

Inhalt

Themenschwerpunkt: Infrastrukturen und Investitionen im Bundesstaat – eine schwierige Beziehung

<i>Christian Raffer, Henrik Scheller, Gunnar Schwarting</i> Infrastrukturen und Investitionen im Bundesstaat – eine schwierige Beziehung.....	305
<i>Mario Hesse</i> Ausmaß der kommunalen Investitionsbedarfe und Ursachen der unzureichenden Infrastrukturfinanzierung.....	317
<i>Ronny Freier, René Geißler</i> Kommunale Investitionen – Bedeutung des Haushaltsrechts	340
<i>Thorsten Winkelmann, Erwin Fellner</i> Der Rechtsweg als Instrument zur Verhinderung öffentlicher Projekte? Zur Rolle des Bundesverwaltungsgerichts bei staatlichen Infrastrukturvorhaben	362
<i>Philipp Männle</i> Planung, Finanzierung und Gestaltung der Krankenhausinfrastruktur – periodische Reformen, persistierende Schwierigkeiten.....	380
<i>Christian Raffer, Henrik Scheller</i> Transformationsbedarfe für die kommunale Infrastruktur aus der Finanzierungsperspektive.....	400
<i>Benjamin Friedländer, Jan Dumkow, Christina Schaefer</i> Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte: Theoretische Perspektiven und Implikationen für die Praxis	421
<i>Jörg Radtke</i> Das Ringen um die Infrastruktur in der Energiewende: Konfliktkulturen verstehen und gestalten	440

Abhandlungen

<i>Maike Rackwitz, Enora Palaric</i> A shift towards collaboration? Evidence from national digitalisation strategies	463
<i>Jonas Bernhard, Martin Klausch</i> Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Bundesgesetzgebung: Eine Analyse der Anhörungspraxis in den Bundesministerien und den Ausschüssen des Deutschen Bundestages (2017–2021).....	484

Franziska Binder, Christian von Deimling, Michael Eßig
Auswirkungen von Schulungen auf den Reifegrad von Lebenszykluskostenwissen:
Ein Beitrag zur Kostenkultur in der öffentlichen Beschaffung?..... 507

Sylvia Veit, Markus Seyfried
How do Supreme Audit Institutions reflect societal change? A Prosopographical
Analysis of Top Civil Servants in the German States (1945–2022)..... 536

Rezension

Werner Jann
Ladner, Andreas & Sager, Fritz (Eds.) (2022). Handbook on the Politics of Public
Administration. Edward Elgar Publishing. 428 Seiten. ISBN-978–1839109430..... 555

Ausmaß der kommunalen Investitionsbedarfe und Ursachen der unzureichenden Infrastrukturfinanzierung

Mario Hesse

Zusammenfassung: Seit Jahren wird in Deutschland eine Debatte um marode Infrastrukturen und hohe Investitionsrückstände geführt. Diverse, auch methodisch unterschiedlich konzipierte Erhebungen liefern eine ungefähre Vorstellung, was allein auf kommunaler Ebene erforderlich wäre, um die Infrastruktur zu sichern, zu ertüchtigen und an neue Herausforderungen anzupassen. Der Beitrag liefert eine Darstellung zum Umfang öffentlicher Investitionsbedarfe aus unterschiedlichen Sichtweisen (Finanzstatistik, volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, kommunale Doppik) und skizziert methodische Schwierigkeiten ihrer Erhebung. Er geht zudem der Frage nach, welche Rolle Befragungsergebnisse bei der Bestimmung notwendiger Investitionsvolumina spielen. Darüber hinaus werden empirische Einblicke in die Ursachen der Investitionsschwäche gegeben und die Folgen unzureichend ausgestatteter Infrastruktureinrichtungen thematisiert. Es wird einerseits evident, dass unabhängig vom methodischen Ansatz ein erheblicher ungedeckter Investitionsbedarf der Kommunen besteht, und andererseits, dass ein Instrumentenmix aus einer strukturellen Stärkung der kommunalen Steuereinnahmen, der Erleichterung von Sozialausgaben sowie einer Verstärkung und Vereinfachung von Förderprogrammen erforderlich ist, um die kommunalen Investitionen dauerhaft zu beleben.

Schlagnorte: kommunale Investitionen, Kommunalfinanzen, Doppik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Investitionsförderung

Municipal Investment Needs and Causes of Inadequate Infrastructure Financing

Abstract: For years, Germany has been grappling with a discourse regarding insufficient infrastructure and a substantial accumulation of unrealized investments. Various surveys, employing distinct approaches, provide a general projection of the minimum requisite funding needed at the local administration level purely to ensure the preservation, advancement and adaption of infrastructure to meet emerging challenges. The article describes the various perspectives on the scope of public investment needs, including financial statistics, national accounts, and municipal accounting. It then outlines the methodological challenges in assessing these needs, explores the utilization of survey data to determine required investment levels, and provides empirical insights into the underlying causes of inadequate investment. Finally, the paper discusses the ramifications of underfunded infrastructure facilities. Irrespective of the methodological approach adopted, there exists a substantial need for investments at the municipal level. Therefore, a combination of measures, including augmenting municipal tax revenues, reducing social spending, and simplifying funding schemes, becomes imperative for long-term improvement of municipal investment.

Keywords: municipal investments, municipal finance, double-entry bookkeeping, national accounts, investment promotion

1 Einleitung

Seit mehreren Jahren rückt die Debatte um öffentliche und vor allem kommunale Investitionen wieder verstärkt in den Fokus. Vorrangig geht es dabei um einen vielfach festgestellten Investitionsrückstand und die Suche nach geeigneten Instrumenten, diesem zu begegnen. Dabei ist schon die Problemwahrnehmung durchaus uneinheitlich. Während bei akuten Krisenlagen die unzureichende Funktionsfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen breites Interesse findet (z. B. Sperrungen von Verkehrswegen, Ausstattung von Gesundheitsämtern in der Corona-Pandemie), wurde der schleichende Verfall kommunaler Infrastruktur, wie die ausgewerteten Daten zeigen, lange Zeit offenbar hingegenommen.

Investitionsbedarfe können methodisch auf verschiedene Wege bestimmt werden, wobei kein Ansatz für sich genommen ein vollständiges Bild zeichnet, und die Abschätzung ihres Umfangs zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen kann. Dies ist durchaus problematisch, beschreibt es doch einen potenziellen Steuerungsverlust der öffentlichen Haushalte: Wenn nicht sicher bestimmt werden kann, wie hoch genau die Rückstände sind, können weder die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung noch Bund und Länder aus einer gesamtstaatlichen Perspektive steuern. Der Beitrag widmet sich der Frage nach dem Umfang der (ungedeckten) Investitionsbedarfe und ordnet die verschiedenen Perspektiven ein. Er verfolgt die Kernfragestellungen, ob ein persistenter Substanzverzehr der kommunalen Infrastruktur datenseitig bestätigt werden kann, welchen Einfluss die unterschiedlichen methodischen Sichtweisen auf das Ergebnis haben und welche Ursachen hierzu geführt haben könnten. Da in der Wissenschaft und Praxis sehr unterschiedlich über die Rolle und den Umfang kommunaler Investitionen diskutiert wird und der „Investitionsbedarf“ ein vielschichtiger Begriff ist, ordnet der Beitrag wichtige methodische Unterschiede ein und liefert mittels finanzwirtschaftlicher Daten und Zeitreihen der letzten 20–30 Jahre eine empirische Unterstützung für die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland.¹

2 Der kommunale Investitionsbedarf

2.1 Investitionen als Ausgabenkategorie

Die Unterscheidung zwischen Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung (Verwaltungshaushalte) auf der einen Seite und der Investitionsrechnung (Vermögenshaushalte) auf der anderen Seite entspricht zunächst einer überkommenen kameralen Sichtweise auf öffentliche Haushalte im Allgemeinen und kommunale Haushalte im Besonderen, die sich auch im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen erhalten hat. Kommunale Investitionen als Ausgabenkategorie von laufenden Ausgaben zu unterscheiden und näher zu untersuchen, hat jedoch auch eine eigene inhaltliche Qualität, die über haushaltsrechtliche Strukturierungsanforderungen hinausgeht. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind kommunale Infrastrukturinvestitionen Vorleistungen für private Investitionen und bilden damit eine Grundlage für die Erweiterung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials (vor allem wirtschaftsnahe Infrastruktur wie Verkehrswege oder Gewerbegebiete) (Clemens et al., 2019; Abiad et al.,

1 Der Beitrag fokussiert sich auf wirtschaftswissenschaftliche Fragestellungen. Verwandte verwaltungs- oder politikwissenschaftliche Aspekte werden kontextbezogen benannt, aber nicht vertieft.

