

# Inhalt

Editorial..... 201

## **Themenschwerpunkt: Zwischen Innenleben und Außenwirkung des Staates: Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse**

*Tobias Bach, Stefan Handke, Eva Ruffing*

Zwischen Innenleben und Außenwirkung des Staates: Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse ..... 202

*Nicolai Dose, Daniela Strüngmann*

Are great expectations in Bonn and Berlin dashed in North Rhine-Westphalia and Baden-Wuerttemberg? Findings from a content analysis and a QCA of 30 case studies on the implementation of the German federal immission control law ..... 218

*Eva Barlösius, Völker Epping, Johanna Johannsen*

Akademische Selbstverwaltung – keine Trennung von Gestaltungs- und Verwaltungshandeln? ..... 240

*Tanja Klenk*

Towards Digital Era Governance? Examining Health Policy through the Lens of Public Administration ..... 263

*Jasmin Theres Beneke, Fabian Jakobowitz*

Wissensnutzung in der Ministerialbürokratie aus dem Blickwinkel der Policy- und Verwaltungsforschung..... 283

*Sylvia Veit, Falk Ebinger*

Politisierung der Ressortforschungseinrichtungen in Deutschland..... 301

*Julia Fleischer*

Struktureller Zugang als architektonische Mitwirkung: Interessengruppen und Ministerialverwaltung auf Bundesebene..... 336

*Werner Jann*

Bürokratieabbau und Policy Forschung – schon mal voneinander gehört? Warum und wie man voneinander lernen sollte..... 359

## Abhandlung

*Michael Ibrahim*

Verwaltungsreformen im Bevölkerungsschutz: Eine Bundesoberbehörde im Zustand der stabilen Fragilität ..... 377

## Essays

*Annette Elisabeth Töller; Alexander Franke*

Politik ist das, was möglich ist. Deutsche Klimapolitik im Spannungsfeld von Akzeptanz und Effektivität ..... 402

*Peter Hupe*

Government retrenchment as pacification politics: Understanding the Dutch case ..... 426

## Rezensionen

*Werner Jann*

Kahl, Wolfgang & Mager, Ute (Hrsg.) (2023). *Verwaltungsorganisation, Arbeitsgespräche zum Verwaltungsrecht 4*. Nomos. 422 Seiten. ISBN 978-3-7560-1177-3 ..... 444

*Nils C. Bandelow*

Plümer, Sandra (2024). *Kongruentes Policy-Lernen als lernbedingter Policy-Wandel. Zum Koordinierungsmechanismus des Policy-Lernens in Regierungsformationen*. Springer VS. 223 Seiten. ISBN: 978-3-658-44121-0. .... 448

*Göttrik Wewer*

Lücke, Felix (2024). *Nicht kodifizierte Regeln im Deutschen Bundestag. Eine empirische und rechtssystematische Studie über das informale Parlament*. Duncker & Humblot 2024 (Beiträge zum Parlamentsrecht, Band 87), 563 Seiten. ISBN 978-3-428-19101-7 (Print). ISBN 978-3-428-59101-5 (E-Book) ..... 451

Themenschwerpunkt:  
Zwischen Innenleben und Außenwirkung des Staates:  
Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse

## Zwischen Innenleben und Außenwirkung des Staates: Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse

Tobias Bach, Stefan Handke, Eva Ruffing

**Zusammenfassung:** Anlässlich der Emeritierung von Marian Döhler widmet sich dieses einleitende Kapitel dem Verhältnis zwischen Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse und beleuchtet die Potenziale ihrer Verknüpfung. Im Rückblick auf Döhlers wissenschaftliche Beiträge werden zentrale Schnittstellen und Spannungsfelder dieser beiden Teildisziplinen aufgezeigt, die für eine integrative Perspektive auf die Funktionsfähigkeit des Staates von besonderer Relevanz sind. Das Kapitel schafft so die Grundlage für die nachfolgenden Beiträge des Sammelbandes, die Döhlers Ansatz zum Teil aufgreifen und das Spannungsfeld von Politik und Verwaltung aus unterschiedlichen theoretischen und empirischen Perspektiven untersuchen.

**Schlagwörter:** Verwaltungswissenschaft, Policy-Analyse, Disziplinengrenzen

### **Studying the Machine Room of Government and its Societal Impact: Public Administration Research and Policy Analysis**

**Abstract:** This opening chapter explores the relationship between Public Administration and Policy Analysis, highlighting the potential of their intersection in honour of the retirement of Marian Döhler. Reflecting on Döhler's major contributions, it identifies key points of convergence and divergence between these sub-disciplines that are essential for an integrative perspective on the way the state functions. Thus, this chapter sets the stage for the contributions in this volume, which also build on Döhler's approach to explore the interplay between policy and administration from various theoretical and empirical perspectives.

**Keywords:** Public Administration, Policy Analysis, Disciplinary Boundaries

## 1 Einleitung

Anlässlich der Emeritierung von Marian Döhler verfolgt der Themenschwerpunkt in *dms – der moderne staat* das Ziel, das Verhältnis von Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse näher zu beleuchten. *Verwaltungswissenschaft* und *Policy-Analyse* – dieses vertraute und doch selten harmonische Paar hat die Kraft, ein ganzes Forscherleben zu prägen. Dabei war dies Marian Döhler in seinem Geburtsjahr 1957 keineswegs in die Wiege gelegt. Die Policy-Analyse (oder auch Politikfeldanalyse oder Policy Studies) war noch nicht erfunden und die Verwaltungswissenschaft war in Deutschland noch eine Spielart der Disziplinen Staats- und Verwaltungsrecht. Bis zu seinem Studium der sozialwissenschaftlich ausgerichteten Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz, das Marian Döhler 1979 begann, brauchte es daher etwas Zeit und den Umweg über eine Handwerksausbildung. Spätestens mit seiner 1990 abgeschlossenen Promotion mit dem Titel „Gesundheitspolitik nach der ‚Wende‘. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in Großbritannien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland“ verfügte er jedoch auch über das wissenschaftliche Handwerkszeug, um Fragestellungen von Politik und Verwaltung zu vertiefen. Das Interesse an der noch jungen Politikfeldforschung und dem Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft und öffentlicher Verwaltung führte ihn über berufliche Stationen am Wissenschaftszentrum Berlin, dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln und den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam. Der Abschluss seiner Habilitation mit dem Titel „Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene“ ebnete den Pfad für die 2006 erfolgte Berufung auf die politikwissenschaftliche Professur für das Lehrgebiet „Politik und Verwaltung“ an der FernUniversität in Hagen. Bereits zwei Jahre später wurde Marian Döhler als Professor für „Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft“ an die Leibniz Universität Hannover berufen. Dort hat er bis zu seiner Emeritierung nicht nur in Lehre und Forschung „Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft [als] Teilgebiete der modernen Politikwissenschaft“ behandelt, sondern sich auch als Direktor des Instituts für Politikwissenschaft und Dekan der Philosophischen Fakultät aktiv in die Selbstverwaltung der Universität eingebracht.

Marian Döhler hat in den letzten vier Jahrzehnten einerseits selbst zur Policy-Analyse und zur Verwaltungswissenschaft wichtige Beiträge geleistet, andererseits auch immer wieder das Verhältnis zwischen beiden wissenschaftlich reflektiert und als dynamisch charakterisiert. Leitend für den Themenschwerpunkt ist dabei folgende Feststellung:

*„Auch wenn zwischen beiden Teilgebieten eher die Synergien als die Konkurrenz um die bessere Problemperspektive betont werden, lässt sich vermuten, dass die Verwaltungswissenschaft aus Sicht der Policy-Forschung zu policy-neutral ausfällt, während umgekehrt die Policy-Analyse aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht den administrativen Faktoren zu wenig Aufmerksamkeit widmet. Eine ‚richtige‘ Mischung lässt sich realistischerweise nicht endgültig bestimmen, sondern hängt von der jeweiligen Fragestellung ab“* (Döhler, 2014, S. 78).

