung zwischen befristeter und unbefristeter Anstellung ein zentraler Faktor für die Politikberatungstätigkeit ist, so lässt sich die Verteilung auf die Idealtypen mit der Vertragssituation gegenüberstellen.

Tabelle 8: Anteil der Idealtypen von Politikberatungsrollen, in Prozent nach akademischer Position

Idealtyp	**Befristeter Vertrag**	**Unbefristeter Vertrag**	**Keine Antwort**
Pure academic	37.6% (88)	19.0% (23)	4.5% (1)
Expert	25.2% (59)	25.6% (31)	18.2% (4)
***Opinionator* (*Expert* + Werturteile)**	33.3% (78)	51.2% (62)	72.7% (16)
Public intellectual	3.8% (9)	4.1% (5)	4.5% (1)
Gesamt	100% (234)	100% (121)	100% (22)

Quelle: ProSEPS Survey.

Die Kreuztabelle unterstützt zusätzlich unsere Annahme, dass die Vertragssituation der Politikwissenschaftler*innen ihre Politikberatungstätigkeit wesentlich beeinflusst. Der *Pure academic* ist der Idealtyp, dem der größte Anteil der befristet beschäftigten Politikwissenschaftler*innen in der deutschen Stichprobe angehört. Da außerdem männliche Befragte und solche mit einem höheren akademischen Abschluss häufiger zu den aktiveren Idealtypen gehören, wurde für die Korrelation zwischen der akademischen Position sowie dem Geschlecht der Befragten das Cramer'sche V berechnet. Beide Korrelationen waren mit $p < .001$ hochsignifikant, und die Korrelation zwischen akademischem Grad und Position ist erwartungsgemäß stark (.50), während die zwischen

Position und Geschlecht eine mittlere Effektgröße hat (.32). Somit stellen Geschlecht, akademische Position und höchster akademischer Grad einen zusammenhängenden Block von Faktoren dar, die das Engagement in der Politikberatung beeinflussen. Gleichzeitig muss darauf hingewiesen werden, dass sich unter den Befragten auch viele *Experts*, *Opinionators* und sogar einige *Public intellectuals* befinden, die *keine* feste Anstellung haben. Wie oben erwähnt, finden sich bei diesen Kolleg*innen auch höhere Unterstützungen zu Statements über deren Motivation für ein Engagement in der Politikberatung.

Zusammenfassend hat die Analyse der Idealtypen gezeigt, dass deutsche Politikwissenschaftler*innen im Vergleich zu ihren europäischen Kolleg*innen generell *weniger* aktiv in der Politikberatung sind. Gleichzeitig (und entgegen unserer Erwartung) leistet ein großer Anteil der deutschen Befragten irgendeine Form von Politikberatung, die auch normative Urteile umfasst – am häufigsten zuzuordnen sind sie dem *Opinionator*. Dennoch gibt es in Deutschland einen höheren Anteil an *Pure academics* als in der Gesamtstichprobe. Schließlich deuten unsere Daten darauf hin, dass männliche Befragte mit unbefristeten Verträgen und höheren akademischen Abschlüssen eher einem der aktiven Politikberatungstypen zuzurechnen sind.

6 Fazit

Diese Studie der politikberatenden Tätigkeiten deutscher Politikwissenschaftler*innen liefert erste empirische Einblicke in ein bisher wenig untersuchtes Phänomen. Sie leistet damit auch einen Beitrag zu der aktuellen Debatte der deutschen Politikwissenschaft bezüglich ihrer Relevanz – die gleichzeitig auch für ähnliche Debatten und Forschung zu anderen Disziplinen (z. B. Christensen, 2017) oder in anderen Ländern (z. B. Senn & Eder, 2018) bedeutsam ist. Generell sind Politikwissenschaftler*innen in Deutschland durchaus – und in einem fast überraschenden Maße – politikberatend tätig. Im Vergleich zur Gesamtstichprobe des ProSEPS-Projekts, die über 30 europäische Länder umfasst, sind sie allerdings *unterdurchschnittlich* aktiv. Der Idealtyp, dem der größte Anteil an deutschen Politikwissenschaftler*innen zugeordnet werden kann, ist der *Opinionator* – gefolgt von *Pure academic*, *Expert* und schließlich dem (seltenen) *Public intellectual*. Dies steht im Gegensatz zu unseren ursprünglichen Erwartungen. Allerdings ist der Anteil der *Pure academics* in Deutschland höher als in der Gesamtstichprobe. Es ist jedoch zu beachten, dass die Operationalisierung des *Opinionator* eher weit als eng gefasst ist und normative Beratungstätigkeit nicht die häufigste Form der Beratung in diesem Typ sein, sondern nur in gewissem Maße vorkommen muss. Man könnte hier, aufbauend auf der eingangs beschriebenen Rolle der Politikwissenschaft in Deutschland, argumentieren, dass einer der Gründe für das häufige Auftreten des *Opinionator* daher rührt, dass Kolleg*innen im Rahmen des Selbstverständnisses der Disziplin als „Wächterin der Demokratie“ neben anderen Formen der Beratung auch normativen Input geben. Darüber hinaus ist es wichtig hervorzuheben, dass keiner der Idealtypen generell einem anderen vorzuziehen ist oder besonders gut geeignet wäre, um die gesellschaftliche Relevanz der Disziplin zu steigern. Vielmehr bedarf es eines konstruktiven Zusammenspiels der gesamten Palette an Idealtypen in einer pluralen Beratungslandschaft.