Kommunale Investitionen – Bedeutung des Haushaltsrechts

Ronny Freier, René Geißler

Zusammenfassung: Die Kommunen nehmen im föderalen System eine entscheidende Position für öffentliche Investitionen ein. Der vorliegende Artikel beschreibt die empirische Entwicklung und die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionen. In der Analyse wird deutlich, dass die Investitionen über viele Jahre zu gering waren, stark über den Konjunkturzyklus schwanken und regional erhebliche Differenzen aufzeigen. Eine Erklärung der Investitionsschwäche liegt in den, im Vergleich zu Bund und Ländern, strengen und prozyklisch wirkenden Schuldenregeln aus Haushaltsausgleich, Kreditgenehmigungen, Kommunalaufsicht und Sanktionen. Der Artikel erklärt die Notwendigkeit und das Konzept dieser fiskalischen Regulierung. Diese wirkt umso stärker auf die Investitionen in finanzschwachen Kommunen und konjunkturellen Tiefs. Daran anschließend diskutieren die Autoren zwei institutionelle Reformpfade: die Lockerung der kommunalen Schuldengrenzen sowie ein bürokratiearmes und autonomieförderndes Verfahren föderaler Transfers.

Schlagnworte: Kommunale Investitionen, Haushaltsausgleich, Kommunalaufsicht, Bundesförderprogramme

Municipal investment – The role of budgetary law

Abstract: Municipalities and counties in Germany are responsible for the majority of infrastructure investment. This paper highlights the empirical development and the key factors influencing municipal investment. The analysis reveals that the current investment levels have been insufficient for the last couple of years, vary inherently throughout the business cycle and show substantial regional disparities. One key factor, compared to the federal or state level, contributing to this observation are restraining budgetary rules, in particular the balanced budget rule, the need for credit approval, budget oversight regulations as well as the potential for sanctions in case of budgetary violations. This article explains necessity and concept of fiscal regulation. Its effects are as stronger in financially weak municipalities and economic downturns. It closes discussing on two institutional reform options softening budgetary regulation and simplify federal transfers.

Keywords: Municipal investment, federal transfers, German fiscal federalism, budgetary law, balanced budget rule

1 Einleitung

Im bundesdeutschen Föderalismus tragen die Kommunen mit rund 60% den Großteil der öffentlichen gesamtstaatlichen Investitionen (Rietzler, 2022, S. 27). Hinter diesen Investitionen stehen mit z. B. Schulen, Kita, Straßen, Ver- und Entsorgung wichtige Infrastrukturen

für den Alltag der Bürgerinnen und Bürger als auch Standortfaktoren für Unternehmen. Die Bedeutung der deutschen Kommunen für gesellschaftliche Integration, Demokratie oder Partizipation ist kaum zu überschätzen. Umso wichtiger sind die finanzielle Ausstattung und Handlungsfähigkeit, um den Bedarfen und Erwartungen entsprechen zu können.

Mit Blick auf die kommunalen Investitionen attestierte eine prominent besetzte Kommission (Fratzscher-Kommission) bereits 2015 signifikante Mängel (BMWE, 2015, S. 5). Eine begleitende Studie des DIW Berlin zeigte auf, dass die Nettoinvestitionen (Investitionen minus Abschreibungen) bei den Kommunen über einen sehr langen Zeitraum negativ waren (Gornig, Michelsen & Deuverden, 2015). In der vergangenen Dekade haben die Kommunen, gemessen an wissenschaftlichen Publikationen und den in Kapitel 3 skizzierten Bundesprogrammen, einen politischen Bedeutungszuwachs erfahren und das Thema von zu geringen kommunalen Investitionen rückte mehr und mehr in den Fokus.

Dieser Artikel geht der Frage nach, welche Entwicklung die Investitionen der Kommunen in den vergangenen Jahren genommen haben und welche Faktoren hierfür ursächlich sind. Daran anschließend werden die Aktivitäten des Bundes zur Förderung der Investitionen nach Politikfeldern, Jahren und Volumina dargestellt. Als eine wesentliche Ursache der Investitionsschwäche steht seit Langem das kommunale Haushaltsrecht im Raum, dessen Auswirkungen gleichwohl nie beschrieben wurden. Diesen Anspruch verfolgt Kapitel 4, welches grundlegende Auswirkungen der Doppik aufzeigt.¹ Darauf aufbauend diskutiert das letzte Kapitel zwei institutionelle Reformpfade, die geeignet wären, die kommunalen Investitionen strukturell zu steigern.

2 Entwicklung und Hintergründe der kommunalen Investitionen

Dieses Kapitel zeigt auf, wie sich die kommunalen Investitionen empirisch entwickelt haben. Zudem beschreibt es, die aus der Forschung für diese Entwicklung vorliegenden Erklärungsansätze.

Abbildung 1 zeigt zunächst die zeitliche Entwicklung der kommunalen Investitionen von 2009 bis 2022. Deutlich wird, dass die Investitionen nach einer langen Phase der Stagnation (von 2009 bis 2017), in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sind. Von 2017 bis 2022 wuchsen sie nominal um fast 15 Mrd. Euro, eine Steigerung von etwa 55 %. Die Abbildung verdeutlicht auch, dass sich die wirtschaftlichen Krisen in 2009/2010 und 2020/2021 unterschiedlich auf die Investitionen ausgewirkt haben. In der Folge der Finanzkrise 2009/2010 stagnierte die Investitionstätigkeit zunächst, bevor die schlechte Kassenlage aus den Krisenjahren für 2012 und 2013 zu einem Absinken gegenüber 2011 führte (Arnold et al., 2015a, S. 33). Auch in den Folgejahren bis einschließlich 2017 gelang es den Kommunen kaum, die Investitionstätigkeit signifikant zu steigern.

1 Die Wirkungen des Haushaltsrechts auf die kommunalen Investitionen ordnen sich ein in die wachsende Debatte um nicht-monetäre Investitionshemmnisse. Hierzu gehören u. a. auch fehlende Kapazitäten der Bauwirtschaft, fehlende Planungskapazitäten der Kommunen oder zu komplexe Verfahren und Standards (für einen Überblick siehe Scheller et al., 2021).

Der Rechtsweg als Instrument zur Verhinderung öffentlicher Projekte? Zur Rolle des Bundesverwaltungsgerichts bei staatlichen Infrastrukturvorhaben

Thorsten Winkelmann, Erwin Fellner

Zusammenfassung: Die Auseinandersetzungen um die Bereitstellung staatlicher Infrastrukturen verlagern sich zunehmend in die Gerichtssäle, obwohl die Rechtsprechung den Behörden bei der Erstellung öffentlicher Vorhaben hinsichtlich Art, Lage, Dimensionierung und Ausstattung einen breiten Beurteilungsspielraum einräumt. Trotz dieser richterlichen Selbstbeschränkung und der erheblichen Kostenrisiken, die mit den Klagen verbunden sind, gehen Bürger häufig in Zusammenarbeit mit Umweltverbänden gegen staatliche Infrastrukturprojekte gerichtlich vor. Anhand einer systematischen Auswertung sämtlicher beim Bundesverwaltungsgericht im Zeitraum von 2015 bis 2022 eingereichten Klagen zur Umweltverträglichkeit von öffentlichen Projekten lassen sich mindestens drei Konsequenzen identifizieren: Erstens weist das Gericht weitgehende Regelverstöße nach, die bis zur Feststellung der Rechtswidrigkeit und der Nichtvollziehbarkeit des Vorhabens reichen. Hieraus ergeben sich – zweitens – weitergehende bauliche, gestalterische und technische Auflagen, aus denen – drittens – Kosten- und Terminüberschreitungen resultieren.

Schlagworte: Umweltverträglichkeit, Bundesverwaltungsgericht, Infrastruktur, Verbandsklage

The legal recourse as an instrument preventing public projects? On the role of the Federal Administrative Court in state infrastructure plans

Abstract: The disputes surrounding the provision of state infrastructure have increasingly found their way into the courts, despite the judiciary's willingness to grant authorities a significant degree of discretion when it comes to the nature, location, sizing, and equipment of public projects. Despite this self-restraint by the judiciary and the significant financial risks associated with lawsuits, citizens often, in collaboration with environmental organizations, litigate against state infrastructure projects. Through a systematic analysis of all lawsuits filed at the Federal Administrative Court between 2015 and 2022 concerning the environmental compatibility of public projects, at least three consequences can be identified: First, the court identifies extensive violations of regulations, ranging from the determination of unlawfulness to the suspension of the project's execution. Second, these findings often necessitate additional construction, design, and technical requirements which then in turn result in the third consequence, cost and schedule overruns.