Damit stellt sich die Frage, welche „Mischungsverhältnisse“ denn eigentlich zur Beantwortung welcher Fragenkomplexe besonders gut geeignet sind. Der einleitende Beitrag trägt dem auf verschiedene Weise Rechnung: Zum einen stellt er dar, wie Marian Döhler in seinem eigenen Werk policyanalytische und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven verbunden hat und was jeweils der wissenschaftliche Beitrag dieser Herangehensweise war. Die von ihm angelegte Systematik wird in diesem Beitrag weitergedacht und es werden relevante

# Are great expectations in Bonn and Berlin dashed in North Rhine-Westphalia and Baden-Wuerttemberg? Findings from a content analysis and a QCA of 30 case studies on the implementation of the German federal immission control law

Nicolai Dose, Daniela Strümgmann

**Abstract:** Guided by an analytical framework consisting of standard explanatory variables and non-standard ones like intensive negotiation processes of give-and-take, we strive to explain implementation failures and successes in the German immission control law field. Based on a thorough content analysis and a Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) of 30 cases, we conclude that the failure and success of the implementation are explained by different combinations of explanatory variables. All in all, as one finding, the explanatory power of negotiations is underscored. Moreover, variables like a measure's lack of technical feasibility contribute to explaining implementation deficits. In contrast, implementation success is furthered by a combination of non-discretionary legal provisions, non-redistributive policies, and an integrated structure of public administration. If discretion is given and redistributive policies are to be implemented, highly intensive negotiation processes can help to achieve implementation success. The research contributes to implementation and compliance research and, to a lesser extent, to the street-level bureaucracy literature.

**Keywords:** Implementation research, Compliance, Negotiations with Public Administration, Street-level Bureaucracy, Qualitative Comparative Analysis (QCA)

## Werden die großen Erwartungen in Bonn und Berlin in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zunichte gemacht?

### Ergebnisse einer Inhaltsanalyse und einer QCA von 30 Fallstudien zum Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

**Zusammenfassung:** Unter Rückgriff auf einen Analyserahmen, der aus Standard-Erklärungsvariablen und weiteren, induktiv gewonnenen Variablen wie intensiven Verhandlungsprozessen des Gebens und Nehmens besteht, werden Implementationsdefizite und -erfolge beim Vollzug des deutschen Bundes-Immissionsschutzrechts erklärt. Auf Grundlage einer gründlichen Inhaltsanalyse und einer Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) von 30 Fällen kommen wir zu dem Schluss, dass Misserfolg und Erfolg des Vollzugs durch unterschiedliche Kombinationen von Erklärungsvariablen erklärt werden können. Insgesamt, so ein wichtiges Ergebnis, wird die Bedeutung von Verhandlungsprozessen für den Implementationserfolg unterstrichen. Allerdings tragen auch Variablen, wie eine mangelnde technische Machbarkeit einer behördenseitig verlangten Maßnahme zur Erklärung von Vollzugsdefiziten bei. Umgekehrt wird der Umsetzungserfolg durch eine Kombination aus strikten gesetzlichen Bestimmungen, nicht-redistributiven Maßnahmen und einer integrierten Struktur der öffentlichen Verwaltung gefördert. Wenn Ermessens- und Beurteilungsspielräume

gegeben sind und redistributive Policies vollzogen werden sollen, können hochintensive Verhandlungsprozesse zum Umsetzungserfolg beitragen. Die Studie leistet einen Beitrag zur Implementations- und Compliance-Forschung sowie in einem geringeren Maße zur Street Level Bureaucracy-Literatur.

**Schlagwörter:** Implementationsforschung, Compliance, Verhandlungen mit der öffentlichen Verwaltung, Street Level Bureaucracy, Qualitative Comparative Analysis (QCA)

## 1 Introduction

As widely known, implementation research began with realising that a law or a program can only make a difference when appropriately implemented. Too often, the expected effects of a program have been destroyed during the implementation stage. Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky's seminal book *Implementation* is a classic of the implementation literature that demonstrates substantial implementation deficits. Its subtitle – “How great expectations in Washington are dashed in Oakland” (Pressman & Wildavsky, 1973) – is probably the most cited phrase indicating policy failure. Since then, a host of studies have been conducted on the topic. While these were single case studies initially, the aspiration developed to draw more general conclusions about the causes of implementation deficits. Different approaches have been followed to achieve this aim. Renate Mayntz and her collaborators tried to gain generalisable knowledge by structuring the field of research along the lines of different kinds of programs such as regulatory, incentive, or information programs (Mayntz, 1980, pp. 5–7; see the contributions to Mayntz, 1983a). While additional variables affecting a program's outcome have been discussed (Mayntz, 1980, pp. 7–8), they have not yet been integrated into a sound conceptual framework. Due to the overly strong emphasis on the program category, the theoretical yield of the research alliance led by Mayntz was exciting but, at the same time, limited (Mayntz, 1983b, p.9). Second- and third-generation approaches of implementation research strive to more systematically explain implementation deficits, or rather a successful implementation of policies, by referring to a list of explanatory variables (Van Meter & Van Horn, 1975, pp. 462–478; Sabatier & Mazmanian, 1980, pp. 540–553; O'Toole, 1986, pp. 184–189 with a list of variables from more than 100 studies viewed as important; Brynard, 2009, pp. 558–561). Finally, third-generation approaches are characterised by using more rigorous methods and, therefore, by the greatest possible economy in the number of variables used. Thus, implementation theory became parsimonious again. However, Harald Sætren and Peter Hupe (2018, p.553) rightly observed that the advances have been “less than one could hope for”. This sceptical assessment sharply contrasts the necessity to avoid policy failure, which is increasingly recognised by governments (Hudson et al., 2019, p.2). This underlines the practical as well as the scientific relevance of doing more systematic research in the field. However, recently, there have also been studies of environmental policy implementation referring to a theoretical framework for analysis and making use of a qualitative comparative analysis (Guo, 2023; Jiang et al., 2024). Next to this kind of real third-generation studies, we still find studies with a focused or, one might say, limited conceptional perspective relying on a small number of cases that are compared conventionally (Aarnoudse et al., 2019) or those

# Akademische Selbstverwaltung – keine Trennung von Gestaltungs- und Verwaltungshandeln?

Eva Barlösius, Volker Epping, Johanna Johannsen

**Zusammenfassung:** Der Aufsatz behandelt die Frage, inwieweit sich die rechtlichen Vorgaben und die darin enthaltenen politischen Vorstellungen von akademischer Selbstverwaltung mit den Auffassungen decken, die Professorinnen und Professoren davon haben. Die ausführliche Darstellung der rechtlichen Grundlagen akademischer Selbstverwaltung verdeutlicht, dass es sich dabei um ein individuelles und institutionelles Abwehrrecht gegenüber ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen handelt. Die empirische Basis für die Rekonstruktion der professoralen Auffassungen akademischer Selbstverwaltung bilden qualitative Interviews. Es wurden vier distinkte Deutungsmuster identifiziert: Universität als Organisation, Universität als demokratische Institution, machtorientierte Universitätspolitik, gegen die Bürokratie administrativer Verwaltung. Diesen vier Mustern liegen vier Leitideen für akademische Selbstverwaltung zugrunde: Die Universität ist zu managen, die Willensbildung hat demokratisch zu erfolgen, es darf keine universitätsinterne Interessenpolitik stattfinden, die Universität ist nicht als Behörde zu führen. Bemerkenswert ist, dass die rechtliche Auffassung von akademischer Selbstverwaltung – das individuelle und institutionelle Abwehrrecht gegenüber ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen – von den befragten Professorinnen und Professoren überhaupt nicht genannt wurde.

**Schlagwörter:** Hochschulrecht, akademische Selbstverwaltung, Hochschulgovernance, Professorinnen und Professoren

## Academic self-governance – no separation between designing and administrating universities?

**Abstract:** The article asks whether there is a congruence between the legal requirements and the political ideas of academic self-governance and the professors' views on it. The description of the legal foundations shows that academic self-governance is a matter of individual and institutional rights of defense against unjustified state intervention. Qualitative interviews serve as the empirical foundation for the reconstruction of professorial concepts of academic self-governance. Four distinct interpretative patterns were identified: university as an organization, university as a democratic institution, power-oriented university politics, the opposition to bureaucratic administrative management. These four patterns are based on four guiding principles: the university must be managed, decision-making must be democratic, there should be no university-internal interest politics, the university should not be administered as an authority. The legal concept of academic self-governance, namely the individual and institutional right of defense against unjustified state intervention, was not mentioned at all by the professors interviewed.

**Keywords:** higher education law, academic self-governance, higher education governance, professors

## 1 Einleitung

Mit der akademischen Selbstverwaltung befasst sich die Verwaltungswissenschaft im Vergleich mit anderen Formen der Selbstverwaltung, beispielsweise der kommunalen, überraschend wenig. Die Besonderheit dieser Art der Selbstverwaltung ist, dass Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, deren originäre Aufgaben Forschung und Lehre sind, aufgerufen, ja, sogar verpflichtet sind, sich an der akademischen Verwaltung der Hochschulen zu beteiligen. Umfragedaten zeigen, dass die akademische Selbstverwaltung einen beträchtlichen Teil der Arbeitszeit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern in Anspruch nimmt, bei Professorinnen und Professoren nach Selbstauskunft ca. ein Drittel (Johannsen, 2017). Sie drängt sich somit in den Arbeitsalltag einer Berufsgruppe, die im Allgemeinen Verwaltungsaufgaben nicht zu ihren favorisierten Tätigkeiten zählt und darüber hinaus in der Regel keinerlei Instruktion oder Schulung erhält, welche verfassungsrechtlichen Intentionen und praktischen Aufgaben mit der akademischen Selbstverwaltung verknüpft sind.<sup>1</sup> Hinzu kommt, dass für ihren erfolgreichen beruflichen Werdegang, insbesondere für die Berufungsfähigkeit von promovierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, Kenntnisse oder Erfahrungen in der akademischen Selbstverwaltung weitgehend unerheblich sind.