Insgesamt ist Politikberatung für Politikwissenschaftler*innen an deutschen Universitäten kein Bestandteil der täglichen (oder wöchentlichen) Arbeit – in der Regel

werden sie „mindestens einmal im Jahr“ politikberatend tätig. Einige Kolleg*innen sind allerdings aktiver – oder eben auch weniger aktiv, sie leisten nach eigener Angabe seltener oder sogar niemals Politikberatung. Dabei geben aber 70 Prozent der Befragten an, in zumindest einer der Formen der Politikberatung in den letzten drei Jahren aktiv gewesen zu sein, während nur zehn Kolleg*innen angeben in allen Formen im letzten Jahr aktiv gewesen zu sein. Interessant ist auch, dass nach wie vor eher klassische und direkte Formen der Politikberatung im Vordergrund stehen – Workshops, Konferenzen sowie der persönliche Kontakt mit den Adressatinnen der Beratung. Gleiches gilt auch für die Kanäle, wo Publikationen wie Bücher und Artikel, Forschungsartikel oder Beiträge in den traditionellen Medien dominieren. Beides sind Hinweise auf Beratungstätigkeiten, die sehr stark in der akademischen Tradition verwurzelt sind.

Über 90 Prozent der deutschen Politikwissenschaftler*innen stimmten der Aussage zu, dass „Politikwissenschaftler*innen an der öffentlichen Debatte teilnehmen sollten, da dies Teil ihrer Rolle als Sozialwissenschaftler*innen ist“. Auch wenn sich die deutsche Politikwissenschaft nach wie vor auf klassische akademische Formen des Wissensaustauschs konzentriert, scheint demnach die Selbstzuschreibung einer „öffentlichen Aufgabe“ zu dominieren. Darüber hinaus finden die unterschiedlichen Gründe für politikberatende Tätigkeiten viel Zustimmung, selbst unter den *Pure academics.* Politikberatung scheint allgemein akzeptiert zu sein. Ob sie im Hinblick auf die akademische Karriere geschätzt wird, ist jedoch eine andere Frage.

Blicken wir nun noch einmal auf die identifizierten Einflussfaktoren, so scheint der vertraglichen Situation eine zentrale Rolle für das Ausmaß politikberatender Tätigkeiten zuzukommen. Unbefristet beschäftigte Politikwissenschaftler*innen sind insgesamt aktiver in der Politikberatung. Darüber hinaus sind auch Befragte mit einem höheren akademischen Abschluss und männliche Befragte stärker in der Politikberatung engagiert und gehören häufiger zu den aktiveren Idealtypen. Da eine Festanstellung in Deutschland von einem höheren akademischen Abschluss abhängt und da es nach wie vor ein Geschlechterungleichgewicht unter den Professuren gibt, hängen alle drei Faktoren zusammen. Angesichts des stark geschichteten und wettbewerbsintensiven akademischen Arbeitsmarkts sind diese Ergebnisse nicht überraschend: Sie deuten darauf hin, dass diejenigen, die keine Festanstellung haben, entweder nicht für die Politikberatung „nachgefragt“ werden bzw. keinen Zugang haben, oder aber, dass sie sich verstärkt auf wissenschaftliche „Kerntätigkeiten“ konzentrieren, die auf dem Weg zu einer Festanstellung wichtiger erscheinen. Nach den *Gründen* für ein Engagement in der Politikberatung gefragt, fanden sich demensprechend auch deutliche Differenzen zwischen befristet und unbefristet Beschäftigten: Politikwissenschaftler*innen auf befristeten Stellen scheinen sich tendenziell nur als „Überzeugungstäter*innen“ in der Politikberatung zu engagieren, während Politikwissenschaftler*innen auf unbefristeten Stellen die von Bundespräsident Steinmeier angesprochene „besondere Freiheit“ haben, ihre „besondere Verantwortung“ im Sinne von Politikberatung auch dann auszuüben, wenn sie Politikberatung eigentlich keine besonders hohe Bedeutung beimessen.

