

Inhaltsverzeichnis

Themenschwerpunkt: Europe's Green Transition – Policy Instruments and their Politicization

Viktoria Brendler, Jan Pollex

Contested Transitions: Policy Instruments as Sites of Conflict in Europe's Green Transition	3
---	---

Laura Porak

Displacing ordoliberalism in favour of EU sovereignty: An analysis of green EU industrial policy from a Cultural Political Economy perspective.....	17
---	----

Anne Gerstenberg, Kai-Uwe Schnapp

Instruments as Belief-Driven Entities: Reconceptualizing the Interplay of Beliefs and Policy Instruments.....	35
---	----

Anne Gerstenberg, Kai-Uwe Schnapp

The Politics of Climate Instruments: Investigating Policymakers' Belief Systems in EU Climate Policymaking	52
--	----

Noa Steiner, Michael Grunenberg, Christian Henning

EU Common Fisheries Policy failure? Assessing the role of informational lobbying and policy belief updating processes.....	73
--	----

Anna Wenz-Temming

The long haul or a short run of policy change? The introduction of German CO ₂ -pricing on transport and heating within the European multilevel system.....	95
--	----

Hermann Lüken genannt Kläßen

Exploring the System Security Veil: Uncovering Domestic Motivation to Establish Capacity Remuneration Mechanisms (CRMs).....	116
--	-----

Rafael Postpischil

Micropolitics in Carbon Pricing: Ethnographic Insights into the Introduction of Germany's Emissions Trading System.....	140
---	-----

Daniela Braun, Martin Gross

Who engages with environmental issues in a multi-level system? An exploratory analysis of German parties' issue emphasis.....	162
---	-----

Johanna Kuenzler

Measuring Discursive Lock-In with the Narrative Policy Framework: An Analysis of Public Debates on Fossil Gas in Germany	185
--	-----

Abhandlungen

Nikolas Daub

Soziale Wohnraumförderung in den deutschen Bundesländern: Wohnraum zwischen Markt und Dekommodifizierung..... 207

Tobias Krause

Wie und warum verwenden zukünftige Verwaltungsentscheider*innen KI-basierte Informationen? Empirische Erkenntnisse auf Basis einer nicht-experimentellen Fallvignette bei Hochscholstudent*innen..... 232

Essay

Sven Kette, Stefan Kühl

Beaufsichtigen. Über die Herausforderung, Unschädlichkeit zu organisieren 256

Rezensionen

Christian Schachtner

Lühr, Henning (2023). *Der IT-Planungsrat. Funktionswandel der digitalen Transformation in den öffentlichen Verwaltungen. Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der Entwicklung der „Digital Governance“ im föderalen politischen System Deutschlands*. Kellner Science Verlag. 360 Seiten. ISBN: 978-3-95651-320-6..... 268

Markus Hinterleitner

Lucas, Patrick, Nabatchi, Tina, O’Flynn, Janine, & ’t Hart, Paul (eds.) (2024). *Pathways to Positive Public Administration: An International Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar. Hardback, 490 pages, ISBN: 978 1 80392 916 3. 271

Holger Straßheim

Sunstein, Cass R. & Reisch, Lucia A. (2023). *Research Handbook on Nudges and Society*. Cheltenham. UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar. Hardback, 337 Seiten, ISBN: 9781035303021..... 274

Contested Transitions: Policy Instruments as Sites of Conflict in Europe's Green Transition

Viktoria Brendler, Jan Pollex

Abstract: The European Green Deal (EGD) represents the EU's central strategy for achieving climate neutrality by 2050. It has sparked broad scholarly interest, particularly regarding its governance innovations, discursive framing, and eco-social implications. While Europe's green agenda has proven resilient in times of crisis, questions remain about its transformative potential. In this introduction, we set the stage for the Symposium *Europe's Green Transition – Policy Instruments and their Politicization* by shifting focus from high-level ambitions to the contested politics of implementation. We explore key dimensions of political contestation within the EU's ecological transition and argue that policy instruments are crucial yet underexplored sites of conflict in Europe's green transition. As the contributions to this Symposium illustrate, the politics of policy instrument choice offer a valuable analytical lens for understanding why ecological change often unfolds incrementally and how it is shaped and limited by structural, institutional, and discursive constraints.

Keywords: European Green Deal, Ecological Transition, Politicization, Policy Instruments, Implementation, EU environmental policy

Umkämpfte Transformationen: Politikinstrumente als Konfliktfelder in Europas grüner Wende

Zusammenfassung: Der Europäische Green Deal (EGD) stellt die zentrale Strategie der EU dar, um bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. In der politikwissenschaftlichen Forschung wurden der EGD und die europäische ökologische Transformation insbesondere im Hinblick auf Governance-Innovationen, Diskurse und öko-soziale Implikationen betrachtet. Obwohl sich Europas ‚grüne‘ Agenda in Krisenzeiten als widerstandsfähig erwiesen hat, bleiben Fragen nach ihrem transformativen Potenzial bestehen. In dieser Einleitung zum Symposium *Europe's Green Transition – Policy Instruments and their Politicization* legen wir den Fokus auf Konflikte und Politisierung im Kontext des ökologischen Wandels. Wir argumentieren, dass die Instrumentierung der Transformation ein entscheidendes, bislang aber wenig untersuchtes Konfliktfeld darstellt. Die Beiträge dieses Symposiums zur Politisierung rund um Policy-Instrumente bieten einen wertvollen analytischen Ansatz, um zu verstehen, warum ökologische Transformation oft nur schrittweise erfolgt und geprägt bzw. begrenzt ist durch strukturelle, institutionelle und diskursive Faktoren.

Schlagwörter: Europäischer Green Deal, Ökologische Transformation, Politisierung, Policy-Instrumente, Implementation, Europäische Umweltpolitik

1 Introducing the Symposium¹

The European Green Deal (EGD), launched in 2019, constitutes the European Union's strategy to achieve climate neutrality by 2050. It seeks to integrate various areas such as climate, energy, transport, agriculture, and biodiversity policy under a unified sustainability agenda. While the EU and its member states have long pursued nature and climate protection, the EGD provided new impetus for policymaking and introduced the vision of a far-reaching transition towards a society living within planetary boundaries, all while ensuring a just transition.

The EGD and the EU's broader ecological transition have attracted wide-ranging scholarly attention. A major focal point has been its governance innovations and the stability of Europe's green agenda in turbulent times. Scholars have analysed the governance architecture and modes of governance found in the EGD (Bocquillon & Maltby, 2024; Knodt, 2023; Schoenefeld, 2021), the EU's evolving climate policy mix (Oberthür & von Homeyer, 2023; Skjærseth, 2021), and the role of prominent actors such as the European Commission (Domorenok & Graziano, 2023; Pollex & Lenschow, 2024) and the Council (Rosamond & Dupont, 2021). Scholars have found the agenda to remain relatively stable during crises and turbulence but have raised concerns about whether the EGD and subsequent policies will be sufficient to meet climate goals (Bocquillon, 2024; Dobbs et al., 2021; Dupont et al., 2020; Eckert, 2021; von Homeyer et al., 2022; Wendler, 2023). Furthermore, research addresses sector-specific developments, including energy (Bocquillon & Maltby, 2024; Christou, 2021) and agricultural policy (Boer & Aiking, 2023; Cuadros-Casanova et al., 2023), and points to sectoral shortcomings, such as in biodiversity protection (Paleari, 2022).

A second key focus in research on the Green Deal and the EU's broader transition agenda has been the analysis of discourse around the transition. Scholars have identified a tension between the Green Deal's far-reaching policy agenda and its narrowing focus on green growth perspectives. Several contributions point to the EGD marking a paradigmatic shift in the EU's sustainability discourse, centring environmental goals and shifting the EU's policy agenda towards climate neutrality and sustainability (e.g. Schunz, 2022). Both the Commission and the European Parliament strategically employed narratives to foster consensus and support for the green agenda (Domorenok & Graziano, 2023). At the same time, research identifies a depoliticization of climate policy in EU narratives, narrowing debate to market-based or growth-aligned policies and marginalising alternative visions (Samper et al., 2021). Such depoliticization can reduce opportunities for societal engagement in shaping the transition (Machin, 2025). In this context, research also highlights the critical role of democratic elements within the EGD itself and its legitimization (Buzogány et al., 2025; Çelik, 2025). While a majority of EU citizens support climate action, studies have drawn attention to the distinction between general public support for climate action and specific support for individual

¹ We are grateful to all reviewers who provided valuable feedback on the articles in this Symposium.

Displacing ordoliberalism in favour of EU sovereignty: An analysis of green EU industrial policy from a Cultural Political Economy perspective

Laura Porak

Abstract: This paper analyses the multi-layered and sometimes contradictory new industrial policy of the European Union (EU) in the context of the climate crisis and shifting global power dynamics. Using the framework of Cultural Political Economy (CPE), which emphasizes the interdependence of the cultural and social levels. The findings show that the EU is reassessing its perspective and position in the global market in light of current crises, incorporating economic security concerns, and accordingly adapting its industrial strategy. Based on the different objectives reflected in the EU's economic imaginary, the paper reconstructs four *strategic selectivities* of the emerging EU industrial policy. The paper concludes that neoliberalism is increasingly displaced in the EU's *economic imaginary* and *strategic selectivities*, but not entirely – leaving room for its potential return to EU industrial policy in the future. The paper thus contributes to scholarly debates on EU industrial policy and the political economy of neoliberalism.