Die Hochschulforschung behandelt das Thema der akademischen Selbstverwaltung vorwiegend als einen Aspekt der Governance von Hochschulen, ihrer organisationalen und institutionellen Verfasstheit (Clark, 1983; Olsen, 2007). Daneben gibt es einen kleineren, zweiten Forschungsstrang, der akademische Selbstverwaltung – vergleichbar mit betrieblicher Mitbestimmung – als „demokratische Beteiligung und Interessenvertretung“ begreift und fragt, inwieweit alle Mitglieder der Hochschulen angemessen repräsentiert sind (Friedrichsmeier & Wannöffel, 2010). Bis auf wenige Ausnahmen liegen jedoch kaum empirische Studien vor, die untersuchen, welche Auffassungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von akademischer Selbstverwaltung haben und wie sie diese praktizieren (Johannsen, 2017; Philipps & Johannsen, 2019). Dies erstaunt, weil die Auffassungen für das institutionelle Selbstverständnis der Hochschulen wie auch für deren Organisation äußerst bedeutsam sind. Hinzu kommt, dass die akademische Selbstverwaltung für die Hochschulen in Deutschland Verfassungsrang hat. Einen vergleichbaren Rang besitzt sie unseres Wissens in keinem anderen Land; zwar sind etwa in den USA, Frankreich und England ebenfalls umfangreiche Partizipationsrechte und -pflichten garantiert, aber nicht durch die Verfassung gesichert (Klostermann, 1997). Dieser besondere Status akademischer Selbstverwaltung im deutschen Hochschulsystem sollte sich in irgendeiner Weise auch in den Auffassungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wiederfinden.

Anders sieht dies für die rechtswissenschaftliche Forschung aus. In der hochschulrechtlichen wie auch in der generelleren rechtswissenschaftlichen Forschung zu Selbstverwaltung ist die akademische Variante ein viel beachtetes Thema, insbesondere in den Kommentaren zum Hochschulrecht (Epping, 2024). Dies erklärt sich nicht zuletzt daraus, dass deren rechtliche Ausgestaltung immer wieder Gegenstand rechtlicher Prüfungen war und ist und sich einige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts damit befasst haben (BVerGE 127, 87–132; BVerGE 136, 338–382). Die rechtswissenschaftlichen Analysen und auch die Entscheidungen orientieren sich an den mit dieser Verfassungsnorm verknüpften Intentionen

1 In den Interviews mit Professorinnen und Professoren über akademische Selbstverwaltung, die die empirische Grundlage für diesen Beitrag bilden (siehe Abschnitt 4), wurde sie als „notwendiges Übel“ (Düning, 42), „lästige Pflicht“ (Ivancic, 17) oder ähnlich bezeichnet.

# Towards Digital Era Governance? Examining Health Policy through the Lens of Public Administration

Tanja Klenk

**Abstract:** This paper examines the administrative dimension of digital health policy in Germany, focusing on the transformation of the Gematik and the capacity-building initiatives within the Ministry of Health. It highlights the shift from a public governance model to digital era governance and discusses the challenges of both vertical and horizontal integration. The study underscores the political nature of administrative reforms by distinguishing between various governance models and between governance as a structure and governance as a process. The findings emphasize the need for integrating public administration research into policy analysis to better understand the complexities of digital health governance.

**Keywords:** Digitalization, governance models, healthcare system, politicization, Germany

## Digital Era Governance in der Gesundheitspolitik?

### Eine Analyse von Gesundheitsreformen aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

**Zusammenfassung:** Der Beitrag befasst sich mit der Digitalisierung des Gesundheitswesens in Deutschland und fokussiert dabei insbesondere auf die administrative Dimension der Gesundheitspolitik. Am Beispiel von Reformmaßnahmen zum Umbau der Gematik sowie von Kapazitätsaufbau im Gesundheitsministerium wird ein möglicher Paradigmenwechsel hin zu einem Modell der Digital Era Governance diskutiert. Die Herausforderungen der vertikalen und horizontalen Integration verdeutlichen, dass Verwaltungsreformen immer auch einen politischen Charakter haben und Machtdimensionen betreffen. Ausgehend von den Ergebnissen der Studie wird dafür plädiert, die Forschung zur öffentlichen Verwaltung stärker mit Policy-Analysen zu verknüpfen, um die Dynamiken von Policy-Reformen – in diesem Fall zur Digitalisierung des Gesundheitswesens – besser zu verstehen.

**Schlagwörter:** Digitalisierung, Governance, Gesundheitssystem, Politisierung, Deutschland

## 1 Introduction

Digitalization stands out as one of the key transformations that contemporary health care systems have experienced in recent decades. Advancing digitalization to improve both the effectiveness and efficiency of health care delivery has become a top priority in many countries. This is also true for Germany: Digitalizing the healthcare system has been a longstanding priority for the German Ministry of Health, spanning several decades. One significant initiative involves the implementation of an electronic health card, designed to

serve as a platform for storing and exchanging health data among different healthcare providers and between providers and patients. This has been a significant political initiative for more than two decades (Bogumil-Uçan & Klenk, 2021).

In policy analysis, the transformation of the health system in Germany has been studied from various analytical perspectives. Recent studies employ policy process theories to demonstrate that while learning is necessary, it is not sufficient for major change (Bandelow et al., 2019). Others analyze e-health policy processes from the stakeholders' viewpoints (Naumann et al., 2021). Additionally, the effects of federalism, corporatism, and legislative power on health system transformation have been highlighted (Schmitt, 2023).

This article contributes to this literature by examining how implementation structures change (or not) in the light of digitalizing health care. Drawing on Marian Döhler's work, to which this special issue is dedicated, particularly his insight that policy studies often overlook administrative science (Döhler, 2014), this article delves into the administrative underpinnings of digital health. Gaining insight into the administrative foundations of policymaking demands nuanced analysis along two key dimensions. Firstly, it involves examining the relationship between government and public administration. What overarching concepts guide policymakers in shaping implementation architecture, and what underlying assumptions do these models carry regarding political-administrative dynamics? Changes in political values, such as the shift from analogue healthcare provision to digital health, often necessitate fundamental alterations in public administration structures to align with political objectives. Secondly, the internal politics within public administration, characterized by the daily struggles among administrative groups for influence and control, significantly shape the implementation process. In this context, administrative actors can either facilitate or impede political objectives. This is particularly true for the health administration in Germany, which is not only granted considerable autonomy in its relationship with the government but also serves as a prime example of the institutionalization of societal conflicts through participation, inclusion of conflicting interests, and delegation of administrative responsibilities.

The administrative reforms can be analyzed through competing governance models, such as Weberian bureaucracy, New Public Management, Public Governance or Digital Era Governance (Torfing, 2020). These models allow us to describe and distinguish different ideal types of implementing public policies. However, they perceive governance as a structure and do not provide insights about efforts to reorganize governance models in the light of changing policy objectives, nor about the reactions of actors towards change initiatives. Understanding governance as a process, however, entails advocating for ideas and setting priorities, forming alliances and garnering support, and coordinating staff and resources to sustain or modify institutional structures, thereby reflecting the politics of change.

The article is structured as follows: The next section examines various governance models, both from a governance-as-structure and a governance as a process perspective. These models serve as an analytical framework for tracking the administrative restructuring of e-health policy (section three). Section four presents the main results of the analysis, focusing on the evolution of a digital-era governance model in the German healthcare sector, covering the period from 2018 to 2023. The discussion section (section five) reflects on the political processes between government and public administration and within bureaucracies that led to this specific outcome. Capacity building at the Ministry of Health and coalition forming with sub-groups of public administration, as well as fueling internal conflicts are identified as the

# Wissensnutzung in der Ministerialbürokratie aus dem Blickwinkel der Policy- und Verwaltungsforschung

Jasmin Theres Beneke, Fabian Jakobowitz

**Zusammenfassung:** Wissensnutzung ist für die Problemlösungsfähigkeit und Legitimität politisch-administrativer Systeme von großer Bedeutung. Die Literatur zur Wissensnutzung ist sehr umfangreich und enthält viele Konzepte aus unterschiedlichen Disziplinen, was verwirrend sein kann. Daher sind bisher die Erkenntnisse der Wissensnutzungsforschung unzureichend mit der Policy- und Verwaltungsforschung verbunden. Die Rolle von Organisationen wie Ministerialbürokratien bei der Wissensverarbeitung im politischen Prozess wird oft nicht ausreichend berücksichtigt. Wir nutzen den Analyserahmen von Marian Döhler (2020b) für Organisationen, um Ansätze zu diskutieren, wie vorhandene Wissensstände verknüpft werden können. Aus politikwissenschaftlicher Sicht bieten wir Orientierung. Wir zeigen, dass ausgehend von der Formalstruktur von Organisationen eine Verbindung der Literaturstränge in Analysen gelingen kann. Für eine erfolgreiche Verbindung ist es wesentlich, die Konzepte in den von Döhler vorgeschlagenen Dimensionen zu verorten und sich klar auf policy- und verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen zu konzentrieren.