Hinzu kommt, dass die Strukturen des Politikberatungssystems sowie auch die darin stattfindenden politikberatenden Tätigkeiten variieren. Die Politikberatungsstrukturen hängen von den spezifischen Traditionen der Konsensorientierung und des Neokorporatismus in einem bestimmten Politikfeld ab,[18] aber auch von anderen Faktoren, z. B. davon, ob der Beratungsinhalt eher prozeduraler oder inhaltlicher Natur ist und ob die Beratung eher langfristig/antizipierend oder kurzfristig/reaktiv erfolgt (Craft &

Howlett, 2013; Prasser, 2006). Die Politikfelder in Deutschland unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der statischen Merkmale des PAS als auch hinsichtlich ihrer dynamischen Charakteristika deutlich (z. B. Politisierung, Vermarktlichung von Beratung). Entsprechende Unterschiede zwischen den Politikfeldern können sich somit auch in der jeweiligen Beteiligung von Politikwissenschaftler*innen widerspiegeln. Eine solche vergleichende Perspektive – v. a. auch des internationalen Vergleichs von Politikwissenschaftler*innen in der Politikberatung – konnte hier nur am Rande eingegangen werden (*Tabelle 6*); dies sollte in zukünftigen Arbeiten vertieft werden.

Unsere Analyse zeichnet ein vielfältiges Bild der politikberatenden Tätigkeiten deutscher Politikwissenschaftler*innen. Die allgemeine Aktivität und Akzeptanz der Politikberatung scheint uns überraschend hoch – wobei die Vertragssituation sich als der entscheidendste Erklärungsfaktor herauskristallisiert. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass laute Klagen über eine mangelnde Relevanz der deutschen Politikwissenschaft zumindest hinsichtlich ihrer politikberatenden Funktion ungerechtfertigt erscheinen. Deutsche Politikwissenschaftler*innen beraten „die Politik" in vielfältiger Weise. Allerdings tun sie dies im Vergleich zu ihren europäischen Kolleg*innen etwas seltener – was mit der Struktur des akademischen Arbeitsmarktes, Anreizen und disziplinären Traditionen erklärt werden kann. Der Wandel hin zu einer relevanten, bürgernahen Wissenschaft der Demokratie, so Eisfelds (2019, p. 190) Forderung, würde durchaus noch einen weiten Weg erfordern. Durch eine starre „Impact Agenda" – wie sie sich in Großbritannien herausgebildet hat (z. B. Smith, Bandola-Gill, Meer, Stewart & Watermeyer, 2020) – scheint uns dieser Weg jedoch kaum realisierbar. Gerade die Wahlfreiheit zwischen *verschiedenen*, vielleicht sogar komplementären Rollen zwischen *Pure academics*, *Experts*, *Opinionators* und *Public intellectuals* würden hierdurch stark eingeschränkt. Unsere Studie kann nur eine erste explorative Sicht auf das Thema liefern. Für zukünftige Forschung sind sowohl detailliertere Studien, die die politikberatende Arbeit qualitativ untersuchen, als auch weitere quantitative Arbeiten, die eine breitere Stichprobe abdecken, sehr wünschenswert. Darüber hinaus sollte zukünftige Forschung nicht nur die Angebotsseite der Politikberatung, sondern auch die Nachfrageseite einbeziehen, d. h. untersuchen, wie die Empfänger*innen von Beratung die Rolle der Politikwissenschaft im deutschen Politikberatungssystem wahrnehmen. Abschließend wären auch Arbeiten wünschenswert, die akademische Disziplinen in ihrer Beratungstätigkeit vergleichen, um generelle Charakteristika von disziplinären Charakteristika unterscheiden zu können.

Anmerkungen

* Für wertvolle Hinweise zu früheren Versionen dieses Beitrags gilt unser Dank den beiden anonymen Reviewer*innen, den Kolleg*innen aus der COST Action ProSEPS sowie den Teilnehmenden der DVPW-Thementagung „Wie relevant ist die Politikwissenschaft?", die vom 12. bis 14. Dezember 2019 an der Goethe-Universität in Frankfurt stattgefunden hat.

1 Ein Manuskript der Rede findet sich unter: https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2018/09/180926-DVPW-Frankfurt.pdf?__blob=publicationFile

2 Bei einer Veranstaltung der Allianz der Wissenschaftsorganisationen zu 70 Jahren Grundgesetz, siehe: https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2019/09/190926-Futurium-Wissenschaft.html