Keywords: environmental sustainability, German federal administrative court, infrastructure, representative action, protests

1 Unter Vorbehalt einer kritischen Öffentlichkeit: die staatliche Bereitstellung von Infrastruktur

Die Entwicklung einer Gesellschaft und die Entfaltung wirtschaftlicher Aktivitäten hängen von einer materiellen Grundlage ab: von öffentlichen Infrastrukturen, deren Dienste von fast allen gesellschaftlichen Subjekten in Anspruch genommen werden. Sie stellen – wie Hermes (1998, S. 166 f.) betont – eine gleichmäßige und flächendeckende Versorgung mit Leistungen von allgemeinem Interesse zu angemessenen Bedingungen sicher. Denn erst hochwertige und gut ausgebaute Infrastrukturen schaffen eine, wenn nicht *die* wesentliche Voraussetzung für die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes und legen darüber hinaus den Grundstein für künftiges Wachstum. Ohne eine infrastrukturelle Grundausstattung kann eine soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Gemeinschaft weder entstehen noch fortbestehen. Für die Existenz moderner Staatlichkeit ist eine funktionsfähige Infrastruktur eine „zwar nicht hinreichende, aber notwendige Bedingung“ (Grupp, 2009, S. 68). Das setzt erhebliche und dauerhafte Investitionen voraus. Nur dann lassen sich Gestaltungsziele wie etwa die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, eine harmonische Stadtentwicklung oder politische Anliegen wie die Energie- oder Verkehrswende umsetzen. Künftiges Wachstum bei zunehmender internationaler Konkurrenz auf immer globaler werdenden Märkten hängt entscheidend vom Ausbau der Infrastruktur und ihrer Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen ab.

Infrastrukturelle (Groß-)Projekte erzeugen neben ihren unmittelbaren ökonomischen und gesellschaftspolitischen Anliegen immer auch bestimmte Erwartungshaltungen, die aufgrund der strukturellen und organisatorischen Komplexität vielfach unerfüllt bleiben. Unsicherheiten treten auf, weil die Vorhaben einen langfristigen Planungshorizont umfassen und kaum standardisierbare Einzelfalllösungen darstellen. Das schafft weitere Herausforderungen: So müssen nicht nur die gegenwärtigen Bedürfnisse und Anforderungen, sondern künftige Nutzerprofile mit einkalkuliert werden. Einerseits erfordert dies klar zu benennende Bedarfsprognosen über die anzunehmenden Nachfrageentwicklungen, andererseits brauchen Planungsprojektionen korrespondierende Freiheitsgrade, um nachträgliche Anpassungen vornehmen zu können. Veränderungen in den Rahmenbedingungen können indes nur insoweit berücksichtigt werden, wie sie gegenwärtig abschätzbar sind, und zwar möglichst unabhängig von aktuellen Markttendenzen oder kurzfristigen Trends (Reiß-Schmidt, 1998, S. 79).

Folglich bedingen öffentliche Vorhaben stets eine mit Unsicherheiten behaftete Strategie, zu der es oftmals keine Alternativen gibt. Dadurch setzt sich die öffentliche Hand als Auftraggeber dem Vorwurf aus, zu hohe Risiken einzugehen und öffentliche Gelder leichtfertig einzusetzen, etwa zur Verwirklichung unangemessener Prestigebauten. Neben den allseits bekannten Kosten- und Terminüberschreitungen (Winkelmann & Zimmermann, 2023; 2020) konfliktieren vermehrt Nutzungsinteressen der Allgemeinheit mit denen von Einzelnen und deren Verbänden und erzeugen so weiteren politischen Rechtfertigungsdruck, unter dem Entscheidungsmehrheiten organisiert werden müssen (Fellner & Winkelmann, 2021, S. 52 ff.). Konflikte entstehen, weil derartige Investitionen weit mehr als einen rein ingenieurtechnischen Vollzug darstellen, denn sie gehen über einen – von allen Beteiligten leicht nachvollziehbar scheinenden – „Sachzwang“ hinaus und stoßen soziale Prozesse an. Exakt an der Nahtstelle zwischen System und individueller Lebenswelt lassen sich die Interessen

Planung, Finanzierung und Gestaltung der Krankenhausinfrastruktur – periodische Reformen, persistierende Schwierigkeiten

Philipp Männle

Zusammenfassung: Krankenhäuser sind zentrale soziale Infrastrukturen. Deshalb ist es kein Wunder, dass dort auftretende Schwierigkeiten, etwa Investitionsdefizite oder Infrastrukturumbauten, enorme öffentliche Resonanzen auslösen. Regelmäßig werden diese Schwierigkeiten vordergründig als *Kompliziertheiten* ausgeflaggt, als eine Art lösbare Probleme etwa der Bedarfsplanung oder der Mittelaufbringung. Deshalb herrscht kein Mangel an guten Vorschlägen, wie die Lage „in den Griff“ zu bekommen wäre. Es wachsen die Ansprüche an Politik und Verwaltung, solche Lösungen zu bewirken – und wo immer dies unterbleibt, wird der Ruf nach Reformen laut. Demgegenüber formuliert dieser Beitrag die These, dass sich die Schwierigkeiten bei der Planung, Gestaltung und Finanzierung der Krankenhausinfrastruktur als *Komplexität* darstellen – und das hat Folgen für Infrastrukturpolitik, die dann weniger als „Patendlösungsinstanz“ (Watzlawick, 2021, S. 8) gefragt, sondern gefordert ist, angesichts widerstreitender Interessen, inkongruenter Perspektiven, wechselhafter Rahmenbedingungen und hoher sozialer Dynamik immer wieder aufs Neue Infrastrukturentscheidungen zu ermöglichen, zu treffen und umzusetzen.

Schlagnote: Krankenhausinfrastruktur, Investitionsfinanzierung, Krankenhausreform, Gesundheitssystem, Komplexität

Planning and Financing The Hospital Infrastructure. Periodic Reforms, Persistent Problems

Abstract: Hospitals are key social infrastructures. It is no surprise that any challenges they face, such as investment deficits or infrastructure conversions, trigger enormous public resonance. Typically, these difficulties are superficially presented as *complications*, as solvable problems in areas such as demand planning or the increased funding. Therefore, there is no shortage of good suggestions on how to address these issues. The pressure on politics and administration to bring about such solutions is growing – and wherever this fails to happen, calls for reform start to rise. In contrast, this article argues that the difficulties involved in planning, designing and financing hospital infrastructure present themselves as a *complexity*. This has implications for infrastructure policy, which is then less of a “*patend solver*” (Watzlawick, 2021, S. 8), but is rather challenged to repeatedly enable, make and implement infrastructure decisions again in navigating conflicting interests, incongruent perspectives, changing framework conditions and high social dynamics.

Keywords: hospital infrastructure, investment financing, hospital reform, healthcare system, complexity

1 Einleitung

„Wir stehen am Vorabend einer notwendigen Revolution im Krankenhausesektor“ (Bundesministerium für Gesundheit, 2023, S. 1), so eröffnete der Bundesgesundheitsminister das Jahr 2023. Denn die Situation der Krankenhäuser ist schwierig, da sind sich alle einig. Deshalb ist die Politik gefordert, etwas für die „nachhaltige Stabilisierung der Krankenhausversorgung“ (Regierungskommission, 2022, S. 3) zu tun. Ziel soll sein, die Medizin gegenüber der Ökonomie wieder in den Vordergrund zu rücken. Erreicht werden soll dies durch eine Reform der Krankenhausvergütung.

Auf den ersten Blick geht es also um eine politisch angestoßene Umgestaltung der Finanzierung – „wieder einmal“, könnte man anfügen. Denn dem betroffenen Sektor ist die Unruhe gleichsam eingeschrieben: Nicht erst seit der Corona-Pandemie stehen Krankenhäuser im Fokus der Öffentlichkeit. Der Rechtsrahmen wird beständig modifiziert, das Sozialgesetzbuch V ist gar das am häufigsten geänderte deutsche Gesetz (Fülbeck, 2022), und die Auseinandersetzung um die Krankenhausfinanzierung geht seit Jahren in immer neue Runden.

Auf den zweiten Blick aber zeigt sich, dass hier zugleich zentrale (Infra-)Strukturfragen verhandelt werden. Damit rückt der Infrastrukturcharakter von Krankenhäusern (Bode, 2010, S. 77) ins Blickfeld und die Angelegenheit gerät in den Fokus dessen, was vorliegend interessiert: *Infrastrukturen und Investitionen im Bundesstaat – eine schwierige Beziehung*.

Tatsächlich sind Gestaltung und Finanzierung der Krankenhausinfrastruktur schwierig; und diese *Schwierigkeiten* sind auch sozialwissenschaftlich interessant. Im vorliegenden Beitrag soll dieses Interesse allerdings weniger den konkreten Problemen und dem, *was* zu ihrer Lösung getan werden könnte, gelten. Vielmehr wird gefragt, *wie* sich die Schwierigkeiten manifestieren, das heißt: *wie* problematisiert wird, *wie* die Herausforderungen der Krankenhausinfrastruktur(-politik) formuliert und formatiert werden.

Problematisiert werden kann, folgt man Foerster (2011, S. 244 ff.), Luhmann (1990b, S. 60 ff.) oder Latour (1996, S. 233 f.), sowohl im Modus der *Kompliziertheit*, bei der sich das in Rede stehende Problem – den Einsatz von Zeit, Aufwand und Ausdauer vorausgesetzt – prinzipiell lösen lässt, als auch im Modus der *Komplexität*, bei welcher, aufgrund von Vielfalt, Vernetzung oder Unvorhersehbarkeit, klare Lösungen gerade nicht zu erwarten sind.