**Schlagwörter:** Wissensnutzung in der Ministerialbürokratie, Verwendung, Wissen, Policy-prozess

## Knowledge Utilization in the Ministerial Bureaucracy From the Perspective of Policy and Administrative Research

**Abstract:** Knowledge utilization (KU) is crucial for enhancing problem-solving abilities and ensuring the legitimacy of political-administrative systems. The literature on knowledge utilization is extensive and contains concepts from various disciplines, which can be confusing. Therefore, the findings of KU research have not been adequately linked to policy and administrative research. The role of ministerial bureaucracies in knowledge processing within the policy process is often not sufficiently considered. To address this issue, we utilize Marian Döhler's (2020b) analytical framework for organizations to discuss approaches for linking existing knowledge. From a political science perspective, we demonstrate that by starting with the formal structure of organizations, it is possible to connect various strands of literature in analyses. To establish a successful connection, it is crucial to locate the concepts in the dimensions proposed by Döhler and to focus clearly on policy and public administration research questions.

**Keywords:** Knowledge Utilization, Ministerial Bureaucracy, Knowledge, Policy Process

## 1 Einleitung

Die Rolle von Wissen im politischen Prozess ist spätestens seit der Covid-19-Pandemie wieder ein viel debattiertes Thema in Wissenschaft und Öffentlichkeit (Hirschi, 2021; Böcher et al., 2021; Christensen und Læg Reid, 2022). Forschung zu Wissensnutzung ist breit ausgelegt und wird in verschiedensten Forschungssträngen, aus Perspektive unterschiedlicher Disziplinen wie Soziologie, Politikwissenschaft und Health Science behandelt. Die Erkenntnisse sind allerdings fragmentiert, was eine Integration von Befunden und somit den Erkenntnisfortschritt erschwert (Christensen, 2021).

Wissensnutzung wiederum umfasst mit der Suche, Auswahl und Verarbeitung von Wissen und der Auseinandersetzung mit den Ergebnissen dieser Prozesse auch eine Reihe von Aspekten, die alle Relevanz für die Ministerialbürokratie besitzen. Analytisch lassen sich dabei zwar verschiedene Wissensarten (Webber, 1992, S. 388; Flyvbjerg, 2004, S. 57; Daviter 2013) unterscheiden, für den politischen Prozess jedoch sind z.B. reine Fakten ohne Meinungskomponente nutzlos (Peters und Barker, 1993, S. 3–4). Zusätzlich lassen sich Verwendungsarten wie z.B. instrumentelle, symbolische oder politisch-strategische Verwendung empirisch nur schwer unterscheiden (Christensen, 2021, S. 459), daher bedarf es eines Analyserahmens, der auf alle Wissens- und Verwendungsarten aus allen möglichen Quellen angewendet werden kann. Aus Sicht der Policy- und Verwaltungsforschung ist Wissensnutzung erstens relevant, da Einbindung von Expertise immer auch mit Fragen nach Legitimität und der Problemlösungskapazität des Staates verbunden ist. Wissen wird heutzutage von einer Vielzahl an Forschungsinstituten oder Think Tanks an Politik und Öffentlichkeit geliefert. So entsteht ein reger Informationsfluss, der Fragen danach aufwirft, welche Akteure welche Art von Wissen in den politischen Prozess einspeisen und welche Funktionen dies erfüllen kann (Weingart und Lentsch, 2008; Boehmer-Christiansen, 1995). Gleichzeitig wird zweitens Wissen(schaft) auch von nicht-staatlichen Akteuren zunehmend beauftragt, produziert und verwendet (siehe z.B. Laux, 2021) wodurch Ministerien innerhalb eines Politikfeldes sozusagen „in Konkurrenz um robustes Wissen“ (Döhler, 2022) treten und der Politikberatungsbegriff sich zunehmend erweitert (Falk et al., 2020, S. 12). Wissensverarbeitung gehört drittens neben anderen Aspekten zu einem obligatorischen Aufgabenbereich in Ministerien, der tendenziell immer wichtiger wird. Es erscheint daher notwendig, die – teils bereits von Autor\*innen aus der Policy- und Verwaltungswissenschaft stammende – Wissensnutzungsliteratur (WN-Literatur) expliziter in verwaltungswissenschaftliche Konzepte zu übersetzen und einen Analyserahmen zu skizzieren.

Allgemein ist die WN-Literatur vielschichtig und in ihrer Fülle schwierig zu überblicken, was auch darin begründet ist, dass Untersuchungsgegenstände und verwendete Begrifflichkeiten variieren. Orientierung bieten Überblicksartikel, Christensen (2021) unterscheidet etwa sechs Forschungsstränge nach Untersuchungsgegenständen: *Knowledge utilisation*, *Evidence-based policymaking*, *Modes of knowledge utilisation*, *Ideas*, *Epistemic communities*, die *Professions-Literatur* und *Science and Technology Studies*. Trotz dieser umfangreichen Sammlung fehlen immer noch wichtige Literaturstränge, wie die zu *Policy Advisory Systems (PAS)*, *Politikberatung* im Allgemeinen oder Policyprozessstheorien und auch ein konkretes Gerüst für die Analyse. Cantarelli et al. (2023) wiederum destillieren ein abstraktes Analysemodell aus der Literatur, das sich aus den objektiven Eigenschaften der Information (Architektur der Information), Informationsverwendung (subjektive Mechanismen der Wis-

# Politisierung der Ressortforschungseinrichtungen in Deutschland

Sylvia Veit, Falk Ebinger

**Zusammenfassung:** In Deutschland greifen die Bundesministerien für wichtige Aufgaben in Forschung, Beratung und Vollzug auf ein breites Arsenal an Ressortforschungseinrichtungen zurück. Diese Einrichtungen unterscheiden sich deutlich in Rechtsform, Aufgabenportfolio und öffentlicher Sichtbarkeit. Gemeinsam ist ihnen ihre Zwitterstellung zwischen Wissenschaft und öffentlicher Verwaltung. Sie sind wissenschaftlichen Grundsätzen verpflichtet, unterliegen jedoch auch dem Einfluss „ihrer“ Ministerien, was Fragen nach der Unabhängigkeit ihrer Arbeit aufwirft. Der vorliegende Beitrag charakterisiert diese weithin unbekannteren Einrichtungen. Er fragt, wie sich Ressortforschungseinrichtungen heute im wissenschaftlichen Feld verorten, in welchem Ausmaß sie politisch gesteuert werden und wie ausgeprägt die funktionale Politisierung des Leitungspersonals dieser Einrichtungen im Vergleich zu Bundesoberbehörden und Bundesministerien ist. Datenbasis ist der PAE-Survey 2021.

**Schlagwörter:** Ressortforschung, Politisierung der Verwaltung, Verwaltungseliten, Spitzenbeamte, Bundesoberbehörden

## Politicization of Governmental Research Agencies in Germany

**Abstract:** In Germany, federal ministries rely heavily on an arsenal of governmental research agencies for a wide range of research, policy advice, and implementation tasks. These institutions vary considerably in terms of their legal form, portfolio of tasks, and public visibility. What they have in common, however, is their hybrid position between science and public administration. They are committed to scientific principles, but they are also subject to the influence of “their” ministries. This could compromise the independence of their work. This article characterises these largely unknown institutions. The article examines how governmental research agencies position themselves in the scientific field today, to what extent they are politically controlled and how pronounced the functional politicisation of the management staff of these institutions is in comparison to both other federal agencies and federal ministries. The data is based on the PAE Survey 2021.