3 Siehe für Informationen zum Projekt: http://proseps.unibo.it
4 Siehe die Dokumentation der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), verfügbar unter: https://www.dvpw.de/informationen/debatte-zum-fach/
5 Im Unterschied zu anderen Ländern sind eben Dauerstellen im deutschen Wissenschaftssystem überwiegend den Professuren vorbehalten, auch wenn es einige wenige andere Dauerstellen gibt, z. B. Akademische Räte oder Stellen an universitätsnahen Forschungsinstituten.
6 Ein deutschsprachiger Fragebogen erschien uns sinnvoller angesichts der Größe der deutschen politikwissenschaftlichen Community, der Relevanz des Deutschen als Wissenschaftssprache und möglicher Verzerrungen, die sich aus der Verbreitung einer englischsprachigen Umfrage insbesondere im Hinblick auf Beratungstätigkeiten ergeben könnten.
7 Diejenigen Befragten mit „missing values“ in der Variable zur Vertragssituation wurden herausgefiltert (n=22; d.h. wir kommen zu n=354).
8 Median=3 vs. Median=4; niedrigere Werte: regelmäßigere Aktivität; U= 6618; z= -4,161; p< .001; r= -0,221
9 Median=4 vs. Median=5; niedrigere Werte: regelmäßigere Aktivität; U= 7001,5; z= -3,547; p< .001; r= -0,188
10 Median=4 vs. Median=5; niedrigere Werte: regelmäßigere Aktivität; U= 6697,5; z= -4,216; p< .001; r= -0,224
11 Median=4 vs. Median=5; niedrigere Werte: regelmäßigere Aktivität; U= 7650; z= -2,579; p< .01; r= -0,137
12 Median=4 vs. Median=5; niedrigere Werte: regelmäßigere Aktivität; U= 7823,5; z= -2,275; p< 0,023; r= -0,120
13 Median=4 vs. Median=2; höhere Werte: höhere Bedeutung; U= 5593,5; z= -5,706; p< .001; r= -0,303
14 Median=3 vs. Median=2; höhere Werte: höhere Bedeutung; U= 6627,5; z= -4,119; p< .001; r= -0,219
15 Median=4 vs. Median=3; höhere Werte: höhere Bedeutung; U= 6841; z= -3,81; p< .001; r= -0,203
16 Median=4 vs. Median=4; höhere Werte: höhere Bedeutung; U= 7244,5; z= -3,184; p< .001; r= -0,169
17 Median=4 vs. Median=3; höhere Werte: höhere Bedeutung; U= 7989,5; z= -1,999; p< .046; r= -0,106
18 Auch die Stärke der Politikwissenschaft in der Ressortforschung oder in den Beiräten der Ministerien variiert je nach Politikbereich.

Literatur

Bethke, Hannah (2016). Wird die Jugend immer schlimmer? In *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.04.2016. Verfügbar unter: https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/wird-die-jugend-immer-schlimmer-zur-lage-der-politikwissenschaft-14199383.html [5. Mai 2020].

Bleek, Wilhelm (2001). *Geschichte der Politikwissenschaft in Deutschland*. München: Beck.

Blum, Sonja & Schubert, Klaus (Ed.) (2013a). *Policy analysis in Germany*. Bristol: Policy Press.

Blum, Sonja & Schubert, Klaus (2013b). Policy analysis in Germany: past, present and future of the discipline. In Sonja Blum und Klaus Schubert (Ed.), *Policy analysis in Germany* (pp. 1-18). Bristol: Policy Press.

Brans, Marleen, Gouglas, Athanassios & Timmermans, Arco (i.E.). Theory and empirical research on the role of political scientists in policy advisory systems. In Marleen Brans & Arco Timmermans (Eds.), *The advisory role of political scientists*. Palgrave Macmillan.

Christensen, Johan (2017). *The Power of Economists within the State*. Stanford: Stanford University Press.

Craft, Jonathan & Howlett, Michael (2013). The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, *32* (3), 187-197. https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001.

Debus, Marc, Faas, Thorsten & Schäfer, Armin (2017). Ist die Politikwissenschaft irrelevant? In *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.05.2017. Verfügbar unter: https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/einfluss-auf-debatten-ist-die-politikwissenschaft-irrelevant-15019746.html [20. April 2020].

Decker, Frank & Jesse, Eckhard (2016). Fach ohne Ausstrahlung. In *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.04.2016. Verfügbar unter: https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/forschung-und-lehre/politikwissenschaft-und-ihre-lage-der-in-der-oeffentlichkeit-14186054.html [20. April 2020].

Eisfeld, Rainer (2019). *Empowering citizens, engaging the public. Political science for the 21st century*. Singapore: Palgrave Macmillan.

Flinders, Matthew & Pal, Leslie A. (2019). The Moral Foundations of Public Engagement: Does Political Science, as a Discipline, Have an Ethics? *Political Studies Review*, doi: 10.1177/1478929919881332.

Flyvbjerg, Bent (2001). *Making social science matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fobé, Ellen, DePeuter, Bart, PetitJean, Maxime & Pattyn, Valérie (2017). Analytical techniques in Belgian policy analysis. In Marleen Brans & David Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium* (pp. 151-170). Bristol: Policy Press.

Halligan, John (1995). Policy Advice and the Public Sector. In B. Guy Peters & Donald J. Savoie (Eds.), *Governance in a changing environment* (pp. 138-172). Montreal: McGill-Queen's University Press.

Head, Brian W. (2015). Relationships between policy academics and public servants: Learning at a distance? *Australian Journal of Public Administration, 74* (1), 5-12.

Heinze, Rolf G. (2013). Federal government in Germany: temporary, issue-related policy advice. In Sonja Blum & Klaus Schubert (Eds.), *Policy analysis in Germany* (pp. 135-148). Bristol: Policy Press.

Innvaer, Simon, Vist, Gunn, Trommald, Mari & Oxman, Andrew (2002). Health policy-makers' perceptions of their use of evidence: a systematic review. *Journal of health services research & policy, 7* (4), 239-244. https://doi.org/10.1258/135581902320432778.

Key, Ellen M. & Sumner, Jane Lawrence (2019). You Research Like a Girl: Gendered Research Agendas and Their Implications. *PS: Political Science & Politics*, *52* (4), 663-668. https://doi.org/10.1017/S1049096519000945.