Keywords: industrial policy, neoliberalism, geo-economics, European Union, Cultural Political Economy

Eine Abkehr vom Ordoliberalismus zu Gunsten der EU-Souveränität: Eine Analyse grüner EU-Industriepolitik aus Sicht der Kulturellen Politischen Ökonomie

Zusammenfassung: Der Beitrag analysiert die vielschichtige und manchmal widersprüchliche neue Industriepolitik der Europäischen Union (EU) im Kontext der Klimakrise und der sich verändernden globalen Machtdynamik. Aus theoretischer Perspektive wird der theoretisch-methodische Ansatz der *Cultural Political Economy* (CPE) zugrunde gelegt, der die Interdependenz der kulturellen und sozialen Ebenen betont. Die Ergebnisse zeigen, dass die EU ihre Perspektive und Position auf dem Weltmarkt angesichts der aktuellen Krisen neu bewertet, wirtschaftliche Sicherheitsbedenken einbezieht und ihre industrielle Strategie entsprechend anpasst. Ausgehend von den verschiedenen Zielen, die sich in der wirtschaftlichen Vorstellungswelt der EU widerspiegeln, werden vier strategische Selektivitäten der entstehenden EU-Industriepolitik rekonstruiert. Daraus folgt, dass der Neoliberalismus im wirtschaftlichen Imaginären und in den strategischen Selektivitäten der EU zunehmend verdrängt wird, aber nicht vollständig – was Raum für seine mögliche Rückkehr in die EU-Industriepolitik in der Zukunft lässt. Der Beitrag leistet somit einen Beitrag zur Debatte über die EU-Industriepolitik und der politischen Ökonomie des Neoliberalismus.

Schlagwörter: Industriepolitik, Neoliberalismus, Geo-Ökonomie, Europäische Union, Cultural Political Economy

1 Introduction

The climate crisis, inherently related to capitalist industrial production and consumption, is causing increased global distress (IPCC, 2018) and placing green transitions at the top of political agendas worldwide (Levy & Spicer, 2013). At the same time, the waning US hegemony, the rise of China as a political-economic power, and the intensified competition from emerging economies (over critical raw materials, green markets, etc.) threaten the existing politico-economic world order. This challenges the effectiveness of established strategies to the world market and the European Union's (EU) ability to sustain export-oriented growth in this context (Abels, 2024; Meunier & Nicolaidis, 2019). This approach to growth that relies on exports to reconcile domestic wealth and social cohesion, while largely neglecting domestic consumption, has long dominated the EU agenda (Porak, 2023). To re-articulate this model and commit the EU to the Paris Agreement (2015), the European Green Deal (2019) (EGD) was introduced as a new political priority. Given the EU's heavy dependence on emission- and energy-intensive processes, the decarbonization of EU industry is identified as a key challenge. Besides, in response to the changing global power dynamics, sovereignty and strategic autonomy have entered EU policy considerations. These new objectives have manifested in the field of industrial policy in various, sometimes contradictory policies and instruments, e.g., funding schemes responding to the COVID-19 pandemic, competition law reforms or trade defence instruments. Scholarly literature (Bora & Schramm, 2024; Bulfone, 2022; Di Carlo & Schmitz, 2023; Gräf, 2024; McNamara, 2023; Molica, 2024; Pianta & Lucchese, 2020; Schmitz et al., 2025; Schneider, 2023; Seidl & Schmitz, 2024; Veugelers et al., 2024; Wigger, 2022, 2024) already analysed these developments to some extent. Yet existing accounts either focus on specific subfields/questions or fail to consider the partly contradictory nature of EU industrial policy in depth and its relation to neoliberalism. Neoliberalism has two main characteristics: (1) promoting the market and competition as the sole principles of social order, and (2) recognizing the need for a strong state to create and secure functioning markets (Jessop, 2019, S. 669). Since the discursive and institutional resilience of neoliberalism was a much-debated issue until the EGD (Schmidt & Thatcher, 2013), the role of neoliberalism and clashing geo-economic ideas, reflected in a growing concern about economic security, remains a crucial but largely unanswered question in the context of EU industrial policy innovations since the EGD.

This paper uses Cultural Political Economy (CPE) as the theoretical and methodological background for its analysis. As outlined in section three, CPE posits that EU industrial policy innovations are responses to new demands from the world market. These innovations are said to result from shifts at the ideational level within a specific institutional context, shaped by path dependencies and power relations. As prevailing ideas about the world market are no longer useful to understand the world, a new economic imaginary is introduced at the EU level. According to CPE, an *economic imaginary* refers to a simplified description of the social world, where certain economic elements, actors, and activities are emphasized, while others are sidelined (Jessop, 2010). These selective narratives not only describe and interpret broader political-economic dynamics but also inform actions, including policymaking (Sum & Jessop, 2013). Moreover, the discursive shifts are associated with institutional innovations shaped by a bias towards specific strategies, tactics or actors, which serves to select recursively supporting practices. These are described in CPE terminology as *strategic se-*

Instruments as Belief-Driven Entities: Reconceptualizing the Interplay of Beliefs and Policy Instruments

Anne Gerstenberg, Kai-Uwe Schnapp

Abstract: In order to understand the processes of policy instrumentation, it is of crucial importance to understand the reasoning and motivation of policymakers' choices. In this contribution, we combine the belief system approach of the Advocacy Coalition Framework (ACF) with insights from constructivist policy instrument theory and develop an analytical tool for analyzing the role of policymakers' beliefs in instrumentation. We argue that policy instruments are not only empirical "tools" but are cognitive and political entities to which policymakers assign meaning. Policy instruments are value-laden carriers of beliefs and embody problem representations, values, objectives, instrument-impact expectations and strategies of individual policymakers. Their selection is not solely based on technical criteria; instrumentation as a process is characterized by contention regarding problem representations and their appropriate solutions. This suggests that the belief levels within the ACF may not be strictly hierarchical, but rather interrelated in a web and inform each other mutually. As a result, we call for a reconsideration of the hierarchical conceptualization of belief levels within the ACF's concept of belief systems. This has the following consequences: a change in secondary beliefs may affect changes in core beliefs. Moreover, we argue strategic considerations should be added to the belief system concept as its own category.

Keywords: policy instruments, instrumentation, belief systems, Advocacy Coalition Framework, policy formulation

Instrumente als normativ affizierte Einheiten: eine Rekonzeptualisierung des Zusammenspiels von Überzeugungen und politischen Instrumenten

Zusammenfassung: Die Kenntnis der Gründe und Motive politischer Entscheidungsträger:innen ist von entscheidender Bedeutung, um die Prozesse von Politikinstrumentierung zu verstehen. Im Folgenden wird der Belief-System-Ansatz des Advocacy Coalition Framework (ACF) mit Ansätzen aus der konstruktivistischen Politikinstrumententheorie kombiniert, um ein Analyseinstrument zu entwickeln, welches die Rolle der Überzeugungen von Politiker:innen bei der Instrumentierung untersuchen kann. Instrumentierung wird folglich als politischer, nicht-technischer Prozess der Aushandlung von Problem Darstellungen und ihren ‚angemessenen‘ Lösungen verstanden. Unsere Argumentation basiert auf der Annahme, dass politische Instrumente nicht nur als empirische „Werkzeuge“ betrachtet werden sollten, sondern auch als kognitive und politische Einheiten, welchen seitens der politischen Entscheidungsträger:innen spezifische Bedeutungen und Werte zugewiesen werden. Instrumente verkörpern Problemverständnisse, Werte, Ziele, Strategien zur der Erreichung der Ziele sowie Wirkungserwartungen. Daraus folgt, dass die Überzeugungsebenen innerhalb des ACF nicht streng hierarchisch strukturiert sind, sondern vielmehr in einem Netzwerk miteinander verbunden und sich gegenseitig beeinflussen. Dementsprechend ist eine Revision

der hierarchischen Konzeptualisierung von Lernen und der Veränderung von Überzeugungen notwendig: Auch Überzeugungen über Instrumente können zu einer Modifikation von Core Beliefs führen. Des Weiteren wird die Einbeziehung strategischer Überlegungen als eigenständige Kategorie innerhalb des Belief Systems vorgeschlagen.

Schlagwörter: Politikinstrumente, Instrumentierung, Überzeugungssysteme, Advocacy Coalition Framework, Politikformulierung

1 Introduction

Policy instruments are solutions to problems, which are deployed by a government in order to achieve its goals. They lie at the core of a government's activity. Questions of the why and how of instrument design and selection are, consequently, an important topic of political science research. Understanding instrumentation is particularly relevant regarding the core theme of this special issue, the green transformation. The selection of appropriate measures is essential for a successful transformation. It is, therefore, important to understand the negotiation processes and the reasoning of those involved in selecting these measures. This can help to identify trends in policymakers' attitudes towards the transformation. It also sheds light on how the plethora of scientific expertise available is (not) translated into policy and where policymakers' convictions, sometimes unimpressed by scientific expertise, persist.

Nonetheless, political science still has a limited understanding of these processes. Theories of instrument selection have pointed out that context, as well as actors' preferences, play a determining role, and the context of instrumentation decisions – provided by nation-states, their institutions, time, geography and existing policy-scapes – has been studied in-depth (Howlett, 1991, 2014; Howlett & Goetz, 2014; March & Olson, 1983; Schneider & Ingram, 1990). However, the perspectives of individual policymakers have remained remarkably underexplored, theoretically and empirically, even though their importance has been emphasized much since the 1980 s: "It is still extremely important to know what decision-makers believe they are getting when they choose one instrument rather than another" (Linder & Peters, 1989, p. 36). Thus, instrument theory still has to improve on its analytical framework for the study of individual actors' perspectives, which includes a proper conceptualization of actors, their agency and their view of policy instruments. This paper aims to contribute to this discussion by focussing on the perspectives of the individual policymakers on policy instrument construction and selection. We apply the Advocacy Coalition Framework (ACF) as one of the most frequently used concepts of individual actors' perspectives and behaviour in public policy theory. In doing so, we seek to improve on the ACF's conceptualization of policy instruments, as we see room for improvement there.