**Keywords:** governmental research agencies, politicization of bureaucracy, administrative elite, top civil servants, executive agencies

## 1 Einleitung

Dass Ressortforschungseinrichtungen wichtige Akteure im politischen Prozess sein können, war vielen Menschen lange nicht bewusst. Während der Corona-Pandemie hat sich dies geändert: In dieser Zeit war das Robert-Koch-Institut (RKI), eine Ressortforschungseinrichtung im Geschäftsbereich des Bundesgesundheitsministeriums, so präsent, dass Name und Profil der Einrichtung mittlerweile in breiten Bevölkerungsschichten bekannt sein dürften (zur Beratungsrolle des RKI siehe z. B. Böcher et al., 2021). Am Mauerblümchen-Dasein der Ressortforschungseinrichtungen in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung hat das jedoch wenig geändert. Während Ministerien, zentralstaatliche Vollzugsbehörden und insbesondere die Kommunen vergleichsweise intensiv beforcht werden, gibt es zu Ressortforschungseinrichtungen kaum verwaltungswissenschaftliche Arbeiten (siehe auch Galanti & Lippi, 2023). Einer der wenigen Verwaltungswissenschaftler aus dem deutschsprachigen Raum, der zu Ressortforschungseinrichtungen gearbeitet hat, ist Marian Döhler. Ihm ist dieser Beitrag gewidmet.

Marian Döhlers Forschungsarbeiten zu Ressortforschungseinrichtungen (bzw. Wissenschaftsbehörden) sind zu einer Zeit entstanden, als die Positionierung von Ressortforschungseinrichtungen im wissenschaftlichen Feld zunehmend umstritten war. Hintergrund war eine Evaluation der Ressortforschungseinrichtungen des Bundes durch den Wissenschaftsrat, die 2010 abgeschlossen wurde. In verschiedenen soziologischen Forschungsarbeiten jener Zeit wurde herausgearbeitet, wie sich die Ressortforschungseinrichtungen im Spannungsfeld zwischen Wissenschaft und Politik positionieren und mit den unterschiedlichen Handlungsorientierungen des politischen und des wissenschaftlichen Feldes umgehen (z. B. Barlösius, 2011; Bonacker, 2016). Marian Döhler interessierte sich vor allem für die organisationale Positionierung und Rollenzuweisung der Ressortforschungseinrichtungen als multifunktionale Organisationen (Bach & Döhler, 2012). Schwerpunkte seiner Forschung liegen auf Fragen der politischen Steuerung der Verwaltung sowie auf der Frage, innerhalb welcher Strukturen und Prozesse und durch welche Akteure entscheidungsrelevantes Wissen in den Policy-Prozess eingespeist wird (Döhler, 2012, 2007, 2022).

Der vorliegende Beitrag greift auf neue Befragungsdaten zu den Ressortforschungseinrichtungen des Bundes in Deutschland zurück, die im Rahmen des Politisch-Administrative-Elite Surveys (kurz: PAE) 2021 erhoben wurden. PAE ist eine Befragungsstudie des administrativen Spitzenpersonals in Deutschland, die seit 2005 regelmäßig im Jahr der Bundestagswahl durchgeführt wird. Fokussierte sich PAE ab 2005 zunächst nur auf die Bundesministerien (Schwanke & Ebinger 2006), kamen 2013 erstmals die Bundesoberbehörden, Ressortforschungseinrichtungen und Landesministerien hinzu (Beneke et al., 2023; Ebinger et al., 2018).

Da bisher das Feld der Ressortforschungseinrichtungen nicht systematisch auf Basis quantitativer Befragungsdaten aufbereitet wurde, wird in diesem Beitrag ein explorativer Ansatz zur ersten Vermessung des Feldes gewählt. Drei Fragen stehen im Zentrum des Erkenntnisinteresses dieses Artikels: 1) Wie verorten sich Ressortforschungseinrichtungen heute im wissenschaftlichen Feld? 2) In welchem Ausmaß werden Ressortforschungseinrichtungen politisch gesteuert? 3) Inwiefern ist das Leitungspersonal in Ressortforschungseinrichtungen funktional politisiert?

# Struktureller Zugang als architektonische Mitwirkung: Interessengruppen und Ministerialverwaltung auf Bundesebene

Julia Fleischer

**Zusammenfassung:** Vor fast 30 Jahren untersuchte Marian Döhler (1995) „architektonische Aktivitäten“, die die Ministerialverwaltung gegenüber Interessengruppen einsetzt, um deren Einfluss auf Regierungspolitik mitzugestalten. Darauf aufbauend wird in diesem Beitrag untersucht, inwiefern die Verbändelandschaft ebenso „architektonisch“ wirkt, indem sie zur (Um-)Gestaltung der Aufbauorganisation der Ministerialverwaltung und somit zu den Beziehungen zwischen Exekutive und Interessengruppen beiträgt. Der Artikel untersucht diese Zusammenhänge für die Bundesebene von 1980 bis 2021 und nutzt und aktualisiert Daten zu registrierten Interessengruppen (Klüver, 2020) und zu Strukturveränderungen in und zwischen Bundesministerien (Fleischer et al., 2018). Die empirische Überlebensanalyse zeigt den signifikanten Einfluss von Dynamiken in den Interessenpopulationen auf die strukturelle Stabilität der ministeriellen Organisationseinheiten, auch unter Berücksichtigung alternativer Erklärungen mit Bezug zum Parteienwettbewerb. Abschließend werden künftige Forschungsperspektiven skizziert, um der Relevanz struktureller Dynamiken in der Exekutive für die Einflussnahme organisierter Interessen weiter nachzuspüren.

**Schlagwörter:** Bundesverwaltung, Interessengruppen, Politikfelder

## **Structural Access as Architectural Collaboration: Interest Groups and Ministerial Bureaucracy in Germany**

**Abstract:** Almost thirty years ago, Marian Döhler (1995) examined “architectural activities”, employed by ministerial bureaucracies to shape interest groups’ influence on government policy. Building on Döhler’s work, this paper explores how interest groups yield “architectural” effects by contributing to the (re-)structuring of the ministerial bureaucracy and, consequently, shape the relationships between the executive and interest groups. This study examines these dynamics for Germany from 1980 to 2021, utilizing and updating data on registered interest groups (Klüver, 2020) and structural changes within and between federal ministries (Fleischer et al., 2018). The empirical survival analysis demonstrates the significant impact of dynamics in interest group populations for the structural stability of corresponding ministerial units, also when accounting for alternative explanations for structural change referring to party competition. The article concludes by outlining future research directions to further explore the importance of structural dynamics within the executive for organized interests.

**Keywords:** Federal bureaucracy, Interest groups, Policy fields

## 1 Einleitung

Vor fast 30 Jahren untersuchte Marian Döhler (1995) „architektonische Aktivitäten“, die die Ministerialverwaltung gegenüber Interessengruppen einsetzt, um deren Einfluss auf Regierungspolitik mitzugestalten. Hierzu zählen insbesondere die Bereitstellung und Moderation von Arenen zur Mitwirkung organisierter Interessen an der exekutiven Entscheidungsfindung, auf Bundesebene traditionell im Wege der Verbändebeteiligung oder über die Mitgliedschaft in Gremien und Sachverständigenräten (Fleischer, 2015).<sup>1</sup> Diese Arenen können auch als Teil einer „Institutionenpolitik“ aufgefasst werden (Jann et al., 2005), während andere architektonische Aktivitäten stärker auf die Binnenorganisation der Interessen abzielen. Dazu gehören etwa die Ermöglichung einer öffentlich-rechtlichen Stellung, die Bereitstellung direkter oder indirekter finanzieller Unterstützung, oder aber das Engagement einzelner Beschäftigter der Ministerialverwaltung in der Etablierung und Erhaltung von Interessengruppen. Schließlich können Gesetzesvorhaben architektonisch auf das zugehörige System von Interessengruppen einwirken, auch wenn diese Effekte im exekutiven Prozess oftmals vernachlässigt werden (Döhler, 1995).

Obwohl somit insbesondere die Ministerialverwaltung architektonisch wirkt (siehe auch Döhler, 2020), lassen sich weitere architektonische Aktivitäten untersuchen, die von organisierten Interessen ausgehend auf die Etablierung von Arenen zur Mitwirkung in exekutiven Entscheidungsprozessen abstellen. Im US-amerikanischen Regierungssystem führte die Erkenntnis zur Bedeutsamkeit „eiserner Dreiecke“, in denen Interessengruppen, der US-Kongress und die Ministerialverwaltung gemeinsam Politik formulieren (Adams, 1981), zu einer stärkeren Beachtung dieser Rolle von Interessengruppen für die Erklärung exekutiver Strukturen. Entsprechend konstatierte Terry Moe in den 1980er Jahren: „If one seeks to understand why structural choices [in government] turn out as they do, then, it does not make much sense to start with politicians. The more fundamental questions have to do with how interest groups decide what kinds of structures they want politicians to provide. This is the place to start.“ (Moe, 1989, S. 129).