Ausgehend davon formuliert dieser Beitrag folgende These: Die Schwierigkeiten rund um die Krankenhausinfrastruktur werden vornehmlich als *Kompliziertheiten* beschrieben, eben dies evoziert den Ruf nach – periodisch auch in Angriff genommenen – Reformen: Die Probleme gelten als kompliziert, weil die Sachverhalte sperrig erscheinen, die Umstände nicht gleich zu durchschauen sind oder die Protagonist:innen Urteils- oder Tatkraft vermissen lassen. Doch außer Frage steht, dass sich diese Probleme mit entsprechendem Aufwand lösen lassen. Aus dieser Perspektive heraus wird dann – so auch im Rahmen des laufenden Reformvorhabens – Krankenhaus(-infrastruktur-)politik gemacht, die ihrerseits allerdings bemerkenswert regelmäßig zu Enttäuschung und Ernüchterung führt.

Dem entgegnet dieser Beitrag, dass sich die Schwierigkeiten nur unter den Vorzeichen der *Komplexität* treffend erfassen lassen. Die Herausforderungen sind gerade nicht mit bloßem Willen und großer Anstrengung und schon gar nicht unabhängig voneinander lösbar. Vielmehr besteht eine hohe Interdependenz der Problemlagen (Scharpf, 1972, S. 179), noch nicht einmal lassen sich Problemsichten, Veränderungserwartungen und Bewertungsmaßstäbe

Transformationsbedarfe für die kommunale Infrastruktur aus der Finanzierungsperspektive

Christian Raffer, Henrik Scheller

Zusammenfassung: Welche finanziellen Bedarfe wird die ökologische Transformation auf kommunaler Ebene in Deutschland in den kommenden zwei Jahrzehnten erfordern? Da hierzu nur grobe Schätzungen in einer überschaubaren Anzahl an Studien vorliegen, zielt dieses Essay darauf ab, literaturbasiert die jährlichen Bedarfe für die beiden Bereiche Klimaschutz und Klimaanpassung aufzuzeigen. Die so ermittelten Transformationsbedarfe werden dann in Bezug zum bestehenden finanzföderalen Setting gesetzt, um zu diskutieren, inwieweit sich die bestehenden Finanzierungskanäle und -mechanismen für die Abwicklung entsprechender Transferströme eignen (würden). Diese top-down-Perspektive wird durch eine bottom-up Betrachtung ergänzt, indem Ansätze aufgezeigt werden, die in verschiedenen Kommunen bereits verfolgt werden, um die eigene Haushaltswirtschaft auf eine Nachhaltigkeitssteuerung hin auszurichten.

Schlagworte: Kommunale Infrastruktur, Öffentliche Investitionen, Transformation, Klimawandel, Klimaanpassung

Transformation needs of German local public infrastructure: the financial perspective

Abstract: This essay discusses the financial requirements for local-level ecological transformation in Germany. Drawing on existing literature, it aims to identify the annual investment needs for climate mitigation and climate adaptation. The authors relate these needs to the existing federal financial setting and discuss to what extent existing financing channels and mechanisms are (or would be) suitable for handling corresponding transfer flows. This top-down perspective is complemented by a bottom-up view, which showcases approaches already being pursued in various municipalities to align their own budget management with sustainability management.

Keywords: Municipal infrastructure, public investment, transformation, climate change, climate adaptation

1 Einleitung

In der Diskussion über Infrastrukturen und Investitionsnotwendigkeiten der Kommunen in Deutschland ist die Frage der sozial-ökologischen Transformation der Elefant im Raum. Sie ist zu verstehen als „tiefgreifende Änderungen von Infrastrukturen, Produktionsprozessen, Regulierungssystemen und Lebensstilen“ einschließlich eines „neuen Zusammenspiels von Politik, Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft“ (WGBU, 2011). Die sozial-ökologische Transformation stellt nicht nur in fiskalisch-haushalterischer, sondern auch in administrativer

und sozialer Hinsicht eine enorme Steuerungsherausforderung dar. Während zu den benötigten Finanzvolumina bisher lediglich grobe Schätzungen im hohen Milliardenbereich vorliegen und sich mit Blick auf die umsetzenden Fachverwaltungen demographisch bedingte Personal- und Kompetenzengpässe abzeichnen, wirft der notwendig werdende Umbau der gesellschaftlichen Systeme bei bereits bestehenden sozialen und regionalen Disparitäten Gerechtigkeitsfragen auf (Lehmann et al., 2022). Auch in theoretisch-methodischer Hinsicht stellt die sozial-ökologische Transformation eine Herausforderung dar. Denn das gängige Infrastrukturverständnis, das für Politik und Planungspraxis der Kommunen in den letzten Jahrzehnten in seiner oft engen Verknüpfung mit dem eingeführten Wachstumsparadigma maßgeblich war, dürfte mit Blick auf die einschneidenden Veränderungserfordernisse neu gedacht werden müssen: Statt eines Ausbaus bestehender Infrastrukturen werden in Zukunft Umbau- und Rückbaunotwendigkeiten relevanter.

Die Unausweichlichkeit einer sozial-ökologischen Transformation gründet im fortschreitenden Klimawandel. Für den Staat, der seine Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge ganz wesentlich mithilfe dieser Infrastrukturen erfüllt, ergeben sich daraus weitreichende Handlungserfordernisse. Beispielsweise verursacht der Klimawandel hohe Kosten für den Unterhalt und den Umbau der Verkehrs- und Versorgungsnetzwerke sowie die öffentlichen Liegenschaften (Schweikert et al., 2014). Da sich diese Infrastrukturen zu großen Teilen in den Händen der Kommunen befinden, wird in diesem Essay der Blick vor allem auf sie gerichtet. Dafür spricht außerdem, dass urbane Räume für mehr als 70 Prozent des globalen Treibhausgasausstoßes verantwortlich sind (Otto et al., 2021; Rosenzweig et al., 2010). Für die Reduktion halten sie wesentliche Hebel in Händen: Durch die Umsetzung typischer kommunaler Klimaschutzmaßnahmen könnten Städte, Gemeinden und Kreise etwa ein Siebtel der deutschen Emissionen von Treibhausgasen (THG) direkt mindern (Kenkmann et al., 2022). Zudem befinden sich Städte oft an Flüssen oder an der Küste bzw. sind dicht bebaut und daher bei Extremwettern wie Starkregen, Flut oder Hitze besonders vulnerabel, was die Anpassung an den Klimawandel auch und vor allem zu einem lokalen Thema macht (Gill et al., 2007).

Trotzdem sind Kommunen in Deutschland derzeit nicht generell gesetzlich dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Umsetzung der sozial-ökologischen Transformation systematisch und planvoll anzugehen. So sind zum Beispiel Klimaschutz und Klimaanpassung nach wie vor „freiwillige“ Querschnittsaufgaben, auch wenn einzelne klimarelevante Aspekte (z.B. verbindliche Vorgaben zum Energieverbrauch öffentlicher Gebäude bzw. Neubauvorhaben) gesetzlich geregelt sind und im Tagesgeschäft der Kommunalverwaltungen Berücksichtigung finden. Darüber hinaus haben sich aber inzwischen viele Kommunen auf den Weg gemacht, um – teils explizit, teils implizit – mit unterschiedlichen Strategien, Maßnahmen und Instrumenten die sozial-ökologische Transformation einzuleiten. Handlungsleitend sind dabei oft die Sustainable Development Goals (SDGs) der Agenda 2030 der Vereinten Nationen. Die grundgesetzlich verbürgte Selbstverwaltungsautonomie sowie Eigenarten der föderalen Finanzbeziehungen eröffnen dabei jedoch jeder Kommune weite Ermessens- und Gestaltungsspielräume, ob und wie sie je eigene Nachhaltigkeitsmaßnahmen verwirklicht.

Dieser Problemaufriss verdeutlicht, dass die sozial-ökologische Transformation gerade für Kommunen ein „wicked problem“ darstellt (Rittel & Webber, 1973; Peters, 2017). Unzureichende Informationen über die notwendigen finanziellen und administrativen Transformationsbedarfe, die politische Freiwilligkeit der Aufgabe bei steigendem Handlungsdruck und nur schwer abschätzbare (soziale) Folgewirkungen möglicher transformativer Anpas-

Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte: Theoretische Perspektiven und Implikationen für die Praxis

Benjamin Friedländer, Jan Dumkow, Christina Schaefer

Zusammenfassung: Öffentliche Großprojekte stehen immer wieder in der Kritik, das Ergebnis einer unzureichenden Strategieorientierung und Langfristplanung zu sein. Planung, Bau und Unterhalt führen nicht selten zu Verzug und Kostenüberschreitungen und Projektbeteiligte tendieren zu unrealistischen Planungsannahmen, einer Unterschätzung der Kosten und Überschätzung des Nutzens. Insbesondere eine hohe Komplexität und Unsicherheit sowie Fehlanreize und unklare Verantwortlichkeiten bestimmen die Diskussion über Projektstrukturen und -prozesse. In analytischer Hinsicht adressiert dies grundlegende Fragen der Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte. Das Untersuchungsfeld ist allerdings noch immer ein junges und als akademische Disziplin multidisziplinär und fragmentiert. An dieser Erkenntnis setzt die vorliegende Abhandlung an und setzt sich zum Ziel, theoretische Ansätze und Strömungen dahingehend zu beleuchten, welche Erklärungsbeiträge aus verschiedenen theoretischen Diskussionen für die Steuerungs- und Governance-Herausforderungen öffentlicher Großprojekte zu ziehen sind.