There are two relevant understandings of policy instruments in the literature: functionalist and post-functionalist. In the functionalist understanding, instruments are tools sitting in a toolbox (Weible, 2018) which is at the policymaker's disposal (Hood, 1983; Howlett, 2005). Their selection is conceived as a technical process (Sabatier, 1988, p. 147) informed by empirical knowledge (Jenkins-Smith et al., 2014, p. 191). In this understanding, tools (instruments) serve as means to fulfil previously determined goals. Post-functionalists, in contrast, suggest since the 1980 s that policy instruments are carriers of norms and values rather

The Politics of Climate Instruments: Investigating Policymakers' Belief Systems in EU Climate Policymaking

Anne Gerstenberg, Kai-Uwe Schnapp

Abstract: Common policy process theories underrepresent the politics of policy formulation, and ignore instruments as normatively charged meaning structures. We applied the belief systems approach of the Advocacy Coalition Framework (ACF) to analyse the European Union's (EU) multi-level climate policy-making in the realm of the EU's Emissions Trading System (EU-ETS), to uncover EU and German policymakers' beliefs. Our results demonstrate that climate policy is politicized through instruments, despite goal-unanimity. In five 'worlds of thought', we explicate 'appropriate' solutions (instrument belief) as part of implicit ideational frames, constituted by a problem-representation (policy-core beliefs), and visions of a climate-mitigated world (deep-core beliefs). The main cleavage moves around the state-market relationship, between *carbon pricing purists* and *more helps more* policymakers. Many *former purists* accept a policy mix after 'instrument-based learning'. Discursively marginalized degrowth-supporters back the ETS pragmatically, while other *false-flag* policymakers support it rhetorically, but undermine it for industry protection.

Keywords: climate policy, policy instruments, instrument beliefs, Advocacy Coalition Framework, belief system approach

Die Politik der Klimainstrumente: Eine Untersuchung der Glaubenssysteme politischer Entscheidungsträger in der EU-Klimapolitik

Zusammenfassung: Gängige Theorien über Policy-Prozesse unterschätzen den politischen Charakter von Politikformulierung und von Policy-Instrumenten als normativ aufgeladene Sinnstrukturen. Wir nutzen den Belief-Systems-Ansatz des Advocacy Coalition Framework (ACF), um Überzeugungen von EU- und deutschen Entscheidungsträger:innen in der Klimapolitik am Beispiel des Europäischen Emissionshandelssystems zu analysieren. Die Ergebnisse zeigen, dass Klimapolitik trotz scheinbarer Zieleinigkeit durch ihre Instrumente politisiert ist. In fünf ‚Denkwelten‘ explizieren wir Vorstellungen von ‚angemessenen‘ Lösungen (instrument beliefs) als Teil ideeller Rahmen, die sich aus einer Problemwahrnehmung (policy-core beliefs) und Visionen einer klimamitigierten Welt (deep-core beliefs) zusammensetzen. Der Hauptkonflikt entfaltet sich um das Staat-Markt-Verhältnis zwischen *Kohlenstoffpreis-Purist:innen* und *Mehr hilft mehr*-Politiker:innen. *Ehemalige Preispurist:innen* befürworten nach ‚instrumentenbasiertem Lernen‘ einem Policy-Mix. Diskursiv marginalisierte Degrowth-Unterstützer:innen unterstützen das Europäische Emissionshandelssystem (EHS) aus Pragmatismus, während andere Akteure das EHS rhetorisch stützen, aber faktisch zugunsten von Industrieschutz untergraben, also unter *falscher Flagge* segeln.

Schlagwörter: Klimapolitik, Politikinstrumente, Advocacy Coalition Framework, Politisierung, Instrumentierung

1 Introduction¹

Current climate policy mixes fail to reach the Paris goals (Fransen et al., 2023; Perino et al., 2022). The European Union has taken an important step with its ‘Green New Deal’, purporting itself to become a global leader in ambitious climate policy (Eckert & Kovalevska, 2021; Gengnagel & Zimmermann, 2022). The realisation of those goals was formulated in the ‘Fit-for-55’ package. Critics state that the package is ‘Un’-Fit for 55 (Perino et al., 2022). This begs the question: Why do ambitious goals not lead to sufficiently ambitious measures?

To understand the current challenges in formulating ambitious climate policy and selecting appropriate instruments, it is necessary to comprehend the beliefs of policymakers within the EU climate policymaking subsystem (Linder & Peters, 1989). We take a closer look at actors preparing and making decisions about concrete climate policy measures and ask what beliefs they hold on the subject. This includes beliefs about climate change as well as appropriate solutions.

To guide our research, we apply the belief system approach from the Advocacy Coalition Framework (ACF), arguing that instrument choice and formulation, which we will henceforth refer to as ‘instrumentation’, depend on the meaning that policymakers assign to instruments and instrument-mixes, specifically, about what constitutes a field, a policy problem, and an appropriate solution to this problem. However, while the idea of belief systems matches our research interest, the ACF’s conception of beliefs about policy instruments seems self-contradictory. This reflects recent empirical critiques calling for adjustments to how the ACF conceptualizes policy instruments (Ingold, 2011; Kammermann & Angst, 2021; Kukkonen et al., 2017; Leifeld, 2013). Beyond the empirical issue, we also ask how deep-core, policy-core, and secondary beliefs interact, and how consistent belief systems can be across these levels.

From the set of actors who worked on the Fit-for-55 package, we examine the beliefs of those involved in renegotiating the European Emissions Trading System (EU-ETS), a flagship instrument of EU climate policy (Wettestad & Jevnaker, 2016). How to best (re-)design the EU-ETS in order to position it in the climate policy landscape in synergy with various other climate policy instruments has been part of intensive scholarly investigation (Bertram et al., 2015; Edenhofer, 2014; Patt & Lilliestam, 2018; Rosenbloom et al., 2020; Van Den Bergh & Botzen, 2024). Moreover, authors have emphasized the importance of accounting for interactions between EU- and national-level instruments in a multi-level governance setup (Perino et al., 2019, 2021; Willner & Perino, 2022). Jørgen Wettestad and Torbjørn Jevnaker (Wettestad, 2005; Wettestad & Jevnaker, 2016, 2019) have analyzed the process of different ETS (re-)negotiations over time. Finally, Oscar Fitch-Roy et al. (2020) and Jochen Markard and Daniel Rosenbloom (2020) offer relevant insights into discourses and coalitions surrounding the 2016 EU-ETS renegotiations. However, despite all these analyses, we still know little about the beliefs and preferences of those involved in the negotiations.

We need to interpretatively understand the ‘worlds of thought’ of the relevant decision-makers. In contrast to the literature quoted above, we employ an open-ended qualitative approach. Our analysis is based on 27 semi-structured expert interviews with policymakers

1 We would like to thank the editors of this special issue, Viktoria Brendler and Jan Pollex for their great support and the many valuable suggestions for improving our text. We are also grateful to two anonymous reviewers for their insightful suggestions and comments. We kindly thank the participants of the ecpr 2024 joint sessions for their helpful feedback and comments. Finally, we thank Sarah Fenske and Ella Karnik Hinks, our student assistants, for supporting data collection and proofreading.

EU Common Fisheries Policy failure? Assessing the role of informational lobbying and policy belief updating processes

Noa Steiner, Michael Grunenberg, Christian Henning

Abstract: Since the foundation of the EU Common Fisheries Policy (CFP), and despite incremental progress, the policy continues to be criticized for failing to achieve its key objectives. Examining the underlying drivers of this inefficiency by applying an integrated non-cooperative bargaining model and a social network analysis, we show that although, individually, policy makers and other stakeholder organizations mostly prefer environmental goals, overfishing decisions are still an equilibrium outcome of the CFP key instrument. Theoretically, belief updating and policy learning processes should occur in the CFP stakeholder network through lobbying. However, empirically, communicational lobbying is only partially explaining the outcomes of this collective action problem. Therefore, beyond communication lobbying, biased initial beliefs of decision makers on how specific policy measures impact environmental outcomes constitutes a central cause of ineffective decision-making. These biases are further shaped by oversimplified narratives, which act as barriers for achieving the EU green and blue transition.

Keywords: Policy Networks, Lobbying, Politicization, Policy learning, Elites

Politikversagen in der EU Fischereipolitik? Eine Bewertung der Rolle von informationsbasierten Lobbying und der Prozesse zur Aktualisierung politischer Überzeugungen

Zusammenfassung: Die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) der EU wird seit ihrer Implementierung trotz schrittweiser Fortschritte immer wieder dafür kritisiert, dass sie ihre wichtigsten Ziele nicht erreicht. Durch die Untersuchung der Ursachen für diese Ineffizienz anhand der Anwendung eines integrierten nicht-kooperativen Verhandlungsmodells und einer Analyse sozialer Netzwerke zeigen wir, dass – obwohl die politischen Entscheidungsträger und andere Interessengruppen meist Umweltziele präferieren –, Überfischungsentscheidungen immer noch ein Gleichgewichtsergebnis des zentralen GFP-Instruments sind. Theoretisch sollten durch Lobbying eine Aktualisierung von Überzeugungen und Lernprozesse im Netzwerk der GFP-Stakeholder stattfinden. Empirisch erklärt Lobbyismus durch Kommunikation jedoch nur teilweise die Ergebnisse dieses Problems kollektiven Handelns. Daher müssen neben Lobbyismus durch Kommunikation auch die verzerrten initialen Überzeugungen der Entscheidungsträger darüber, wie sich bestimmte politische Maßnahmen auf die Umweltergebnisse auswirken, eine zentrale Ursache für ineffektive Entscheidungsfindung darstellen. Diese Verzerrungen werden außerdem durch vereinfachte Narrative geprägt, die als Hindernisse für die Verwirklichung des grünen und blauen Wandels in der EU wirken.

Schlagwörter: Politiknetzwerke, Lobbyismus, Politisierung, Politiklernen, Eliten

1 Introduction

The European Green Deal stresses the role of the European Union's Common Fisheries Policy (CFP) in conserving and restoring Europe's seas, as well as facilitating the transition to healthy, fair and sustainable food systems. Changes in CFP policy instruments and their implementation over the last two decades, as well as other environmental changes, led to about 50 % reduction in the number of overfished North East Atlantic fish stocks. However, about 30 % of the stocks in the North East Atlantic have still collapsed or remain in a poor state, below safe biological limits (STECF, 2024). In the Baltic Sea, most fish species have drastically decreased in resilience. However, fishing quotas (Total Allowable Catch, TAC) are often being allocated by the EU Council above scientific advice. This raises the question of whether the environmental objectives of the Common Fisheries Policy are being effectively pursued and, if so, whether they are being approached (i) gradually and incrementally, (ii) rapidly, or (iii) whether there is a concerning trend inversion for certain fish populations. We address these questions through examining the CFP instrument toolbox, its perception by stakeholders and use.