Folgt man dieser Perspektive, bieten exekutive Strukturen „architektonische Optionen“. Über den Aufbau und Zuschnitt der Ressorts und nachgeordneten Behörden lassen sich die Anlaufpunkte für organisierte Interessen und somit deren Beteiligung beeinflussen (siehe Döhler, 2017) – strukturelle Entscheidungen sind somit architektonische Aktivitäten gegenüber dem jeweiligen System von Interessengruppen. Dies wird auch in der Policyforschung thematisiert, in der die Umgestaltung von Ministerien als *eine* Erklärung für etwaige Veränderungen in den staatlich-verbandlichen Beziehungen herangezogen wird, etwa wenn Einheiten mit umweltpolitischen Zuständigkeiten in ein Landwirtschaftsministerium verschoben werden und so die vormaligen bestehenden Beziehungen der Umweltverbände zur Ministerialverwaltung aufgebrochen und neue Interessenskoalitionen ermöglicht werden (Jordan et al., 1994; Grant, 1995; Skogstad, 1998; siehe Daugbjerg & Feindt, 2017). Gerade wegen dieser Konsequenzen struktureller Änderungen der Exekutive haben Verbände ein genuines Eigeninteresse, diese mitzugestalten – und sich damit architektonisch zu engagieren.

Bislang hat sich die wachsende Forschung zu strukturellen Veränderungen von und in Ministerien zumeist auf politische Akteure und deren Motive beschränkt und hierbei insbe-

1 Auch für schlechter organisierte Interessen werden Arenen bereitgestellt, etwa über die Schaffung von Beauftragten (siehe Fleischer, 2024).

# Bürokratieabbau und Policy Forschung – schon mal voneinander gehört?

## Warum und wie man voneinander lernen sollte

Werner Jann

**Zusammenfassung:** Bürokratieabbau und Bürokratiekritik sind seit Jahrzehnten ein Lieblingsthema der deutschen innenpolitischen Debatten und werden in letzter Zeit wieder zunehmend intensiver und hektischer diskutiert. Da dabei die immer gleichen Stereotypen bedient und Lösungen vorgeschlagen werden, und unter Bürokratieabbau alle möglichen Konzepte verstanden werden, stellt sich die Frage, was die Policy Forschung zu dieser Debatte beitragen kann, denn im Kern geht es immer um Formulierung und Implementierung von Policies, und dabei betrifft Bürokratieabbau nicht nur das Innenleben, sondern gerade die Außenwirkung von Politik und Verwaltung. Der Beitrag argumentiert, dass dieses Thema im Mainstream der Policy Forschung weitgehend ignoriert wird, und skizziert, welche Bereiche der Policy Forschung – von Implementation über Regulierung, Design, Tools, Styles, Integration bis Policy Growth – Debatten zu Umfang, Ursachen und Auswirkungen von Bürokratisierung informieren könnten. Bürokratieabbau, zumindest in der derzeit vorherrschenden Perzeption, ist für die Stärkung demokratischer Institutionen und deren Legitimation kaum die richtige Antwort. Policy- und Verwaltungsforschung sind gefordert, sich gemeinsam dieser ewigen und verwirren Debatte anzunehmen.

**Schlagwörter:** Bürokratie, Bürokratieabbau, Policy Forschung, Regulierung, Policy Growth

### **Reduction of bureaucracy and policy research – ever heard of each other? Why and how we should learn from each other**

**Abstract:** Criticism of bureaucracy and demands for its reduction have been a topic of political debates in Germany for decades and have recently become ever more intense and hectic. Discussions are dominated by the same old stereotypes and solutions, and all kinds of concepts are encompassed under the banner of reducing bureaucracy, leading to the question what policy research can contribute to this debate, since at its core it is about problems of policy formulation and implementation. The paper argues that the topic is largely ignored in mainstream policy research and outlines which areas of policy research – from implementation to regulation, design, capacity, tools, styles, integration and especially policy growth – could inform and enhance these debates. Reducing bureaucracy, at least in its current public perception, is hardly the right answer to strengthening democratic institutions and their legitimacy. Policy and administrative research are called upon to jointly address this perennial and confused debate.

**Keywords:** Bureaucracy, Red Tape, Policy Research, Regulation, Policy Growth

## 1 Einleitung: Bürokratieabbau geht immer

Wenn es einen Begriff gibt, der die deutsche innenpolitische Diskussion der letzten Jahre dominiert, ist es 'Bürokratieabbau'. Ob es Agrarpolitik ist, oder Gesundheitspolitik, Infrastrukturpolitik, Umweltpolitik, Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik usw. usw., überall wird vehement Bürokratieabbau gefordert und scheint gleichzeitig das Allheilmittel für alle unsere politischen und wirtschaftlichen Probleme zu sein, seien es verzögerte Investitionen und Innovationen, die Bildungsmisere, das lasche Wirtschaftswachstum oder die unzureichende Ausstattung der Bundeswehr. Ob es Krankenhäuser sind, oder Schulen, oder Universitäten, Bauern, Handwerker oder die Industrie, alle wollen weniger Bürokratie. Selbst in die Belletristik hat es diese Forderung geschafft (Zeh & Urban, 2023), und der Bundeskanzler sagt, „die Bürokratie nervt mich auch“ (Die Zeit, 2024). In Bayern kündigt Regierungschef Söder an, man werde „zur Entbürokratisierung einen Prozess aufsetzen“, es soll ein „Entrümpelungsgesetz“ geben, einen „Runden Tisch zum Thema Bürokratieabbau“ und seine Regierungsfraktion regt eine Enquetekommission an. Ähnliches fordert z. B. der grüne Ministerpräsident Kretschmann, und eigentlich alle Parteien und natürlich auch die Presse. Selbst die FAZ spottet, „Bürokratieabbau geht immer“, es ist „der PR-Klassiker all derer, die – siehe Bundesfinanzminister Christian Lindner – kein Geld haben oder keines ausgeben wollen“ (alle Zitate Frasch, 2024).

Allerdings ist diese Debatte alles andere als neu. Bürokratiekritik und Bürokratieabbau sind Dauerbrenner der Politik, schon vor der Gründung der Bundesrepublik gab es die erste Entbürokratisierungskommission in der Bi-Zone, seitdem kommt keine Regierungserklärung ohne diese Forderung aus, seit den achtziger Jahren auch keine Bundesregierung ohne ein neues Entbürokratisierungsprogramm, und auch an Kommissionen gibt es keinen Mangel (als aktuelle Übersicht Jann, 2023). Im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition taucht der Begriff in insgesamt 63 Wendungen auf, es wurde – wieder einmal – ein neues Bürokratieentlastungsgesetz angekündigt, das inzwischen auf den Weg gebracht wurde, das vierte in den letzten neun Jahren.

Gerade weil diese ewige Debatte vor allem Déjà-vu Gefühle hervorruft, weil die immer gleichen Stereotypen bedient und Lösungen vorgeschlagen werden, und weil sie in letzter Zeit immer lauter und hektischer wird, stellt sich die Frage, was eigentlich die Policy Forschung zu dieser Debatte beitragen kann, denn im Kern geht es bei Bürokratisierung und Bürokratieabbau immer um Probleme der Formulierung und Durchführung von Politikgehalten. Wenn, wie im Folgenden argumentiert werden soll, die Policy Forschung diese Themen weitgehend ignoriert, könnte dies als ein weiteres Beispiel für das „Unterpfügen“ verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen in der Policy Forschung verbucht werden, „in der Verwaltung weder als Akteur noch als Untersuchungsobjekt explizit auftaucht“ (Döhler, 2014, S. 76). Allerdings spricht vieles dafür, dass Bürokratieabbau keineswegs nur ein Problem des Innenlebens von Regierung und Verwaltung und damit der Verwaltungsforschung ist, denn Auslöser dieser ewigen Debatten sind ja die als problematisch wahrgenommenen Außenwirkungen von Regulierung und Bürokratie auf Wirtschaft, BürgerInnen und Gesellschaft. Und das gilt umgekehrt auch für die Ursachen der – zumindest gefühlten – ewig wachsenden Bürokratisierung. Zwar gibt es naive Vorstellungen, bürokratische Verfahren und Strukturen würden sich wie von selbst, aus sich heraus schaffen und perpetuieren, aber auch hier spricht wiederum vieles dafür, dass dabei Strukturen und Interessen in den jeweiligen Politikfeldern

## Verwaltungsreformen im Bevölkerungsschutz: Eine Bundesoberbehörde im Zustand der stabilen Fragilität

Michael Ibrahim

**Zusammenfassung:** Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der institutionellen Entwicklung der für Bevölkerungsschutz zuständigen deutschen Bundesoberbehörde im Zeitraum zwischen 1990 und 2007. Im Kern werden dabei drei Faktoren beobachtet, die eine wesentliche Wirkung darauf entfaltet zu haben scheinen, dass diese öffentliche Organisation fortlaufend tiefgreifend reformiert wurde und trotzdem institutionell persistiert: (1) kritische externe Ereignisse, (2) die grundgesetzbedingte Aufgaben- und Interessenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie (3) die Aufgaben- und Interessenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung. Diese Einflussfaktoren auf die strukturellen Verwaltungsreformen werden mithilfe des historischen Institutionalismus sowie den Konzepten der Politikverflechtung und der Behördenkonkurrenz theoretisch eingeordnet. Geleitet von diesem Theoriegerüst und basierend auf Primärquellen legt der vorliegende Beitrag nahe, dass die drei Einflussfaktoren einen institutionellen Zustand der stabilen Fragilität erzeugen.