Klingemann, Hans-Dieter & Falter, Jürgen W. (1998). Die deutsche Politikwissenschaft im Urteil der Fachvertreter. Erste Ergebnisse einer Umfrage von 1996/97. In Michael Greven (Hrsg*.), Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* (S. 305-337). Opladen: Leske + Budrich.

Landfried, Christine (1986). Politikwissenschaft und Politikberatung. In Klaus Beyme (Hrsg.), *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklungsprobleme einer Disziplin* (S. 100-115), Politische Vierteljahresschrift. Wiesbaden: VS Verlag.

Landry, Réjean, Amara, Nabil & Lamari, Moktar (2001). Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research Policy*, *30* (2), 333-349. https://doi.org/10.1016/S0048-7333(00)00081-0.

Lindquist, Evert A. (1990). The Third Community, Policy Inquiry, and Social Scientists. In Stephen Brooks & Alain G. Gagnon (Eds.), *Social scientists, policy, and the state* (pp. 21-51). New York: Praeger.

Mann, H. B. & Whitney, D. R. (1947). On a Test of Whether one of Two Random Variables is Stochastically Larger than the Other. *The Annals of Mathematical Statistics*, *18* (1), 50-60. https://doi.org/10.1214/aoms/1177730491.

Pattyn, Valérie, Blum, Sonja, Fobé, Ellen, Pekar-Milicevic, Mirjam & Brans, Marleen (2019). Academic policy advice in consensus-seeking countries: the cases of Belgium and Germany. *International Review of Administrative Sciences*. Online First: https://doi.org/10.1177%2F0020852319878780

Pielke, Roger A. (2003). *The honest broker. Making sense of science in policy and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Prasser, Scott (2006). Providing advice to government. *Papers on Parliament - Images, Colours and Reflections: Lectures in the Senate Occasional Lecture Series 2005-2006* (21-44). Verfügbar unter: http://www.dpac.tas.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/121121/2._providing_advice.PDF [5. Mai 2020].

Reiter, Renate & Töller, Annette Elisabeth (2013). The role of policy analysis in teaching political science at German universities. In Sonja Blum und Klaus Schubert (Eds.), *Policy analysis in Germany* (pp. 265-278). Bristol: Policy Press.

Schüttemeyer, Suzanne S. (2007). The Current State of Political Science in Germany. In Hans-Dieter Klingemann (Ed.), *The State of Political Science in Western Europe* (pp. 163-186). Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Senn, Martin & Eder, Franz (2018). Cui Bono Scientia Politica? A Multi-Dimensional Concept of Relevance and the Case of Political Science in Austria. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, *47* (3), 1-17. https://doi.org/10.15203/ozp.2756.vol47iss3.

Siefken, Sven T. (2010). Ist denn alles Politikberatung? Anmerkungen zum Begriff und der Diagnose institutionalisierter Kooperation. *Politische Vierteljahresschrift, 51* (1), 127-136.

Smith, Katherine E., Bandola-Gill, Justyna, Meer, Nasar, Stewart, Ellen & Watermeyer, Richard (2020). *The Impact Agenda: Constructing, debating and challenging the assessment of "research impact" in the UK*. Bristol: Policy Press.

Strassheim, Holger & Kettunen, Pekka (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & Policy*, *10* (2), 259-277. https://doi.org/10.1332/174426514X13990433991320.

Tenbensel, Tim (2008). *The role of evidence in policy: how the mix matters*. Paper presented at the International Research Society for Public Management, Queensland University of Technology, 26 - 28 March, Brisbane, Australia. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/profile/Tim_Tenbensel/publication/254342945_The_Role_of_Evidence_in_Policy_How_the_Mix_Matters/links/00b7d53a0a75408b3d000000/The-Role-of-Evidence-in-Policy-How-the-Mix-Matters.pdf.

Thunert, Martin (2013). Non-university research institutes: between basic research, knowledge transfer to the public and policy analysis. In Sonja Blum und Klaus Schubert (Eds.), *Policy analysis in Germany* (pp. 247-264). Bristol: Policy Press.

Veit, Sylvia, Hustedt, Thurid & Bach, Tobias (2017). Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany. *Policy Sciences*, *50* (1), 85-103. https://doi.org/10.1007/s11077-016-9266-9.

Weiss, Carol H. (1980). Knowledge creep and decision accretion. *Knowledge, 1* (3), 381-404. https://doi.org/10.1177/107554708000100303.

Wissenschaft im Dialog (Hrsg.) (2020). *Wissenschaftsbarometer Corona Spezial*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.wissenschaft-im-dialog.de/fileadmin/user_upload/Projekte/Wissenschaftsbarometer/Dokumente_20/2020_WiD-Wissenschaftsbarometer_Corona_Spezial_Ergebnispraesentation.pdf [29. April 2020].

*Anschriften der Autor*innen*:

Dr. Sonja Blum, Institut für Politikwissenschaft, FernUniversität in Hagen, Universitätsstraße 33, 58084 Hagen, E-Mail: sonja.blum@fernuni-hagen.de.