The CFP objectives were to be achieved by 2020, a timeline that did not fully materialize. As a response, in addition to strengthening and hardening fisheries regulation such as control and enforcement, the European Commission is using a soft governance approach, including roadmaps, first through the 'Marine Action Plan' (2021–2023) which was not adopted by the EU Parliament, and the upcoming new 'Ocean Pact' (2025). How these expected 'soft' commitments of member states impact coherence between different marine policy areas including energy, environmental and fisheries and strengthen the CFP-specific policy instrument remains to be seen. Currently, the Ocean Pact risks neglecting the CFP's unique EU competency dimensions, compared to other environment policies such as the Marine Strategy Framework Directive which is mostly implemented at the national level. Specifically, it is not clear how soft instruments can resolve the potential paradox of 'political overfishing' (Voss et al., 2016) – where a policy prescribes overfishing above safe biological limits and scientific advice.

Why would a political overfishing paradox occur in the EU in the first place? Some scholars point to agriculture ministers' extreme outlier preferences (Franchino & Rahming, 2003), while Martin Quaas et al. (2012) demonstrated overfishing preferences might result from higher discounting rates for specific species, valuing short-term over long-term economical gains. However, while high discount rates might explain why a short-term profit-oriented fish industry might rationally prefer political overfishing, this logic cannot explain why other stakeholders would rationally prefer this result, as overfishing enhances both short- and longer-term damages and delays achievement of policy goals. Hence, two hypotheses are postulated: (i) the general policy preferences of stakeholders and political actors are biased to a certain extent, and (ii) the process by which CFP policy instruments' preferences are updated, may explain this bias.

Often, political agents apply simple narratives (Vogeler et al., 2021), where political elite groups may influence public opinion, converting scientific and natural phenomena as simpler stories and narratives which are easier to understand than the complex models behind them (Fuchs, 2015). For example, the EU Council decisions on Total Allowable Catch cuts often appear in the public media as an issue linkage narrative to fishers' short-term employment,

The long haul or a short run of policy change? The introduction of German CO₂-pricing on transport and heating within the European multilevel system

Anna Wenz-Temming

Abstract: In 2019, the German government decided to introduce a national system of emissions trading on transport and heating (nETS) starting on 1st January 2021. The policy design of the nETS was heavily criticized for being labelled as emissions trading while operating in its initial phase as CO₂ tax. However, the question of policy design appears to have been rather neglected so far. Moreover, dynamics of the European multilevel system have been of significant importance. The threat of non-fulfillment of European sanction-equipped emission targets, as well as the perspective of a European rather than a national carbon pricing, received increasing attention. To capture the different causes behind policy design choice, the multi-factor Political Process-inherent Dynamics Approach (PIDA) is applied. In addition, the analysis draws on multilevel governance scholarship. The article seeks to contribute to the literature on policy design choice under the circumstances of climate change and multilevel governance.

Keywords: Environmental Policy Instruments, Carbon Pricing, European Multilevel Governance, Climate Policy

Auf der Lang- oder Kurzstrecke zum Policy Change? Die Einführung der deutschen CO₂-Bepreisung für Verkehr und Wärme im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems

Zusammenfassung: Im Jahr 2019 beschloss die deutsche Regierung, ab dem 1. Januar 2021 ein nationales Emissionshandelssystem für Verkehr und Wärme als Instrument des Klimaschutzes einzuführen. Die Ausgestaltung der nationalen CO₂-Bepreisung wurde deutlich kritisiert, da das geschaffene System offiziell als Emissionshandel bezeichnet wurde, jedoch in der Anfangszeit im Sinne einer CO₂-Steuer funktioniert. Der Frage nach den Hintergründen des Policy Designs wurde bisher jedoch wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Eine besondere Rolle spielte nicht zuletzt die Einbettung des nationalen Entscheidungsverfahrens in das europäische Mehrebenensystem. Neben der drohenden Nichterfüllung europäischer Emissionsziele scheint die Perspektive einer europäischen statt einer nationalen CO₂-Bepreisung den politischen Entscheidungsprozess beeinflusst zu haben. Um die verschiedenen Ursachen für die Wahl des Politikdesigns zu erfassen, wird auf den Ansatz eigendynamischer politischer Prozesse (AEP) zurückgegriffen sowie an die Multilevel Governance Forschung angeknüpft. Der Artikel soll einen Beitrag zum Verständnis der Politikgestaltung und Instrumentenwahl unter den Bedingungen des Klimawandels und des Mehrebenenregierens leisten.

Schlagwörter: Policy Instrumente in der Umweltpolitik, CO₂-Bepreisung, Europäisches Mehrebenenregieren, Klimapolitik

1 Introduction

The remaining CO₂-budget to limit climate change is shrinking. Consequently, calls for effective measures of climate mitigation are growing (IPCC, 2022). In economic literature, a CO₂-price has long been supported as a sensible, if not indispensable, means of a successful climate policy. It expanded also empirically in recent decades (World Bank, n. d.). Nevertheless, not only remains uncertainty about the introduction of carbon pricing regarding its environmental, social and economic impacts, but also a wide range of different policy designs worldwide is observed (Khan & Johansson, 2022). Correspondingly, research deals with societal acceptance (e. g. Merten et al., 2022), revenue allocation (e. g. Klenert et al., 2018), environmental effectiveness (e. g. Hennes et al., 2021) and explanations for the occurrence of different policy designs (Khan & Johansson, 2022). Policy instrument choice and design are the subject of numerous scholarly works (e. g. Capano & Howlett, 2020), not least with focus on environmental policy (Berker & Böcher, 2022, p. 595). Concerning environmental policy of the European Union (EU), the categorization of so-called *new environmental policy instruments* (NEPIs) has emerged and includes CO₂-pricing as a market-based instrument (Wurzel et al., 2013). With regard to the selection of NEPIs, research points to the complexity of environmental problem structures, implementation challenges in the European multilevel system, and aspects of economic competitiveness (Jordan et al., 2003, p. 571). This corresponds to the findings of wider literature on CO₂-pricing designs. Jamil Khan and Bengt Johansson (2022) emphasize in their literature review that any recourse to CO₂-pricing instruments depends on institutional abilities, economic interests, public opposition as well as international context factors (similarly Drupp et al., 2024, focusing on expert recommendations for CO₂-pricing designs). At the same time, Khan and Johansson argue “that carbon pricing has now become relatively mainstream” (Khan & Johansson, 2022, p. 4), why the explanatory potential of configurations of political systems and party ideology has declined. Jonas Meckling and Steffen Jenner (2016) also see a change in explanatory factors, when describing a “hybridization” of carbon pricing designs as averting former transnational differences in policy styles. In addition to international diffusion and policy-maker rationales, they trace this shift back to interests of economic competitiveness rather than environmental impacts. Against this background of various influencing factors, the need for further research is indicated (Khan & Johansson, 2022). Besides comparative research, in-depth case studies are essential for a comprehensive understanding of the international variations in policy design as well as individual policy formulations. For instance, there are case studies on CO₂-pricing in China, EU or Australia (Heggelund et al., 2019; Hansjürgens, 2005; Copland, 2020; for an overview Koninsky, 2024). First studies on the policy process towards German CO₂-pricing were conducted (Edenhofer et al., 2021), but an in-depth analysis, to the author’s knowledge, is lacking so far. At the same time, the German case appears to be especially interesting, as the conflict over policy design becomes particularly evident. CO₂-pricing has been designated as a national emissions trading system (nETS), while operating in its initial phase like a tax surcharge. This discrepancy has led to criticisms of inconsistent design (Puls & Schaefer, 2020, p. 21). Some legal experts pointed to an “unnecessarily high constitutional risk”¹, jeopardizing the success of this new policy instrument (Klinski & Keimeyer, 2020, p. 350). Building on the assumption that a policy instrument is not a purely rationally con-

1 Original: “unnötig großes verfassungsrechtliches Risiko”.

Exploring the System Security Veil: Uncovering Domestic Motivation to Establish Capacity Remuneration Mechanisms (CRMs)

Hermann Lüken genannt Klaußen

Abstract: Nation states face critical trade-offs between energy security, efficiency, and climate goals when implementing Capacity Remuneration Mechanisms (CRMs). This study investigates factors influencing CRM adoption and design choices (targeted strategic reserves versus market-wide approaches) across EU member states from 2008–2021. Using logistic regression analysis on a new dataset, the research examines techno-economic, socio-technical, and political influences. Results show that while renewable integration creates legitimate security challenges, state responses reflect political preferences as much as technical necessities. Key adoption predictors include electricity heating dependence and gas energy share as well as intermittent energy, while interconnection capacity strongly predicts non-adoption—suggesting technical decisions often reflect deeper preferences about energy autonomy versus market integration. The choice between targeted and market-wide designs is influenced by party ideology, carbon intensity, and existing energy mix interests. This research reveals how functional pressures, generator interests, and politicization shape responses to system security concerns, which implies different decarbonization pathways.

Keywords: Electricity markets, Capacity remuneration mechanisms, Energy transitions, public policy, Energy politics

Mehr als nur Systemsicherheit: Nationale Determinanten der Einführung von Kapazitätsmechanismen

Zusammenfassung: Nationalstaaten befinden sich in einer entscheidenden Phase der Implementierung von Klimapolitik. Kapazitätsmechanismen verdeutlichen exemplarisch den Zielkonflikt zwischen Systemsicherheit und dem Ausbau erneuerbarer Energien. Diese Studie untersucht die Determinanten für die Einführung von Kapazitätsmechanismen sowie die Wahl zwischen strategischen Reserven und marktweiten Ansätzen in EU-Mitgliedstaaten (2008–2021). Mittels logistischer Regressionsanalyse eines neuartigen Datensatzes werden techno-ökonomische, sozio-technische und politische Faktoren evaluiert. Die Resultate indizieren, dass staatliche Reaktionen auf Herausforderungen bei der Integration erneuerbarer Energien sowohl politische Präferenzen als auch technische Notwendigkeiten reflektieren. Signifikante Prädiktoren für die Einführung sind der Elektrifizierungsgrad des Wärmesektors und der Anteil von Gas und Erneuerbaren Energien im Energiemix, während ausgeprägte Interkonnektivität mit Nicht-Adoption korreliert—was auf grundlegend andere Präferenzen bezüglich Energieautonomie versus Marktintegration hindeutet. Die Wahl zwischen strategischen Reserven und marktweiten Ansätzen wird durch Unterschiede in der Präsenz interventionisti-

scher Parteien, der Wettbewerbsfähigkeit des Stromsektors und dem bestehenden Energiemix beeinflusst, was divergierende Dekarbonisierungspfade impliziert.