Schlagerworte: Akteure, Governance, Steuerungsfähigkeit, Interdisziplinarität, Management

Steering and Governance of Public Megaprojects: Theoretical Perspectives and Implications for Practice

Abstract: Public megaprojects repeatedly face criticism due to a lack of strategic orientation and long-term planning. These projects frequently experience delays and cost overruns during the planning, construction, and maintenance phases. Additionally, unrealistic planning assumptions, underestimated costs, and overestimated benefits are common among project participants. The high complexity and uncertainty surrounding these projects, along with misaligned incentives and unclear responsibilities shape the discussion about project structures and processes. From an analytical point of view, this raises fundamental questions about the steering and governance of public megaprojects. However, the field of study is still a young one and, as an academic discipline, multi-disciplinary and fragmented. In light of this context, this paper aims to examine theoretical approaches and discussions that provide insights into the challenges faced in steering and governing public megaprojects.

Keywords: actors, governance, steering capacity, interdisciplinarity, management

1 Einleitung und Problemaufriss

Ein Blick in aktuelle Studien zum Stand der öffentlichen Infrastruktur in Deutschland offenbart ein ernüchterndes Bild. Der Investitionsrückstand ist erheblich, der Modernisie-

rungsbedarf hoch, möchten Staat und Verwaltung mit aktuellen und zukünftigen Herausforderungen Schritt halten (Raffer & Scheller, 2022; BMWi, 2020; Bardt et al., 2019). Empirische Befunde zur Governance öffentlicher Infrastrukturprojekte verorten Deutschland im europäischen Vergleich im Mittelfeld, was Defizite des staatlichen Handelns, aber auch der Staatsmodernisierung im Allgemeinen offenbart (Hertie School of Governance, 2016). Gerade in Krisenzeiten sind öffentliche Großprojekte Ausdruck einer „Schönwetterstrategie“ (Häußermann & Simons, 2000). Vor dem Hintergrund tiefgreifender sozioökonomischer Veränderungen, öffentlicher Finanzknappheit und eines vielfach beklagten Verlustes politischer Handlungsfähigkeit versprüht eine „Politik der Großprojekte“ (ebd.), d.h. solcher Projekte, die von einer besonderen Größe und Komplexität, einer Vielzahl öffentlicher und privater Akteure, einem hohen Investitionsvolumen und langen Zeitrahmen für die Entwicklung und den Bau gekennzeichnet sind (Flyvbjerg, 2017; Zidane et al., 2013; Noé-Nordberg, 2020), den Charme von Dynamik und Wandel. Investitionen in diese Projekte symbolisieren das Versprechen, Arbeitsplätze und Wohnraum zu schaffen, die Standortattraktivität zu erhöhen und innovative Unternehmen anzuziehen.

Die Realität sieht allerdings anders aus. So stehen öffentliche Großprojekte immer wieder in der Kritik, das Ergebnis einer unzureichenden Strategieorientierung und Langfristplanung zu sein (Hertie School of Governance, 2016). Nationale wie internationale Untersuchungen zeigen auf, dass Planung, Bau und Unterhalt nicht selten zu Verzug und Kostenüberschreitungen führen (Kostka & Anzinger, 2016) und Projektbeteiligte zu unrealistischen Planungsannahmen, einer Unterschätzung der Kosten und Überschätzung des Nutzens tendieren (Flyvbjerg, 2007; Flyvbjerg et al., 2009). Insbesondere eine hohe Komplexität (räumlich, materiell-technisch, institutionell, akteursbezogen) und Unsicherheit sowie Fehlanreize und unklare Verantwortlichkeiten bestimmen die Diskussion über Projektstrukturen und -prozesse (BMW, 2020; Shi et al., 2020; Winkelmann, 2018; Lessard et al., 2014; Flyvbjerg, 2005). In analytischer Hinsicht adressiert dies grundlegende Fragen der Steuerung und Governance öffentlicher Großprojekte. So binden sie eine Vielzahl an Akteuren mit unterschiedlichen Rationalitäten und Interessen (Grün, 2004; Merrow & Nandurdikar, 2018), die hinsichtlich ihres Verhaltens allem Anschein nach unterschiedlich „wollen“ und hinsichtlich ihrer Fähigkeiten unterschiedlich „können“. Gleichzeitig sind Großprojekte durch interdependente Beziehungsstrukturen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft, bis hin zu Wissenschaft und Zivilgesellschaft geprägt. Die hieraus entstehenden Schnittstellen zwischen den Akteuren bilden neuralgische Punkte, denen eine besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, da diese einen weitreichenden, wenn nicht gar entscheidenden Einfluss auf den Projekterfolg haben. Hinzu kommt, dass die für Großprojekte aufzubringenden finanziellen Ressourcen nicht unerhebliche Haushaltsposten darstellen und somit staatliche Handlungs- und Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge einschränken. Dieser Umstand wird verstärkt, wenn es bei Infrastrukturvorhaben nachzusteuern gilt, welches eher die Regel als die Ausnahme darstellt (Schaefer, 2017).

Aus einer theoretischen Steuerungs- und Governance-Perspektive verdeutlicht der schemenhafte Problemaufriss insbesondere zu den nichtmonetären Investitionshemmnissen (Scheller et al., 2021) folgendes: Das Untersuchungsfeld ist noch immer ein junges und als akademische Disziplin multidisziplinär und fragmentiert (Flyvbjerg, 2017). Die *eine* Steuerungs- und Governancetheorie existiert nicht, aus der sich *allein* Anforderungen an ein erfolgreiches Management öffentlicher Großprojekte ableiten ließen (Grün, 2004). Der analytische Sachgegenstand kann theoretisch unterschiedlich modelliert werden und ist an der

Das Ringen um die Infrastruktur in der Energiewende: Konfliktkulturen verstehen und gestalten

Jörg Radtke

Zusammenfassung: Die Energiewende in Deutschland steht unter Druck wie noch nie: Sie soll so schnell wie möglich vorangetrieben werden, um die Abhängigkeiten von fossilen Energien zu reduzieren. Ein wesentliches Regime hierbei: Nutzung von Windkraft gekoppelt an den Netzausbau. Dafür sind massive Eingriffe erforderlich, der Widerstand dagegen nimmt tendenziell zu. In der Forschung sind die Herausbildung spezifischer Akteurskoalitionen und Vetoplayer-Konstellationen einschließlich der konkreten Strategien von kritischen Akteuren, die für die Verhinderung der Energiewende-Maßnahmen kämpfen, analytisch noch unterbelichtet. Der Beitrag analysiert deshalb – basierend auf umfangreichem empirischen Datenmaterial – fünf Windkraft- und zwei Netzausbaukonfliktfälle in Deutschland. Eingebettet wird die Analyse in die gegenwärtige Diskussion um die Streitfähigkeit der Demokratie: Braucht die Energiewende mehr offen ausgetragene Auseinandersetzungen? Die These lautet, dass „mehr Streit“ keine Lösung für Energiewendekonflikte darstellt. Stattdessen braucht es mehr Wissen über das *Wie* der Konfliktaustragung und die Defizite bzw. geeignete Beteiligungsformate, weil hierin wesentliche Faktoren für das Gelingen der zukünftigen Energiewende erkannt werden.

Schlagworte: Energiewende, Konflikte, Akteure, Vetoplayer, Demokratie

Struggles over Infrastructure: Understanding and Nurturing Conflict Cultures within the Energiewende

Abstract: The *Energiewende* in Germany faces unprecedented challenges as policymakers pursue a rapid expansion of renewables. However, the massive interventions call for are spurring opposition in regions across Germany. The specific constellations of veto players, the formation of actor coalitions and the strategies pursued by key actors in their efforts to thwart energy transition projects are under-researched topics. Drawing on extensive empirical data, this paper analyses conflicts around five wind power and two grid expansion projects in Germany. The analysis is embedded in the current discussion about the contestability of democracy: Could efforts to accelerate the *Energiewende* benefit from more debate and more conflict? The thesis of this paper is that more debate and more friction are unlikely to help resolve energy transition conflicts, and that the way in which conflicts are handled (combined with suitable participation formats and models) will be essential in determining the success of the future *Energiewende*.