**Schlagwörter:** Öffentliche Organisationen, Historischer Institutionalismus, Politikverflechtungsfälle, Behördenkonkurrenz, Bevölkerungsschutz

### **Administrative reforms in civil protection: A federal agency in a state of stable fragility**

**Abstract:** This article delves into the institutional development of the German federal office of civil protection in the period between 1990 and 2007, focusing on three factors that seem to have had a significant impact on the fact that this public organization, although it was continuously and profoundly reformed, persists institutionally. These factors are: (1) critical external events, (2) the constitutional distribution of tasks and interests between the federal government and the states, and (3) the distribution of tasks and interests within the federal administration. With the help of historical institutionalism and the concepts of the joint-decision trap as well as turf politics, these factors help to understand the empirical field. Guided by this theoretical framework and based on archival sources, this article suggests that the three factors lead to an institutional state of stable fragility.

**Keywords:** Public Organizations, Historical Institutionalism, Joint-Decision Trap, Turf Politics, Civil Protection

## 1 Einleitung

Der Bevölkerungsschutz zählt zu den zentralen öffentlichen Aufgaben und schafft in Krisenzeiten die Voraussetzungen für darauf aufbauende gesellschaftliche Funktionen. Trotz dieser grundlegenden Bedeutung – gerade vor dem Hintergrund aktueller Krisenereignisse auf nationaler und internationaler Ebene – wird dieser Staatsaufgabe und den dafür eingerichteten Verwaltungsbehörden in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur relativ geringe Beachtung geschenkt. Diese Literatur- und Forschungslücke möchte dieser Beitrag, zumindest in Teilen, schließen helfen, indem zwei Erkenntnisziele verfolgt werden: Empirisch-deskriptiv werden die administrativen Arrangements und institutionellen Entwicklungen im Bevölkerungsschutz – insbesondere für die Zeit seit der staatlichen Einheit – dargestellt und vor allem mit Blick auf die Strukturreformen auf Bundesebene nachgezeichnet. Analytisch zielt der Beitrag darauf ab, die wechselvolle jüngere Reformgeschichte der jeweils zuständigen Bundesoberbehörde zu untersuchen und dabei Faktoren zu identifizieren (und hinsichtlich ihrer relativen Wirkung zu gewichten), die den institutionellen Wandel maßgeblich beeinflusst haben. Damit knüpft die Analyse der Behördenentwicklung im speziellen Gebiet des Bevölkerungsschutzes zugleich an etablierte und grundsätzliche verwaltungswissenschaftliche Diskurse an, die sich auf Fragen der Verwaltungskooperation zwischen Bund und Ländern, das Phänomen der Behördenkonkurrenz und auf das grundsätzliche Thema institutioneller Reformentwicklungen beziehen.

Theoretisch greift dieser Beitrag daher auf Elemente des historischen Institutionalismus (insbesondere anhand des Pfadabhängigkeitstheorems und kritischer Wendepunkte) sowie die Konzepte der Politikverflechtung und der Behördenkonkurrenz zurück, um damit die institutionelle Entwicklung der für Bevölkerungsschutz zuständigen deutschen Bundesoberbehörde zu untersuchen und zu erklären. Untersucht wird dabei der Zeitraum zwischen 1990 und 2007, da in dieser Zeitspanne wesentliche Strukturreformen zu beobachten waren und bisher unerforschte Primärquellen aus dem Bundesarchiv als empirische Basis dienen können. Im Kern werden dabei drei Faktoren beobachtet, die eine wesentliche Wirkung darauf entfaltet zu haben scheinen, dass diese öffentliche Organisation fortlaufend tiefgreifend reformiert wurde und trotzdem institutionell persistiert: (1) kritische externe Ereignisse, (2) die grundgesetzbedingte Aufgaben- und Interessenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie (3) die Aufgaben- und Interessenverteilung innerhalb der Bundesverwaltung. Gestützt auf die Auswertung umfangreicher Archivbestände der Bundesverwaltung sowie weiterer Literatur- und Dokumentenanalysen werden die wesentlichen Reformphasen im Bevölkerungsschutz, die insbesondere zur zeitweiligen Auflösung der einschlägigen Bundesbehörde und ihrer späteren Neugründung führten, rekonstruiert und die Entscheidungsgründe den genannten Faktoren zugeordnet.

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag die These vertreten, dass sich der Bevölkerungsschutz auf Bundesebene – und hier konkret in seiner jetzigen Form das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe – in einem Zustand der stabilen Fragilität befindet. Unter einem Zustand der stabilen Fragilität ist zu verstehen, dass die betreffende Institution zwar fortbesteht, die regulativen Strukturen jedoch zwischen unterschiedlichen Formen oszillieren. Dazu wird in diesem Beitrag argumentiert, dass die betreffende Bundesbehörde – aufgrund der grundgesetzlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern in diesem Aufgabenfeld – in einem fragilen und zugleich stabilen Zustand

## Politik ist das, was möglich ist. Deutsche Klimapolitik im Spannungsfeld von Akzeptanz und Effektivität.

Annette Elisabeth Töller, Alexander Franke

**Zusammenfassung:** Angesichts der Notwendigkeit, den Klimawandel und seine bedrohlichen Folgen für das Leben auf der Erde zu bremsen, stellt sich immer dringender die Frage nach den erforderlichen und geeigneten staatlichen Maßnahmen und deren politischer Realisierbarkeit. Die Akzeptanz staatlicher Klimaschutzmaßnahmen in der Bevölkerung ist ein wichtiger Faktor politischer Realisierbarkeit, zu dem in den letzten Jahren verstärkt international geforscht und publiziert worden ist. Es zeigt sich, dass insbesondere Eigenschaften der Maßnahmen, Eigenschaften der Menschen und die Wahrnehmung dieser Maßnahmen durch die Menschen die Akzeptanz der Maßnahmen beeinflussen. Aus diesen Erkenntnissen lassen sich Folgerungen ableiten, wie umwelt- und klimapolitische Maßnahmen so gestaltet werden können, dass sie in der Bevölkerung auf breitere Zustimmung stoßen und so ihre politische Realisierbarkeit gesteigert wird. Hinter dem Beitrag steht einerseits die Beobachtung, dass eine wirksame Klimapolitik und gesellschaftliche Akzeptanz aktuell in einem besonderen Spannungsverhältnis stehen. Andererseits kann eine bewusste und wissensbasierte Politikformulierung die Chancen vergrößern, dass effektive Klima- und Umweltschutzmaßnahmen auf gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. Forschungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Frage, welche Rolle die Akzeptanz in Relation zu den weiteren Faktoren Partei- und Interessenpolitik für die politische Realisierbarkeit von Klimapolitiken spielt.

**Schlagwörter:** Klimapolitik, Akzeptanz, politische Realisierbarkeit, Politikberatung

### **Politics is what is feasible. German climate policy between acceptance and effectiveness.**

**Abstract:** In view of the necessity to slow down climate change and its threatening consequences for life on Earth, the question of necessary and appropriate government measures and their political feasibility is becoming increasingly urgent. The acceptance of climate protection measures by the citizens is an important factor for political feasibility, which has been the subject of increased international research and publication in recent years. It has been shown that the acceptance of measures is influenced in particular by the characteristics of the measures, the characteristics of the people and the perception of these measures by the people. From these findings, conclusions can be drawn as to how environmental and climate policies can be designed in such a way that they meet with broader public approval and thus increase their political feasibility. The article is based, on the one hand, on the observation that there is currently a particular tension between effective climate policy and social acceptance. On the other hand, conscious and knowledge-based policy formulation can increase the chances of effective climate

and environmental protection measures being accepted by citizens. There is a particular need for research into the question of what role acceptance plays in relation to the further factors of partisan and interest-based politics for the political realisability of climate policies.