Schlagwörter: Strommärkte, Kapazitätsmechanismen (KM), Energiewende, Energiepolitik, Staatstätigkeit

1 Introduction

Nation states are at a pivotal moment in implementing ambitious climate policies while simultaneously addressing system security concerns in increasingly volatile electricity markets. *Capacity Remuneration Mechanisms* (CRMs) have emerged as key policy instruments that exemplify this challenge. These mechanisms, which provide additional payments to electricity generators for maintaining generation capacity, represent one of the most significant forms of state intervention in liberalized electricity markets and highlight a core dilemma of the low-carbon transformation: while storage technologies are not yet technically and economically feasible at the required scale, the increasing penetration of renewable energy may undermine the economic viability of conventional backup capacity needed for system security. The trend of increasing state intervention or hybrid market models reflects the main concerns in the low carbon transformation (Lockwood et al., 2019; Breslau, 2024; Mathieu & Valenzuela, 2024), which is that the rise of renewable energy as the cornerstone of the low carbon transformation might be potentially self-defeating. When neither wind nor solar energy is available, the existing capacity cannot be utilized if storage capacity is not sufficient. Furthermore, renewables put high pressure on electricity prices on average, which can crowd conventional capacity out of the market, which is, however, needed for flexible backup capacity. This poses the question of whether the subsidization of non-volatile and mostly highly polluting sources of electricity is necessary to maintain system security and, to this end, to safeguard the progress in low carbon transformations.

The intense politicization of CRMs reflects broader debates about governing low-carbon transitions. While presented as technical solutions to system security, these mechanisms have become highly contested among experts, stakeholders, and political actors. There is neither scientific consensus about their necessity – with economists divided on whether energy-only markets could provide sufficient investment signals – nor agreement on optimal design among practitioners. This politicization manifests in strikingly different implementation patterns across EU member states: from non-adoption to market-wide capacity payments that fundamentally alter market dynamics to targeted strategic reserves that keep capacity outside regular market operations. The design choice is particularly consequential for low-carbon transformation as targeted approaches can minimize fossil fuel lock-in by keeping conventional generators as pure backup capacity, market-wide mechanisms risk prolonging the carbon-intensive electricity system by providing steady support to existing assets. Environmental non-governmental organizations argue that capacity payments can extend the lifespan of fossil fuel plants by decades (Hope, 2014), while utilities maintain that these mechanisms are essential for enabling high shares of renewable energy (Lockwood et al., 2019).

This article investigates two interrelated questions, consequential for the success of the low-carbon transformation and for inquiry about driving factors mediating lock-in dynamics:

Micropolitics in Carbon Pricing: Ethnographic Insights into the Introduction of Germany's Emissions Trading System

Rafael Postpischil

Abstract: Carbon pricing is considered a key instrument against the climate crisis, yet adoption remains hesitant. Existing research offers limited insights into its real-world policy processes, especially regarding aspects of power and micropolitics. Therefore, I conducted an ethnographic analysis of the introduction of the national Emissions Trading System (nETS) in Germany. Despite being a key climate actor, Germany has long been hesitant in pricing its emissions. The nETS-introduction in 2019 was thus unexpected by policymakers and advisors. Using sensitizing concepts of factors, means, and levels of power, I conducted two months of participant observation at the Federal Environment Ministry (BMU) and 17 semi-structured interviews. Key factors for the nETS-introduction include noticeable climate impacts, large-scale protests, and EU climate-targets with potential penalty payments. Advocacy from BMU actors, pro-climate Conservatives, scientific advisors, businesses, and labor unions overcame longstanding resistance. Different means of power and micropolitics within these factors proved essential to understand the nETS-introduction. These include personal experiences of climate impacts, becoming aware of EU penalties, close relations between advisors and decision-makers, and partisan framing to enable compromises. The study underscores that micropolitics—such as interpersonal trust, tacit beliefs, and internal conflicts—can substantially shape policy processes.

Keywords: Policy Process Research; Micropolitics; Political Ethnography; Carbon Pricing; Emissions Trading

Mikropolitik der CO₂-Bepreisung: Ethnografische Einblicke in die Einführung des deutschen Emissionshandelssystems

Zusammenfassung: CO₂-Bepreisung gilt als zentrales Instrument gegen die Klimakrise, wird aber bisher zögerlich eingeführt. Die Literatur liefert begrenzte Einblicke in deren politische Prozesse, besonders hinsichtlich Machtaspekten und Mikropolitik. Daher habe ich ethnographisch die Einführung des nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) in Deutschland untersucht. Deutschland ist ein zentraler Akteur im Klimaschutz, zeigt sich jedoch seit vielen Jahren besonders zurückhaltend seine Emissionen zu bepreisen. Die Einführung des nEHS im Jahr 2019 war deshalb für Entscheidungsträger:innen und Fachleute überraschend. Mithilfe sensibilisierender Konzepte zu Machtfaktoren, Machtmitteln und Machtebenen habe ich zwei Monate lang teilnehmende Beobachtung im Bundesumweltministerium (BMU) und 17 teilstrukturierte Interviews durchgeführt. Schlüsselfaktoren für die nEHS-Einführung waren die spürbaren Klimafolgen, großflächige Proteste sowie EU-Klimavorgaben mit potenziellen Strafzahlungen. Durch Unterstützung vom BMU, klimabewussten Konservativen, wissenschaftlichen Berater:innen, Unternehmen sowie Gewerkschaften wurde 2019 der langjährige Widerstand überwunden. Unterschiedliche Formen von Macht und Mikropolitik innerhalb

dieser Faktoren waren entscheidend, um die nEHS-Einführung zu verstehen. Dazu zählt das persönliche Erleben von Klimafolgen, das Bewusstwerden über mögliche EU-Strafzahlungen, enge Beziehungen zwischen wissenschaftlichen Berater:innen und Entscheidungsträger:innen sowie parteipolitisches Framing, um Kompromisse zu ermöglichen. Die Studie zeigt, dass Mikropolitik – etwa zwischenmenschliches Vertrauen, implizite Überzeugungen und interne Konflikte – politische Prozesse maßgeblich prägen kann.

Schlagwörter: Politikprozess-Forschung; Mikropolitik; Politische Ethnografie; CO₂-Bepreisung; Emissionshandel

1 Introduction

Implementing ambitious climate policy is imperative given pressing ecological challenges (IPCC, 2023). Carbon pricing (carbon taxes, emission trading systems, or hybrids) is widely praised for reducing emissions cost-effectively but used reluctantly in terms of coverage and price level (World Bank, 2024; Levi et al., 2020). In 2024, 24 % of global carbon emissions were priced, with only 1 % at a level consistent with the Paris Agreement (ibid.).

While much research explains the slow adoption of carbon pricing, its real-world policy processes are still underexamined (Konisky, 2023; Schaffer, 2021; Braathen, 2012). Different means of power are rarely considered in carbon pricing studies, though they are central to policy process research (Cairney, 2020). Moreover, decision-making is shaped not just at the macro-level but also through individuals and small groups engaging in informal practices, power struggles, and tacit understandings (Willner, 2011). This micropolitical lens augments established policy theories by integrating bounded rationality (e. g., limited time and cognitive capacity) with social and organizational psychology (e. g., shared heuristics, emotional processing, group identity) (Switek, 2014, p. 225; Cairney & Kwiatkowski, 2017). Thus, guided by sensitizing concepts of factors, means and levels of power, I seek to understand a real-world policy process of carbon pricing.

Against this background, the unexpected introduction of the German carbon price¹ in 2019 is an outstanding case for investigation: Germany, a key global economy and climate policy actor internationally, is particularly hesitant in pricing its emissions (OECD, 2023; EEA, 2022). In late 2019, however, Germany introduced a national Emissions Trading System (nETS) for transport, heating and small industries. The decision surprised most political actors and observers, despite decades of discourse on carbon pricing in Germany (Edenhofer et al., 2021). Therefore, the case is well-suited to investigate overlooked aspects of power dynamics and micropolitics. The paper addresses the research question: Why was the German carbon price introduced in 2019? To answer this question, I conducted two months of participant observation at the Federal Environment Ministry (BMU) in 2019 and 17 semi-structured interviews with key actors involved in the policy process between 2019 and 2021.

The nETS policy process was driven by climate protests, climate impacts, and the threat of EU penalty payments. The unexpected nETS introduction in 2019 was enabled by the BMU, pro-climate Conservatives, business and labor union support, and scientific advisors promoting a politically feasible design. My study highlights how different factors and means

1 The nETS represents one case of my forthcoming doctoral dissertation at Freie Universität Berlin.

Who engages with environmental issues in a multi-level system? An exploratory analysis of German parties' issue emphasis

Daniela Braun, Martin Gross

Abstract: Environmental policies are central to contemporary politics. Consequently, parties are incentivized to shape public discourse on environmental issues – a tendency particularly pronounced for left-wing parties. Within the European Union's (EU) multi-level political system, this is a complex undertaking, as environmental policies are frequently decided and implemented across various political tiers. Utilizing a newly developed dictionary focused on environmental issues, we examine German parties' emphasis on these issues in EU, federal, regional, and local election manifestos from 1989 to 2021. Our findings indicate that parties' strategic considerations are the primary factors correlating with variations in their environmental issue emphasis across political levels. Particularly non-left-wing parties place less emphasis on environmental issues when facing electoral competition from successful Green parties at the same political level. Moreover, left-wing parties have a stronger incentive to emphasize environmental policies, including explicit state interventions. Yet, this electoral challenge is significant only within the same political level and not across different levels. Furthermore, the economic context in which parties compete is crucial: they tend to place greater emphasis on environmental issues when economic conditions are more favorable.