Keywords: energy transition, conflicts, actors, veto players, democracy

1 Einleitung: Energiewende-Konflikte verstehen

Grundsätzlich ein Vorhaben mit breiter gesellschaftlicher Unterstützung, findet die Energiewende in ihren konkreten Manifestationen vielerorts Kritiker:innen. Sie engagieren sich in Bürger:inneninitiativen und Protestgruppen, die oft in bundesweite Netzwerke eingebunden sind (Bues, 2020; Neukirch, 2020). Handelt es sich auf den ersten Blick um Proteste, die vornehmlich auf die konkrete Verhinderung von Windrädern und Stromtrassen vor Ort ausgerichtet sind (Winkelmann, 2022; Winkelmann & Birner, 2022), zeigt sich bei näherem Hinsehen eine große Heterogenität der Konflikte hinsichtlich ihrer Verläufe, der beteiligten Akteure und der zentralen Themen und Anliegen (Colell et al., 2022). So wird gefordert, Windenergieanlagen anderswo zu bauen oder gleich gar nicht, neue und aufgerüstete Stromtrassen gelten den einen als notwendiges Übel, das einen gewissen Abstand zur Wohnbebauung nicht unterschreiten sollte, während andere die neuen Höchstspannungsleitungen als im krassen Widerspruch zur Idee einer dezentralen Energiewende stehend beschreiben (Gailing & Röhring, 2015; Kühne & Weber, 2018a). Mancherorts brechen im Streit um das geplante Windrad oder den anstehenden Kohleausstieg jahrzehntealte Konfliktlinien erneut auf. Bei dem Protest gegen Windrad & Co greift die häufig bemühte „Not in my backyard“ (NIMBY)-Metapher mithin viel zu kurz: Zwar sind die Konflikte durch den Eingriff in die unmittelbare Wohnumgebung gekennzeichnet, die Motivation speist sich jedoch aus weitaus tiefer reichenden komplexen Einstellungsmustern, Interessenlagen und Angst vor Identitätsverlust (Fettke, 2021).

Zu Energiewendekonflikten in Deutschland wurden bereits einige Untersuchungen vorgelegt (Reusswig et al., 2016; Hoefft et al., 2017; Weber et al., 2017; Kühne & Weber, 2018b; Bues, 2020; Arifi & Winkel, 2021; Marg & Radtke, 2022). Hierbei steht allerdings eine fundierte Analyse für ein näheres Verständnis der Rolle von Akteuren speziell hinsichtlich der Ausbildung von Vetoplayerkonstellationen (z. B. im Rahmen spezifischer Akteurskoalitionen) noch aus. Die zentrale Forschungsfrage dieses Beitrages lautet deshalb: Wie beeinflussen lokal agierende Akteure in unterschiedlichen Konstellationen und Koalitionen Konfliktodynamiken in der Energiewende? Analyseleitend ist dabei die These, dass ein „Mehr an Streit“, der oft durch lokal agierende Akteure in unterschiedlichen Konstellationen und Koalitionen evoziert wird, in den meisten Fällen nicht zur gütlichen Lösung von regionalen und lokalen Energiewendekonflikten im Sinne von mehr Akzeptanz entsprechender Kompromisse beiträgt. Denn vielmehr scheinen Defizite bzw. das Fehlen geeigneter Beteiligungsformate und Teilhabemodelle – also unzureichendes Wissen über das *Wie* der Konfliktaustragung – einen wesentlichen Faktor dafür darzustellen, dass das Gelingen der Energiewende vor Ort behindert wird.

Orientiert an den Kriterien der Konfliktfeldanalyse nach Bornemann und Saretzki (2018) werden drei zentrale Untersuchungsdimensionen abgeleitet: neben den Akteuren sind dies der Konfliktgegenstand und -kontext sowie die Konfliktodynamik. Hierzu werden sieben Energiewendekonfliktfälle in Deutschland vergleichend untersucht, die Gegenstand eines abgeschlossenen Forschungsprojektes waren. Ergänzend werden Ergebnisse von benachbarten Teilprojekten herangezogen, welche sich mit der Rolle der Unbeteiligten in den Konflikten, Einstellungen der Gesamtbevölkerung zur Energiewende (quantitative Befragungen) sowie

A shift towards collaboration? Evidence from national digitalisation strategies

Maike Rackwitz, Enora Palaric

Abstract: This paper seeks to better understand the paradigm shift towards ‘networked governance’ in digitalisation discourse. Little is known about the link between digitalisation reforms and the main reform paradigms in public management studies. By analysing French and German national digitalisation strategies over time, we find that neo-Weberian, new public management, and networked governance discourses co-exist within the digital era, although networked governance rhetoric is increasingly influential. However, a closer examination reveals that this shift in discourse is unrelated to the increased integration of non-state actors in actual decision-making and service delivery.

Keywords: Reform paradigms; national digitalisation strategies; comparative discourse analysis; France; Germany

Ein Plädoyer für eine kooperative(re) Verwaltung? Eine Diskursanalyse nationaler Digitalisierungsstrategien

Zusammenfassung: In diesem Beitrag wird der postulierte Paradigmenwechsel hin zur ‚Networked Governance‘ im Digitalisierungsdiskurs untersucht. Es gibt nur wenig empirisches Wissen über die Verbindung zwischen Digitalisierungsreformen und den wichtigsten Reformparadigmen in der Public-Management-Forschung. Durch die vergleichende Analyse von ‚frühen‘ und aktuellen nationalen Digitalisierungsstrategien Frankreichs und Deutschlands stellen wir fest, dass Neo-Weberianische, New-Public-Management- und Networked-Governance-Diskurse im digitalen Zeitalter nebeneinander bestehen, obwohl wir einen zunehmenden Einfluss der Rhetorik der Networked Governance beobachten. Eine genaue Untersuchung der Strategien zeigt jedoch, dass diese Diskursverschiebung in keinem Zusammenhang mit der zunehmenden Integration nichtstaatlicher Akteure in die tatsächliche Entscheidungsfindung und Dienstleistungserbringung steht.

Schlagworte: Reformparadigmen; nationale Digitalisierungsstrategien; vergleichende Diskursanalyse; Frankreich; Deutschland

1 Introduction

Collaboration to achieve desired outcomes is largely discourse-determinative currently, especially in public sector innovation and e-government research (Sørensen & Torfing, 2011). Although interaction between public-public and public-private actors is hardly new, networks and partnerships are increasingly perceived as effective, legitimate governance for the digital transformation age (Osborne, 2010). One criticism of this paradigm shift is anchored in traditional public administration theory, characterised by the Weberian logic of neutral bureaucracy principles such as the hierarchy of authority, division of labour, clear responsibilities, and rules and regulations. Collaboration with non-state stakeholders contravenes cardinal administrative doctrines aiming at democratic bureaucratic accountability. Difficulties arise around participation when this ‘inviolable’ hierarchical boundary is challenged by dissolving authority relations through power-sharing across units or with non-state actors, placing citizens and entrepreneurs on an equal footing with bureaucratic experts. The relationship of ‘networked governance’ (NG), a paradigm for public-sector governance and innovation, with more traditional public governance doctrines remains relatively unexplored. Instead, academics and practitioners emphasise mutually positive collaboration effects, such as inter-organisational exchange and external stakeholder involvement (collective intelligence), public-sector digitalisation (Nograšek & Vintar, 2014), and broad public-sector innovation (de Vries & Tummers, 2018).

This paper empirically explores the relationship between new paradigms or NG approaches and more traditional doctrines by analysing how such doctrines are reflected in policymaking around digitalisation. First, we link digital-era governance concepts to collaborative governance, differentiating various coordination mechanisms in public management literature. Second, we conduct a comparative discourse analysis of two European countries with different administrative traditions and state structures (Germany and France). By coding the countries’ first significant and most recent strategic documents on digitalisation, we identify potential shifts in dominant reform paradigms (Pollitt & Bouckaert, 2017). This approach is guided by the following sub-questions: What role does rhetoric play in legitimating national digitalisation strategies? How is collaboration conceived, and how has this conception changed over time?

Our analysis addresses the core research question: Is there significant evidence of a paradigm shift from new public management (NPM) to NG in digitalisation discourse, or do these concepts co-exist as competing ideas and ‘layered realities’ (Hartley, 2005; Hyndman, 2018; Torfing et al., 2020)? We aim to provide empirically grounded insights into whether public governance is fundamentally changing in the digital era. We build on Hammerschmid et al.’s approach (forthcoming), which traces a possible paradigm shift by coding five EU countries’ national digitalisation strategies and support a detailed discourse analysis of two countries to uncover rhetorical nuances.

Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Bundesgesetzgebung: Eine Analyse der Anhörungspraxis in den Bundesministerien und den Ausschüssen des Deutschen Bundestages (2017–2021)

Jonas Bernhard, Martin Klausch

Zusammenfassung: Dieses Papier befasst sich mit der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände (KSV) an der Bundesgesetzgebung in der 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2017–2021). Eine Analyse aller 543 in diesem Zeitraum verkündeten Gesetze zeigt, dass eine formelle Beteiligung des Deutschen Städtetags, des Deutschen Landkreistags oder des Deutschen Städte- und Gemeindebunds in nur 62 Prozent aller kommunalrelevanten Gesetzgebungsverfahren dokumentiert ist. In den Bundesministerien ist die Beteiligungsrate verglichen mit den Bundestagsausschüssen insgesamt höher, wobei sowohl zwischen den einzelnen Ressorts als auch zwischen den Ausschüssen auffällige Unterschiede bestehen. Eine genauere Untersuchung des Themenkontexts liefert erste Erklärungsansätze, warum die Verbände in manche Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden, während sie in anderen Fällen außen vor bleiben. So ist eine stärkere Beteiligung bei politisch bedeutsamen Vorhaben zu verzeichnen, die der Bundestag bereits in erster Lesung debattiert. Gesetze mit KSV-Beteiligung sind zudem inhaltlich komplexer, was auf eine höhere Nachfrage nach dem für die effektive Politikformulierung benötigten Praxiswissen der KSV hindeutet.

Schlagworte: Anhörungen, Bundesministerien, Bundestag, kommunale Spitzenverbände, Zugang

Participation of Local Government Associations in Federal Legislation: An Analysis of the Hearing Practices in the Federal Ministries and Committees of the German Bundestag (2017–2021)

Abstract: This article focuses on the participation of local government associations (LGAs) in federal legislation during the 19th legislative period of the German Bundestag (2017–2021). An analysis of all 543 laws promulgated during this period shows that formal participation of the Association of German Cities, the German County Association or the German Union of Cities and Municipalities is documented in only 62 percent of all legislative procedures relevant to local governments. In the federal ministries, the overall participation rate is higher compared to the parliamentary committees, with striking differences both between the ministries and between the committees. A closer examination of the issue context provides initial explanations for why LGAs are more involved in some legislative processes than in others. Participation increases in politically important bills debated in the Bundestag at first reading and with complex bills indicating a higher demand for the practical knowledge of LGAs for effective policy formulation.

Keywords: Access, ministries, hearings, local government associations, parliament

1 Einleitung

Sei es die Mobilitätswende, die Unterbringung und Versorgung von Geflüchteten oder der Katastrophenschutz – die kommunale Ebene in Deutschland ist nicht auf Selbstverwaltungsaufgaben beschränkt, sondern ist auch für den Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen unentbehrlich. Dadurch ist sie von vielen Regelungen, die auf Bundesebene beschlossen werden, unmittelbar betroffen. Als verfassungsrechtlicher Teil der Länder verfügen die Kommunen jedoch über keine formalen Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung, sondern werden durch die Länder „anwaltschaftlich“ repräsentiert (Kropp, 2010, S. 120; Münch, 2006, S. 358). Zusätzlich nutzen die Kommunen „die Kanäle der föderal organisierten und das Mehrebenensystem verspannenden Parteien, um ihre eigenen Interessen auf den höheren Ebenen mit Nachdruck anzumelden“ (Kropp, 2010, S. 120). EntscheidungsträgerInnen in den Regierungen wie auch MandatsträgerInnen im Bundestag und in den Landesparlamenten müssen aber gleichzeitig die häufig divergierenden Interessen des Bundes und der Länder berücksichtigen, dürfen sich nicht von einer einzelnen Gruppe kommunaler Gebietskörperschaften instrumentalisieren lassen und können deren Forderungen deshalb oftmals nicht uneingeschränkt unterstützen. Frei von diesen Abwägungszwängen können dagegen die kommunalen Spitzenverbände (KSV) die Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Der Deutsche Städtetag (DST), der Deutsche Landkreistag (DLT) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB), die bei manchen Anlässen gemeinsam als Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (BVkom) auftreten, repräsentieren die kommunalen Interessen auf Bundesebene, unter anderem indem sie im Rahmen ministerieller und parlamentarischer Anhörungen zu Gesetzentwürfen Stellung nehmen.

Obwohl die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und die Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) den KSV besondere Anhörungs- und Beteiligungsrechte einräumen, beklagen die Verbände immer wieder, dass diese Bestimmungen „in der Praxis oft nicht beachtet [werden]“ (DST, 2020; siehe auch DStGB, 2010; Henneke, 2012, S. 218–219; Ruge, 2022, S. 549–551). Eine umfassende empirische Untersuchung der kommunalen Interessenvertretung auf Bundesebene liegt bislang nicht vor. Frühere Studien kommen zwar übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass KSV-VertreterInnen zu den am häufigsten eingeladenen Sachverständigen im Bundestag gehören, haben sich jedoch nicht näher mit Art, Ausmaß und Bestimmungsfaktoren der KSV-Beteiligung auseinandergesetzt (Dhungel & Linhart, 2014; Hüttemann & Linhart, 2022; Spohr, 2018). Auch theoretisch ist das Phänomen fallspezifischer Unterschiede in der Beteiligung desselben Verbands bisher unterbeleuchtet. Die bisherige Forschung geht eher der Frage nach, warum bestimmte Verbände häufiger an Anhörungen teilnehmen als andere (Binderkrantz, Pedersen & Christiansen, 2015; Spohr, 2021; Weiler et al., 2019).

Der vorliegende Beitrag greift diese Forschungslücken auf und untersucht,

- a) wann und wie die KSV an Gesetzgebungsverfahren beteiligt werden,
- b) in welchen Konstellationen sich die KSV in Gesetzgebungsprozesse einbringen und
- c) ob und ggf. wie sich die Fälle, bei denen die KSV mitwirken, von den Fällen ohne KSV-Beteiligung systematisch unterscheiden.

Auswirkungen von Schulungen auf den Reifegrad von Lebenszykluskostenwissen: Ein Beitrag zur Kostenkultur in der öffentlichen Beschaffung?

Franziska Binder, Christian von Deimling, Michael Eßig

Zusammenfassung: Bei öffentlichen Großprojekten kommt es systematisch zu Kostenüberschreitungen. Als mögliche Ursache wird in der Forschung u. a. eine „fehlende“ Kostenkultur bei öffentlichen Auftraggebern mit ihrer regulierten Beschaffungsumgebung vermutet. Kostenkultur drückt die gemeinsamen Werte und Normen zum Kostenverständnis und -verhalten einer Organisation aus und prägt Organisationsmitglieder im Umgang mit knappen Ressourcen. Die Kostenkulturforschung bedient sich zahlreicher Operationalisierungsansätze, jedoch gibt es nur wenige Aussagen darüber, wie die Kostenkultur im Zeitverlauf verändert werden kann. Vorliegender Beitrag untersucht die Wirkung von Kostenschulungen auf ein verbessertes Lebenszykluskostenwissen. Dafür wird ein Reifegradmodell zum Lebenszykluskostenwissen entwickelt. Dieses Reifegradmodell erfasst zu Lehrgangsbeginn und -ende von Kostenschulungen die Einstellung der Schulungsteilnehmer zum Umgang mit Lebenszykluskosten in einer Organisation. Am Beispiel einer großen öffentlichen Beschaffungsorganisation lässt sich empirisch nachweisen, dass Kostenschulungen helfen, das Lebenszykluskostenwissen in Organisationen positiv zu beeinflussen. Kostenschulungen können zu einem höheren Reifegrad an Lebenszykluskostenwissen führen, aber nicht zwangsläufig zu einer ausgeprägteren Kostenkultur in einer hoch regulierten Beschaffungsumgebung.

Schlagnote: Kostenkultur, öffentliche Beschaffung, Reifegradmodell, Lebenszykluskosten, Kostenverhalten

Impact of training on the maturity of life-cycle cost knowledge: A contribution to cost culture in a regulated procurement environment?

Abstract: Cost overruns occur systematically in major public projects, presumably due to a “missing” cost culture in public procurement with its regulated environment. Cost culture expresses an organization’s shared values regarding cost understanding and behavior. Despite attempts to operationalize this concept, evidence on how cost culture can be changed in the long-term is limited. This paper investigates the impact of cost training on an improved life-cycle cost knowledge and develops a maturity model for life-cycle cost knowledge. This maturity model captures the participants’ attitudes towards life-cycle costs within an organization at the beginning and at the end of a cost training. Using the example of a large German public procurement organization, empirical evidence supports the positive impact of cost training on life-cycle cost knowledge in the organization. Cost training can lead to a higher maturity level of life-cycle cost knowledge but not necessarily to a more pronounced cost culture in a highly regulated procurement environment.

