

## 2 | 2022

### Schwerpunkt: Dynamics of policy change

- › Conceptualizing policy stability, path dependency and policy change
- › Analysing policy proximity through media reporting
- › Implementation europäischer Energiemarktrichtlinien
- › KI-Politik als Ausdifferenzierung von Digitalpolitik
- › Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel?
- › Organisierte Interessen, Staat und Policy-Variationen
- › Assessing stability and change in climate adaptation policy
- › Transformatives Regieren in Zeiten der Krisenpermanenz

### Abhandlungen

- › Wandel wissenschaftlicher Personalkategorien
- › ‚Nutzen-‘ und ‚Kostenbewertungen‘ dialogischer Bürgerbeteiligung
- › Einstellung zu Online-Partizipation
- › Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

### Rezensionen



15. Jahrgang  
2. Halbjahr 2022  
ISSN 1865-7192  
Verlag Barbara Budrich

**Herausgeber\*innen:**

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

**Beirat:**

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

**Redaktion:**

Prof. Dr. Thurid Hustedt  
Professor of Public Administration and Management  
Hertie School  
Alexanderstr. 3, 10178 Berlin  
Tel.: +49 (0)30-25-92-19358. E-Mail: [der-moderne-staat@hertie-school.org](mailto:der-moderne-staat@hertie-school.org)

**Verlag:**

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

**Erscheinen und Bezugsbedingungen:**

Jährlich zwei Hefte. Institutionenpreis print 158,00 €; Institutionenpreis nur online 260,00 €; Institutionenpreis print und online 287,- €; Einzelbezieher print 109,00 €, Einzelbezieher print und online 143,00 €; Einzelbezieher nur online 99,00 €; Versandkosten Printversion 6,00 €, Ausland 14,- €. Einzelheft: 75,00 € plus Porto.

Alle Preise unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens drei Monate vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen.

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

**dms ist aufgenommen in u.a. folgende Datenbanken & Externe Webseiten:**

BASE (Bielefeld Academic Search Engine) | CNKI – China National Knowledge Infrastructure | CNPeReading | Crossref | EBSCO | EconBiz | GBI-Genios | Google Scholar | IBR-Online | IBZ-Online | Microsoft Academic | NEBIS | NEWBOOKS Solutions | Pollux – Informationsdienst Politikwissenschaft | ProQuest Politics Collection | ProQuest Social Science Premium Collection | ProQuest Worldwide Political Science Abstracts | Scilit | Semantic Scholar | SSOAR – Social Science Open Access Repository | Ulrichweb | utb library | Wikipedia | WorldCat | Zeitschriftendatenbank (ZDB).

Satz: Glaubitz. Redaktion und Satz, Leverkusen (E-Mail: [glaubitz.rs@t-online.de](mailto:glaubitz.rs@t-online.de))  
Druck: paper & tinta, Warschau. Printed in Europe  
ISSN 1865-7192 / ISSN Online: 2196-1395

## Inhaltsverzeichnis

**Themenschwerpunkt: Dynamics of policy change**

(Herausgeber\*innen: Sandra Plümer, Maximilian Schiffers)

Sandra Plümer Maximilian Schiffers	Dynamics of policy change: Conceptualizing policy stability, path dependency and policy change in a transforming society .....	275
Christoph Knill Yves Steinebach Bastian Buitkamp	Analysing Policy Proximity through media reporting .....	293
Simon Fink Eva Ruffing Hermann Lücken genannt Klaben Luisa Maschlanka	Konflikte und Handlungsspielraum von Akteuren in der Implementation europäischer Energietanktrichtlinien – Das Beispiel Sicherheit der Stromnetze .....	311
Anne Goldmann	Technologischer Wandel trifft Politikfeldwandel: KI-Politik als Ausdifferenzierung von Digitalpolitik ...	331
Daniel Rasch	Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundesumweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020 .....	353
Detlef Sack Sebastian Fuchs	Organisierte Interessen, Staat und Policy-Variationen Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettentransparenz im Vergleich .....	374
Nicolas W. Jäger Julie P. King Bernd Siebenhüner	New challenges and established policy fields – Assessing stability and change in climate adaptation policy through a lock-in perspective .....	394
Karl-Rudolf Korte	Transformatives Regieren in Zeiten der Krisenpermanenz – ein Essay .....	413

## Abhandlungen

Leonie Weißenborn	Der unendliche Wandel wissenschaftlicher Personalkategorien zwischen Promotion und Lebenszeitprofessur. Eine Untersuchung zur Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität .....	431
Angelika Vetter Saskia Goldberg	„Nutzen-“ und „Kostenbewertungen“ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik .....	452
Phillip Nguyen	Die Einstellung von Verwaltungsmitarbeiter/innen zu Online-Partizipation im Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeit und Bürokratie .....	473
Andreas Ette Martin Weinmann	Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden .....	495

## Rezensionen

Karin Ingold	Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes (Claire A. Dunlop, Claudio M. Radaelli, Philipp Trein (Eds.)) .....	523
Nadin Fromm	The Politics of Policy Analysis (Paul Cairney) .....	525
Eckhard Schröter	Handbook of Theories of Public Administration and Management (Thomas A. Bryer (Ed.)) .....	528
Werner Jann	The Advisory Roles of Political Scientists in Europe (Marleen Brans, Arco Timmermans (Eds.)) .....	531

Sandra Plümer, Maximilian Schiffers

## Dynamics of policy change: Conceptualising policy change and stability in a transforming society

### Abstract

Policy change is at the heart of policy research. However, scholars mostly observe incremental rather than major or transformative change. As the hurdles for change are both high and diverse, policy research partly shifts from analysing major policy change to everyday politics. Following this analytical shift, this symposium addresses the dynamics of policy change. Its seven contributions examine the different qualities and modes of policy change identified in the (dis)continuities, path dependencies, and random or unexpected windows of opportunity. Adopting a processual analytical perspective, we reconsider different concepts of change and transformation. Starting from the explanatory power of overlapping policy process theories, we identify three analytical approaches (institutional, actor centred, politics of change) and summarise drivers and hurdles of policy change. Building on the contributions, we derive modes and qualities of policy change as a combination of these factors to facilitate exchange across theoretical perspectives and contribute to a better understanding of policy change and stability.

**Keywords:** Policy change, policy stability, transformation, policy process theories

### Zusammenfassung

*Dynamiken des Policy-Wandels. Konzeptionelle Überlegungen zu Politikwandel und -stabilität in der Transformationsgesellschaft*

Politikwandel liegt im Zentrum der Policy-Forschung. Dennoch wird meist schrittweiser statt umfassender Wandel beobachtet. Die hohen und vielfältigen Hürden für Politikwandel führten zu einem Perspektivenwechsel in Teilen der Policy-Forschung, der statt großer politischer Veränderungen nunmehr auf die Charakteristika alltäglicher Politikgestaltung blickt. Dieser analytischen Wendung folgend befasst sich der Themenschwerpunkt mit Dynamiken von Policy-Wandel. In den sieben Beiträgen werden die verschiedenen Qualitäten und Formen von Policy-Wandel untersucht, die sich in (Dis-)Kontinuitäten, Pfadabhängigkeiten und zufälligen oder unerwarteten Gelegenheitsfenstern zeigen. Mithilfe einer prozessualen Analyseperspektive überdenken wir Konzepte von Wandel und Transformation. Ausgehend vom Überschneidungsbereich in der Erklärungskraft verschiedener Policy-Prozess-Theorien identifizieren wir drei analytische Ansätze (institutionell, akteurzentriert, politics of change), um die Treiber und Hürden von Policy-Wandel zusammenzufassen. Aufbauend auf den Beiträgen leiten wir schließlich Modi und Qualitäten von Policy-Wandel als Kombination dieser Faktoren ab, um den Austausch zwischen theoretischen Perspektiven zu ermöglichen und zu einem besseren Verständnis von politischem Wandel und Stabilität beizutragen.

**Schlagwörter:** Politikwandel, Politikstabilität, Transformation, Policy-Prozess-Theorien

# 1 Public policy as the study of change

The dawn of the 2020s has seen an increased focus on economic, sustainable, and societal transformation. Starting with Green New Deal proposals in the US and the European Green Deal policy initiative, numerous post-COVID-19 recovery initiatives explicitly referenced transformation and transformative policy change. In Germany, both prior to and in the aftermath of the 2021 federal elections, parties were beating the drum for change, arguing for the need for political change for the post-Merkel era and presenting policy proposals that are intended to set new accents in various policy areas.<sup>1</sup> Their chorus was accompanied by many other political actors who tried to bring in their different points of view: social and economic interest groups and activists in social movements, the media, administration and municipalities as well as academia. But how can we classify such widely desired change processes from a political science perspective? And what is the relationship between policy stability and change in the context of social transformation?

When studying policy change and stability, it is worthwhile to take a public policy perspective because “public policy *is* the study of change” (Berglund, Dunlop, Koebele & Weible, 2022, p. 305; emphasis S.P. and M.S.; Lasswell, 1956). Hence, we see a multitude of special issues on policy change within public policy research. Some focus on specific forms of policy change, such as policy learning (Dunlop, 2017; Moyson, Scholten & Weible, 2017) or policy feedback (Béland & Schlager, 2019), while others advance the theoretical and methodological debate on policy change (Capano & Howlett, 2009; Rüb, 2014) or present a symposium of articles studying policy change from a distinct theoretical perspective, such as the Multiple Streams Framework (MSF, Weible & Schlager, 2016), Advocacy Coalition Framework (the ACF, Weible et al., 2011) or the Punctuated Equilibrium Theory (the PET, Jones & Baumgartner, 2012). Lastly, also dms has featured two symposiums on change, one on the “governance of transformation” focussing on energy and climate policies (Benz & Czada, 2019, on the governance of sustainable development, see Russel & Kirsop-Taylor, 2022, p. 6) and one on the “development and change of policy areas” (Haunss, 2015).

Policy scholars mostly observe incremental policy change. In turn, major or even transformative policy change are exemptions rather than the rule (Baumgartner, Jones & Mortensen, 2018; Cairney, 2019, p. 227; Hassel & Wegrich, 2022, pp. 68-71). In the German context, examples of policy change include the implementation of the Bologna Process as a transnational higher education reform at the turn of the millennium (Toens, 2009; Turner, 2019), the hurdled path of reforming the German Renewable Energy Sources Act (Erneuerbare-Energien-Gesetz, EEG) within the German energy transition (Stefes, 2014; Schmid, Sewerin & Schmidt, 2020), the introduction of the minimum wage in August 2014 (Voigt, 2019; Schmidt, 2015; Bandau & Dümig, 2015), and the lobby register adopted in March 2021 (Polk, 2021; Plümer & Schiffrers, im Erscheinen).<sup>2</sup> Although these reforms are not all ground-breaking in the sense of paradigmatic change, the debates with long phases of stability and subsequent, sometimes unexpected change patterns emphasise shifts in social perceptions of individual policies and policy fields. Further, they show how states respond to these changing perceptions by adopting new legislation and developing (new) policies step by step. Accordingly, we observe that incremental changes can add up to major and sometimes even transformative policy change (Streeck & Thelen, 2005; see also the main assump-

tions of PET in Beyer, Boushey & Breunig, 2015). Hence, Capano (2013) suggests that analysing policy change means studying everyday politics. We follow this approach by discovering small and incremental changes characterising daily policy-making which may eventually lead to major policy change.

This analytical shift from rare moments of major policy change to everyday politics is confronted with the supposed ‘truism’ of political science that policy changes are the results of large and ‘irregular’ exogenous shocks. Political observers and the media regularly expect that it is in the aftermath of crises, like the pandemic, natural disasters, and political turmoil, where large-scale shifts and changes take place. Current public policy research, however, shows that while broad opportunities for change may converge in key situations of crisis, they still do not always fully unfold their potential for change. This is because the hurdles are high: Even in situations of crisis, path dependencies and lock-ins must be overcome, with new perspectives offering more incentives than tried-and-true policy solutions which once provided stability.

Starting from this observation, this symposium puts policy change at its analytical core. Seven contributions with empirical case studies examine the different qualities and modes of policy change which can be identified in the (dis)continuities, path dependencies, and random or unexpected windows of opportunity. The articles address complex policy-making processes between various policy actors including decision-makers in government, parliament, and administration, as well as interest groups on a local, regional, national, and European level. Taken together, they answer the following questions:

- How do processes of policy change and stability take place in different policy fields and subsystems?
- What characterises the exchange and interactions of policy actors as well as the decision-making processes against the backdrop of a steady tension between the forces of the status quo and the dynamics of policy change?
- What role do specific working cultures of different policy fields, their level of contentious policy knowledge, topic-specific attention cycles, and individual perceptions of success and failure play in promoting policy change or defending the status quo?

Addressing these questions, this symposium is distinctive in three ways: First, we reconsider the study of policy change and transformation by putting the *processes* of policy change, i.e. the actions and interactions within institutional settings, at the centre. Second, in comparison to earlier special issues, we provide a platform for different conceptual approaches, thereby trying to overcome existing “theoretical silos” (Weible, 2018, p. 367) and let different theories ‘speak’ to each other within this volume. Third, in comparison to prior symposiums, our collection has a clear conceptual focus on policy change and covers a broader thematic range not only studying the evolution of policy fields but also the development of subsystems.

This introduction to our symposium proceeds as follows: Section 2 describes the multitude of definitions regarding policy change and outlines common conceptual challenges when studying policy change. Section 3 identifies three analytical approaches (institutional, actors centred, politics of change) and summarises the drivers and hurdles as explaining factors of policy change that are mentioned in the existing literature. Section 4 presents the articles of this symposium, illustrates their fit into the analytical

approaches and elaborates on the explaining factors of the contributions. Section 5 closes by deriving different modes and qualities of policy change from the case studies.

## 2 Policy change from a conceptual perspective: challenges and definitions

From a conceptual point of view the study of policy change faces major challenges (for an overview see Knill, Schulze & Tosun, 2010; Capano & Howlett, 2009). Among others, these include a “dependent variable” problem (the ‘what’), the challenge to determine the logic of direction (the ‘how’), the difficulty to identify causal mechanisms of policy change (the ‘why’) and the challenge to address the temporal dimension of change (the ‘when’; Capano, 2013; Capano, 2009). Lastly, there are difficulties regarding the operationalisation and measurement of policy change (Berglund, Dunlop, Koebele & Weible, 2022, p. 306). While some of the challenges need to be addressed by scholars studying policy change themselves, we can provide an overview of the most-used definitions of policy change and thereby contribute to clarify the ‘what’.

One of the most recognised definitions has been forwarded by Peter Hall (1993) distinguishing between first-order change (routine adjustment), second-order change (changing policy instruments) and third-order change (shift in goals and paradigms). Other scholars have followed this tradition of distinguishing between different variants of policy change. Paul A. Sabatier and Hank C. Jenkins-Smith (1993), for example, introduce the concepts of minor and major policy change: While minor policy change reflects alterations of the instrumental means to achieve policy goals (shift in secondary beliefs), major policy change happens when the goals constituting a subsystem change (shift in policy core or deep core beliefs). Frank R. Baumgartner and Bryan D. Jones (2009) refer to incremental and substantial policy change, whereby incremental policy change means small but regular changes to a policy (field) and substantial policy change refers to abrupt changes as a result of policy punctuations. In line with these two- or three-partitions, some taxonomies have been developed, e.g. based on the distinction between the tempo and directionality of change (Cashore & Howlett, 2007) or the tempo and scope of policy change (Rüb, 2014). Empirically, approaches e. g. by Christoph Knill and Jale Tosun (2015) help to measure policy change in terms of density (number of policies in one area, instruments) and intensity (policy expansion or dismantling, level of regulation, scope of measures).

The above-mentioned definitions seek to reduce complexity. Other researchers, however, have investigated different modes of policy change, once again adding complexity to the study of change. One of the most famous examples is the typology developed by Wolfgang Streek and Kathleen Thelen (2005, pp. 12, 19) covering four modes of incremental institutional change: layering, conversion, drift and displacement. By focussing on the characteristics of change agents with institutional, political and contextual resources, this framework increased conceptual complexity, stimulating both debate and application of policy change research (for an application and slight modification see Hacker, 2005 and Mahoney & Thelen, 2010). In a similar vein, Friedbert W. Rüb (2014) expands his first typology of policy change (see above) and analyses the intentions of the individual policy actors (policy change as reaction or action) as well as the actor constellations (bottom-up or top down). By adding these two fac-



tors to his typology, Rüb emphasizes the actor dimension of policy change and points out a processual perspective: Policy change is seen to unfold in the dynamic interactions between policy actors in an institutional setting. Studies on policy learning as a distinct pathway to policy change (Dunlop & Radaelli, 2013; Heikkilä & Gerlak, 2013; Dunlop & Radaelli, 2018a; Plümer, 2021) and the recent dynamics of pandemic policy-making in the COVID-19 crisis (Capano, Howlett, Jarvis & Ramesh, 2022; Hogan, Howlett & Murphy, 2022; Ewert & Loer, 2022) show that focussing on the (interactive) processes can lead to a more nuanced picture of policy change.

A concept closely linked to policy change is the idea of transformational change. Although policy researchers already referred to the term ‘transformation’ at the beginning of the 21<sup>st</sup> century (e.g. Streeck & Thelen, 2005), the concept has not been used frequently in policy studies: “(...) the field of Public Policy is largely absent in empirical and theoretical arguments related to transformational change”, despite the recognition that policy change *may* spark transformational societal change (Berglund, Dunlop, Koebele & Weible, 2022, p. 306). Lately, however, we see a growing body of literature focusing on transformational change (see the articles of the special issue by Berglund, Dunlop, Koebele & Weible, 2022). Like the concept of policy change, transformational change is also defined in various ways. A common denominator, however, is to focus on broader societal change as a result of several policy changes over extended periods of time, support from social movements and cross-sectoral policy change (Berglund, Dunlop, Koebele & Weible, 2022, p. 315).

While we observe an increase of policy studies focusing on transformational change only recently, other research areas have a longer tradition investigating transformative change and can therefore help to expand our conceptual understanding. Evidence from the area of technology studies show that non-linear change is the distinguishing feature to separate transformation from ‘regular’ policy change. The literature review by Katharina Hölscher, Julia M. Wittmayer and Derk Loorbach (2018) highlights that the terms ‘transformation’ and ‘transition’ both focus on large-scale, radical, and non-linear changes with different nuances in their conceptual and disciplinary backgrounds. While ‘transition’ refers to subsystems and the question of ‘how’ change occurs, ‘transformation’ relates to societal change with the question of ‘what’ patterns of change emerge. From this point of view, apparent radical change is a result of time spanning processes of searching and restructuring. Further, Ulrich Dolata (2011) differentiates between four variants of gradual transformation by combining an action dimension (passive/reactive versus initial/proactive) with an output dimension (reform-oriented versus radical): (1) “incremental” and (2) “architectural” change favour reform, (3) substitutive change leads to radical outcomes including disruption, and (4) “coexistence” refers to long-lasting stability that might lead to the first three variants in time.