Keywords: environment, issue emphasis, Germany, multi-party systems multi-level systems

Wer beschäftigt sich mit Umweltthemen in einem Mehrebenensystem? Eine explorative Analyse der Themenschwerpunkte der deutschen Parteien

Zusammenfassung: Umweltthemen spielen in der heutigen Politik eine Schlüsselrolle. Parteien haben daher einen Anreiz, die öffentliche Debatte über Umweltfragen zu gestalten – dies gilt umso mehr für linke Parteien. Im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) ist dies keine leichte Aufgabe, da Entscheidungen und die Umsetzung von Umweltpolitik häufig auf unterschiedlichen politischen Ebenen erfolgen. Auf Basis eines neu konstruierten Wörterbuchs untersuchen wir die Hervorhebung von Umweltthemen in den Wahlprogrammen deutscher Parteien auf EU-, Bundes-, Landes- und Kommunalebene (1989–2021). Unsere Analyse zeigt, dass primär strategische Überlegungen der Parteien mit der variierenden Gewichtung von Umweltthemen auf den verschiedenen politischen Ebenen korreliert. Nicht-linke Parteien räumen Umweltthemen geringere Priorität ein, wenn sie durch Wahlerfolge grüner Parteien herausgefordert werden. Darüber hinaus weisen linke Parteien einen stärkeren Anreiz auf, umweltpolitische Maßnahmen, einschließlich expliziter staatlicher Interventionen, zu betonen. Diese strategischen Überlegungen entfalten ihre Wirkung jedoch primär innerhalb der jeweiligen politischen Ebene und nicht darüber hinaus. Vielmehr erweist sich der wirtschaftliche Kontext, in dem die Parteien konkurrieren, als maßgeblich: Parteien akzentuieren Umweltthemen stärker, wenn die wirtschaftlichen Bedingungen günstiger sind.

Schlagwörter: Umwelt, Sichtbarkeit, Deutschland, Mehrparteiensysteme, Mehrebenensysteme

1 Introduction

Several indicators illustrate that environmental and climate change policies are among the most relevant fields in European contemporary politics: particularly the expert scientific reports issued by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) necessitate immediate political action for climate change mitigation. Moreover, floods and wildfires in different European regions have made climate change even more tangible for many Europeans in recent years. Although the urge to deal with environmental issues is becoming ever more visible in times of climate change, it is far from being straightforwardly transferred into political actions. Political parties do not put much salience on this issue (Farstad, 2018; Little, 2023). This is surprising because political parties are crucial vehicles for addressing the need to counter climate change and increase environmental protection (Little, 2023). However, political science perspectives tend to downplay the role of political parties concerning the emerging eco-social politics in Europe (see for example a recent special issue put together by Cotta (2023)). Consequently, we still lack basic information regarding *how, when, and why political parties compete over the various issues related to the broader field of environmental politics*.

In this article, we analyze the strategic approaches adopted by political parties across the multi-level system and deal with a differentiated set of topics within environmental politics. To illustrate this, we focus on Germany, which stands as an exemplary case for the involvement of political parties at several political layers. We thus posit that environmental issues are characterized by a multi-level logic (Jänicke & Quitzow, 2017), necessitating engagement at the local level as well as within other political levels. This is specifically highlighted on official websites, such as *Fact Sheets on the EU*, where it states: “The effectiveness of EU environmental policy is largely determined by its implementation at national, regional and local levels” (European Parliament 2025). Consequently, political actors on all four levels of European multi-level systems recognize the multi-level nature of environmental policy. To what extent this is reflected in their political communication (i.e., their election manifestos) will be investigated in this contribution. By exploratively analyzing why left-wing parties engage more with environmental issues than other parties, we argue that considering cross-level interactions of political competition in modern European democracies is of utmost importance. We adopt this perspective because political actors within multi-level systems do not compete in isolation. Instead, they closely monitor campaign strategies and electoral outcomes at one political level to adapt their positional and saliency strategies when competing at their own level (see, e.g., Gross et al. 2023; Stecker, 2015).

We apply a quantitative content analysis of party manifestos based on a dictionary approach with 877 single- and multi-word expressions to leverage the multi-faceted nature of environmental politics. This is the most comprehensive dictionary on environmental issues in the German language. Using a novel data set covering 1,631 manifestos written by the six established German parties at the various elections between 1989 and 2021, we investigate to

Measuring Discursive Lock-In with the Narrative Policy Framework: An Analysis of Public Debates on Fossil Gas in Germany

Johanna Kuenzler

Abstract: This article measures the phenomenon of discursive lock-in via narratives, as conceptualized by the Narrative Policy Framework (NPF). Discursive lock-in underlies other forms of carbon lock-in that hinder societies from phasing out fossil fuels. Thus, being able to assess the characteristics of discursive lock-in is fundamental for its destabilization. In applying the proposed measurement to German newspaper articles on fossil gas that appeared both before and after the outbreak of the war in Ukraine, the analysis shows that although attention towards fossil gas rose, the discursive lock-in got reinforced, with the proportion of narratives not questioning gas usage remaining stable and critical narratives bemoaning the building of new fossil fuel infrastructure. These findings highlight the resilience of fossil-friendly narratives even in the face of EU-level policy shifts such as the Green Deal and REPowerEU. The combination of discursive lock-in and the NPF proves to be fruitful and opens avenues for future research.

Keywords: Fossil Gas; Discursive Lock-In; Narrative Policy Framework; Germany; Energy Transition

Erfassung des diskursiven Lock-Ins anhand des Narrative Policy Frameworks: Eine Analyse öffentlicher Debatten über fossiles Gas in Deutschland

Zusammenfassung: In diesem Artikel wird das Phänomen des diskursiven Lock-Ins über Narrative gemessen, wie sie durch das Narrative Policy Framework (NPF) konzeptualisiert werden. Diskursiver Lock-In liegt anderen Formen des Carbon Lock-Ins zugrunde; Mechanismen, welche Gesellschaften daran hindern, aus fossilen Brennstoffen auszusteigen. Um eine Destabilisierung von Carbon Lock-In zu erreichen, ist es daher zentral, dass die grundlegenden Merkmale des diskursiven Lock-Ins erfasst werden können. Die vorgeschlagene Messung wird auf deutsche Zeitungsartikel über fossiles Gas angewendet, die sowohl vor als auch nach dem Ausbruch des Ukraine-Kriegs erschienen. Die Analyse zeigt, dass die Aufmerksamkeit für fossiles Gas zwar zunahm, der diskursive Lock-In aber insgesamt doch verstärkt wurde. Dies zeigt sich daran, dass der Anteil von Narrativen, welche die Gasnutzung nicht in Frage stellen, stabil blieb, während kritische Narrative den Bau neuer fossiler Infrastruktur beklagten. Diese Ergebnisse verdeutlichen die Beständigkeit fossil-freundlicher Narrative, selbst angesichts politischer Veränderungen auf EU-Ebene wie dem Green Deal und REPowerEU. Die Kombination von diskursivem Lock-In und dem NPF erweist sich als gewinnbringend und eröffnet Wege für zukünftige Forschung.

Schlagwörter: Fossiles Gas; Diskursiver Lock-In; Narrative Policy Framework; Deutschland; Energiewende

1 Introduction

United Nations Secretary-General António Guterres has called climate change an “existential threat” (UN News, 2018). With over 85 % of greenhouse gas emissions in the past decade stemming from fossil fuels (Janzwood & Harrison, 2023), their dismantling is critical to climate mitigation. Yet, fossil fuels remain deeply embedded in daily life, powering transport, heating, and electricity. This persistent reliance is explained through the concept of “carbon lock-in” – the systemic barriers that impede decarbonization (Unruh, 2000; Seto et al., 2016).

Pia Buschmann and Angela Oels (2019) highlight the role of discourse in reinforcing or disrupting this lock-in, arguing that dominant ways of speaking and thinking shape what is perceived as realistic or desirable. They define “discursive lock-in” as a hegemonic, self-reinforcing discourse that legitimizes the status quo. Destabilizing such a lock-in requires not just policy change, but also narrative change – the articulation of new imaginaries (Marquardt & Nasiritousi, 2022).

This article proposes a novel approach to measuring discursive lock-in through the Narrative Policy Framework (NPF), a framework that conceptualizes policy debates as structured by narratives composed of characters, plots, and morals (Jones et al., 2023; Kuenzler, Stauffer, et. al., 2024). The NPF has proven valuable for cross-case comparisons and for analyzing how stories support or contest policy stasis (Schlaufer et al., 2022; Kuenzler, Vogeler, et al., 2024). By integrating discursive lock-in with NPF insights on narrative dynamics, the article offers an empirical strategy for assessing the resilience or erosion of dominant discourses.

This contribution is part of the DMS special issue “Green Transition – Policy Instruments and their Politicization”, and investigates public discourse on fossil gas in Germany – Europe’s largest economy and one of the most prominent sites of contestation around gas. Gas is often portrayed as a “transition fuel” due to its lower CO₂ emissions compared to coal and oil (Tutuncu, 2021). Supporters argue that gas can stabilize renewable-based systems, while critics highlight the potent climate impact of methane and the risks of infrastructure lock-in (International Energy Agency, 2020; Kemfert et al., 2022).

Germany is a particularly relevant case due to three factors. First, it is a top-ten global gas consumer, with gas supplying around 26 % of its final energy needs in 2021 (IEA, 2023). Prior to Russia’s 2022 invasion of Ukraine, over half of Germany’s gas was imported from Russia (Büüsker, 2022). Second, Germany’s energy transition involves a phase-out of coal and nuclear, while positioning gas as a bridging technology (Bundesregierung, 2024). These first two factors reflect a textbook case of carbon lock-in in the area of fossil gas. Third, Germany’s active climate movement has mobilized public opposition to gas infrastructure, staging protests against Liquefied Natural Gas (LNG) terminals and gas extraction (Fridays for Future Niedersachsen, 2022; Gühmann, 2024).