Prof. Dr. Jens Jungblut, Department of Political Science, University of Oslo, Postboks 1097 Blindern, 0317 Oslo, Norway, E-Mail: jungblut@stv.uio.no.

Edward C. Page

Peter Hupe (Ed.) (2019). Research Handbook on Street-Level Bureaucracy. The Ground Floor of Government in Context. Edward Elgar. ISBN: 978 1 78643 762 4, pp. 544 + xx.

Zusammenfassung
Das von Peter Hupe herausgegebene *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy* zeichnet sich durch einen roten Faden und die Kohärenz der Beiträge aus. Es umfasst mit einer Sammlung von hochwertigen Essays, theoretischen und methodischen Beiträgen in fünf Teilen eine systematische Bestandsaufnahme und Bewertung der Forschung zu *street-level bureaucracy* sowie einen Ausblick auf aktuelle Forschungsfragen, -ansätze und -methoden. Als Meilenstein im Forschungsfeld wird das Handbuch nicht nur einen Mehrwert für die Forschung bieten, sondern auch zur Pflichtlektüre für zahlreiche Bachelor- und Masterkurse werden. Durch die einleitenden und abschließenden Essays sowie vier Beiträge mit Beteiligung des Herausgebers, die sich wie ein Choral durch das Werk ziehen, ist das Handbuch sehr stringent und fokussiert als Gesamtwerk auf die Entwicklung eines theoretischen Rahmens zur Einordnung und Generalisierung von Forschungsergebnissen. Im Zentrum steht dabei die Frage nach den Bestimmungsfaktoren der Aufgabenerfüllung auf Ebene der *street-level bureaucracy,* wobei sowohl *street-level bureaucracy* als Verwaltungsdienstleister als auch über die direkte Bürger*innen-Verwaltung-Interaktion hinausgehende Faktoren und Bedingungen betrachtet werden.

With handbooks seeming to proliferate in the past ten years or so, this one sticks out from the rest because of the strong purpose and editorial line sustained in it. It is in some senses conventional. It has elements of being a reader containing a set of interesting essays covering different aspects of a broad theme that would be useful for teaching as well as the researcher in the field. Yet it has a mission: to take the study of street-level bureaucracy (SLB) forward, addressing "the state of the art of street-level bureaucrat research by a systematic exploration of a range of theoretical and methodological issues" (Hupe, 2019, p. 9). It is the product of the editor's "intensive period of working together" (Hupe, 2019, p. xx) with the contributors and this comes through very clearly in the strong coherence of the whole and the frequent cross-referencing between chapters.

The Handbook is structured in five parts: the work of the contributors covering theoretical issues (Part II), methodological issues (Part III) and new fields to be explored (Part IV); these are preceded by three essays from the editor, one co-written with Michael Hill (Part I), and two concluding essays (Part V). Much of the content of most contributions involves taking stock of the large and growing literature in the field, and each chapter generally contains an exceptionally valuable overview of the issue at

dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 13. Jg., Heft 2/2020, S. 507-510
https://doi.org/10.3224/dms.v13i2.13

hand and a useful bibliography. It looks forward, however, to developing the study of SLB by chapters which raise foundational issues (covering what are we doing when we study SLB), exhort (highlighting things we should be doing more of) and offer technical advice (on methods for studying SLB). Many chapters do all three at the same time.

The editor's contributions, discussed further below, are not the only foundational contributions. Deborah Rice's "Adopting an institutional view" highlights a feature that crops up in Peter Hupe's introduction and conclusion as well as many of the chapters in between: that of understanding institutional/organization pressures on front-line officials and going beyond a focus on the individual bureaucrat and looking at the broader context and constraints within which they work; it is also a theme explored in other contributions including that of Anat Gofen, Shelly Sella and Drorit Gassner in the exploration of levels (micro, meso and macro) of analysis in street-level bureaucracy research, as well as Kim Loyens' "Networks as unit of analysis in street-level bureaucracy research". Liesbeth Van Parys discusses what it is that SLB research focuses on, "discretion as used", and usefully sets out the range of dependent variables involved in its study (degrees of discretion, decisions taken, styles of interaction with clients, coping with pressures and degrees of compliance and resistance). Changes in the nature of service production and delivery pose challenges for the study of SLB, and Tanja Klenk and Nissim Cohen explore "hybridization" in SLB; the apparently increasing tendency of service delivery involving interactions between multiple officials and their organizations spanning the public, private and non-profit sectors. Matilde Høybye-Mortensen looks at the way that digital office technologies affect SLB. Hupe and Lael R. Keiser seek to extend the study beyond the street level to look at front-line supervisors and their impact on service providers, linking the SLB literature to that of public management. Nissim Cohen and Tanja Klenk set out, in a second essay, the route by which SLBs participate in the policy process as "policy entrepreneurs", shaping the "design" of policy through, among other things, lobbying for changes in legislation. Bernard Zacka locates the study of SLB in the wider context of political theory and explores the evaluative standards one might hold SLBs to.