From this line of debate, we reconsider the study of policy change and transformation by putting the *processes of policy change* at the centre of the symposium. This means that we analyse the actions and interactions of policy actors within an institutional setting and also consider the substantial policy output. In this way, we (a) investigate different explanatory factors as drivers and hurdles for policy change and (b) identify different modes and qualities of policy change, illustrating the dynamics of linear and non-linear change (transformation). In this way, we contribute to a more nuanced picture of policy change.

### 3 Three perspectives on the drivers and hurdles for policy change

Next to a variety of definitions of policy change, scholars also apply different theoretical approaches to understand and explain policy change. Policy change is usually studied using policy process theories, such as the ACF and PET which explicitly use the word ‘policy change’, or the MSF and the relatively young Narrative Policy Framework (NPF) implicitly referring to policy change (for an overview see Weible & Sabatier, 2018 and Weible & Workman, 2022). Still others engage in concept formation regarding policy diffusion (Dolowitz & Marsh, 1996) or policy learning (Bennett & Howlett, 1992).

Besides having different scopes and assumptions (Cairney & Heikkilä, 2018, p. 306), each theory helps to capture the complex reality of how and why policies may change and others do not. To investigate the nature of observed policy change or stability, policy process theories provide different explanatory factors which – depending on the context of the analyses – work as drivers and hurdles of policy change, and may display causal mechanisms (van der Heijden, Kuhlmann, Linquist & Wellstead, 2021). Analytically, these factors can be divided into three overarching perspectives: institutional factors, actor centred factors and factors related to the politics of change.

- (1) From an institutional perspective, explanatory factors cover the broader political context of a concrete policy, including the structural specifics of policy-making in general, such as elections that may lead to changes in (the composition of) government (MSF, ACF), changes in socioeconomic conditions (ACF), an increased problem perception and pressure to react to a broader public mood (MSF, new institutionalisms), heightened attention for a policy problem (PET), changed policy venues (PET), and institutional friction in policy making (PET). Further, the perspective highlights decision-making processes in institutional settings and therefore connects to different institutionalist theories (rational choice, historical, sociological, and discursive institutionalism; see Schmidt, 2010).
- (2) The actor centred perspective helps to explain how policy actors build majorities for policy change or the defence of the status quo. Theoretical factors include advocacy coalitions and policy communities (ACF, PET), mobilization by interest group campaigns and social movements (MSF), changes in the public opinion or the national mood (MSF, ACF), actor resources (ACF), actor narratives (NPF), and policy images (PET). Actor centred pathways to policy change include policy-oriented learning (ACF), other forms of policy learning (see the development of a theory of policy learning, Dunlop & Radaelli, 2018b), and negotiated agreements (ACF). Studying policy change from an actor centred perspective explicitly focuses on the involved actors and their policy communities.
- (3) The perspective of politics of policy change relates to the question of how political actors make use of possible pathways in practice that may lead to policy change. Focusing on strategic considerations, actors act either proactively or reactively in crucial situations. Theoretical factors include focusing events and windows opportunity (MSF, PET), as well as the skilful and clever use of public opinion, expertise, scandals, and policy failures via framing and narratives (NPF, see also discursive institutionalism), and via policy images (PET). Lastly, coalitions may use their

resources (ACF) to influence policy decisions. The analytical translation from *potential* possibilities of change (the ‘what’ including the explaining factors) to concrete action for change and transformation (the ‘how’) underlines recent findings about the complex link between external shocks and change (ACF).

Crises and crisis-like events were widely recognized as drivers of change processes. However, Ian Bremmer (2022), for example, shows that the institutional response to possible solutions to world-changing crises is inadequate. Daniel Nohrstedt, Maurizio Mazzoleni, Charles F. Parker and Guiliano Di Baldassarre (2021) found no relationship between a large sample of disasters – a commonly identified antecedent of change – and policy change in a worldwide sample. Xavier Fernández-i-Marín, Steffen Hurka, Christoph Knill and Yves Steinebach (2022) show that economic crises influence crisis-remote policy subsystems by evoking incrementalist patterns of policy change with radical changes still only occurring after infrequent punctuations (PET). Bremmer (2022) trenchantly coined the term of “goldilocks crisis” which fosters decisive change by being not too large to overwhelm any political action but large enough to initiate structural and institutional change.

Focusing on the factors explaining policy change or the maintenance of the status quo has two important implications: First, they vary in effect and are subject to context-sensitive analyses. Second, the different analytical perspectives related to the explanatory factors are highly interrelated. Nonetheless, these three perspectives serve as basic ways of how to approach the study of policy change. The next section thus outlines how the articles of this symposium fit into the three perspectives and speak to different drivers and hurdles of policy change.

## 4 Articles of this symposium

This symposium covers seven contributions – six research articles and one essay (Karl-Rudolf Korte) – highlighting different facets of policy change and stability. Further, it contains two book reviews: The first review by Karin Ingold discusses *Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes* edited by Claire Dunlop, Claudio Radaelli and Philipp Trein (2018) which is so far one of the few books studying policy learning as a specific pathway to policy change. The second review by Nadin Fromm discusses Paul Cairney’s *The Politics of Policy Analysis* (2021), a compendium on how to do policy analysis including some thoughts on policy change.

The seven contributions of the special issue can be assigned to the three different analytical approaches towards policy change and stability outlined above. According to this logic, the articles by Christoph Knill, Yves Steinebach and Bastian Buitkamp, Anne Goldmann, as well as Simon Fink, Eva Ruffing, Hermann Anton Lüken genannt Kläßen and Luisa Maschlanka highlight an institutional perspective on policy change. Daniel Rasch as well as Detlef Sack and Sebastian Fuchs take an actor centred perspective while Nicolas Jäger, Julie P. King and Bernd Siebenhüner, as well as Karl-Rudolf Korte analyse policy change through a politics of change perspective. Further, the articles refer to different explanatory factors of policy change closely associated with the analytical approaches. In this way, they clarify the factors already mentioned in the existing literature by adding context-specific information (see section 3). *Table 1* groups

the articles according to their analytical approaches and points to the underlying explanatory factors of policy change in each case study.

*Table 1: Articles of this special issue on policy change and stability*

No.	Authors	Analytical foci and link to existing literature on policy change/stability	Explaining factors of policy change/stability
<i>Institutional perspective</i>			
1	Knill, Steinebach & Buitkamp	Policy change across different subsystems: Change between subsystems as new research agenda	Problem pressure, attention, actor constellations
2	Goldmann	Policy change and stability as the development of policy fields and the emergence of new subfields: Nascent subsystems and their evolution	Attention, policy images
3	Fink, Ruffing, Lüken genannt Klaßen & Maschlanka	Policy change and stability from a multi-level perspective: Europeanisation	Institutional friction, power balance, window of opportunity
<i>Actor centred perspective</i>			
4	Rasch	Policy change and stability through changed consultation networks: Actors and advisory systems shape policy outcome vice versa	Internal dynamics of policy networks, short-term advocacy coalitions, external and internal developments in the policy field
5	Sack & Fuchs	Policy change and stability influenced by state-interest group relations: Actors and advisory systems shape policy outcome vice versa	Internal dynamics of policy networks, policy communities, convergence of problem perception and actor preferences, political exchange
<i>Politics of change perspective</i>			
6	Jäger, King & Siebenhüner	Policy change and stability through a lock-in perspective: Formal and informal aspects of policy change	Framing and knowledge via policy image
7	Korte	Policy change as transformative change: Transformational governance, the politics of transformation	External shocks with windows of opportunity, new governing coalition, policy image

*Source:* Own illustration.

Taking an *institutional perspective* as first analytical approach, the article by Knill, Steinebach and Buitkamp analyses policy change across different subsystems. For this purpose, the authors use the concept of policy proximity which posits that different policy issues share common features that make them more or less likely to change together. In this way, the study contributes to overcoming the prevalent ‘subsystem bias’ in the existing literature on policy change. The authors conclude that policy issues substantially differ in their level of connectivity and identify the closest ‘neighbours’ for each subsystem.

Regarding the different drivers and hurdles of policy change, the article addresses two main factors: First, increased problem pressure and heightened attention for a policy problem with cross-sectional importance may lead to policy changes across subsystems. Second – also hinting at the actor centred perspective of policy change –, the characteristics of policy actors being part of advocacy coalitions or policy communities may affect subsystem proximity. Examples are party-political coalitions that often span

different subsystems and policy brokers engaging in advocacy across policy fields with similar professional norms.

Going beyond the traditional subsystem logic is also the starting point of Goldmann's article on the development of digital policy as a cross-sectoral policy field in Germany. Taking the example of Artificial Intelligence (AI), the author asks how the rapidly developing technology acts as a driver for the emergence of a new subfield within digital policy. Her results show a quick rise of the topic of AI on all political levels in the last years, a dominant policy image focussing on the economic promotion of AI technologies in German federal states, that AI politics is framed as an executive responsibility and that policy coordination mainly takes place regionally and locally.

In terms of explanatory factors, Goldmann illustrates heightened attention due to the new technology of AI. This, in turn, translates into a perceived need of policy makers to develop AI policy as a subfield of digital policy and adds an actor centred perspective. The emergence of a new policy field calls for coordination between governmental actors both at the federal and at the state levels. Further, policy actors use policy images as an instrument to frame the new policy as a part of regional economic policy potentially enhancing the states' resources.

The third article with an institutional approach looks at possible policy change through the lens of Europeanisation research. Taking the example of the third energy market package in Germany, Fink, Ruffing, Lüken genannt Klaben and Maschlanka focus on the implementation of European energy market directives in national law. The analysis reveals that only by looking at the implementation phase following the transposition of European law into national law, the 'true' amount of policy change becomes visible. In the case of the third energy market package, the institutional design of the implementation phase had a significant impact on the position of different actors involved. This, in turn, is reflected in the final policy output after the implementation phase.

The article points at institutional friction as a key explanatory factor. In the case study, the transposition of European law into national law acts as a hurdle to policy-making as it creates unequal power between actors with information asymmetries and the existence of central veto players. This also highlights a politics of change perspective because some policy actors actively use the implementation phase as a window of opportunity to make claims.

An *actor centred perspective* as second analytical approach is taken in the article by Rasch. The study asks if the transformation of German environmental policy can be observed in the corresponding consultation networks of the Federal Ministry for the Environment. Results are two-fold: First, the study finds that environmental consultation networks have been subject to substantial dynamics in a seven-year period between 2014 and 2020 regarding for instance their size, their diversity and the dominance of certain networks. Second, the changing consultation networks are connected to policy variations and changes in German environmental policy.

Regarding the drivers and hurdles of policy change, the article identifies several external and internal factors regarding the transformation of German environmental policy: On the external dimension, Rasch mentions European and international regulations and natural disasters; on the internal dimension, he refers to short-term advocacy coalitions, the development of new parties (the Green Party) and new governing coalitions. Further, the article elaborates on ministerial consultation networks as part of a

larger policy network seeking influence and either pushing for change or trying to keep the status quo. The article therefore contributes to the study of policy networks whose membership is fluid, becomes more diverse, and varies from policy to policy in this case.

Connecting the study of networks to the investigation of policy change and stability is also of major concern to the article by Sack and Fuchs. The contribution analyses the underlying mechanism of reproduction and change of state-interest group relations (SIGR). In this way, the authors do not only highlight the implications for the policy output in terms of policy stability and variation but also point to the output's consequences for future SIGR regarding their stability or adaptation. The study shows that the mechanism consists of three immanent restrictions (divergent problem perception, experiences of defeat and membership decline) and two exogenous contingencies (limits of governance capabilities and exogenous political mobilisation).

Related to the article by Rasch, this contribution also addresses policy communities as an explanatory factor of policy change and stability. It provides insights into the nature of policy communities with a special focus on state-interest relations. The analysis shows that the perception of a policy problem, the interaction of the policy actors as well as their unilateral action have an impact on the stability and reproduction of the relation. In turn, it affects the policy output and its tendency towards change or stability.

The third analytical approach covering the *politics of policy change* is chosen by Jager, King and Siebenhüner. The authors focus on climate change adaptation in the German states of Schleswig-Holstein and Thuringia to analyse the dynamics of policy stability and change. Using a lock-in theoretical perspective, they show how different combinations of factors – technologies and infrastructure, institutions, actors and agency, knowledge and cognitive frames – can act as constraints in the policy-making process. Empirical results illustrate that lock-ins are more distinct in mature policy fields (coastal erosion in Schleswig-Holstein) and less entangled in nascent fields (water scarcity in Thuringia). In turn, the authors argue that framing and knowledge are leverage points to break the self-reinforcing mechanisms of lock-ins.

In terms of explanatory factors, the article highlights framing and knowledge via policy images. While a homogenous knowledge base by a stable set of central actors puts policy alternatives out of active consideration, an absence of established coalitions allows for new knowledge and a broader frame for potential change.

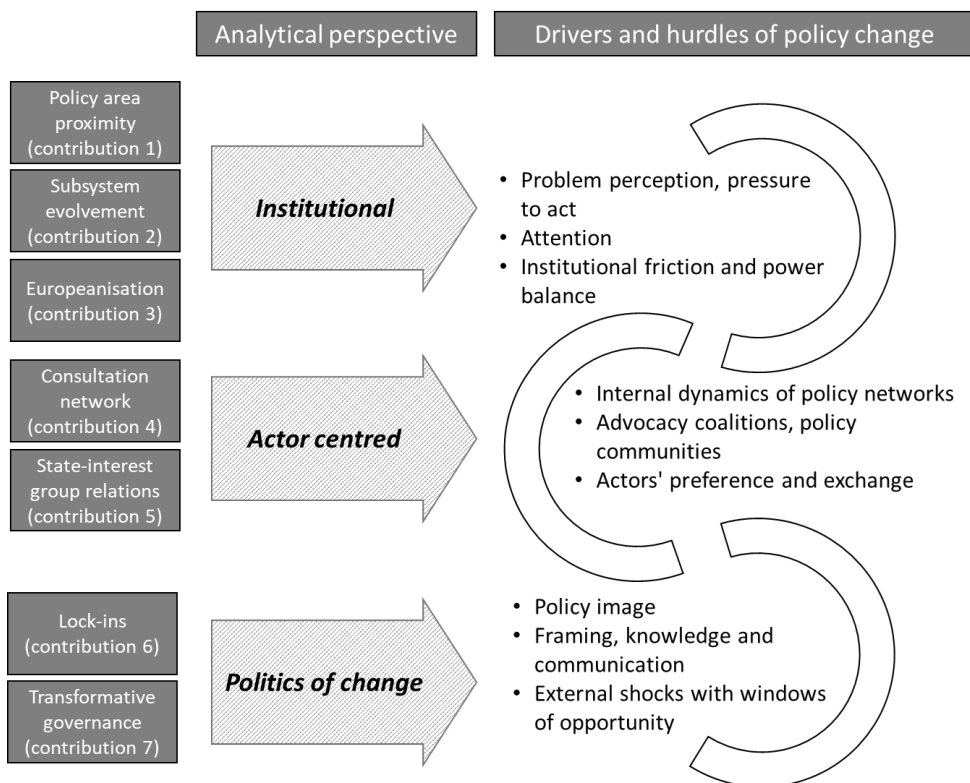
In his essay, which is also part of the politics of change perspective, Korte introduces the concept of transformative governance. Building on the ideational context of transformation, the author draws on seemingly permanent crises that face the German 'traffic light' coalition, a government coalition named after the traditional party colours of social democrats, liberals and greens, which is in office since December 2021. As a concept, transformative governance points to a specific form of political management in times of crises and imminent transformations. It employs four distinct but interconnected modes: adaptation, guidance, prioritisation, and exchange. These modes and a combination thereof are identified in different situations in German executive politics, reaching from incrementalism to disruptive transformation. The concept underlines the relevance of resilience for governmental crisis response and the time-tested power of the Chancellor's address in parliament to declare the turning point in German foreign and security policy ("*Zeitenwende*") after the Russian invasion of Ukraine. The essay suggests that successful transformation needs both unconditional public services secur-

ing livelihood and the courage of government to embrace change and to impose necessary short-term burdens on its citizens.

Lastly, this essay also gives some hints on the explanatory factors of policy change and transformation. It points to the skilful handling of external shocks, such as the Russian invasion of Ukraine and the COVID-19 pandemic in a communicative way. Accordingly, the newly elected German ‘traffic light’ coalition skilfully communicates a policy image that proactively engages with the external shock of a European war.

*Figure 1* again provides an overview of the contributions, their analytical perspectives (institutional, actor centred, politics of change) and their corresponding explanatory factors as drivers and hurdles of policy change. It complements *Table 1* in highlighting the overlap and the interdependence between both the analytical approaches and the explanatory factors. By virtue of this overlap, we find a set of connected factors that go well beyond the individual case studies and underline the usefulness of a processual perspective on the dynamics of policy change.

*Figure 1:* Three analytical perspectives, common set of explanatory factors of change



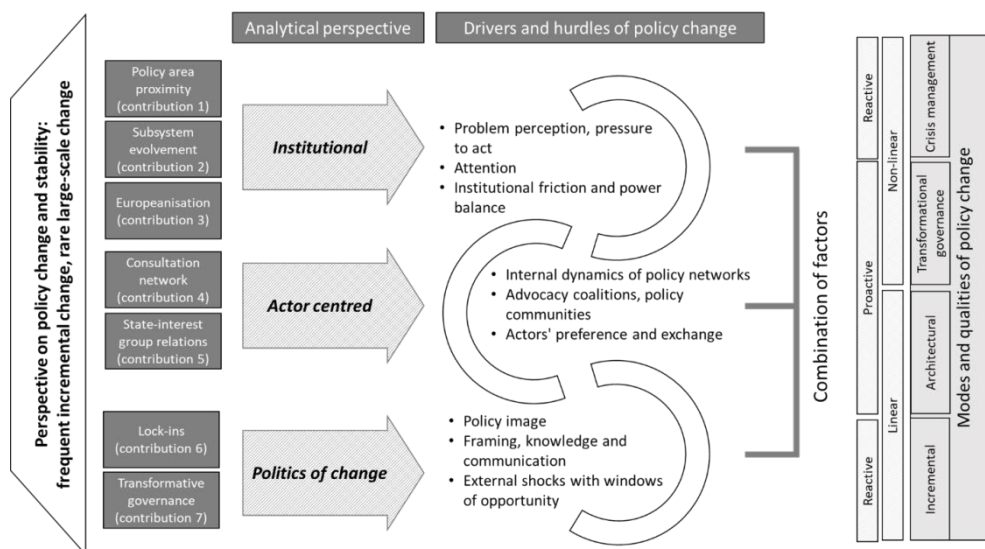
Source: Own illustration.