Germany’s situation also illustrates tensions between national policies and broader EU objectives. While the EU Green Deal and REPowerEU plan (European Commission, 2019, 2025) aim to phase out fossil fuels and reduce dependency on Russian energy, Member States retain control over their energy mix (TFEU, 2012). This allows Germany to continue investing in gas infrastructure despite supranational decarbonization goals.

This study leverages the high salience of gas in German media and the Russian invasion of Ukraine (in the following denoted as WIU, i. e., war in Ukraine) as a potential “discursive

Soziale Wohnraumförderung in den deutschen Bundesländern: Wohnraum zwischen Markt und Dekommodifizierung

Nikolas Daub

Zusammenfassung: Der soziale Mietwohnungsbau ist neben dem Wohngeld und den Kosten der Unterkunft (KdU) das zentrale wohnungspolitische Instrument zur Wohnraumversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte in Deutschland. Die Kompetenz für den sozialen Wohnungsbau liegt seit der Föderalismusreform 2006 in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die vorliegende Untersuchung fragt, welche Unterschiede bei der Ausgestaltung des wohnungspolitischen Instrumentes auf Ebene der Bundesländer bestehen, welche Wirkung dies für den Grad der Dekommodifizierung von Sozialwohnungen hat und wie sich die bestehende Policy-Varianz erklären lässt. Dazu erfolgt in einem ersten Schritt ein systematischer Vergleich der Länderpolicies anhand wesentlicher Förderdimensionen des sozialen Mietwohnungsbaus. Im Anschluss versucht der Aufsatz, die Policy-Varianz mit Hilfe einer Fuzzy-Set QCA zu erklären. Das Ergebnis zeigt, dass die Förderprogramme der Länder in unterschiedlichem Grad dekommodifizierend auf den geförderten Wohnraum wirken. Dabei legen die Daten ein Muster offen, bei dem verschiedene Bedingungskombinationen aus parteipolitischer Zusammensetzung der Regierung, Anspannungstendenzen auf regionalen Wohnungsmärkten und die unterschiedliche Finanzkraft zur Erklärung stärker dekommodifizierter Mietwohnraumförderung beitragen können.

Schlagwörter: soziale Wohnraumförderung, Policy-Varianz, Föderalismus, Dekommodifizierung, fsQCA

Social Housing in Germany's Federal States: Housing between Market and Decommodification

Abstract: Besides housing allowances, social housing is the central housing policy instrument in Germany for households in need. Since the federalism reform in 2006, social housing is an exclusive competence of the German federal states. This study examines differences in the design of this policy instrument at the state level, their effect on decommodification of social housing, and how to explain policy variance. The first step is a systematic comparison of state policies based on key dimensions of social housing subsidies. The article then applies fuzzy-set QCA to explain policy variance. The results show that the states' subsidy programmes have different decommodifying effects. The data reveal that different combinations of conditions, such as partisan composition of the government, strains on regional housing

markets, and different levels of public debt, contribute to explaining decommodified social housing.

Keywords: social housing, federalism, decommodification, comparative, fsQCA

1 Einleitung

Die soziale Mietwohnraumförderung ist neben dem Wohngeld und den Kosten der Unterkunft (KdU) das zentrale wohnungspolitische Instrument bei der Wohnraumversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte in Deutschland. Statt eines Mietzuschusses fördert der Staat mit diesem Instrument den Bau neuer Wohnungen oder den Ankauf von Belegungsrechten im Bestand, für die dann über einen vereinbarten Zeitraum festgelegte Mietpreise unterhalb ortsüblicher Marktmieten bezahlt werden (Vaché & Krapp, 2022). Neben geringeren Mietpreisen sind die herkömmlichen Mieterhöhungsmöglichkeiten nach §§557–559 BGB für die Zeit der Preis- und Belegungsbindung eingeschränkt. Zugleich erhalten staatliche Verwaltungsstellen, in der Regel die kommunalen Wohnungsämter, Mitbestimmungsrechte bei der Belegung der geförderten Wohnung. Dabei dominierte die Diskussion über das wohnungspolitische Instrument in den letzten Jahren vor allem ein Befund: Die Zahl sozial geförderter Wohnungen in Deutschland sinkt kontinuierlich (Abstiens et al., 2017; Spars, 2021). Und dies, obwohl sich vor dem Hintergrund zunehmend angespannter Wohnungsmärkte in vielen Regionen Deutschlands seit 2013 jede Bundesregierung ambitioniertere Ziele für den sozialen Wohnungsbau¹ gesetzt hat. Das Ziel, das sich die Ampel-Koalition setzte, war der Neubau von 100.000 Sozialwohnungen im Jahr. Zu Beginn ihrer Legislatur 2021 verkündete die Bundesregierung dafür 13,5 Mrd. Euro im Zeitraum von 2022 bis 2026 bereitzustellen. Diese Ankündigung revidierte sie in der Zwischenzeit und erhöhte die Mittel nochmals, sodass bis 2027 im Bundeshaushalt insgesamt 18,15 Mrd. Euro für den sozialen Wohnungsbau eingeplant sind. Unter dem Eindruck, dass die Bundesregierung die Fördermittel immer weiter erhöht, gerät eines leicht aus dem Blick: Der Bund besitzt keine rechtliche Zuständigkeit für den sozialen Wohnungsbau. Mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 ging die Kompetenz für den sozialen Wohnungsbau aus der konkurrierenden Gesetzgebung in die ausschließliche Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz der Länder über (Scharpf, 2009, S. 106). Nur durch eine Grundgesetzänderung im Jahr 2019 ist es dem Bund überhaupt wieder möglich, den Ländern zweckgebundene Finanzmittel für den sozialen Wohnungsbau bereitzustellen (Art. 104d GG). Zwar verausgaben die Länder den Großteil der Fördermittel für den Neubau geförderter Mietwohnungen, allerdings hat der Bund nur geringen Einfluss darauf, was und wie gefördert wird (Marquardt & Glaser, 2023). Bei der Umsetzung wohnungspolitischer Ziele im Bereich des sozialen Wohnungsbaus ist der Bund daher auf die Kooperation der Länder angewiesen.

Der Artikel geht daher im Folgenden der Frage nach, welche Unterschiede in den Ländern bei der Ausgestaltung der sozialen Mietwohnraumförderung bestehen, welche Konsequenz dies für die Dekommodifizierung von Wohnraum hat und womit sich die Unterschiede möglicherweise erklären lassen. Dazu werte ich zunächst die bestehende Literatur zur Dekommodifizierung von Wohnraum und zur Policy-Varianz bei der Wohnraumförderung der

1 Ich verwende die Begriffe soziale Wohnraumförderung und sozialer Wohnungsbau im Folgenden synonym.

Wie und warum verwenden zukünftige Verwaltungsentscheider*innen KI-basierte Informationen? Empirische Erkenntnisse auf Basis einer nicht-experimentellen Fallvignette bei Hochschulstudent*innen

Tobias Krause

Zusammenfassung: Anwendungen der Künstlichen Intelligenz haben für die Reform des öffentlichen Sektors besondere Bedeutung erlangt, da sich auch große Datenmengen in kurzer Zeit verarbeiten lassen. Ausgehend von einem KI-Blackbox-Szenario mit ungewissem Ausgang (sog. nicht-experimentelle Fallvignette) befragten wir 109 Student*innen in Studiengängen der Bundesverwaltung zu ihren Wahrnehmungen eines Algorithmus-gestützten Dashboards. Auf Basis der Einflussfaktoren KI-Leistungsvermögen, Einfachheit der Nutzung, eigenes Kompetenzerleben, KI-Expertenvertrauen, KI-Überlegenheit und Datenschutzbedenken untersucht diese Studie verschiedene Nutzungsintentionen von KI-generierten Empfehlungen. In Anlehnung an Thea Snow (2021) wird zwischen vier Strategien – einer *direkten Übernahme* von Empfehlungen, einer *reflektierten Verwendung* von Empfehlungen, einer *reinen Kenntnisnahme* und einem *bewussten Ignorieren* des KI-Outputs unterschieden.

Schlagwörter: Künstliche Intelligenz, Verwendung von KI-Informationen, Einflussfaktoren, Arten der Verwendung

How and why do future administrative decision-makers use AI-based information? Empirical findings based on a non-experimental case vignette with federal university students

Abstract: Artificial intelligence applications have become particularly important for the reform of the public sector, as large amounts of data can be processed in a short time. Based on an AI black-box scenario with an uncertain outcome (so-called non-experimental case vignette), we surveyed 109 students in federal administration degree programmes on their perceptions of an algorithm-supported dashboard. Based on the influencing factors AI performance, ease of use, perceived competence, AI expert confidence, AI superiority and data protection concerns, this study examines various possible uses of AI-generated recommendations. Following Thea Snow (2021), a distinction is made between four strategies – a direct adoption of recommendations, a reflected use of recommendations, a pure acknowledgement and a deliberate ignoring of AI output.

Keywords: artificial intelligence, use of AI information, influencing factors, types of use

1 Einleitung

Künstliche Intelligenz (KI) ist ein Sammelbegriff, denn eine einzige Technologie, die sich als Künstliche Intelligenz versteht, gibt es eigentlich nicht. Gemeint sind damit Anwendungen, die die Fähigkeit besitzen, „rationale Handlungen zu ergreifen, um eine Chance auf Erfolg oder Zielerreichung zu maximieren“ (Russell & Norvig, 2016, S. 28). Im Allgemeinen spricht man von KI, sobald eine Simulation menschlicher Intelligenz vorliegt, die es Maschinen ermöglicht, Probleme zu lösen, die ansonsten nur von Menschen gelöst werden könnten (Rich, 1985). Anwendungen sind damit in der Lage, Informationen nicht nur aufzunehmen oder zu verarbeiten, sondern auch auf dieser Basis Probleme zu lösen, Ergebnisse zu prognostizieren oder neue Entwicklungen voranzutreiben.