Those that exhort scholars of SLB to look into relatively neglected issues and areas include Gabriela Lotta and Roberto Pires who point to the need for more work on inequality, and the role of street-level bureaucracy as an arena for its generation, maintenance and reduction. Nadine Raaphorst and Sandra Groeneveld suggest that we look more closely at discrimination and representation in street-level bureaucracies, in particular examining how bureaucrats stereotype clients and the causes and consequences of this stereotyping. Marie Østergaard Møller suggests further attention should be devoted to the study of "national culture", and a stronger focus on cross-national comparison, including institutional as well as cultural variables, is advanced and outlined in a later chapter by Sabine Kuhlmann. That professional identities shape officials' exercise of discretion is suggested in Gitte Sommer Harrits' essay, which offers insights into the contribution that sociological literatures on professions can make. Vivienne Byers also explores what can be learned from disciplines other than public policy and administration such as the literature on management and the sociology of law and the professions and suggests "greater openness to looking across scholarly borders and being open to wider empirical findings" (Byers, 2019, p. 426). A sociological approach to the question of accountability, including a wider understanding of the different informal as well

as formal groups to which street-level bureaucrats respond, is suggested in a contribution from Eva Lieberherr and Eva Thomann. Helena Olofsdotter Stensöta argues for the benefits of using an ethics "lens" to understand and explain SLB behaviour.

While many of the chapters offer technical advice on how to conduct SLB research, some of the contributions put this objective to the forefront. Tony Evans, in a somewhat unusual contribution, looks at the opportunities for using drama to understand street-level practice. Nadine van Engen offers a chapter on quantitative street-level bureaucracy research, Anka Kekez a chapter on qualitative data analysis in implementation and street-level bureaucracy, and a chapter by Carina Schott and Daphne van Kleef sets out mixed-methods. Of particular interest to those seeking to do comparative work are Eva Thomann's introduction to Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Gitte Sommer Harrits' (second) contribution on how vignettes can be used in SLB research.

The essays are all of a high standard and collectively they cover all bases. This book will certainly have the desired impact of taking the field forward by putting in a single high-quality volume a wide range of issues, techniques, findings and problems in the study of SLB. Researchers already in the field and those new to it will find this book valuable and it is hard to think of a course on public policy and administration at under- or postgraduate level that could not assign chapters as essential reading.

There are certainly points to take issue with. Rather than single out parts of individual essays, let me mention a couple of general criticisms. The term "culture" crops up many times, and not only in the specific chapters addressing cross-national variations. I am no fan of the work of the late Geert Hofstede, but his extensive publications on the subject of (mainly national) cultures in organizations seem worth at least some discussion since they purport to cast light on broader cultural factors shaping individual behaviour of the kind that students of SLB seem to be very concerned with. There was also a very interesting and relevant line of theorising in the US in the early 1980s around "bureaucratic decision rules" – the work of Ken Mladenka was particularly impressive here – that rather petered out before it really got going and might be worth revisiting. This looked at the rules (e.g. "first come first served") that sought to "standardize and simplify the demand-response relationship" (Mladenka, 1981, p. 695) and their consequences for the distribution of services, a key theme in some of the essays here. This would also have relevance for the conflation, not always very helpful, that is made between the values of "impartiality" and "fairness" in some chapters. But these are matters of preference rather than substance.

The Handbook becomes even more than just the sum of its parts because of the consistent and clear line of argument set out by Hupe in the three introductory and two concluding chapters, as well as four chapters in the middle sections which to some extent serve as a Greek chorus reminding us of the overall thrust (Hupe co-authors two chapters with Michael Hill and one with Lael R Keiser). They push for clarity in focussing on the questions to be asked about SLB, conceptualise both the dimensions of bureaucrat service provision as well as the range of factors and constraints beyond the immediate bureaucrat-client interaction that shape the type of service provided. The purpose of such a framework is only partially exhortatory, inviting others to use the framework, more realistically it serves as a map on which scholars can locate their own work and relate it to others. Hupe and his co-authors are concerned with the question of how the factors shaping SLB performance of tasks can be theorised in a way that al-

lows for generalisation and the accumulation of research knowledge. It is this mapping out a future, as well as documenting and evaluating the past and present, that makes this book a landmark in the field of street-level bureaucracy.

References

Mladenka, Kenneth R. (1981). Citizen Demands and Urban Services: The Distribution of Bureaucratic Response in Chicago and Houston. *American Journal of Political Science*, 25(4), 693-714.

Contact the author:

Prof. Edward C. Page, PhD, Sidney and Beatrice Webb Professor of Public Policy, London School of Economics and Political Science, Department of Government, Houghton Street, London, WC2A 2AE, UK, email: e.c.page@lse.ac.uk.