## 5 Towards modes and qualities of policy change

The articles of this symposium contribute to a *processual understanding of policy change* by focusing on the actions and interactions of policy actors within an institutional setting that lead to a certain policy output. Within this processual understanding, they take three different analytical approaches: an institutional perspective, an actor centred perspective as well as a politics of change perspective. Accordingly, they focus on the political and institutional context of change, on the role of political actors in pushing for or preventing policy change, or on political actors' strategic considerations to translate possibilities of change into visible change and transformation. Further, the articles highlight several explanatory factors and a combination thereof as drivers and hurdles of policy change. Based on this combination of explanatory factors in the contributions and in the referenced literature (see sections 2 and 3), we identify different modes and qualities of policy change. In this way, we illustrate the dynamics of linear and non-linear change (transformation).

Our typology differentiates reactive versus proactive policy-making in an action dimension and linear change versus non-linear change in an outcome dimension. The resulting modes of policy change are *incremental change*, *architectural change*<sup>3</sup>, *transformational governance*, and *crisis management*. Figure 2 summarises the findings of this symposium and illustrates the analytical perspectives, the different drivers and hurdles of policy change, as well as the modes and qualities of policy change.

Figure 2: Modes and qualities of policy change, derived from literature and contributions



Source: Own illustration.



Each of the four modes of policy change has distinct characteristics:

1. In *incremental change (reactive, linear)*, actors react to policy problems or specific situations. In its outcome, change is small and linear, following closely ongoing developments in a linear path. As incrementalism is the de-facto routine decision-making style, we find broad evidence in all contributions. As an example, we see spillovers of change from one policy subsystem to other proximate neighbours (Knill, Steinebach & Buitkamp), institutional frictions in the Europeanisation of implementing public policy (Fink, Ruffing, Lücken genannt Klaben & Maschlanka) and continuous changes in ministerial consultation networks (Rasch).
2. In *architectural change (proactive, linear)*, actors take a proactive role in policy-making e. g. by following a coherent strategic vision. Its outcome is linear change. Closely connected to incrementalism, this mode can be observed in several cases or situations in the articles of this symposium. For instance, Sack and Fuchs show that policy actors strategically pushed for policy change in the legislation on human rights due diligence in transnational supply chains. Further, we see initial approaches to potentially break existing lock-ins via strategic framing and knowledge in the case of water scarcity (Jäger, King & Siebenhüner) and in an emerging policy field following heightened attention that is actively used by political actors to frame a new policy subfield (Goldmann).
3. In *transformational governance (proactive, non-linear)*, key policy actors anticipate imminent turning points proactively to foster non-linear outcomes and large-scale change. Its characteristics include shifts in policy goals and values (Nohrstedt, 2022, see section 2), as well as communicative interaction as relevant accompanying measures. An example for transformational governance can be seen in the German Chancellor's address in parliament initiating the "*Zeitenwende*" where a key political actor used the parliamentary venue to take leadership in introducing decisive shifts (Korte).
4. In *crisis management (reactive, non-linear)*, policy-making is reactive in the face of external shocks and high levels of uncertainty. Its outcome nevertheless follows a non-linear path of radical change. We find examples for this mode in pandemic politics (Korte) and crisis corporatism during the COVID-19 pandemic (Sack & Fuchs).

The synthesising typology based on different drivers and hurdles of policy change allows to overcome existing "theoretical silos" (Weible, 2018, p. 367) within policy analysis. While acknowledging the explanatory power of each policy process theory and its explanatory factors, this systematic derivation focuses on the *combination* of different factors of stability and change that we find in the overlap of these theories. It therefore facilitates scholarly exchange *across* different theoretical perspectives and contributes to a better understanding of policy change and stability as central topics of public policy research.

## Acknowledgement

We would like to thank 17 colleagues for reviewing the articles of this symposium. For discussions and fruitful exchange on the topic, thanks to the participants of our authors' workshop with all initial article proposals and to the two authors of the book reviews

for their service to our profession. We express our gratitude to Sylvia Veit, Thirid Hustedt and Anna Hundehage at dms for their constructive ideas and feedback during the peer review and the publication processes.

## Notes

- 1 The CDU/CSU, SPD, Greens, FDP, Left Party, AfD and the minority party SSW actively use the term ‘transformation’. The FDP merely mentions digital transformation, while the AfD is the only party to position itself against transformation (Schiffers, von Schuckmann & Plümer, im Erscheinen).
- 2 For some examples of policy changes during the last legislative term in Germany (2017–2021), see Blum (2022).
- 3 See Dolata (2011) and section 2.

## References

- Bandau, Frank & Dümig, Kathrin (2015). Verwaltung des deutschen „Beschäftigungswunders“. In Reimut Zohlnhöfer & Thomas Saalfeld (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise* (S. 373–396). Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-05213-3\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-658-05213-3_16).
- Baumgartner, Frank R. & Jones, Bryan D. (2009). *Agendas and instability in American politics*. (2nd edition). Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R., Jones, Bryan D. & Mortensen, Peter B. (2018). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (pp. 55–101). London: Routledge.
- Béland, Daniel & Schlager, Edella (2019). Varieties of Policy Feedback Research: Looking Backward, Moving Forward. *Policy Studies Journal*, 47 (2), 184–205. <https://doi.org/10.1111/psj.12340>.
- Bennett, Colin J. & Howlett, Michael (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25, 275–294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>.
- Benz, Arthur & Czada, Roland (2019). Politische Steuerung von Transformation – das Beispiel der Energiepolitik. *dms – der moderne staat*, 12 (2), 243–250. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i2.05>.
- Berglund, Oscar, Dunlop, Claire A., Koebele, Elizabeth A. & Weible, Christopher M. (2022). Transformational change through Public Policy. *Policy & Politics*, 50 (3), 302–322. <https://doi.org/10.1332/030557322X16546739608413>.
- Beyer, Daniela, Boushey, Graeme & Breunig, Christian (2015). Die Punctuated-Equilibrium-Theorie. In Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 355–375). Wiesbaden: Springer VS.
- Blum, Sonja (2022). Re(a)gieren im permanenten Krisenzustand. In Karl-Rudolf Korte, Maximilian Schiffers, Arno von Schuckmann & Sandra Plümer (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2021: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-35758-0\\_26-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-35758-0_26-1).
- Bremmer, Ian (2022). *The Power of Crisis: How Three Threats – and Our Response – Will Change the World*. New York: Simon & Schuster.
- Cairney, Paul (2019). *Understanding Public Policy. Theories and Issues* (2nd edition). London: Bloomsbury.
- Cairney, Paul (2021). *The Politics of Policy Analysis*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Cairney, Paul & Heikkilä, Tanya (2018). Comparison of Theories of the Policy Process. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th edition) (pp. 301–327). London: Routledge.
- Capano, Giliberto (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1 (1), 7–31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>.

- Capano, Giliberto (2013). Policy dynamics and change. The never-ending puzzle. In Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh & Xun Wu (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 451-461). London: Routledge.
- Capano, Giliberto & Howlett, Michael (2009). Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), 1-5. <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>.
- Capano, Giliberto, Howlett, Michael, Jarvis, Darryl S. L. & Ramesh, M. (2022). Long-term policy impacts of the coronavirus: normalization, adaptation, and acceleration in the post-COVID state. *Policy and Society*, 41 (1), 1-12. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab018>.
- Cashore, Benjamin & Howlett, Michael (2007). Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science*, 51 (3), 532-551. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00266.x>.
- Dolata, Ulrich (2011). Soziotechnischer Wandel als graduelle Transformation. *Berliner Journal für Soziologie*, 21 (2), 265-294. <https://doi.org/10.1007/s11609-011-0153-0>.
- Dolowitz, David & Marsh, David (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44 (2), 343-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>.
- Dunlop, Claire A. (2017). Policy learning and policy failure: definitions, dimensions and intersections. *Policy & Politics*, 45 (1), 3-18. <https://doi.org/10.1332/030557316X1482487174275>.
- Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (2013). Systematising Policy Learning: From Monolith to Dimensions. *Political Studies*, 61 (3), 599-619. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00982.x>.
- Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (2018a). The lessons policy learning: types, triggers, hindrances and pathologies. *Policy & Politics*, 46 (2), 255-272. <https://doi.org/10.1332/030557318X15230059735521>.
- Dunlop, Claire A. & Radaelli, Claudio M. (2018b). Does Policy Learning Meet the Standards of an Analytical Framework of the Policy Process? *Policy Studies Journal*, 46 (1), 48-68. <https://doi.org/10.1111/psj.12250>.
- Dunlop, Claire A., Radaelli, Claudio M. & Trein, Philipp (2018) (Eds.). *Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ewert, Benjamin & Loer, Kathrin (2022). COVID-19 as a Catalyst for Policy Change: The Role of Trigger Points and Spillover Effects. *German Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644008.2022.2088733>.
- Fernández-i-Marín, Xavier, Hurka, Steffen, Knill, Christoph & Steinebach, Yves (2022). Systemic Dynamics of Policy Change: Overcoming Some Blind Spots of Punctuated Equilibrium Theory. *Policy Studies*, 50 (3), 527-552. <https://doi.org/10.1111/psj.12379>.
- Fink, Simon, Ruffing, Eva, Lüken genannt Klaben, Hermann & Maschlanka, Luisa. (2022). Konflikte und Handlungsspielraum von Akteuren in der Implementation europäischer Energiemarktrichtlinien – Das Beispiel Sicherheit der Stromnetze. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 1-20. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.10>.
- Goldmann, Anne (2022). Technologischer Wandel trifft Politikfeldwandel: KI-Politik als Ausdifferenzierung von Digitalpolitik. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 331-352. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.14>.
- Hacker, Jacob S. (2005). Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 276-296.
- Hassel, Anke & Wegrich Kai (2022). *How to Do Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198747000.001.0001>.
- Haunss, Sebastian (2015). Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 3-6. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19107>.

- Heikkilä, Tanya & Gerlak, Andrea K. (2013). Lessons for Public Policy Scholars. *Policy Studies Journal*, 41 (3), 484-512. <https://doi.org/10.1111/psj.12026>.
- Hogan, John, Howlett, Michael & Murphy, Mary (2022). Re-thinking the coronavirus pandemic as a policy punctuation: COVID-19 as a path-clearing policy accelerator. *Policy and Society*, 41 (1), 40-52. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab009>.
- Hölscher, Katharina, Wittmayer, Julia M. & Loorbach, Derk (2018). Transition versus transformation: What's the difference? *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 27, 1-3. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2017.10.007>.
- Jäger, Nicolas W., King, Julie P. & Siebenhüner, Bernd (2022). New challenges and established policy fields – Assessing stability and change in climate adaptation policy through a lock-in perspective. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 1-19. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.06>.
- Jones, Bryan D. & Baumgartner, Frank R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*, 40 (1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00431.x>.
- Knill, Christopher, Schulze, Kai & Tosun, Jale (2010). Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift* 51 (3), 409-432. <https://doi.org/10.1007/s11615-010-0022-z>.
- Knill, Christoph, Steinebach, Yves & Buitkamp, Bastian (2022). Analysing Policy Proximity through media reporting. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 1-18. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.02>.
- Knill, Christoph & Tosun, Jale (2015). *Einführung in die Policy-Analyse* (1. Auflage). Opladen, Toronto: Barbara Budrich.
- Korte, Karl-Rudolf (2022). Transformatives Regieren in Zeiten der Krisenpermanenz – ein Essay. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 413-429. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.11>.
- Lasswell, Harold D. (1956). The political science of science: an inquiry into the possible reconciliation of mastery and freedom. *American Political Science Review*, 50 (4), 961-979. <https://doi.org/10.2307/1951330>.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In James Mahoney & Kathleen Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>.
- Moyson, Stéphane, Scholten, Peter & Weible, Christopher M. (2017). Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36 (2), 161-177. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>.
- Nohrstedt, Daniel (2022). When do disasters spark transformative policy change and why? *Policy & Politics*, 50 (3), 425-441. <https://doi.org/10.1332/030557321X16508834302815>.
- Nohrstedt, Daniel, Mazzoleni, Maurizio, Parker, Charles F. & Baldassarre Giuliano Di (2021). Exposure to natural hazard events unassociated with policy change for improved disaster risk reduction. *Nature Communications*, 12 (193), 1-11. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-20435-2>.
- Plümer, Sandra (2021). Koordinierungsmechanismen des Policy-Lernens innerhalb von Regierungsformationen am Beispiel nordrhein-westfälischer Schulpolitik. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 473-494. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.03>.
- Plümer, Sandra & Schiffrers, Maximilian (im Erscheinen). Der unerwartete Durchbruch einer Blockade: Policy-Stabilität und -Wandel im Querschnittsbereich der Lobbyregulierung im Vorfeld der Bundestagswahl 2021. In Karl-Rudolf Korte, Maximilian Schiffrers, Arno von Schuckmann & Sandra Plümer (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2021: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35758-0>.
- Polk, Andreas (2021). Mehr Transparenz durch das Lobbyregister? *Wirtschaftsdienst*, 101 (2), 121-126. <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2853-1>.
- Rasch, Daniel (2022). Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundesumweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 1-21. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.05>.

- Rüb, Friedbert W. (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen um empirische Befunde* (S. 9-46). Baden-Baden: Nomos.
- Russel, Duncan & Kirsop-Taylor, Nick (2022). Introduction to the Handbook on the Governance of Sustainable Development. In Duncan Russel & Nick Kirsop-Taylor (Eds.), *Handbook on the Governance of Sustainable Development* (pp. 1-12). Cheltenham: Elgar.  
<https://doi.org/10.4337/9781789904321>.
- Sabatier, Paul A. & Jenkins-Smith, Hank C. (1993) (Eds.). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sack, Detlef & Fuchs, Sebastian (2022). Organisierte Interessen, Staat und Policy-Variationen – Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettentransparenz im Vergleich. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 1-20. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.07>.
- Schiffers, Maximilian, von Schuckmann, Arno & Plümer, Sandra (im Erscheinen). Über Coronakratie und Transformation im Vorfeld der Zeitenwende - Die Bundestagswahl 2021 in der politikwissenschaftlichen Analyse. In Karl-Rudolf Korte, Maximilian Schiffers, Arno von Schuckmann und Sandra Plümer (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2021: Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung*. Wiesbaden: Springer VS.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-35758-0>.
- Schmid, Nicolas, Sewerin, Sebastian & Schmidt, Tobias S. (2020). Explaining Advocacy Coalition Change with Policy Feedback. *Policy Studies Journal*, 48 (4), 1109-1134.  
<https://doi.org/10.1111/psj.12365>.
- Schmidt, Manfred G. (2015). Die Sozialpolitik der CDU/CSU-FDP-Koalition von 2009 bis 2013. In Reimut Zohlnhöfer & Thomas Saalfeld (Hrsg.), *Politik im Schatten der Krise* (S. 397-426). Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-05213-3\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-658-05213-3_17).
- Schmidt, Vivien A. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2 (1), 1-25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>.
- Stefes, Christoph H. (2014). Energiewende: Critical Junctures and Path Dependencies Since 1990. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Theoretischer Rahmen um empirische Befunde* (S. 48-71). Baden-Baden: Nomos.  
[https://doi.org/10.5771/9783845250083\\_48](https://doi.org/10.5771/9783845250083_48).
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2005). Institutional Change in Advanced Political Economies. In Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies* (pp. 3-39). Oxford: Oxford University Press.
- Toens Katrin (2009). The Bologna Process in German Educational Federalism: State Strategies, Policy Fragmentation and Interest Mediation. *German Politics*, 18 (2), 246-264.  
<https://doi.org/10.1080/09644000902870875>.
- Turner, George (2019). How the Bologna process has affected the German university system. *European Journal of Social Science Research*, 32 (4), 513-515.  
<https://doi.org/10.1080/13511610.2019.1611419>.
- van der Heijden, Jeroen, Kuhlmann, Johanna, Lindquist, Evert & Wellstead, Adam (2021). Have policy process scholars embraced causal mechanisms? A review of five popular frameworks. *Public Policy and Administration*, 36 (2), 163-186. <https://doi.org/10.1177/0952076718814894>.
- Voigt, Linda (2019). Let the good times roll. In Reimut Zohlnhöfer & Thomas Saalfeld (Hrsg.), *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement* (S. 415-443). Wiesbaden: Springer VS.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_17).
- Weible, Christopher M. (2018). Moving Forward and Climbing Upward: Advancing Policy Process Research. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th edition) (pp. 363-378). Boulder, CO: Westview Press.
- Weible, Christopher M. & Sabatier, Paul A. (2018) (Eds.). *Theories of the Policy Process* (4th edition). London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>.
- Weible, Christopher M., Sabatier, Paul A., Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Henry, Adam D. & deLeon, Peter (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Intro-

duction to the Special Issue. *Policy Studies Journal*, 39 (3), 349-360.

<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x>.

Weible, Christopher M. & Schlager, Edella (2016). The Multiple Streams Approach at the Theoretical and Empirical Crossroads: An Introduction to a Special Issue. *Policy Studies Journal*, 44 (1), 5-12. <https://doi.org/10.1111/psj.12143>.

Weible, Christopher M. & Workman, Samuel (2022) (Eds.). *Methods of the Policy Process*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003269083>.

*Contact the authors:*

Sandra Plümer, Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg,  
email: [sandra.pluemer@uni-due.de](mailto:sandra.pluemer@uni-due.de).

Dr. Maximilian Schiffers, Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg,  
email: [maximilian.schiffers@uni-due.de](mailto:maximilian.schiffers@uni-due.de).

*Christoph Knill, Yves Steinebach, Bastian Buittkamp*

## Analysing Policy Proximity through media reporting

### Abstract

Policy changes in one subsystem can easily spill over to other subsystems. An approach that addresses these interconnections is the concept of 'policy proximity'. This concept posits that different policy issues share common features that make them more or less likely to change together. However, we unfortunately have no systematic knowledge of the proximity between policy areas. In this article, we address this shortcoming by proposing a novel measurement concept of policy proximity that captures the proximity between different policy issues based on their joint appearance in media reporting. To do so, we conduct a relational content analysis of all media reports aired by the German news broadcast 'Tagesschau' between 2013 and 2021. We show that policy issues substantially differ in their connectivity with other subjects and identify for each subsystem the closest 'neighbors'. We conclude by discussing our results in light of existing policy change theories.