**Keywords:** climate policy, acceptance, political feasibility, policy advice

## 1 Einleitung

Als am 20. September 2019 das Bundeskabinett der Großen Koalition nach der Einigung auf das Klimaschutzprogramm 2030 vor die Presse trat, äußerte die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel mit Bezug auf das Verhandlungsergebnis einen ebenso offensichtlichen wie bemerkenswerten Satz: „Politik ist das, was möglich ist.“ (Bundesregierung, 2019) Eher durch Zufall fand am selben Tag der bis dahin größte „Klimastreik“ der deutschen Geschichte statt. Die Bundeskanzlerin rechtfertigte sich mit ihrer Aussage gegenüber der Kritik von Demonstrant:innen und Umweltverbänden, die das vorgelegte Maßnahmenprogramm für unzureichend hielten. Gleichzeitig stellte die Kanzlerin auf die politische Realisierbarkeit von klimapolitischen Maßnahmen ab. Sie verlieh damit auch einer unter politischen Entscheidungsträger:innen vermutlich weit verbreiteten Sorge Ausdruck: Eine ambitionierte und zunehmend in den Alltag der Menschen intervenierende Klimapolitik stoße kaum auf gesellschaftlich Akzeptanz. Verabschiede man sie dennoch, hätte man Proteste und womöglich auch eine Abwahl zu befürchten.

Die Erkenntnis, dass die Eindämmung des Klimawandels hier und jetzt einschneidende Maßnahmen erfordert, ist jedoch seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Frühjahr 2021 nicht mehr nur Öko-Aktivist:innen und Umweltforscher:innen vorbehalten, sondern in der Breite der Bevölkerung angekommen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte das auf der Basis des oben erwähnten Klimaschutzprogramms 2030 Ende 2019 beschlossene Bundesklimaschutzgesetz (KSG) für teilweise verfassungswidrig. Dies sei der Fall, weil das Ausmaß der im KSG vorgesehenen Minderung der Treibhausgasemissionen sowie der Umstand, dass das Gesetz konkrete Klimaziele nur bis 2030, nicht aber für die Zeit danach vorsehe, hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf den Zeitraum nach 2030 verschoben und damit die zum Teil sehr jungen Beschwerdeführenden in ihren Freiheitsrechten verletzen (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021–1 BvR 2656/18, Rn. 192). Die Regierungsmehrheit der Großen Koalition hob daraufhin die Treibhausgas-Minderungsziele an (von 55% auf 65% bis 2030 und auf 88% bis 2040 ggü. 1990), passte für 2023 bis 2030 die jährlichen Reduktionsziele der Sektoren entsprechend an und legte auch für die Jahre 2031 bis 2040 jährliche Minderungsziele fest (BMU, 2021). Im Frühjahr 2023 beschloss die Ampel-Koalition, die Verantwortung einzelner Ressorts für die sektorale Emissionsminderung zugunsten eines stärker sektorübergreifenden Minderungsansatzes zu reformieren (Koalitionsausschuss, 2023), was im April 2024 vom Bundestag als Gesetz beschlossen wurde.

Dabei stieß auch das „alte“ KSG in der Praxis an politische Grenzen. So wurde seit Verabschiedung des KSG im Jahr 2019 trotz wiederholter Überschreitung der jährlichen, sektoralen Emissionsmenge durch den Verkehr bisher nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg kein gesetzeskonformes Sofortprogramm vorgelegt (Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom 30.11.2023–11 A 11/22; 11 A 27/22; 11 A 1/23). Im

# Government retrenchment as pacification politics: Understanding the Dutch case

Peter Hupe

**Abstract:** In the 1980s the global reform ideology of *New Public Management (NPM)* was adopted in the Netherlands, although in a particular variant. Successive coalition cabinets, some of them including the Christian democrat and social democrat parties, pursued a mode of retrenchment via a range of meta policies going beyond merely the privatization of government agencies. Sustained and politically broadly accepted, this particular retrenchment mode offered political leaders a way to channel their diverse political preferences. Interestingly, the ‘hollowing out of the state’ induced by *NPM* matched well with the substantively ‘hollow’ character of the meta politics of pacification. Over the years such politics has been characteristic of the Dutch political system and political culture, as once identified by Arend Lijphart. Recently, perceived crises on various policy domains indicate the limits of technocratic governing. At the same time the latter has proved to be functional in keeping a segmented society together.

**Keywords:** Government retrenchment, state withdrawal, meta policies, meta politics, pacification, pillarization

## Sparpolitik als Befriedungspolitik: Der niederländische Fall

**Zusammenfassung:** In den 1980er Jahren wurde die globale Reformideologie des *New Public Management (NPM)* in den Niederlanden in besonderer Form implementiert. Nachfolgende Regierungskoalitionen, die sowohl christdemokratische als auch sozialdemokratische Parteien einbezogen, verfolgten eine Politik des staatlichen Rückzugs, über eine Reihe von Metapolitiken, die über die bloße Privatisierung von Regierungsbehörden hinausgingen. Diese spezifische Sparpolitik, die sowohl nachhaltig als auch politisch breit akzeptiert war, bot politischen Führungspersonlichkeiten die Möglichkeit, ihre unterschiedlichen politischen Präferenzen zu kanalisieren. Interessanterweise passte das durch *NPM* induzierte „Aushöhlen des Staates“ gut zum substanziell „hohlen“ Charakter der Metapolitik der Befriedung. Seit mehr als einem Jahrhundert ist eine solche Politik charakteristisch für das niederländische politische System und die politische Kultur, wie einst von Arend Lijphart identifiziert. In jüngster Zeit haben jedoch wahrgenommene Krisen in verschiedenen Politikbereichen die Grenzen der technokratischen Regierungsführung aufgezeigt. Gleichzeitig hat sich diese Form der Regierungsführung als funktional erwiesen, um eine segmentierte Gesellschaft zusammenzuhalten.

**Schlagwörter:** Sparpolitik, Rückzug des Staates, Metapolitik, Befriedung, Säulenbildung

## 1 Introduction

In the summer of 2023, the parties in the Dutch coalition cabinet could not reach an agreement on migration. Till then, Mark Rutte, the Dutch prime minister, had been leading his fourth government more or less smoothly – a coalition of, on one hand, the conservative liberals and Christian democrats and, on the other, the progressive liberals and the Calvinist Christen Unie.

Rutte now opted for a confrontation *within* the cabinet and seemed to have strategically chosen this particular subject. Migration looked to be the ideologically most contested issue on the cabinet's agenda and hence the least fit for a politically 'lean' deal-making. No agreement was reached. Rutte and his government resigned. Three days later, on July 10, Rutte announced his personal exit from Dutch politics.

After quite a while the overall orientation on government retrenchment has become an object of public debate in the Netherlands. This is probably so, since the consequences and limits of state withdrawal 'in the real world' have become more and more apparent. The long-term hegemony of consensus has become object of increasing criticism, with public opinion, commentators, the political opposition in parliament, but also decentral governments asking for more substantive political direction. In January 2021, the third Rutte cabinet stepped down after the publication of the report of the parliamentary committee on the so called 'daycare allowances affair' (Peeters & Widlak, 2023). The latter may have triggered this new national call for more political-administrative attention to what, under the heading of *implementation*, in practice actually happens with good intentions.

The fourth of the successive cabinets chaired by Mark Rutte, a conservative liberal from the VVD, saw itself confronted with several other 'crises' as well: apart from the Covid-19 pandemic, there is a general housing shortage, inappropriate assistance to asylum seekers, an inadequate government response to earthquakes in Groningen due to gas drilling, an extending impact of organized crime, a flawed organization of youth protection, high energy prices caused by the Russian invasion of Ukraine – not to mention climate change. All of those perceived crises – at least: real issues – induced a growing reproach that national government did not take its responsibility but was, instead, too much inclined to let things go. The cabinet crisis in the summer of 2023 highlighted above was initiated by the prime minister himself, aimed at putting an end to this latter reproach at least on the issue of migration.

It is empirically open if this – after all, rather abrupt – ending of the Rutte IV cabinet can be considered as marking the beginning of a new era, with a historic relevance similar to the start of the first cabinet led by Ruud Lubbers in 1982. That start initiated a period of more than four decades in which a range of coalition cabinets from varying political denominations – even those representing the traditional *capital* versus *labour* controversy – succeeded each other, all adopting, in one way or another, an overall ideology of state withdrawal. Whatever one could say about that period, it was characterized by a broad consensus about such an adoption while, simultaneously, the political system as a whole showed a certain stability. Recently, however, crises have been proclaimed all over, indicating cracks in the sustained consensus. How can one understand this situation?

This article offers an empirical overview of the *NPM*-inspired public sector reforms that took place in the Netherlands between 1982 and 2023. In this overview the present author unfolds the claim that the nature of the reforms fits within the general Dutch culture of