Rechtliche Analysen zum Staat



Der digitalisierte Staat – Chancen und Herausforderungen für den modernen Staat

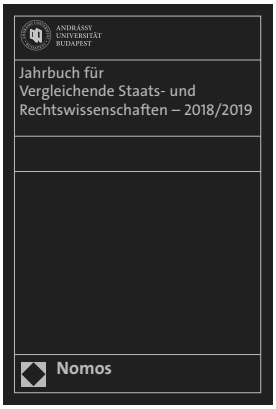
60. Assistententagung Öffentliches Recht Trier 2020

Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten

Herausgegeben von Ruth Greve, Benjamin Gwiasda, Thomas Kemper, Joshua Moir, Sabrina Müller, Arno Schönberger, Sebastian Stöcker, Julia Wagner und Lydia Wolff

2020, 419 S., brosch., 49,– €
ISBN 978-3-8487-6614-7

Die Chancen der Digitalisierung sind vielseitig. Gleichzeitig bestehen zahlreiche Herausforderungen, die nach Antworten verlangen. Diese digitale Transformation aus öffentlich-rechtlicher Perspektive zu vermessen, hatte sich die 60. Assistententagung, die im März 2020 an der Universität Trier stattfand, zum Ziel gesetzt. Der daraus hervorgegangene Tagungsband versammelt Antworten junger deutschsprachiger WissenschaftlerInnen auf die Frage, welche Chancen und Herausforderungen die Digitalisierung für moderne Staaten bereithält und wie unser Rechtsrahmen mit Blick auf den digitalen Wandel fortzuentwickeln ist.



Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2018/2019

Herausgegeben von der Fakultät für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften der Andrássy Gyula Universität Budapest, Prof. Dr. Christian Schubel, Univ.-Prof. Dr. Stephan Kirste, Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Prof. Dr. Oliver Diggelmann, LL.M., und Univ.-Prof. Dr. Ulrich Hufeld

2020, 291 S., brosch., 78,– €
ISBN 978-3-8487-6734-2

(Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, Bd. 6)

Das Jahrbuch spiegelt das wissenschaftliche Leben an der Andrássy Universität Budapest wider. Herausragende Arbeiten der Absolventen stehen im Vordergrund. Hinzu kommen Aufsätze der Mitarbeiter und Professoren der Fakultät, zudem Texte aus Partnerinstitutionen, die der Andrássy Universität wissenschaftlich verbunden sind.

Mit Beiträgen von

Herbert Küpper, Kinga Zakariás, Mark Varszegi, Lennart Fischer, Nils Petersen, Helena Brzózka, Jöran Gesinn, Jonas Jürgens und Marcus Mandl.

Nomos eLibrary www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei online unter nomos-shop.de
Bestell-Hotline (+49)7221.2104-37 | **E-Mail** bestellung@nomos.de | **Fax** (+49)7221.2104-43
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

Nomos



Kathrin Ganz

Die Netzbewegung

Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft

Die Netzbewegung setzt sich für Informationsfreiheit, Datenschutz und Netzneutralität ein, gegen Zensur und Überwachung, kurz: für ein freies Internet. Mit ihrer intersektionalen und hegemonietheoretischen Analyse zeigt die Autorin, wie die Forderungen der Netzbewegung und auch die Akteur_innen selbst gesellschaftlich verortet sind und geht der Frage nach, wie sich soziale Ungleichheit in den politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft einschreibt.

2018 • 310 S. • Kart. • 38,00 € (D) • 39,10 € (A)
ISBN 978-3-8474-2139-9 • eISBN 978-3-8474-1129-1



Andreas Mühlichen

Privatheit im Zeitalter vernetzter Systeme

Eine empirische Studie

Dieses Buch widmet sich theoretisch und empirisch dem Thema Privatheit. Es untersucht, was Privatheit eigentlich ist, inwiefern sich unser Verständnis davon durch die Digitalisierung verändert hat, warum wir sie gewahrt wissen wollen und sollten, warum wir jedoch gleichzeitig bereit sind, sie unter bestimmten Umständen aufzugeben und was die Konsequenzen davon sind.

2018 • 281 S. • Kart. • 36,00 € (D) • 37,10 € (A)
Bonner Reihe der Empirischen Sozialforschung, 2
ISBN 978-3-8474-2145-0 • eISBN 978-3-8474-1152-9

www.shop.budrich.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 Manuskripte unter http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/about/submissions#authorGuidelines



Andreas Ette, Sophie Straub, Martin Weinmann, Norbert F. Schneider (Hrsg.)

Kulturelle Vielfalt der Verwaltung

Repräsentation und Wahrnehmung von Diversität im öffentlichen Dienst in Deutschland

2021 • ca. 200 Seiten • Kart. • ca. 42,00 € (D) • ca. 43,20 € (A)
ISBN 978-3-8474-2454-3 • auch als eBook
Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 55

Der demografische und soziale Wandel stellt öffentliche Arbeitgeber zunehmend vor personalpolitische Herausforderungen. Neben der Auseinandersetzung mit einer alternden Belegschaft führen auch neue Geschlechterrollen und mehr kulturelle Vielfalt in der Gesellschaft zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung. Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie erstmals umfassend die kulturelle Diversität der Bundesverwaltung in Deutschland.

www.shop.budrich.de