**Keywords:** policy proximity; policy change; relational content analysis

### Zusammenfassung

*Eine Analyse von 'Policy Proximity' durch Medienberichterstattung*

Veränderungen in einem Policy-Subsystem können sich leicht auf andere Subsysteme auswirken. Ein Ansatz, der sich mit diesen Zusammenhängen befasst, ist das Konzept der 'Policy Proximity'. Dieses Konzept geht davon aus, dass verschiedene politische Themen gemeinsame Merkmale aufweisen, die es wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen, dass diese sich gemeinsam verändern. Leider haben wir bisher keine systematischen Kenntnisse über die exakte Nähe zwischen verschiedenen Politikbereichen. Dieser Artikel adressiert diese Forschungslücke, indem wir ein neuartiges Messkonzept der politischen Nähe vorschlagen, welches die Nähe zwischen verschiedenen politischen Themen auf der Grundlage ihres gemeinsamen Auftretens in der Medienberichterstattung erfasst. Dazu führen wir eine relationale Inhaltsanalyse aller Medienberichte durch, die von der deutschen Tagesschau zwischen 2013 und 2021 ausgestrahlt wurden. Wir zeigen, dass sich politische Themen in ihrer Verknüpfung mit anderen Themen deutlich unterscheiden und identifizieren für jedes Teilsystem die engsten „Nachbarn“. Abschließend diskutieren wir unsere Ergebnisse mithilfe bestehender Theorien zum Politikwandel.

**Schlagworte:** Policy Proximity; Politikwandel; relationale Inhaltsanalyse

## 1 Introduction

In response to the pandemic, governments have developed bundles of new policy measures and reforms (Goyal & Howlett, 2021). What started as a public health issue, has quickly cascaded into policy reforms in all kinds of areas. The public health measures

required a shutdown of the economy and public life. The shutdown, in turn, required compensatory measures for both businesses and employees as well as massive investments into the digital infrastructure to facilitate home-schooling and distance learning.

This simple observation indicates that patterns of policy change and stability do not occur *independently* across different policy subsystems: Policy development in one policy subsystem might directly or indirectly affect the patterns of policy change in other domains. Yet, existing theories of policy change are strikingly silent when it comes to the analysis of this phenomenon. This is due to the ‘subsystem bias’ that characterizes the existing policy change scholarship. Policy changes are studied with a strong focus on *individual* policy subsystems. These fields are the central analytical point of reference. Everything that happens in fields other than the one under investigation is deliberately neglected.

One of the few public policy concepts that takes account of the interdependencies across different policy subsystems is the concept of *policy proximity* developed by Nohrstedt and Weible (2010). Policy proximity captures the similarity of policies with regard to their “statutes, laws, and policies, including the instruments, ideas, and symbols therein” (p. 20). As a result of this policy proximity, some policy subsystems are more likely than others to change together in response to common crisis events and other political developments. The concept of policy proximity has become widely used in empirical (mostly qualitative) studies. Unfortunately, however, the proximity of different policy issues is typically determined in an *ex-post* assessment. In other words: policy subsystems are said to be proximate because they had changed together – not because scholars had a pre-existing knowledge about policy subsystems’ interconnections and commonalities (but see May, Jochim & Sapotichne, 2013).

In this article, we address this shortcoming and propose a novel measurement concept of policy proximity that captures the ‘distance’ between different policy subsystems based on their joint appearance in media reporting. To do so, we conduct a relational content analysis of 27.000 media reports aired by the German news broadcast ‘Tagesschau’ between 2013 and 2021. We show that policy issues differ in their connectivity to other issue areas. Moreover, we identify the ‘closest neighbours’ to each policy subsystem and briefly discuss our findings in light of the dominant theories on policy change.

Our contribution is a first step towards improving our scientific capacities in predicting and explaining policy change events within and across different policy subsystems. The remainder of this article is structured as follows. In the next section, we briefly discuss the existing literature on policy change and the ‘subsystem bias’ characterizing the existing literature (section 2). Thereafter, we introduce our novel measurement approach of policy proximity and specify the context of analysis (media outlets) as well as the policy issues under scrutiny (section 3). In section 4 we present the empirical patterns of policy proximity. Moreover, we check how our findings are influenced by the occurrence of major crisis events such as the 2015 and 2016 refugee crises and the 2020 and 2021 COVID-19 pandemic. Section 5 discusses how we can theoretically account for different degrees of policy proximity across subsystems, building on central theoretical frameworks of policy change. The last section concludes with a broader discussion of how our measures of policy proximity can help to improve the study of policy change.



## 2 Existing accounts of policy change and the ‘Subsystem Bias’

The literature knows several theoretical frameworks for the analysis of policy change (for an overview see Weible & Sabatier, 2017). According to the seminal piece by Capano (2009) on “Understanding Policy Change As An Epistemological and Theoretical Problem”, the most important ones are the Advocacy Coalition Framework (ACF) (Sabatier & Weible, 2007), the Multiple Streams Approach (MSA) (Kingdon, 2003), and the Punctuated Equilibrium Theory (PET) (Baumgartner & Jones, 1993; Baumgartner et al., 2009).<sup>1</sup> The frameworks consider different factors as particularly relevant for the explanation of policy change (for an overview see Capano, 2009).

Despite these differences, all three theoretical frameworks consider so-called ‘policy subsystems’ as the central unit of analysis (Fernández-i-Marín, Hurka, Knill & Steinebach, 2020; Knill & Steinebach, 2022). Policy subsystems are defined by a substantive issue area (domain), a geographical scope, and a relatively stable set of actors that interact within well-defined institutional boundaries (Cairney & Weible, 2015). The rationale behind this strong subsystem focus is that the typical mode of policy-making is considered to be driven by dynamics that are *endogenous* to the subsystem under scrutiny. The policy agenda is usually controlled by stable networks of politicians, bureaucrats, and interest group representatives operating in a given domain (Burstein, 1991). As a result, policies display high stability over time and undergo only incremental change. It is only rarely the case that this isolated everyday life of policy subsystems is distorted.

Yet, regardless of the prevalence of stability or punctuations, the crucial point of reference in all policy studies is the subsystem level (Jochim & May, 2010). Anything that happens in other subsystems is considered analytically irrelevant as long as there are no straightforward spill-over effects between policy subsystems (May, Jochim & Sapotichne, 2011). In short, the hardly challenged assumption in the studies of policy change is that policy subsystems ‘live next to each other’ and hardly meet and influence each other in practice. The possibility that policy developments across subsystems are connected has largely been neglected in public policy research (but see Fernández-i-Marín et al., 2019; May, Jochim, & Pump, 2013). Considering this state of the literature, McGee and Jones (2019) emphasize that the focus on policy subsystems is “sorely in need of updating in light of current developments in the policymaking process (...). Issues have become more complex as governments address more problems and these problems interact with one another” (p. 139).

A promising starting point for such a perspective is the concept of policy proximity (Nohrstedt & Weible, 2010). The authors posit three aspects. They assume that (1) “[s]ubsystem boundaries are artificial constructs” (Nohrstedt & Weible, 2010, p. 8); that (2) “policy subsystems are interdependent” (ibid, p. 8); and (3) that they jointly change in response to common stimuli such as crisis events (ibid, p. 9). The extent to which policy subsystems are connected, in turn, depends on the degree of policy proximity, i.e. “the degree that policy subsystems share policy design components—such as a subsystem’s statutes, laws, and policies, including the instruments, ideas, and symbols therein” (ibid, p. 20). Put simply, environmental policies, for instance, will always be more likely to involve and trigger reforms in energy policy than in the subsystem of migration or defence.

The concept of policy proximity has become widely used in empirical (mostly qualitative) studies (see e.g. Chui, Feng & Jordan, 2014; Sichling, 2020; Hurka, 2017). Yet, the (level of) proximity is not assessed based on subsystem features. Rather, sub-

systems are assessed as proximate because they had changed together. Given these problems of endogeneity, the explanatory and predictive potentials of the concept are limited in practice. To improve the applicability of the concept of policy proximity, we need (1) a broader and more general understanding of the interconnections between different policy subsystems and (2) one that goes beyond the assessment of individual policy change events. In the following, we propose a novel measurement concept of policy proximity that captures the ‘distance’ between different policy subsystems based on their joint appearance in media reporting.

### 3 Measuring Policy Proximity

There are multiple ways to assess (thematic) proximity and relations (Armbrorst, 2017). In this article, we determine proximity by analysing the frequency and patterns of thematic joint appearances. This approach assumes that issues that are frequently and regularly mentioned in the same thematic and temporal context share common features. Our underlying measuring approach is thus a “relational content analysis” (Bos & Tarnai, 1999; Armbrorst, 2017). A relational content analysis involves (1) the definition of ‘objects’ and (2) an assessment of their connections. A relational content analysis is *not* a mixed methodology (in the strict sense of the term) as it does not necessarily require the collection of both quantitative and qualitative data (Creswell & Plano Clark, 2011). Yet, the ‘mixed’ part comes in as it requires the detection and interpretation of qualitative information and its transformation into values, i.e. the numeric indication of the co-occurrence of different ‘objects’.

For the qualitative assessment, it is necessary to make two analytical decisions: First, we must specify the exact context in which to assess the (co-)occurrence of different policy issues. Second, we need to decide which policy subsystems the analysis focuses on and how these issues can be systematically distinguished from one another.

#### 3.1 Data Source

In the abstract, there are multiple possibilities in which the thematic (co-)occurrence of different policy issues can be studied, ranging from speeches in parliament to reports in media outlets. A potential challenge posed by the first option is that speakers (Members of Parliament) from varying party backgrounds might differ in the way they discuss and thus connect different policy issues. This is not a problem per se but can create difficulties (biases) for the analysis if the speaking time on the floor is *not* equally distributed across the different parties in parliament (Proksch & Slapin, 2012; Döring, 1995). In the context of this analysis, we thus decided to focus on reports in media outlets. Here, we concentrate on TV news. A key benefit of reports in TV news – compared to newspaper articles – is that they are usually quite concise and of comparable length.

This study analyses news items from the main German public-service news bulletin, the ARD’s Tagesschau. The main edition of the Tagesschau is shown at 08:00 p.m., lasts fifteen minutes, and typically involves about ten individual reports. From the beginning, the Tagesschau was considered the German news program that pays particular attention to political topics. In comparison to other German TV news, the

Tagesschau (still) has the highest percentage of political topics among its reports (Krüger & Zapf-Schramm, 2017, S. 65). This makes the Tagesschau the most appropriate news outlet for our analysis.

Our initial idea was to access the individual reports via the online media library of the Tagesschau. Yet, this approach has proven difficult given that (1) the online media library is slightly incomplete and (2) *watching* all news reports turned out to be a very time-consuming activity. In consequence, we contacted the scientific department of the ARD and asked for their support. The department gratefully shared different datasets containing information on each show and report for the years 2013 to 2021. These datasets contain information on, amongst others, the date and length as well as a short description of the content of each report. This way, we have been able to access and assess a total of about 27.000 news reports.

We deem our investigation period appropriate for two reasons. First, we cover a total of nine years. This allows us to get a comprehensive picture that goes beyond some short-time co-occurrences. Second, we cover the most recent time period. As discussed in more detail below, the interpretation of policy issues might change over time and in response to varying contextual conditions. Focusing on the years 2013 to 2021 thus gives us an impression of the ‘current’ connections between issues and issue areas.

We are aware that Tagesschau reports are not a completely objective source and measure of policy proximity given that the ARD editors obviously might have their own (political) incentives to present policy issues in a certain way. However, we think that the relatively short length of the individual reports limits the editors’ ability to frame issues in their own sense. In other words, while the interconnection observed (see below) might indeed reflect the editors’ own interpretations of policy issues, these interpretations must focus on the most straightforward and obvious connections to other policy issues.

### 3.2 Identifying Relevant Policy Subsystems

Overall, we focus on a list of 20 policy issues. We rely on the main issue categories used in the Comparative Agenda Project (CAP) codebook developed by Bevan (2019). This ensures the compatibility of our approach with other scholarly contributions and thus the later applicability. *Table 1* provides a list of all policy issues under scrutiny as well as a short description and an example.

*Table 1:* List of all policy issues under scrutiny including a short description and an example.

Policy Subsystem	Description (Subfields)	Example
<i>Agriculture</i>	Reports on agricultural trade, subsidies to Farmers, food inspection & safety, marketing & promotion, animal and crop disease, fisheries & fishing, R&D on agriculture	Nitrate pollution in groundwater and slurry regulations of the Minister of Agriculture (03.01.2017)
<i>Civil Rights</i>	Reports on minority/gender/age/handicap discrimination, age discrimination, voting rights, freedom of speech, right to privacy, anti-government	Tightening state COVID-19 measures in the area of contact restrictions due to rising caseloads (16.10.2020)

Policy Subsystem	Description (Subfields)	Example
<i>Culture</i>	Reports on culture-related aspect (e.g. reports on museums, exhibitions, etc), religious celebrations (e.g. Hajj), and commemoration ceremonies	First newly built mosque in Thuringia (13.11.2018)
<i>Defence</i>	Reports on alliances, intelligence, nuclear arms, military aid, personnel issues, procurement, installations & land, reserve forces, civilian personnel, contractors, foreign operations, claims against, military	Taliban invasion of Kabul and evacuation of personnel by Western states (15.08.2021)
<i>Domestic commerce</i>	Reports on banking, securities & commodities, consumer finance, insurance regulation, bankruptcy, corporate management, small businesses, copyrights and patents, disaster relief, tourism, consumer safety, sports regulation	Lufthansa Executive Board approves conditions for government financial aid (30.05.2020)
<i>Education</i>	Reports on higher education, student loans and education finance, elementary and primary schools, school reform, safety in schools, efforts to generally improve educational standards and outcomes, education of underprivileged students, vocational education for children and adults and their impact, special education and education for the physically or mentally handicapped, education excellence, including efforts to increase the quality of specific areas, such as math, science or foreign language skills.	Promotion and expansion of state education projects for illiterate people (28.11.2016)
<i>Energy</i>	Reports on nuclear, electricity, natural gas & oil, coal, alternative & renewable, energy conservation, R&D on energy	Approval of the reform of the Renewable Energies Act by the Bundesrat and Bundestag (08.07.2016)
<i>Environment</i>	Reports on drinking water, waste disposal, hazardous waste, air pollution, recycling, indoor hazards, species & forest, conservation, climate change	Community of nations adopts climate agreement at Paris climate summit (12.12.2015)
<i>Health</i>	Reports on health care reform, insurance, drug industry, medical facilities, insurance providers, medical liability, manpower, disease prevention, infants and children, mental, long-term care, drug coverage and cost, tobacco abuse, drug and alcohol abuse, R&D	COVID-19 infection incidence in Germany and government hygiene measures (18.08.2020)
<i>Housing</i>	Reports on community development, urban development, rural housing, rural development, low-income assistance, elderly homeless	Decrease in social housing with fixed prices in Germany and expansion of subsidies for them (04.08.2018)
<i>International Affairs</i>	Reports on foreign aid, resources exploitation, developing countries, international finance specific country, human rights treaties, conventions and violations, human rights, organizations terrorism, and diplomats	European Union heads of government discuss future relationship with the United Kingdom after Brexit (15.10.2020)
<i>Labour</i>	Reports on worker safety, employment training, employee benefits, pensions, and retirement accounts, including government-provided unemployment insurance, labour unions, fair labour Standards, youth employment, child labour and job training for youths, migrant and seasonal workers	Labour market figures, unemployment rate and measures to boost employment (07.01.2014)
<i>Law &amp; Crime</i>	Reports on agencies, white collar crime, illegal drugs, court administration, prisons, juvenile crime, child abuse, family issues, civil code, crime control, police	Differences in the federal government with regard to an application for a ban on the NPD (26.02.2013)

Policy Subsystem	Description (Subfields)	Example
<i>Macroeconomics</i>	Reports on interest rates, unemployment rate, monetary policy, national budget, tax code, industrial policy, price control	The Federal Constitutional Court rules that the European Central Bank did not disregard European law when creating the European Banking Union (30.07.2019)
<i>Migration</i>	Reports on migration, refugees, and citizenship	Discussion on internal security and migration as well as deportation of convicted refugees (27.07.2016)
<i>Public</i>	Reports on national parks, forest management, water resources, territorial and dependency issues and devolution	Search for suitable areas for nuclear waste disposal sites (28.09.2020)
<i>Social</i>	Reports on low-income assistance, elderly assistance, disabled assistance, volunteer associations and childcare	Ministers' assessment of the family support program "Elterngeld Plus" (10.01.2018)
<i>Technology</i>	Reports on space, commercial use of space, science transfer, telecommunication, broadcast, weather forecasting, computers	Government strategy for artificial intelligence at the digital summit (04.12.2018)
<i>Trade</i>	Reports on trade agreements, exports, private investments, competitiveness, tariff & imports, exchange rates	Merkel's trip to Beijing to enforce German interests in Sino-German trade relations (06.2016)
<i>Transportation</i>	Reports on mass transport, highways, air travel, railroad travel, maritime, infrastructure, R&D on new means of transportation	The Bundestag approves a toll law revised in response to pressure from the EU (24.03.2017)

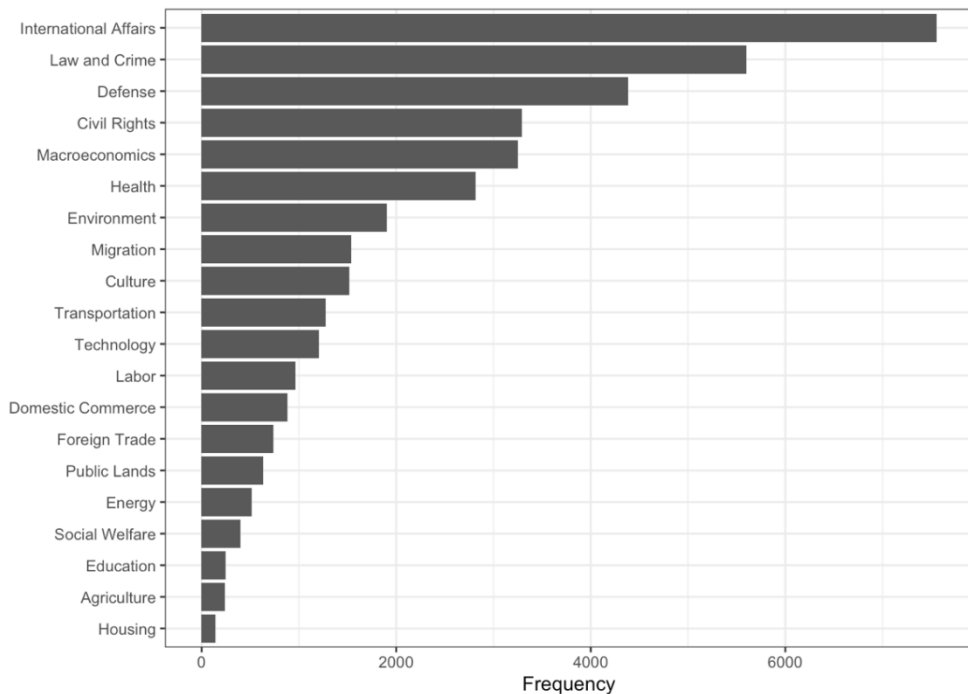
Source: Own descriptions and examples based on Bevan (2019).