Gemeinhin wird zwischen schwacher und starker KI unterschieden (Neumann et al., 2024). Anwendungen, die nur in einem spezifischen Bereich selbstständig Probleme lösen können, werden als schwache KI bezeichnet (Neumann et al., 2024, S. 116).

Bei den heute genutzten Anwendungen handelt es sich vor allem um Formen von schwacher KI. Hinter KI verbergen sich unterschiedliche Ansätze wie *Machine Learning*, *Regelbasierte Systeme* oder *Neuronale Netzwerke*. Eingesetzt werden KI-Systeme beispielsweise für Gesichts- und Mustererkennung oder *Natural Language Processing* (Eggers et al., 2017, S. 5 f.). Von generativer KI wird gesprochen, wenn Systeme (bspw. *Large Language Models*) in der Lage sind, eigene Inhalte in Form von Text, Bildern, Audiodateien, Videos oder anderen Formaten zu generieren, indem bereits existierende Daten ausgewertet werden (Pinaya et al., 2023).

Das Interesse an KI-basierten Anwendungen im öffentlichen Sektor ist groß, denn die Systeme sind in der Lage, große Datenmengen in einer kurzen Zeitspanne zu verarbeiten. Nichtsdestotrotz bestehen ethische Bedenken (Clausen & Schäfer, 2023). Autoritäre Staaten nutzen KI-basierte Anwendungen, um ihre staatlichen Einflussbereiche zu erweitern. China hat ein aufwendiges *Social-Scoring System* eingeführt, das kontinuierlich durch Algorithmen gefüttert wird (Ulbrich & Frey, 2024).

In der folgenden Szenario-Studie befassen wir uns mit einer hypothetischen, schwachen KI, die verschiedene Analyseverfahren nutzt, um Ereignisse zu interpretieren und Entscheidungen mit einer generierten Bewertung zu unterstützen (Gartner, 2021). Die Erhebung geht der Frage nach, mit welcher Nutzungsintention KI-Systeme von Entscheider*innen verwendet werden und welche individuellen Einflussfaktoren es auf die jeweilige Nutzungsintention gibt.

Zur Untersuchung wird ein realitätsnahes Entscheidungsszenario bei der Fördermittelvergabe beschrieben. Im Mittelpunkt steht das individuelle Nutzungsverhalten von Verwaltungsstudent*innen, die zwar über KI-Vorwissen, aber kein Expertentum verfügen. Nicht im Rahmen der Studie untersucht werden hingegen Kontextfaktoren, die eine Implementierung von KI auf institutioneller Ebene begünstigen (Neumann et al., 2024). Da Student*innen einer Verwaltungshochschule des Bundes befragt wurden, besteht keine Möglichkeit der Generalisierung auf den öffentlichen Sektor im Allgemeinen. Die Betrachtung von künftigen Verwaltungsentscheider*innen besitzt allerdings einen eigenen Mehrwert.

Zur Herleitung von Hypothesen wird auf unterschiedliche Erklärungsfaktoren zurückgegriffen, die sich unter anderem aus dem erweiterten Technologie-Akzeptanz-Modell

Beaufsichtigen. Über die Herausforderung, Unschädlichkeit zu organisieren

Sven Kette, Stefan Kühl

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht die spezifischen Herausforderungen, die mit der Einführung agiler Prinzipien in Aufsichtsbehörden verbunden sind. Während eine prinzipienbasierte Regulierung zunehmend flexible und zukunftsorientierte Entscheidungsfindungen fordert, bleibt der Druck zur genauen Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen bestehen. Gezeigt wird, wie hieraus eine Spannung zwischen Genauigkeit und Geschwindigkeit des Entscheidens resultiert. Diese Spannungen reichen Aufsichtsorganisationen an ihr Personal weiter, wodurch sich neue Zumutungen ergeben, verstärkt Verantwortung zu übernehmen und Unsicherheiten zu handhaben. Abschließend skizziert der Beitrag Ansatzpunkte, die Zumutungen an das Personal organisationsstrukturell abzufedern und damit die Spannung von Genauigkeit und Geschwindigkeit handhabbar zu gestalten.

Schlagwörter: Agiles Verwaltungshandeln, Aufsichtsbehörden, Bürokratische Strukturen, Fehlerkultur, organisationale Entscheidungsfindung, Prinzipienbasierte Regulierung

The Art of Supervision: Challenges in Organizing Harmlessness

Abstract: The essay examines the specific challenges associated with the adoption of agile principles in regulatory agencies. While a principles-based regulation increasingly demands flexible and forward-looking decision-making, the pressure to strictly adhere to legal frameworks persists. The resulting tension between decision-making accuracy and speed is highlighted. These tensions are passed on by regulatory organizations to their personnel, leading to new demands, such as taking on greater responsibility and managing uncertainties. Finally, the article outlines approaches to structurally mitigate these demands on staff, making the tension between accuracy and speed more manageable.

Keywords: Agile Governance, Bureaucratic Structures, Failure Culture, Organizational Decision-Making, Principles-Based Regulation, Regulatory Agencies

1 Einleitung – Spannungsfelder von Aufsichtsbehörden

Forderungen nach agileren Arbeitsweisen¹ bestimmen bereits seit einiger Zeit den Managementdiskurs in Unternehmen. Im Kontext einer als zunehmend komplex und unsicher wahrgenommenen Umwelt (Stichwort: 'VUCA-Welt') erscheinen klassische Formen des Organisierens vielfach als zu behäbig, um mit den dynamischen Veränderungen in der Umwelt Schritt halten zu können. Post-bürokratische Organisationsstrukturen (Muster et al., 2021; Kühl & Sua-Ngam-Iam, 2023), agile Prozesse und eigeninitiativ handelnde Mitglieder (Kette, 2021) versprechen verkürzte Reaktionszeiten und Handlungsfähigkeit auch unter Unsicherheit (siehe zur Nichterfüllung dieser Versprechen Kühl, 2023). Bei allem Zumutungsgehalt, den solche Umstellungen mit sich bringen, ist es für Unternehmen noch vergleichsweise einfach, sich umzustellen. Zumindest verfügen sie über hinreichend Autonomie, diese Umstellungen nur mit sich selbst ausmachen zu müssen (Kette, 2018, 2023).

In jüngerer Zeit ist jedoch zu beobachten, dass die Idee der Agilisierung und der Überwindung bürokratischer Strukturen auch in andere Organisationstypen Einzug findet. So versuchen etwa Krankenhäuser ihre Prozesse agil zu managen (Merkle, 2020) und selbst Kirchen beginnen zu reflektieren, ob und wo agile Arbeitsweisen einen Weg aus der Krise weisen könnten (Dietzfelbinger, 2023). Für öffentliche Verwaltungen wird ebenfalls ein großes Potential in der Agilisierung von Entscheidungsverfahren gesehen (Hill, 2018, sowie mit Fokus auf Gemeindeverwaltungen Stucki-Sabeti et al., 2022). Insbesondere werden entsprechende Ideen auch durch ein politisches Umfeld befördert, in dem eine effiziente und reaktionsschnelle Verwaltung mit schlanker Bürokratie zunehmend als relevanter Wettbewerbsfaktor begriffen wird. Bürger:innen (und beaufsichtigte Organisationen) erscheinen damit dann nicht mehr bloß als Kund:innen, zu denen sie bereits im Zuge des Aufkommens von New Public Management Ideen gemacht wurden (Politt & Bouckaert, 2000); nun sollen sie auch in die Leistungserstellung – also die Entscheidungsfindung – einbezogen werden, um gleichermaßen sachkundige wie schnelle Entscheidungen zu ermöglichen.²

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass insbesondere *Narrative des Agilen* auch im Kontext der öffentlichen Verwaltung weit verbreitet sind – wenngleich sie mit recht heterogenen Bedeutungsinhalten aufgeladen sind (Kühler et al., 2024). Die Inkorporierung *agiler Methoden* in die faktischen Arbeitsabläufe ist hingegen deutlich voraussetzungsvoller und findet (derzeit noch) entsprechend weniger Verbreitung (Neumann et al., 2024).³ Zwar kennt das Recht bereits heute eine Reihe von Flexibilisierungsmechanismen, zum Beispiel in Form von Zweckbestimmungen oder unbestimmten Rechtsbegriffen, die Handlungs- und Entscheidungsspielräume für die Verwaltung eröffnen (Hill, 2018, S. 501 ff.). Zugleich ist aber häufig eine „Zurückhaltung bei der eigenverantwortlichen Konkretisierung normativer Vorgaben durch die Verwaltung“ (Hill, 2018, S. 500) zu beobachten. Dies mag auf sicher-

1 Die Idee agilen Arbeitens lässt sich weit in die Geschichte der Organisationstheorie zurückverfolgen (siehe hierzu instruktiv Förster & Wendler, 2012). Populär wurde sie vor allem durch ihre Anwendung im Bereich der Softwareentwicklung. Für einen Überblick zur historischen Genese siehe Lukas, 2021. Für eine Analyse des Einsatzes agiler Methoden jenseits der Softwareentwicklung siehe Eckstein & Muster, 2021.

2 Für die Kontrastierung eines agilen Vorgehens mit dem New Public Management siehe die Fallstudie aus dem Bereich der smart mobility von Soe & Drechsler (2018). Gleichzeitig machen Neumann et al. (2024) darauf aufmerksam, dass eine co-kreative Einbeziehung von Nutzern bisher nur eingeschränkt stattfindet. Und man mag vermuten, dass sich diese Grenze zwischen Verwaltung und Publikum auch nicht beliebig verwischen lässt, ohne Effekte der Zweck-Mittel-Verkehrung in Kauf nehmen zu müssen.

3 Für die recht vitale Diskussion um agile Arbeitsweisen im Kontext öffentlicher Verwaltungen siehe zudem z. B. die Beiträge in Bartonitz et al., 2018 sowie für einen Literaturüberblick Mergel et al., 2018.