Keywords: cost culture, public procurement, maturity model, life cycle costing, cost behavior

1 Einführung

Zahlreiche empirische Studien belegen Kostenüberschreitungen bei Großprojekten der öffentlichen Hand. Kostenüberschreitungen liegen vor, wenn die geplanten Projektkosten die tatsächlichen übersteigen (Flyvbjerg, Skamris Holm & Buhl, 2003, S. 77 f.). Beispielhaft seien hier Untersuchungen zum Bahnprojekt Stuttgart 21 (Steininger, Groth & Weber, 2021), zum Neubau der Ludwig-Maximilians-Universität in München (Raff, 2022), zum Bau eines Bundesministeriums in Berlin (Lutz, 2022) oder zur Beschaffung von Waffensystemen (Eßig, Glas & Mondry, 2012) genannt, bei denen Kostenüberschreitungen bei über 50% lagen. Die empirischen Studien, bspw. von Flyvbjerg, Skamris Holm und Buhl (2005), Catalão, Cruz und Sarmento (2022) oder Sarmento und Renneboog (2017) zeigen, dass Kostenüberschreitungen bei öffentlichen Großprojekten systematisch auftreten. Für die Planung und Bewertung von öffentlichen Großprojekten werden z. B. Lebenszykluskosten genutzt (Coe, 1981; Nucci, Iraldo & De Giacomo, 2016). Lebenszykluskosten umfassen alle Kosten eines Beschaffungsvorhabens über den gesamten oder einen definierten Lebenszyklus (Woodward, 1997, S. 336).

Winkelmann (2018) hat Kosten- und Terminabweichungen bei öffentlichen Infrastrukturprojekten im Zeitraum von 2006 bis 2017 untersucht. Er kommt zu dem Schluss, dass eine wesentliche Ursache für Kostenüberschreitungen bei öffentlichen Großprojekten in einer fehlenden oder mangelnden Güte der Kostendaten liegt. Dazu gehören u. a. eine unzureichende Berücksichtigung der Inflationsrate oder unvollständige und ungenaue Kosteninformationen, die zu einer unrealistischen Abschätzung des Kostenrahmens führen (Love et al., 2015, S. 492 ff.; Siemiatycki, 2009, S. 148 ff.). Anfängliche Kostenschätzungen geben zwar ein erstes Bild der zu erwartenden Kosten, können aber durch nachträgliche Projektleistungsveränderungen oder unvorhersehbare Risiken und Unsicherheiten in Struktur, Niveau und Verlauf (Kostenentwicklungen) grundlegend verändert werden (Asiedu & Adaku, 2020, S. 75 f.). Als zweite wesentliche Ursache identifiziert Winkelmann (2018) eine unzureichende Kostenkultur bei Entscheidungsträgern. Kostenkultur drückt die gemeinsamen Werte und Normen bezüglich Kostenverständnis und kosteninformationsbasiertem Entscheidungsverhalten in einer Organisation aus und prägt deren Mitglieder (Diefenbach, Wald & Gleich, 2018, S. 68; Friedl, 2019, S. 67 f.). Eine fehlende Kostenkultur führt bei Kostenplanern und Entscheidungsträgern zu einem sehr individuell motivierten Umgang mit Kosten. Im schlimmsten Fall, so Winkelmann (2018), werden öffentliche Großprojekte auch in Kenntnis möglicher Kostenüberschreitungen durchgesetzt, etwa indem die geschätzten Projektkosten bewusst zu niedrig kommuniziert werden.

Zur Reduzierung des Kostenüberschreitungsproblems stehen der öffentlichen Hand bereits Lösungsansätze zur Verfügung. Beispiele sind Leitfäden zur Planung und Durchführung von Großprojekten (BMDV, 2018), methodische Hinweise zur Kostenschätzung, zum Einsatz von Kostenschätzmethoden und zur Qualitätssicherung von Kostenschätzungen (GAO-20-195G, 2020; SRD, 2022) sowie Ansätze zur Projektkostensteuerung (HM Treasury, 2020). Diese konzentrieren sich jedoch einseitig auf das erste Ursachenbündel der Kostendatenverbesserung, das Entscheidungsverhalten spielt keine (wesentliche) Rolle. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das zweite Ursachenbündel und adressiert die Kostenkulturstärkung bei den Mitgliedern öffentlicher Beschaffungsorganisationen – also Organisationen, die gerade durch ihr vergaberechtlich vorgegebenes Wirtschaftlichkeitspostulat besonders

How do Supreme Audit Institutions reflect societal change? A Prosopographical Analysis of Top Civil Servants in the German States (1945–2022)

Sylvia Veit, Markus Seyfried

Abstract: Research on top civil servants reveals the increasing heterogeneity within this once rather homogeneous group across many countries in recent decades. While changes in the composition of administrative elites in government departments and agencies in different countries have received considerable attention in existing literature, top civil servants in Supreme Audit Institutions (SAI) have so far hardly been considered. In light of this gap, this article investigates the change of socio-demographic and career backgrounds among SAI presidents in the German states over more than 70 years (1945–2022), utilizing prosopographical data. The results indicate larger changes with regard to gender representation and study background, whereas age, career background, and educational degree have undergone only moderate changes.

Keywords: elite, organizational change, representative bureaucracy, civil servants, audit institutions

Wie reflektieren Rechnungshöfe gesellschaftlichen Wandel? Eine prosopographische Analyse zu Rechnungshofpräsidenten in den deutschen Bundesländern 1945 bis 2022

Zusammenfassung: Die Forschung zu Verwaltungseliten zeigt, dass diese früher sehr homogene Gruppe im Laufe der letzten Jahrzehnte in vielen Ländern zunehmend heterogener geworden ist. Während es zahlreiche Studien gibt, die sich mit diesbezüglichen Wandlungsprozessen für die Leitungsebene von Ministerien und zentralen Verwaltungsbehörden in verschiedenen Ländern beschäftigen, wurden Rechnungshöfe bisher kaum aus dieser Perspektive erforscht. Diese Forschungslücke wird in diesem Artikel aufgegriffen, indem Veränderungen in den soziodemographischen Merkmalen und im Karrier Hintergrund der Rechnungshofpräsidenten aller Bundesländer in Deutschland über einen Zeitraum von mehr als 70 Jahren (1945–2022) auf Basis eines mit prosopographischen Methoden erstellten Datensatzes untersucht werden. Im Ergebnis zeigen sich mit Ausnahme der Faktoren Geschlecht und Studienhintergrund nur moderate Veränderungen in den untersuchten Merkmalen.

Schlagworte: Eliten, organisationaler Wandel, Beamte, Rechnungshof, repräsentative Bürokratie

1 Introduction

In the face of significant societal and technological change, public administrations have to adapt. A large body of literature, therefore, focusses on administrative change, administrative reforms or even administrative transformation (Hammerschmid et al., 2016; Pollitt & Bouckaert, 2017; Torfing et al., 2019). Top civil servants, i.e., individuals in the highest hierarchical layers of public administrations, are usually seen as particularly important actors in these change processes, or the lack thereof (e.g. Rahman et al., 2023). They can act as promoters or preventers of organizational change (Bankins et al., 2017).

The appointment of top civil servants is based on various factors, including both merit-based and political criteria (Bach & Veit, 2018). The latter comprise not only party political and personal loyalty but also symbolic features: in times of medialization and digitalization, top civil servants find themselves operating much more in the public eye than in the past (Fink, 2020; Grube, 2019). Their socio-demographic and career background is, therefore, increasingly becoming a political issue (Kennedy, 2014). The traditional dominance of highly educated, male top civil servants with a long-term career background in public administration is being questioned. As a consequence, the group of top civil servants has become more diverse in many countries in recent decades. Changes refer, e.g., to an increasing share of women, a more diverse disciplinary study background, or more external recruitments (e.g. Trangbæk, 2022).

Interpreting these changes solely as a response to the increasing call for a more equal representation of different societal groups in top administrative positions, would, however, be too simplistic. The opening process of the administrative elite is more far-reaching as it reflects societal megatrends such as individualization and pluralization. Moreover, the economization of the public sector in connection with New Public Management (NPM) inspired reforms, has changed the recruitment criteria and career background of top civil servants in many countries (Van Wart et al., 2015). In a similar vein, the digital transformation of public administration might leave its traces in the profile of top civil servants. The speed and extent of change in top civil servants' socio-demographic and career-related characteristics, however, varies across countries and across organizations.

Most empirical research on these change dynamics focusses on top civil servants in government departments and agencies (e.g. Trangbæk, 2022). Top civil servants in Supreme Audit Institutions (SAI), however, are widely ignored so far (Seyfried, 2011; 2018). This is stunning given the important role of SAI as watchdogs of public accountability and as agents of administrative reform (Johnsen et al., 2019; Sulkowski & Dobrowolski, 2021). The article takes this research gap as a starting point. Based on data from the German states (*Länder*), it aims at describing and discussing change in the demographic characteristics and career background of SAI presidents.

Empirically, the article is based on a prosopographical analysis. The prosopographical approach is well-established in research on political and administrative elites (e.g. Brans et al., 2023; Elgie, 2020). By means of prosopography, researchers explore “the common background characteristics of a group of actors in history by means of a collective study of their lives” (Stone, 1971, p. 46) and use both descriptive and inferential statistics to analyse their data (e.g. Askim et al., 2021). In public administration research, the prosopographical approach has been used to answer questions concerning, among others, the representativeness of