Our final coding approach was thus to go through all 27.000 news reports and to manually assign them to one or more of the thematic issues identified. We have split the high workload among the authors to make it manageable. This process comes with two challenges. The first one is that different coders may assign the same report to different policy issues. To address this issue, we randomly selected 50 news reports and coded them independently by different coders. We then checked for intercoder reliability. Overall, 87% of the issues were assigned consistently, indicating a high to a very high level of agreement. Please note that a single report might address multiple issues. In consequence, inconsistencies might also occur if, for instance, coders only assigned two out of three policy issues correctly. The second challenge is that the short summaries provided by the Tagesschau might give a wrong impression about the full content of the news report. In consequence, we randomly selected five news reports, accessed them through the Tagesschau media library, fully transcribed these reports, and coded them based on our transcription. In the last step, we compared this coding with our initial one based on the short summaries. Based on the full transcription, we identified 13 different issue areas. 11 of these 13 issue areas (85%) have already been captured by our initial coding based on the summaries. In essence, this implies that the short summaries give a fairly good impression of the full content of the news reports.

Overall, the policy issue most present in news reports is the issue of "International Affairs". The policy issue with the lowest frequency in news reports is "Housing" (see Figure 1 for an overview). 6875 (25.2%) of the reports assessed concerned a single policy subsystem, 6733 (24.6%) two policy subsystems, 3464 (12.7%) three policy subsystems, and 4051 (7%) four or more subsystems. In the case of 8411 reports (30%), no policy subsystem could be identified (mostly sports news or daily events without direct political relevance). A good example of multiple coding is the report on

“Lockdown of the Economy due to COVID-19” shown on 10<sup>th</sup> January 2021. It is coded as “Macroeconomics”, “Civil Rights”, “Health”, and “Domestic Commerce”. The report discusses restrictions on the personal freedoms of all citizens due to the outbreak of COVID-19 as well as support measures for the economy. Due to the restrictions of personal freedoms, which are introduced with the explicit justification to contain the COVID-19 pandemic, the report falls into the categories of “Health” and “Civil Rights”. The issues of “Macroeconomics” and “Domestic Commerce” are included as the article also reports on additional government borrowing (“Macroeconomic”) as well as on compensatory measures for national enterprises (“Domestic Commerce”).

*Figure 1:* Total number of occurrences of different policy issues in media reports



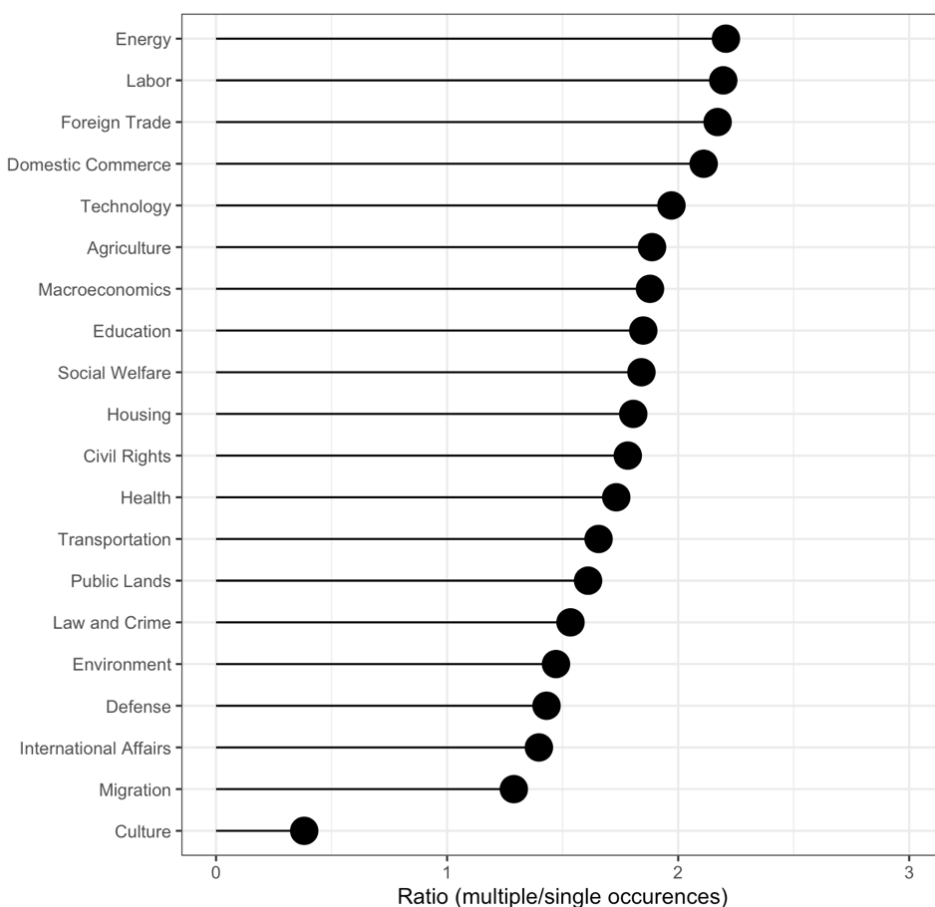
*Source:* Own data.

## 4 Empirical Patterns of Policy Proximity

In the previous section, we briefly described how often certain policy issues are mentioned in media reports and whether they generally tend to be discussed alone or in combination with others. The next analytical step is to combine this information and check whether policy issues vary in their connectivity to other subsystems. To assess this relationship, we count all combinations in which a policy subsystem has been mentioned together with another issue area and divide it by the number of single occurrences, i.e. reports in which only a single policy subsystem was discussed. This latter step is necessary to avoid issues that exhibit a higher level of connectivity simply be-

cause they are generally mentioned more frequently in news reports (for the differences in the frequency of occurrences see *Figure 1*). *Figure 2* shows the respective results. Here, a value greater than 1 indicates that issues of a given policy subsystem occur more often in combination with others than alone. For values smaller than 1 the opposite is true.

*Figure 2:* Total connectivity per policy subsystem



Source: Own data.

Using a visual inspection, we can roughly identify four groups of policy subsystems based on their total connectivity score, i.e. the ratio between multiple and single occurrences. The first group with the greatest connectivity are “Energy” (2.21), “Labour” (2.19), “Foreign Trade” (2.17), and “Domestic Commerce” (2.11). This group is followed by a second, larger group that comprises “Technology” (1.97), “Agriculture” (1.88), “Macroeconomics” (1.88), “Education” (1.85), “Social Welfare” (1.84), “Housing” (1.81), “Civil Rights” (1.78) and “Health” (1.73). At the lower end, we find a third group that includes “Transportation” (1.65), “Public Lands” (1.61), “Law and Crime” (1.53), “Environment” (1.47), “Defense” (1.43), “International Affairs” (1.40), and

“Migration” (1.28). Remarkably, however, it is only “Culture” (0.38) that is mentioned substantially more often alone than in combination with issues from other policy subsystems. For all other issue areas, the ratio between pairwise and single occurrences is constantly greater than 1.

While *Figure 2* provides us with information on the *general* connectivity of different policy subsystems, it tells us little about which exact (pairs of) policy subsystems can be considered proximate to one another. *Table 2* thus lists the ‘Best’, ‘2<sup>nd</sup> Best’ and ‘3<sup>rd</sup> Best Buddies’ of each policy subsystem, i.e., the policy subsystems with the first, second, and the third greatest number of joint appearances in news reports. A brief look at *Table 2* reveals that ‘International Affairs’ and ‘Law and Crime’ have the most joint appearances with issues of other policy subsystems. Remarkably, however, these two fields only rank in midfield when it comes to their total connectivity (see again *Figure 2*). These diverging observations essentially indicate that these policy subsystems typically emerge only in combination with one (or some) rather than multiple policy subsystems.

While the proximity of some subsystems is intuitive, it is less clear why others occur as “best buddies”. While no *general* answer can be given on why some areas are connected, a more detailed view of less straightforward cases might allow controlling for the general plausibility of our approach. A connection that does not seem very plausible at first sight, for instance, is the connection between “*Social Welfare*” and “*International Affairs*”. This is especially the case as welfare state programs are typically not considered a matter of international concern (in contrast to, for instance, “Energy”, “Foreign Trade”, “Macroeconomics”, and “Migration”). When looking at the respective connections, however, it becomes clear that the majority of connections between “*Social Welfare*” and “*International Affairs*” have occurred in the context of EU cooperation programs on youth unemployment<sup>2</sup> as well as in the context of the international negotiations involving the European Commission (EC), the European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF) on the austerity measures in Spain, Portugal and especially Greece.<sup>3</sup> Overall, this finding highlights that special circumstances can easily link otherwise rather disparate policy areas.

A potential critique of our measurement approach could be that our results are driven by single crisis events and that, in consequence, the observed interconnections presented in *Table 2* only hold true for parts of the observation period. The dominance of the COVID-19 pandemic in the years 2020 and 2021, for instance, might bias the interconnections between “Health” and other policy issues. In other words, the occurrence of the COVID-19 pandemic might give the impression that “Health” is *generally* connected to “Law and Crime”, “International Affairs” and “Civil Rights”, while, in reality, these findings are primarily driven by the peculiarities of the COVID-19 pandemic as an international health crisis that had strong repercussion on individual civil liberties. The same can be said about the issue of “Migration” for the refugee crisis in the years 2015 and 2016. We thus decided to replicate our analysis by dropping all occurrences of issues of “Migration” in the years 2015 and 2016 and issues of “Health” in the years between 2020 and 2021. In total, we excluded about 2200 observations (about 8% of our total observations).



Table 2: Policy proximity per policy issue

Subsystem	Best Buddy	2nd Best Buddy	3rd Best Buddy
<i>Agriculture</i>	Health (107)	International Affairs (82)	Environment (52)
<i>Civil Rights</i>	Law and Crime (1715)	International Affairs (936)	Defense (572)
<i>Culture</i>	International Affairs (97)	Law and Crime (96)	Civil Rights (90)
<i>Defense</i>	International Affairs (2689)	Law and Crime (1564)	Civil Rights (572)
<i>Domestic Commerce</i>	Macroeconomics (496)	Law and Crime (228)	Health (216)
<i>Education</i>	Health (87)	Civil Rights (80)	Macroeconomics (68)
<i>Energy</i>	Environment (295)	International Affairs (172)	Macroeconomics (158)
<i>Environment</i>	Macroeconomics (458)	Public Lands (434)	Health (400)
<i>Foreign Trade</i>	International Affairs (650)	Macroeconomics (362)	Defense (155)
<i>Health</i>	Law and Crime (855)	International Affairs (683)	Civil Rights (552)
<i>Housing</i>	Macroeconomics (68)	Law and Crime (52)	Civil rights (19)
<i>International Affairs</i>	Defense (2689)	Law and Crime (1649)	Macroeconomics (1093)
<i>Labor</i>	Macroeconomics (670)	Civil Rights (378)	Domestic Commerce (201)
<i>Law and Crime</i>	Civil Rights (1715)	International Affairs (1649)	Defense (1564)
<i>Macroeconomics</i>	International Affairs (1093)	Labor (670)	Health (535)
<i>Migration</i>	International Affairs (895)	Law and Crime (405)	Civil Rights (181)
<i>Public Lands</i>	Environment (434)	International Affairs (118)	Macroeconomics (105)
<i>Social Welfare</i>	Macroeconomics (277)	Labor (135)	International Affairs (110)
<i>Technology</i>	International Affairs (534)	Law and Crime (451)	Defense (390)
<i>Transport</i>	Macroeconomics (394)	Law and Crime (310)	Health (231)

Source: Own illustration.

Remarkably, this process has *no* influence on the policy subsystems considered most closely connected to migration matters. Yet, it alters our findings about health issues. When dropping the years 2020 and 2021, “Education” is no longer linked to “Health” but to “Labour”. Likewise, “Health” is less discussed in the context of “Civil Rights” and “International Affairs” but as a matter of “Environment” and “Macroeconomics”. Moreover, “Domestic Commerce” is no longer linked to “Health” but to “Law and Crime”. These changes essentially reveal two aspects: On the one hand, they demonstrate the plausibility of our approach as the COVID-19 pandemic has significantly affected the education sector due to the closing of schools and – during the lockdowns – the citizens’ civil liberties and national enterprises. On the other hand, the changes also demonstrate that the connections between policy subsystems can be influenced by distinct crisis events and thus might change and vary over time. Any assessment of policy proximity must thus take account of or control for the temporal embeddedness and context (see discussion section).

A potential criticism of the approach could be that entirely dropping “Migration” and “Health” might exclude issues in the respective years that are *not* crisis-related but still relevant. In consequence, we checked again all Migration and Health occurrences in the years 2015 and 2016, and 2020 and 2021 respectively, and coded whether the respective issues have been discussed in the context of either the COVID-19 pandemic or the refugee crisis using a simple dummy variable. This procedure leaves our previous results unchanged. In the years 2015 and 2016, 85% (1251 out of 1481 mentions) of all issues on “Migration” occurred in the context of the refugee crisis. For health matters, this observation is even more pronounced for the years 2020 and 2021. Here, 94% (749 out of 798) of all “Health” issues were discussed in the context of the COVID-19 pandemic.

In sum, the findings correspond quite well to the starting point of this paper, namely that boundary-spanning policy problems and change events are the rule rather than the exception. At the same time, however, we also see policy subsystems substantially differ in their connectivity to other subsystems (see again *Figure 2*) and that policy issues align with some issues more than with others (see again *Table 2*). Because of these findings, we can expect that some areas are more prone to cause changes in other areas or to change with others in response to a common stimulus. Following the above analysis, changes in “Energy” and “Labour”, for instance, are just far more likely to involve broader policy changes than culture-related aspects. Moreover, our findings provide some indications about where exactly we can expect subsystems’ interconnections. Based on our findings, scholarly contributions that intend to explain changes in “Agriculture” policy, for instance, might find it helpful to check for the latest developments in “Health”, “International Affairs”, and the “Environment” and consider policy dynamics in these areas as a potential explanation.

## 5 Theoretical Explanations of Policy Proximity

As discussed above, the connectivity of policy subsystems constitutes a blind spot of conventional theories of policy change, such as the ACF, the MSA, or the PET. This is simply because these frameworks are deeply rooted in a subsystem perspective. Yet, despite their analytical neglect of policy proximity, it might still be possible to ‘distil’ potential factors from these frameworks that serve as a starting point for developing a more systematic theoretical understanding of the determinants of policy proximity. This exercise might help us to (1) discuss our empirical findings in light of the dominant change theories as well as to (2) complement the respective approaches to explicitly consider interconnections across policy subsystems.

As discussed in more detail in the following, we can expect that subsystem proximity generally increases with four factors: (1) the presence of actors adhering to similar professional norms (*ACF*); (2) the presence of actors with similar institutional or organizational affiliations (*ACF*, *partially MSA*); (3) the resonance of policy problems with similar political cleavages (*ACF*); and (4) the functional need to solve an underlying problem in different policy subsystems simultaneously (*PET*). In short, subsystem proximity – at least from the interpretation of existing theories of policy change – is a matter of factors rooted in actor characteristics, institutions, politics, as well as policies.

### 5.1 Policy proximity from the ACF perspective

In the ACF, the central theoretical gateway for cross-subsystem influences is the composition of advocacy coalitions. Depending on the extent to which advocacy coalitions consist of members whose interests and beliefs are related to a broader spectrum of policy subsystems, interconnections of change across subsystems might be more or less likely.

In this context, Bandelow (2015) argues that especially in parliamentary systems, party leaders and parliamentary group leaders often exert a lasting impact on decisions in policy subsystems. These ‘generalists’ have the ability to combine issues from dif-

ferent policy subsystems. Moreover, the formation of coalitions does not necessarily have to be oriented along lines of conflict within a subsystem. Party-political coalitions might follow their own rules, which cannot be limited to the content of a single policy issue or field (Bandelow, 2015, S. 308). Based on these considerations, one can argue that policy areas become interconnected when they are subject to broader political interests and conflicts. This is particularly the case if policy areas ‘fall’ on the same similar party-political cleavages. This insight might explain why we find strong interconnections in our analysis between those policy areas that are typically referenced in the context of the left-right divide such as labor, social welfare, and macroeconomics.

Another factor that might explain cross-subsystem interdependencies within the ACF is the role of policy brokers. Policy brokers are considered well-connected actors that seek stability and “can be identified as a path to learning processes across coalitions in conflict situations” (Ingold & Varone, 2012, p. 3). While policy brokers are typically considered subsystem actors, it is well possible that they also try to find compromises across subsystem boundaries. As highlighted by Leifeld, Henrichsen, Buckton, Fergie and Hilton (2021), cross-sectoral advocacy and engagement provide actors with an informational advantage to position themselves strategically in different debates. A key prerequisite for engaging in cross-sectoral advocacy is that policy brokers have access to multiple policy subsystems at the same time. We can expect that ‘common’ subsystem membership of policy brokers becomes more likely when subsystems share *similar professional norms*. For instance, there are several policy subsystems in which economic experts play a pronounced role. This might, for instance, explain the strong connections that we can observe in our data between the field of macroeconomics on the one hand, and domestic commerce, environment, labor, social welfare, and transport on the other.

Second, we can expect that cross-sectoral policy brokerage is facilitated by *common institutional or organizational affiliations*. This is the case, for instance, when competencies for different policy subsystems are bundled in one ministry or agency. In Germany, for instance, competencies of social issues and labor are traditionally organized under the same ‘roof’, except in the 2002 to 2005 period when labor was part of the ‘Federal Ministry for Economic Affairs and Labour’ while social issues were located in the ‘Federal Ministry for Health and Social Security’. Moreover, in the German context, energy – especially the issue of nuclear safety – has always been organized in the same ministry (‘Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety’). These strong institutional links are also reflected in our ‘best buddy’ pairs observed above.

## 5.2 Policy proximity from the MSA perspective

Contrary to the ACF, which at least provides a basis for developing arguments about interconnections between policy subsystems, the MSA framework offers less leverage for developing such expectations. The reason for this lies in the fact that – contrary to all other theories of policy change – the main assumption of the MSA is that policy change is contingent, and the perception and interpretation of political decision-making are generally ambiguous (Herweg, 2015). The emphasis placed on contingency and ambiguity at the same time implies that from an MSA perspective any potential inter-

connections between policy subsystems are similarly random and might be perceived differently by different actors involved.

According to this basic conception, the main conclusion is that, by definition, there should be *no systematic* patterns in which policy subsystems are linked. Policy proximity is subject to random variation. This implies that there should be no “best buddies” of policy subsystems, nor should we find any systematic patterns in the degree to which subsystems vary in their connection to other subsystems. Although Kingdon (2003) refers to spill-over effects, he essentially refers to such effects *within* rather than between policy subsystems. For him, such effects describe the phenomenon that a policy change that has already taken place can have an impact on the policy status of issues that are interpreted as problematic based on the same assessment criterion (Herweg, 2015, S. 334).

At the same time, however, the MSA implicitly emphasizes that the opening of the famous policy window is facilitated or even presupposes the cross-sectoral framing of policy issues. On the one hand, policy entrepreneurs might engage in coupling problem and policy streams by selectively emphasising aspects of an ambiguously perceived problem (Kingdon, 2003; Zahariadis, 2008). On the other hand, policy entrepreneurs may seek to couple the politics and policy streams, attempting to exploit changing political opportunity structures by advocating their favoured policy as a solution for a given problem. Both strategies – problem-focused advocacy and problem-surfing (Boscarino, 2009) – might entail the cross-sectoral framing of policy issues. In this regard, frame bundling and cross-subsystem involvement have been characterized as essential elements of policy entrepreneurship (Faling, Biesbroek, Karlsson-Vinkhuyzen & Termeer, 2019). In sum, from an MSA perspective, we can derive two main conclusions about subsystem interconnections. First, there should be no systematic pattern of interconnections. Second, such interconnection should be observed very frequently and might even be the rule rather than the exception.

Our data only partially support these considerations. While we cannot exclude the possibility that the observed connections are sometimes ‘random’, the simple fact that we see strong variation across the policy subsystems suggests that there are systematic differences between the areas and that these differences go beyond mere chance. A possible explanation for this (unexpected) finding could be the existence of so-called “policy communities” (for broader discussion see Herweg, 2016). According to Kingdon (2003, p. 123) “[p]olicy communities are composed of specialists in a given policy area (...) scattered both through and outside of government”. In other words: although policy processes might be highly contingent, the policy solutions, alternatives and thus interconnections considered might still be ‘structured’ around rather established and constant ties both within and across different issue networks.

### 5.3 Policy proximity from the PET perspective

Departing from the PET perspective, the main source of potential cross-sectoral interconnections is the subsystem competition for macrolevel attention. The theoretical argument of PET rests on the idea that, while the segmentation of policies into policy subsystems promotes routine decision-making and incrementalism, major policy changes (punctuations) require political attention at the level of the entire political system. Yet, since the

attention space at the system level and the cognitive capacities of policymakers to process incoming information are limited (Jones & Baumgartner, 2005), trade-offs in attention are an inevitable consequence (May, Jochim & Sapotichne, 2011; Fernández-í-Marín, Hurka, Knill & Steinebach, 2020). In view of these considerations, trade-offs in political attention at the system level should be most pronounced when an external shock hits the political system. Such external shocks can be of a rather short-term nature and come in the form of a single focusing event (Kingdon, 2003), or they can exert their impact over a longer period, like in the case of economic crises.

Consequently, external shocks will affect the relative position of subsystem demands in the competition for political attention at the system level. When an external shock hits a political system, the system should react by channeling its resources into the fight against the causes of the shock or at least into the alleviation of its most severe consequences. This entails that political systems experience pressure to redirect their focus of attention toward those policy subsystems that are closely associated with and proximate to the shock at the expense of other policy subsystems that are regarded as more remote. Policy proximity across subsystems hence emerges from the fact that different policy subsystems share the characteristic of being affected or relevant for the design of policy responses to the external shock experience. These subsystems display a higher probability of receiving attention at the system level. While political systems hardly ever devote the same amount of attention to all policy subsystems even without the presence of an external shock, these external shocks should incentivize a pronounced redistribution of political attention at the system level.

Yet, while PET scholars only very recently have begun to systematically analyze such cross-system interdependencies (Knill & Steinebach, 2022), PET is rather silent, when it comes to the question of why some subsystems might gain in the advent of external shocks while others lose. We argue that one potential explanation is that different areas are *functionally interlinked*, i.e. they all must be addressed simultaneously to deal with a common underlying problem. In this context, Fernández-í-Marín, Hurka, Knill and Steinebach (2020), for instance, highlight “that political systems experience pressure to redirect their focus of attention toward those policy subsystems” and that the policy subsystems are “relevant for the design of policy responses to the external shock experience a higher probability of receiving attention at the system level” (pp. 4–5). This insight might explain why – during our investigation and given the impact of the COVID-19 pandemic – health matters have coupled with otherwise rather ‘remote’ buddies such as “Education”, “Civil Rights”, and “International Affairs”.

## 6 Conclusion: Policy Proximity and the study of policy change

The central aim of this article was to propose a novel measurement concept of policy proximity that captures the ‘distance’ between different policy subsystems based on their joint appearance in media reporting. By analysing 27.000 media reports aired by the German news broadcast ‘Tagesschau’, we show that (1) policy subsystems differ in their connectivity to other subsystems and (2) identify for each subsystem the most closely connected subsystems. In addition, we reviewed the dominant theories on policy changes to identify aspects that help to explain our empirical findings and to further theorize the level of connectivity between different policy subsystems.

Despite these insights, this paper is only a first attempt at assessing and discussing policy proximity empirically. Future analyses might check whether our findings also hold in other contexts and media outlets such as newspaper articles. Moreover, it is worth analysing whether the patterns observed vary across countries and over time based on, for instance, the (re)allocation of responsibilities within and across state departments (Bertels & Schulze-Gabrechten, 2021) and the emergence of new societal cleavages (Ford & Jennings, 2020). Moreover, studying policy proximity through media reporting is a valid strategy to avoid endogeneity problems. However, the final analytical interest is on explaining and predicting *observed* policy changes across different policy subsystems based on proximity measures. When do we observe major policy changes in different policy subsystems at the same time? In this context, a promising starting point might be to formulate expectations based on the insights gained in this paper and then to test whether the presumed interconnections also hold for data on policy outputs (for the German context see Breunig & Schnatterer, 2019).

## Notes

- 1 Capano (2009) also discusses path dependence but admits that “it does not strictly belong to the specific literature on policy change” (p. 19).
- 2 See e.g. report on “German-Spanish agreement against youth unemployment” (21st May 2013); report on “EU Brussels: Youth Unemployment Summit” (27th June 2013)
- 3 See e.g. report on “Greece: Austerity measures and aid package” (6th March 2015); report on “German reactions to the failure of negotiations with Greece” (27th June 2015).

## References

- Armbrorst, Andreas (2017). *Thematic Proximity in Content Analysis*. SAGE Open, doi:10.1177/2158244017707797.
- Bandelow, Nils C. (2015). Advocacy Coalition Framework. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 305-324). Wiesbaden: Springer VS, doi:10.1007/978-3-658-01968-6\_12.
- Baumgartner, Frank R. & Jones, Bryan D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, doi:10.7208/chicago/9780226039534.001.0001.
- Baumgartner, Frank R., Breunig, Christian, Green-Pedersen, Christoffer, Jones, Bryan D., Mortensen, Peter B., Nuytemans, Michiel & Walgrave, Stefaan (2009). Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, 53, 603-20, doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00389.x.
- Bertels, Jana & Schulze-Gabrechten, Lena (2021). Mapping the black box of intraministerial organization: An analytical approach to explore structural diversity below the portfolio level. *Governance*, 34(1), 171-189, doi:10.1111/gove.12486.
- Bevan, Shaun (2019). Gone Fishing: The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In Frank Baumgartner, Christian Breunig, C. & Emiliano Grossman (eds.), *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data* (pp. 305-324). Oxford: Oxford University Press, doi:10.1093/oso/9780198835332.001.0001.
- Bos, Wilfried & Tarnai, Christian (1999). Content analysis in empirical social research. *International Journal of Educational Research*, 31(8), 659-671, doi:10.1016/S0883-0355(99)00032-4.
- Boscarino, Jessica E. (2009). Surfing for problems: Advocacy group strategy in US forestry policy. *Policy Studies Journal*, 37(3), 415-434, doi:10.1111/j.1541-0072.2009.00321.x.
- Breunig, Christian & Schnatterer, Tine (2020). Die politische Agenda Deutschlands. *Politische Vierteljahresschrift*, 61, 131-149, doi:10.1007/s11615-020-00226-6.

- Burstein, Paul (1991). Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology*, 17, 327–350, doi:10.1146/annurev.so.17.080191.001551.
- Capano, Giliberto (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 7–31, doi:10.1080/13876980802648284.
- Cairney, Paul & Weible, Christopher M. (2015). Comparing and Contrasting Peter Hall's Paradigms and Ideas with the Advocacy Coalition Framework. In John Hogan & Michael Howlett (Eds.), *Policy Paradigms in Theory and Practice. Studies in the Political Economy of Public Policy* (pp. 83–99). London: Palgrave Macmillan, doi:10.1057/9781137434043\_5.
- Chui, Cheryl, Feng, Joyce Y. & Jordan, Lucy (2014). From good practice to policy formation—The impact of third sector on disaster management in Taiwan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 10, 28–37, doi:10.1016/j.ijdrr.2014.07.001.
- Döring, Herbert (1995). Time as a scarce resource: government control of the agenda. Parliaments and majority rule in Western Europe. In Herbert Döring (Eds.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 223–246). Frankfurt: Campus Verlag.
- Faling, Marijn, Biesbroek, Robert, Karlsson-Vinkhuyzen, Sylvia & Termeer, Katrien (2019). Policy entrepreneurship across boundaries: A systematic literature review. *Journal of Public Policy*, 39(2), 393–422, doi:10.1017/s0143814x18000053.
- Ford, Robert & Jennings, Will (2020). The changing cleavage politics of Western Europe. *Annual Review of Political Science*, 23(1), 295–314, doi:10.1146/annurev-polisci-052217-104957.
- Fernández-i-Marín, Xavier, Hurka, Steffen, Knill, Christoph & Steinebach, Yves (2019). Systemic dynamics of policy change: Overcoming some blind spots of punctuated equilibrium theory. *Policy Studies Journal*, doi:10.1111/psj.12379.
- Goyal, Nihit & Howlett, Michael (2021). 'Measuring the Mix' of Policy Responses to COVID-19. Comparative Policy Analysis Using Topic Modelling. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2), 250–261, doi:10.1080/13876988.2021.1880872.
- Herweg, Nicole (2015). Multiple Streams Ansatz. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlnhöfer (Eds.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 325–355). Wiesbaden: Springer VS, doi:10.1007/978-3-658-01968-6\_1.
- Herweg, Nicole (2016). Clarifying the Concept of Policy-Communities in the Multiple-Streams Framework. In Reimut Zohlnhöfer & Friedbert W. Rüb (Eds.), *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints Assessing the Multiple-Streams Framework* (pp. 125–146). Colchester: ECPR Press, doi:10.18278/epa.2.1.12.
- Hurka, Steffen (2017). *Rampage shootings and gun control: Politicization and policy change in Western Europe*. London: Routledge, doi:10.4324/9781315209425-2.
- Ingold, Karin & Varone, Frédéric (2012). Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 319–346, doi:10.1093/jopart/mur035.
- Jochim, Ashley E., & May, Peter J. (2010). Beyond subsystems: Policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, 38(2), 303–327, doi:10.1111/j.1541-0072.2010.00363.x.
- Jones, Bryan D., & Baumgartner, Frank R. (2005). *The politics of attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press, doi:10.1080/10584600802197624.
- Knill, Christoph & Steinebach, Yves (2022). What has happened and What has not happened due to the COVID-19 Pandemic: A Systemic Perspective on Policy Change. *Policy & Society*, 41(1), 25–39, doi:10.1093/polsoc/puab008.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, doi:10.4236/sm.2015.53014.
- Krüger, Udo M., & Zapf-Schramm, Thomas (2017). InfoMonitor 2016: Nachrichtenprofile langfristig stabil. Analyse der Fernsehnachrichten von Das Erste, ZDF, RTL und Sat.1, *Media Perspektiven*, 2, 62–90.
- Leifeld, Philip, Henrichsen, Tim, Buckton, Christina, Fergie, Gilian, & Hilton, Shona (2021). Belief system alignment and cross-sectoral advocacy efforts in policy debates. *Journal of European Public Policy*, 1–24, doi:10.1080/13501763.2021.1945131.

- May, Peter J., Jochim, Ashely E., & Pump, Barry (2013). Political Limits to the Processing of Policy Problems. *Politics and Governance*, 1(2), 104-116, doi:10.12924/pag2013.01020104.
- May, Peter J., Jochim, Ashley E. & Sapotichne, Joshua (2011). Constructing Homeland Security: An Anemic Policy Regime. *Policy Studies Journal*, 39, 285-307, doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00408.x.
- McGee, Zachary A., & Jones, Bryan D. (2019). Reconceptualizing the policy subsystem: Integration with complexity theory and social network analysis. *Policy Studies Journal*, 47, 138-158, doi:10.1111/psj.12319.
- Nohrstedt, Daniel & Weible, Christopher (2010). The Logic of Policy Change After Crisis: Proximity and Subsystem Interaction. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 1(2), 1-32, doi:10.2202/1944-4079.1035.
- Proksch, Sven-O. & Slapin, Jonathan B. (2012). Institutional foundations of legislative speech. *American Journal of Political Science*, 56(3), 520-537, doi:10.1111/j.1540-5907.2011.00565.x.
- Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In Paul A. Sabatier (Eds), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-220). Boulder, Co: Westview Press, doi:10.4324/9780367274689.
- Weible, Christopher & Sabatier, Paul A. (2017) (eds). *Theories of the Policy Process*. 4<sup>th</sup> Edition. New York: Routledge.
- Sichling, Florian (2020). 'Mutatio Sub Pressura': An Exploration of the Youth Policy Response to the Syrian Refugee Crisis in Germany. *Journal of Social Policy*, 1-19, doi:10.1017/s0047279420000392.
- Zahariadis, Nikolaos (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514-530, doi:10.1080/13501760801996717.

### Contact the authors:

Prof. Dr. Christoph Knill, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität Munich, Oettingenstr. 67, 80538 München  
email: Christoph.Knill@gsi.uni-muenchen.de.

Dr. Yves Steinebach, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität Munich, Oettingenstr. 67, 80538 München  
email: Yves.Steinebach@gsi.uni-muenchen.de.

Bastian Buitkamp, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität Munich, Oettingenstr. 67, 80538 München  
email: Bastian.Buitkamp@web.de.



*Simon Fink, Eva Ruffing,  
Hermann Lücken genannt Kläßen, Luisa Maschlanka*

## Konflikte und Handlungsspielraum von Akteuren in der Implementation europäischer Energiemarktrichtlinien – Das Beispiel Sicherheit der Stromnetze

### Zusammenfassung

Neuere Ansätze der Europäisierungsforschung betrachten die Implementationsphase nach der Transposition europäischer Richtlinien. Unser Beitrag verwendet den Akteurzentrierten Institutionalismus, um nachzuzeichnen, wie sich Konflikte in der Implementationsphase abspielen. Kernargument ist, dass erst während der Implementationsphase erkennbar wird, welchen Wandel eine Richtlinie wirklich erzeugt. Wir illustrieren unser Argument anhand der Umsetzung der Regeln für die Sicherheit der Stromnetze aus dem dritten Energiemarktpaket in Deutschland. Ergebnis ist, dass sich Konflikte über den Strommarkt auch in der Implementationsphase fortsetzen. Die eigentlich „regulierten“ Übertragungsnetzbetreiber wurden aufgrund der Informationsasymmetrie zum Regulierer, der für andere Akteure regulatorische Anforderungen definiert. Die Bundesnetzagentur schränkte diese Befugnisse der Übertragungsnetzbetreiber dahingehend ein, dass sie kleinere Stromproduzenten – vor allem erneuerbarer Energien – von diesen Anforderungen ausnahm. Die in der Implementation gefundene Lösung reflektiert daher stark die Machtbalance deutscher Akteure – obgleich es bereits das dritte Energiemarktpaket ist und der Sektor schon relativ europäisiert sein sollte.

*Schlagworte:* Europäisierung, Akteurzentrierter Institutionalismus, Regulierung, Energiepolitik

### Abstract

*Actor conflict and customization in the implementation of European energy market directives – the example of system security of power grids*

Current Europeanization research focuses on the implementation phase following the transposition of European directives. Our contribution uses actor-centered institutionalism to trace the conflicts emerging in this implementation phase. Our argument is that the true amount of change caused by a directive becomes visible only in the implementation phase. We illustrate this argument analysing the implementation of the third energy market package in Germany. The result is that conflicts over market design continued in the implementation phase. The nominally “regulated” transmission system operators turned into regulators defining regulatory requirements for other market participants. The federal network agency curtailed these powers of the transmission system operators so that smaller producers – especially of renewable energies – were exempted. The implementation thus reflects the power balance between German actors – even though it is the third energy market package, and the sector should exhibit convergence on a European model.

*Keywords:* Europeanization, actor-centered institutionalism, regulation, energy policy

## 1 Einleitung

Die übergreifende Fragestellung des Themenheftes ist das Spannungsfeld zwischen Policy-Wandel und Policy-Stabilität (Plümer & Schiffrers, 2022). Um die Frage zu beant-

worten, inwieweit Beharrungskräfte wirken und Policy-Wandel verhindern, ist es zunächst einmal nötig, das Ausmaß des Politikwandels korrekt zu beschreiben.

Ein interessantes Feld für diese Frage ist die *Europäisierung* von Policies. In vielen Politikfeldern hat die Rechtsetzung durch die Europäische Union (EU) Auswirkungen auf das Policy-Making (Töller, 2008). In der Literatur werden Faktoren diskutiert, die beeinflussen, *wie* europäische Richtlinien national umgesetzt werden – die Passung zu administrativen Traditionen (Knill & Lenschow, 1998), Vetospieler (Haverland, 2000), Parteipräferenzen (Treib, 2003), oder Politisierung (Börzel, 2021). Es ist aber unstrittig, *dass* durch europäische Rechtsetzung Impulse erfolgen, die zu Politikwandel führen.

Bisher hat die Europäisierungsforschung zumeist die Transposition europäischer Richtlinien in nationales Recht untersucht (Falkner, Hartlapp & Treib, 2007; König & Luetgert, 2009). Diese Transposition europäischer Richtlinien in nationale Gesetze ist zentraler Gegenstand der Compliance-Forschung (Knill & Lehmkuhl, 1999; Treib, 2014; Corcaci, 2019). Neuere Ansätze betonen aber, dass *nach* der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht noch Implementationsschritte stattfinden, die zu Divergenz zwischen Mitgliedstaaten führen, *obwohl* die Umsetzung rechtlich in Übereinstimmung mit der Richtlinie ist. Diese „customization“-These ist bisher in Forschungsdesigns mit mittleren Fallzahlen und Regressionsmodellen untersucht worden (Zhelyazkova, Kaya & Schrama, 2018; Zhelyazkova & Thomann, 2022) und zeigt, dass die Mitgliedstaaten den rechtlich gegebenen Spielraum durchaus nutzen. Dies kann positiv sein, indem es die Problem-Lösungsfähigkeit der Mitgliedstaaten erhöht. Es kann aber auch negativ sein, weil es notwendige Harmonisierung behindert, obwohl sich die Umsetzung im Rahmen des rechtlichen Spielraums bewegt.

Unser Beitrag verwendet den Akteurzentrierten Institutionalismus, um in einer Fallstudie nachzuzeichnen, wie sich Konflikte in der Implementationsphase abspielen. *Unser Kernargument ist, dass das Ausmaß an Wandel, das durch die Umsetzung einer europäischen Richtlinie erzeugt wird, erst während dieser Implementationsphase erkennbar wird.* Die Implementation einer Richtlinie erzeugt eine neue Gelegenheitsstruktur und offenbart Konflikte zwischen nationalen Akteuren (Thomann & Zhelyazkova, 2017). Für die Fragestellung des Themenheftes argumentieren wir also, dass jegliche Einschätzungen von Wandel durch Europäisierung erst dann getroffen werden können, wenn europäische Richtlinien nicht nur transponiert, sondern auch implementiert sind.<sup>1</sup> Dieses Argument ist für die nationale Implementationsforschung nicht neu (Pressman & Wildavsky, 1984), die Europäisierungsforschung betrachtet diese Phase aber selten (Treib, 2014; Corcaci, 2019). Stattdessen wird Implementation in der Regel mit Transposition, also der „Übersetzung“ europäischen Rechts in nationales Recht gleichgesetzt, so dass die eigentliche Implementationsphase außen vor bleibt.

Wir illustrieren unser Argument anhand der Umsetzung der Regeln für die Governance der Stromnetze im dritten Energiemarktpaket. Das dritte Energiemarktpaket soll eine diskriminierungsfreie Nutzung der Übertragungsnetze für Strom sicherstellen (Eikeland, 2011; Jevnaker, 2015). Wie dieser Zugriff auf die Stromnetze geschieht, ist Gegenstand von Konkretisierungen durch *Terms, Conditions and Methodologies* (TCMs). Diese werden von den Übertragungsnetzbetreibern (ÜNBs) vorgeschlagen und müssen von der nationalen Regulierungsbehörde – im deutschen Fall der Bundesnetzagentur (BNetzA) – genehmigt werden, gehören damit also zur genuinen Phase der Implementation ohne Involvierung des Gesetzgebers.

Wir zeichnen die Entwicklung eines spezifischen TCMs nach, die Regeln für Datenweitergabe aus Artikel 40(5) der System Operations Guideline (SOGL). Wir analysieren den Prozess, in dem diese TCM zwischen deutschen Marktakteuren und BNetzA ausgehandelt wurde. Wir stellen den institutionellen Rahmen der Implementation dar, identifizieren die Akteure, ihre Präferenzen und ihre strategische Interaktion.

Das Ergebnis ist, dass sich Konflikte über den Strommarkt auch in der Implementationsphase fortsetzten. Die deutschen Übertragungsnetzbetreiber konnten in der Implementierung ihre Rolle verschieben. Nach der Idee des dritten Energiemarktpakets sollten sie ein regulierter Monopolist sein, der diskriminierungsfreien Zugang zum Stromnetz ermöglicht. In der Umsetzung wurden sie aber aufgrund der Logik des Verfahrens und der Informationsasymmetrie selber zum Regulierer, der für andere Akteure – vor allem Verteilnetzbetreiber und Stromproduzenten – Standards setzt und ihnen regulatorische Anforderungen auferlegt (Eckert, 2019, p. 214). Im Namen der Systemsicherheit sicherten sich die ÜNB Befugnisse, von Teilnehmern am Strommarkt Daten zu erhalten. Die BNetzA wiederum schränkte diese Befugnisse der ÜNB dahingehend ein, dass sie kleinere Stromproduzenten – vor allem erneuerbarer Energien – von diesen Anforderungen ausnahm. Die Implementation ist also eine stark an Struktur und Akteure des deutschen Strommarktes angepasste Regelung. Dies klingt zunächst wenig überraschend, aber angesichts der Tatsache, dass es sich um die Umsetzung des bereits *dritten* Energiemarktpaketes handelt – nach jahrzehntelangen Versuchen der Harmonisierung des Sektors (Eising, 2001; Eberlein & Newman, 2008; Eckert & Eberlein, 2020) – könnte man alternativ auch vermuten, dass nationale Spezifika mittlerweile deutlich an Bedeutung verloren haben.

Für unser Argument ist unser Fall ein *most likely case*. Das Ausmaß an nationaler Anpassung hängt *erstens* von dem Spielraum ab, den europäisches Recht bietet. Im Vergleich zu Verordnungen bieten Richtlinien dabei relativ viel Spielraum (Thomann, 2015). *Zweitens* ist die Frage, wie viele nationale Akteure potentiell ihre Interessen bei der Implementation einbringen können. Deutschland gilt schon bei der Transposition als „world of domestic politics“ (Falkner, Hartlapp & Treib, 2007, p. 405) – was sich bei der genuinen Implementation fortsetzen könnte – und bietet durch seinen Mehrebenencharakter bei der Implementation zahlreiche Zugriffspunkte (und vermutlich heterogene Interessenlagen) (Gollata & Newig, 2017).

Dieses Ergebnis trägt zu mehreren Debatten bei. *Erstens* zeigt unser Beitrag für den Themenschwerpunkt, dass der Wandel, der durch Europäisierung ausgelöst wird, nicht gleichzusetzen ist mit der Transposition europäischer Richtlinien in nationales Recht. Beispielsweise diagnostiziert Eising (2003, p. 113) für die Umsetzung des ersten Energiemarktpaketes der EU noch, dass Deutschland die europäischen Liberalisierungsanforderungen übererfüllt hat, betrachtet aber nur die Transposition. Die Implementation nach der Transposition geschah aber in einer Weise, die die großen Stromkonzerne relativ wenig antastete, so dass kaum echter Wettbewerb auf dem Strommarkt entstand.

*Zweitens* enthält unser Beitrag eine Lehre für die Europäisierungsforschung. Europäisierung ist ein andauernder Prozess, der mit der Transposition von Richtlinien nicht endet (Thomann, 2015). Stattdessen eröffnet die eigentliche Implementationsphase eine Arena für nationale Akteure, ihre Interessen durchzusetzen. Dies ist nicht nur im Bereich Energiepolitik der Fall. Viele Richtlinien bedürfen der Konkretisierung in der Implementationsphase (Gollata & Newig, 2017). Dabei ist es mitnichten so, dass

marktschaffende regulative Politik wenig Anpassungskosten erzeugt (Majone, 1997; Börzel, 2021, pp. 148-51). Auch bei regulativer Politik werden Kosten und Nutzen verteilt. Zwar werden diese redistributiven Effekte häufig nicht in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert. Eine Politisierung im Sinne eines politischen Konfliktes mit Gewinnern und Verlierern gibt es aber.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 enthält das theoretische Argument. Abschnitt 3 schildert Forschungsdesign und Fallauswahl. Abschnitt 4 enthält die empirische Analyse. Abschnitt 5 zieht ein Fazit und diskutiert die Implikationen für Stabilität und Wandel von Policies.

## 2 Das theoretische Argument: Implementation europäischer Richtlinien als Aushandlungsprozess

Die Europäisierungsforschung hat eine Tradition, vor allem die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht – die Transposition – zu betrachten. Diese Forschung hat Variablen identifiziert, die erklären, wie lange Staaten brauchen, um europäisches Recht in nationales Recht umzusetzen (Corcaci, 2019).

Die quantitative Transpositionsforschung fokussiert sich auf Faktoren wie etwa administrative Effizienz als Bedingung schneller Transposition (Treib, 2014), die Involvierung subnationaler Einheiten (Paasch & Stecker, 2021) oder nationale politische Konflikte (König & Luetgert, 2009) als verzögernde Faktoren.

Die qualitative Transpositionsforschung wurde dagegen lange von der „goodness of fit“-Theorie dominiert, die vermutet, dass eine korrekte Umsetzung umso wahrscheinlicher ist, je besser die europäische Regelung zu nationalen administrativen Traditionen passt (Knill & Lenschow, 1998). Allerdings gibt es kaum Studien, die rein auf „goodness of fit“ abheben. Zumeist wird der Anpassungsdruck durch Faktoren wie parteipolitische Präferenzen (Treib, 2003), Vetopunkte (Haverland, 2000) oder nationale Interessengruppen (Börzel, 2000) modifiziert.

Beiden Literaturtraditionen eigen ist eine analytische Schlagseite hin zu einer top-down Perspektive. Der Ausgangspunkt ist die europäische Policy, und die Kernfrage ist, wieso sie nicht korrekt oder rechtzeitig umgesetzt wird (Thomann, 2015).

Als Alternative hat sich eine bottom-up Perspektive etabliert (Mastenbroek & Kaeding, 2006), die – analog zur Implementationsforschung (Püzl & Treib, 2007) – den nationalen Policy-Prozess in den Blick nimmt. Mastenbroek und Kaeding argumentieren, dass der Zusammenhang zwischen „goodness of fit“ und Umsetzung nur ein scheinbarer ist, da sowohl die Passgenauigkeit europäischer Regelungen als auch die Transpositionsprozesse von den Präferenzen bzw. Überzeugungen der nationalen Akteure getrieben sind. Die konkrete Transposition hängt damit davon ab, wie die nationalen Akteure in einer konkreten Situation strategisch handeln können, um ihre Präferenzen durchzusetzen bzw. inwiefern es zu einer Übernahme/Internalisierung der im europäischen Recht beinhaltenen Normen und Werte kommt.

Dabei wird grundsätzlich anerkannt, dass die Transposition von Richtlinien in nationale Gesetze nur der erste Schritt in einer Implementationskaskade ist, in der dieses Gesetz dann angewendet und durchgesetzt werden muss (Falkner, Treib & Holzleithner, 2008; Treib, 2014, p. 15; Thomann & Sager, 2017a). Hier können nationale Akteu-

re noch einmal versuchen, das Ausmaß des Wandels, auf das die Richtlinie abzielt zu verringern:

“It is, therefore, misleading to study only the initial phase of any implementation process, typically the transposition of an EU directive into domestic law or even only the start of the transposition process, while at the same time arguing that the results concern ‘implementation’ (i.e. the overall process) or ‘compliance’ (the conforming outcome)” (Hartlapp & Falkner, 2009, p. 283).

Deskriptive Studien deuten auf eine Variation in der Implementation europäischen Rechts hin: Was ein Regulatory Impact Assessment beinhaltet, wird unterschiedlich interpretiert (Radaelli, 2005), und europäische Umweltgesetze werden von Verwaltungen in unterschiedlichen Verfahren implementiert (Gollata & Newig, 2017).

In der Literatur gibt es eine Reihe von Vorschlägen, welche Faktoren die Implementation europäischen Rechts beeinflussen. So könnte der *Policy-Typus* eine Rolle spielen: Negative Integration sei einfacher zu implementieren, da sie nur *fire alarms* erfordere, also nationale Akteure, die gerichtlich gegen durch europäisches Recht verbotene Regulierungen vorgehen. Positive Integration benötige dagegen *police patrol oversight*, um sicherzustellen, dass die Regeln auch eingehalten werden. Außerdem könnte nach der Transposition auch die *goodness of fit* wieder zum Tragen kommen (Treib, 2014). Außerdem wird vermutet, dass Verwaltungen eine Richtlinie besser umsetzen, wenn sie in ein *salientes Politikfeld* fällt (Versluis, 2007). Auch die *Präferenzheterogenität nationaler Akteure* ist ein plausibler Kandidat, um Implementationsprobleme zu erklären (Dimitrova & Steunenberg, 2013). Dimitrova und Steunenberg (2013) argumentieren, dass auch Fragen der konkreten Implementation von den Präferenzen der nationalen Akteure getrieben sind. Der vorliegende Artikel folgt diesem Ansatz und erweitert die empirische Basis dieses Theoriestrangs.

Alles in allem verschiebt die jüngste Literatur den Fokus von den *Transpositionsproblemen* hin zu allgemeinen Anpassungsprozessen im Zuge der Implementation. In der älteren Literatur stand die implizite Frage im Fokus, warum europäisches Recht unzureichend umgesetzt wird. Nun wird beispielsweise vermutet, dass die *Unabhängigkeit nationaler Behörden* in Kombination mit einer *europafreundlichen öffentlichen Meinung* dazu führen kann, dass europäisches Recht besser angewandt wird, weil Defizite der Transposition in der Implementierung wettgemacht werden (Zhelyazkova, Kaya & Schrama, 2018).

Der gemeinsame Nenner dieser Literatur ist ihr Fokus auf die Akteure der Implementation, ihre Interaktionen und Präferenzen; außerdem die Vermutung, dass auch auf der Ebene der Implementation noch politische Konflikte auftreten. Wir gehen vor diesem Hintergrund davon aus, dass es im Bereich der Implementation – ähnlich wie auch bei der Transposition – zu einer *customization* kommt und folgen dabei der Definition von Thomann: „From a bottom-up perspective, countries ‘customize’ EU directives. Customization occurs when compliant countries use their leeway to adapt EU rules to domestic particularities“ (Thomann, 2015, p. 1370).

Wir argumentieren, dass es fruchtbar ist, den *Akteurzentrierten Institutionalismus* (Scharpf, 2000b) zu verwenden, um die „black box customization“ zu öffnen. Die bisherige These lautet: “Salient issues are typically customized extensively when they are opposed domestically and numerous veto points or veto players prevail” (Thomann, 2015, p. 1374). Der Akteurzentrierte Institutionalismus bietet sich an, um diese Aussage mit einer Mikrofundierung zu untermauern: Welche Akteure haben welche Konflik-

te, nutzen welche Vetopunkte, und wie entsteht aus dieser Interaktion eine „angepasste“ Implementation einer europäischen Richtlinie?

Zentral für den Akteurzentrierten Institutionalismus ist die Identifikation von *Akteuren*, ihrer *Wahrnehmung des Policy-Problems*, ihren *Präferenzen*, und den daraus entstehenden *Akteurskonstellationen* (Scharpf, 2000b). Der *institutionelle Kontext* erlaubt Vorhersagen darüber, welches Repertoire an *Strategien* die Akteure zur Verfügung haben, und in welchen *Interaktionsformen* sie interagieren. Die politische Entscheidung – in unserem Falle die Anpassung europäischen Rechts im Zuge der Implementation – ist dann das Resultat dieser Interaktionen. Der Leitgedanke der folgenden Untersuchung ist daher:

*Wir können die Umsetzung europäischer Richtlinien als Aushandlungsprozesse zwischen nationalen Akteuren modellieren. Das Ausmaß an Wandel, der durch die Richtlinie entsteht, ist erst nach diesem Aushandlungsprozess zu erkennen.*

### 3 Fall und Forschungsdesign: Die Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes

Um unser Argument zu illustrieren, dass auch nach der Transposition von europäischen Richtlinien noch politische Konflikte auftreten, in denen die Umsetzung der Richtlinie ausgehandelt wird, analysieren wir die Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes in Deutschland.<sup>2</sup> Unser Ziel ist es, aufzuzeigen, dass das Ausmaß von Stabilität und Wandel, das durch die Richtlinie erzeugt wird, erst im Zuge des nationalstaatlichen Implementationsprozesses klar wird.

Das Ziel des dritten Energiemarktpaketes war die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes für Strom und Gas.<sup>3</sup> Elementar für die Schaffung des Strommarktes ist der *diskriminierungsfreie Zugriff auf die Stromnetze*. Um diesen zu gewährleisten hatte das dritte Energiemarktpaket drei Elemente. *Erstens* sollte eine *Entflechtung* des Betriebs der Stromnetze von allen anderen Funktionen der Stromkonzerne stattfinden. Eine Untersuchung des Sektors durch die Europäische Kommission hatte die Verflechtungen zwischen Netzbetrieb, Stromproduktion und -verkauf als Problem identifiziert. Zu oft fanden sich Praktiken, in denen Übertragungsnetzbetreiber „ihren“ Stromproduzenten Vorteile verschafften (Commission of the European Communities, 2007). Die Richtlinie bot aber mehrere Möglichkeiten der Entflechtung mit mehreren Graden der Stringenz (Meletiou, Cambini & Masera, 2018). *Zweitens* sollte eine *Regulierung* durch eine von ministerieller Hierarchie und der Energiewirtschaft unabhängige Behörde sicherstellen, dass die ÜNB ihre Monopolstellung nicht ausnutzen und kostenadäquate Netzentgelte nehmen. *Drittens* sollten die ÜNB *europaweiten Stromhandel* ermöglichen, also Kapazität an den „Engstellen“ an den Ländergrenzen bereitstellen (Rumpf, 2020).

Zusammenfassend ist die Zielsetzung des dritten Energiemarktpaketes klar. Der Strommarkt zerfällt in einen „echten“ Markt für Stromproduktion und -handel, sowie einen regulierten Markt für Stromübertragung. Da die ÜNB das Monopol auf Stromübertragung haben, haben sie eine wichtige Rolle für diesen Strommarkt. Einerseits müssen ihre Aktivitäten reguliert werden, um sicherzustellen, dass sie ihre Monopolstellung nicht ausnutzen. Andererseits haben sie einen Informationsvorsprung gegenüber allen anderen Akteuren, da nur sie die technischen Daten über die Auslastung ih-

rer Stromleitungen haben (Eckert, 2019, p. 207). Des Weiteren füllen sie eine quasi-öffentliche Rolle aus, da sie für die Versorgungssicherheit verantwortlich sind. Das heißt, die Regulierung bewegt sich in einem Spannungsfeld. Die ÜNB müssen dazu gebracht werden, Kapazitäten für Stromübertragung diskriminierungsfrei freizugeben. Ihnen muss aber auch die Freiheit gelassen werden, Entscheidungen im Sinne der Versorgungssicherheit zu treffen.

Die Transposition des dritten Energiemarktpaketes in Deutschland geschah durch die *Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes* (EnWG) am 26.07.2011. Deutschland erlaubte im EnWG alle drei Entflechtungsmöglichkeiten für vertikal integrierte Unternehmen (Meletiou, Cambini & Masera, 2018). Die Netzbetreiber und ihr Entflechtungsmodell müssen von der Bundesnetzagentur zertifiziert werden. Die Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur zur Sicherstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs wurde zudem als den Forderungen des dritten Energiemarktpaketes entsprechend bewertet (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2011).

In der Summe ist erkennbar, dass die deutsche Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes als ein Schritt formalen Wandels gewertet werden kann. Zwar haben andere Mitgliedstaaten stärkere Formen der Entflechtung, der unabhängigen Regulierung und Marktschaffung eingeführt (Eikeland, 2014). Die deutsche Umsetzung war aber im Sinne des europäischen Rechtes korrekt. *Erstens* fand die Entflechtung formal so statt, wie es die Richtlinie vorgab, zudem haben sich zwei der großen vertikalen Unternehmen eigentumsrechtlich entflechtet. *Zweitens* wurde die Rolle der BNetzA als unabhängige Regulierungsbehörde im Vergleich zum zweiten Energiemarktpaket gestärkt (Ruffing, 2014). *Drittens* wurde der europäische Stromhandel als Grundsatz im EnWG festgeschrieben.

Das Argument unseres Beitrages ist aber, dass sich das Ausmaß von Stabilität und Wandel erst im Implementationsprozess erweisen lässt.

Die Umsetzung des dritten Energiemarktpaketes ist komplex und geschieht auf europäischer Ebene über die *Network Codes* und *Guidelines*, sowie über so genannte *Terms, Conditions and Methodologies*, die teilweise durch die europäische Regulierungsbehörde ACER und teilweise durch nationalstaatliche Regulierungsbehörden verabschiedet werden.

*Network Codes* sind die Weiterentwicklung eines informellen Verfahrens. Im Zuge des zweiten Energiemarktpaketes war erkannt worden, dass ein Energiebinnenmarkt nur auf der Grundlage einer Harmonisierung von Standards funktionieren kann. Mit dem „Florence Forum“ hatte die Europäische Kommission ein Netzwerk der ÜNB und Marktteilnehmer geschaffen, in dem diese europaweiten Standards entwickelt werden sollten (Eberlein & Newman, 2008). Da die Bindungswirkung dieser Regeln zu gering war, wurde diese Aufgabe mit dem dritten Energiemarktpaket in ein Komitologieverfahren überführt. Nun sollen diese Regeln – die *Network Codes* – in einem Verfahren entworfen werden, an dessen Ende die Bindungswirkung der entstehenden Regeln steht (Jevnaker, 2015).

*Guidelines* wiederum haben dieselbe Bindungswirkung wie *Network Codes*, allerdings haben sie einen weiteren Implementierungsschritt eingebaut: Sie definieren ein Paket von *Terms, Conditions and Methodologies* (TCMs), sowie deren Eckdaten und das Verfahren, unter dem diese TCMs entwickelt werden.

Für unsere Fallstudie betrachten wir eine Methodologie, die in die Kompetenz der nationalstaatlichen Regulierer fällt (Artikel 40(5)) unter der *System Operations Guideline* (SOGL)). Die SOGL legt die Regeln für einen sicheren Betrieb der Stromnetze fest (Sys-

tem Operations). Sie definiert, nach welchen Prinzipien die ÜNB Versorgungssicherheit gewährleisten, wie sie Verantwortlichkeiten verteilen und sich europaweit koordinieren, welche Maßnahmen im Fall von Problemen mit dem Netzwerk ergriffen werden, und wer wem welche Daten über Netzzustand und -nutzung zur Verfügung stellt.

Die SOGL ist einerseits stark ingenieurwissenschaftlich determiniert: Sie wurde von den technischen Abteilungen der Netzbetreiber entworfen und enthält Punkte, die wichtig sind, um einen technisch reibungslosen Betrieb der Stromnetze sicherzustellen. Die SOGL ist andererseits auch politisch: Sie determiniert die technischen Grundlagen der Strommärkte. Alle Formen von Stromhandel, alle Produkte, die auf Strommärkten gehandelt werden, alle Innovationen in Stromproduktion, -nutzung und -handel können nur im Rahmen der Systemsicherheit stattfinden, und der Rahmen der Systemsicherheit wird in der SOGL definiert.

Diese technischen Grundlagen sind vor allem für die Integration erneuerbarer Energien und die Schaffung eines europäischen Strommarktes wichtig. In einem Energiesystem, in dem volatile erneuerbare Energien eingespeist werden, ist der Betrieb der Übertragungsnetze – die System Operation – anspruchsvoll und benötigt Koordination zwischen den ÜNB und den Marktteilnehmern – den Stromproduzenten und -konsumenten und den Verteilnetzbetreibern. Außerdem erfordert ein europäischer Strommarkt gemeinsame technische Grundlagen, damit die Transaktionskosten für Stromhandel nicht durch unterschiedliche technische Standards zu hoch werden.

Innerhalb der SOGL betrachten wir Artikel 40(5). Artikel 40(5) ist eine *nationale TCM*, also eine Regel, die in jedem Mitgliedsland der EU angepasst werden kann (im Gegensatz zu regionalen und europaweiten TCMs). Artikel 40(5) regelt, welche Daten die ÜNB von den anderen Marktteilnehmern – den Stromproduzenten und -verbrauchern, aber vor allem von den Verteilnetzbetreibern – erhalten, um einen sicheren Betrieb sicherzustellen. Die ÜNB haben die Aufgabe, die Übertragungsnetze sicher, effektiv und effizient zu betreiben (SOGL Artikel 4). Um dies zu tun, müssen sie wissen, was die an die Übertragungsnetze angeschlossenen Akteure tun und planen zu tun – wie viel Strom sie wann entnehmen oder einspeisen wollen. Welche Informationen die ÜNB legitimerweise von wem verlangen dürfen, soll nach Artikel 40(5) mit Hilfe eines TCMs festgelegt werden.

Die SOGL legt auch das Verfahren fest, nach dem der TCM entstehen soll: Die ÜNB entwickeln einen Vorschlag (eine Liste mit Daten, die sie anfordern), stellen diesen Vorschlag zur Konsultation, und die nationale Regulierungsbehörde muss den Vorschlag genehmigen.

Im weiten Weg zur Implementation des dritten Energiemarktpaketes springen wir also von den groben Zielen auf eine der untersten Konkretisierungen dieser Ziele: Welche Informationen dürfen die ÜNB von den Marktteilnehmern verlangen?

Unsere Vermutung ist, dass wir Aushandlungsprozesse finden, in denen die nationalen Akteure versuchen, die durch Artikel 40(5) entstehenden Kosten zu minimieren, und den Nutzen zu maximieren. Die Möglichkeiten dazu haben sie: Die SOGL legt zwar Eckdaten fest, für welche Arten von Daten der Austausch spezifiziert werden soll, ist dabei aber relativ vage. Die Grundbedingung für *customization* ist also gegeben: Eine Anpassung ist möglich und in der Logik des europäischen Rechts sogar angelegt. Deutschland fällt in die „world of domestic politics“, also die Gruppe von Ländern, in denen nationale Akteure die Umsetzung von europäischem Recht aushandeln (Falkner,



Hartlapp & Treib, 2007, p. 405). Unser Fall ist daher ein *most likely case* für nationale Aushandlungsprozesse.

Unsere Analyse wird vom Akteurzentrierten Institutionalismus angeleitet (Scharpf, 2000b). Das heißt, dass wir in einem *ersten* Schritt das *Policy-Problem* schildern. Im zweiten Schritt diskutieren wir die vom Policy-Problem betroffenen *Akteure* und ihre *Präferenzen*. In einem dritten Schritt analysieren wir die *Interaktionen* zwischen den Akteuren. Im vierten und letzten Schritt schildern wir das Politikergebnis und bewerten es anhand der Frage, inwieweit es als Policy-Wandel gewertet werden kann.

Unsere Materialbasis ist die schriftliche Dokumentation des Implementationsprozesses. Da der Prozess in höchstem Maße formalisiert ist, gibt es umfangreiche Dokumente zu den Vorschlägen der ÜNB, den Eingaben der Stakeholder und den Erwägungsgründen der BNetzA für ihre Entscheidung (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b; 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018a; 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018c; Bundesnetzagentur, 2018, S. 4-5). Diese Dokumente wurden qualitativ daraufhin ausgewertet, welche Akteure darin welche Präferenzen und Policy-Vorschläge einbringen. Dieses Vorgehen wird dadurch erleichtert, dass die Logik des Verfahrens die Akteure dazu zwingt, ihre Vorschläge und Entscheidungen klar zu formulieren und zu begründen, so dass die Präferenzen gut aus den Dokumenten herauszulesen sind.

Unsere Vorgehensweise hat als Problem die mangelnde Generalisierbarkeit. Studien in der bottom-up Tradition der Implementationsforschung sind meist länder- und politikfeldspezifisch (Thomann & Sager, 2017b). In der Diskussion werden wir daher nur vorsichtige Generalisierungen vornehmen. Positiv hervorzuheben ist die hohe interne Validität eines solchen Designs: Wir gehen der Implementation akteursbasiert auf den Grund und können auf der Basis umfangreicher Dokumentenanalysen die Präferenzen der Akteure und ihre Interaktionen nachzeichnen. Sollte sich allerdings zeigen, dass die Implementation tatsächlich in hohem Maße akteursgetrieben ist, wäre dies ein Beitrag zur theoretischen Diskussion, die annimmt, dass Akteurspräferenzen in der Implementationsphase von besonderer Bedeutung sind.

## 4 Empirische Analyse: Konflikte und Kompromisse bei Schaffung des Energiemarktes

Wie im vorigen Abschnitt beschrieben, ist das *Policy-Problem* von Artikel 40(5) SOGL die Frage, welche Marktteilnehmer den ÜNB welche Daten übermitteln müssen. Die ÜNB haben die Aufgabe, das Stromübertragungsnetz sicher und effizient zu betreiben. Um dies tun zu können, müssen sie von den Verteilnetzbetreibern und den großen Netznutzern Strukturdaten, Echtzeitdaten und Planungsdaten erhalten.<sup>4</sup> Auf den großen Kontext bezogen ist dieses Policy-Problem Teil der Marktschaffung durch das dritte Energiemarktpaket: Ein europäischer Strommarkt bedarf einer effizienten und sicheren Übertragungsinfrastruktur, allerdings sind die Betreiber dieser Infrastruktur Monopolisten mit dem damit einhergehenden Problem des potentiellen Missbrauchs der Monopolstellung.

Die *Akteure*, die von dem Policy-Problem betroffen sind, sind die *ÜNB*, die *Verteilnetzbetreiber* und die großen *Netznutzer*, sowie die *Bundesnetzagentur* als Regulierungsbehörde.

Die *ÜNB* in Deutschland sind 50Hertz, Amprion, Tennet und TransNetBW. Sie haben Gebietsmonopole über deutsche Regionen. Ihre Aufgabe ist es, den Stromtransport über große Entfernungen sicherzustellen, sie betreiben das „Rückgrat“ des Stromnetzes. Alle haben ihre Wurzeln in den vertikal integrierten Unternehmen, die früher das System der Stromversorgung in Deutschland bildeten. Durch die Entflechtung der Stromversorgung sind sie nun eigenständige Unternehmen, waren aber früher Teil derselben Unternehmen, die heute Strom produzieren oder die Verteilnetze betreiben. Einige von ihnen sind immer noch mit deutschen Kommunen und Bundesländern verbunden, die Aktienanteile an den jeweiligen Mutterkonzernen halten.

Die *Präferenzen der ÜNB* lassen sich aus ihrer Rolle auf dem Strommarkt herleiten: Sie wollen vermutlich so viele Daten wie möglich von den Netznutzern haben. Je mehr und genauere Daten über aktuelle und künftige Stromproduktion und -entnahme sie haben, desto sicherer können sie das Übertragungsnetz betreiben.

Die *Verteilnetzbetreiber* sind die Akteure, die den Strom direkt zu den Kunden leiten. Außerdem sind viele Kraftwerke über Verteilnetze mit dem Stromnetz verbunden. Bei ihnen fallen also die meisten Daten über Produktion und Verbrauch an. In Deutschland gibt es ca. 900 Verteilnetzbetreiber, die von großen Akteuren wie 50Hertz Transmission GmbH bis zu kleinen Stadtwerken reichen.

Die *Präferenzen der Verteilnetzbetreiber* sind ähnlich denen der *ÜNB*, aber auf einer anderen Ebene des Netzes. *Erstens* haben auch die Verteilnetzbetreiber ein grundlegendes Interesse an guten Daten über Stromeinspeisung. Zudem hängt auch ihr Systembetrieb davon ab, wie viel Strom in einem benachbarten Verteilnetz oder in das Übertragungsnetz eingespeist wird. Aus ihrer Sicht sollten die Daten daher nicht in einer Einbahnstraße von ihnen zu den *ÜNB* fließen, sondern ein Austausch stattfinden. *Zweitens* wollen die Verteilnetzbetreiber aber nicht alle Daten herausgeben oder dies nicht in der vollen Feinkörnigkeit tun. Dies liegt daran, dass zwischen *ÜNB* und Verteilnetzbetreibern eine *mixed-motive* Situation besteht: Beide haben ein Interesse daran, dass das gesamte Stromnetz stabil läuft, aber jeder möchte die eigenen Probleme beim Betrieb des Stromnetzes (z. B. die „Verstopfungen“ des Netzes) dem jeweilig anderen Akteur aufbürden. Wenn die Verteilnetzbetreiber zu viele ihrer eigenen Daten herausgeben, befürchten sie, die Autonomie über ihre Netzsteuerung zu verlieren. *Drittens* sind viele Verteilnetzbetreiber noch mit Stromproduzenten verflochten (z. B. die kleineren Stadtwerke) und wollen ihre Daten nicht mit *ÜNB* teilen, die bis vor kurzem noch eng mit großen Stromkonzernen – und daher Konkurrenten – verbunden waren.

Die *Netznutzer* („significant grid user“) sind die *Stromproduzenten* und *-konsumenten*. In Deutschland besteht auf der Produzentenseite eine Konzentration auf die großen Unternehmen E.ON AG, RWE AG, Vattenfall GmbH und EnBW AG, hinzu kommen zahlreiche kleinere Produzenten, vor allem aus dem Bereich erneuerbarer Energien.

Ihre *Präferenzen* sind vor allem, die Kosten durch Datenerhebung und -übermittlung gering zu halten, und keine kommerziell sensitiven Daten preiszugeben. Auch sind für die Betreiber von Solar- und Windkraftanlagen Planungsdaten schwierig zu bestimmen, da sie eine Schätzung zukünftiger Produktion bedeuten, sie damit implizit binden und eine flexible Reaktion auf Entwicklungen am Markt sowie auf veränderte Umweltbedingungen erschweren.

Die *Bundesnetzagentur* ist die Regulierungsbehörde für den Stromsektor. Die Bundesnetzagentur ist am 13. Juli 2005 aus der Regulierungsbehörde für Telekommunikation

tion und Post hervorgegangen. Sie erhielt die entsprechenden Kompetenzen über den Gas- und den Elektrizitätssektor als Reaktion auf die europäischen Anforderungen eines regulierten Netzzugangs durch das zweite Energiemarktpaket. Im Jahr 2019 verfügte sie über ein Budget von über 262.681.000€ und beschäftigte 3000 Mitarbeiter\*innen, von denen etwa 200 zur Regulierung des Energiesektors und 240 zum Netzausbau arbeiten (Bundesnetzagentur, 2021). Die Bundesnetzagentur ist eine Agentur mit hoher Kapazität, so dass sie Konsultationen und Aushandlungsprozesse differenziert einschätzen und entscheiden kann (Fink & Ruffing, 2019; Fink & Ruffing, 2020). Ihr Mandat ist die Gewährleistung von niedrigen Strompreisen durch die Förderung von Wettbewerb, die Sicherstellung der Systemsicherheit und die Förderung der Integration von erneuerbaren Energien (Bundesnetzagentur, 2021).

Die *Präferenzen* der BNetzA für die Regulierung des Stromsektors ergeben sich aus ihren grundlegenden Zielen. So hat sie *erstens* dafür zu sorgen, dass die Systemsicherheit gewährleistet ist. *Zweitens* ist sie für die Schaffung des Strommarktes verantwortlich. Dies beinhaltet vor allem den bereits diskutierten diskriminierungsfreien Zugriff auf das Stromnetz. *Drittens* hat sie den Auftrag, die Energiewende zu fördern, also den Ausbau der erneuerbaren Energien zu begleiten und sicherzustellen, dass sie ins Netz eingespeist werden können. Diese drei gleichgewichteten Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis. Daher können über die Präferenzen der Bundesnetzagentur ex ante keine Aussagen getroffen werden.

Ein weiterer Akteur, der potentiell in die Interaktion eingreifen kann, ist die *Europäische Kommission*. Sie hat klare *Präferenzen* für eine Harmonisierung der Regeln des Strommarktes. Allerdings kann sie in den Implementationsprozess nur eingreifen, wenn klare Verletzungen europäischen Rechts vorliegen (z. B. wenn Deutschland die Regeln des dritten Energiemarktpaketes gar nicht umsetzt). In diesem Sinne ist das potentielle Eingreifen der Kommission eher ein Teil des institutionellen Kontextes – des Möglichkeitsraumes der Umsetzung –, als handelnder Akteur tritt die Kommission in unserem Fall aber nicht auf. Die technische Komplexität der Strommarktregeln ist auch so hoch, dass Klagen gegen einzelne Implementationsentscheidungen schwierig sind. Die ÜNB und die nationalen Regulierungsbehörden haben einen Informationsvorsprung und können oft „ihre“ technischen Lösungen verteidigen (Rumpf, 2020).

Der *institutionelle Kontext*, in denen die Policy entwickelt wird, wird durch Artikel 40(5) SOGL gegeben: Die ÜNB sollen „in Koordination mit den Verteilnetzbetreibern und den Netznutzern“ Regeln für den Datenaustausch entwickeln, die dann von der Regulierungsbehörde bestätigt werden müssen. Zwei Punkte sind hier von Bedeutung: *Erstens* betrifft Artikel 40(5) nur den *Typ* von Daten, also *welche* Daten übermittelt werden müssen. *Wie* diese Daten übermittelt werden (Datenformat, Hierarchie der Übertragungswege), wird in einer separaten TCM geregelt (Artikel 40(7) SOGL). In der Struktur der ineinander geschachtelten Implementation des dritten Energiemarktpaketes gibt es also noch einen weiteren Schritt. *Zweitens* sind Institutionen nur Möglichkeitsräume, sie schränken das Verhalten der Akteure ein, determinieren es aber nicht (Scharpf, 2000a). Für unsere Analyse betrifft das vor allem die Frage, was „Koordination“ der Akteure meint. An einem Ende des Spektrums könnte das eine minimale Form der Interaktion sein – die ÜNB informieren Verteilnetzbetreiber und Netznutzer über ihre Datenanforderungen. Am anderen Ende des Spektrums sind umfangreiche Verhandlungen in einem langfristig angelegten Politiknetzwerk denkbar. Ähnlich ist es eine offene Frage, wie die „Bestätigung“ durch die Bundesnetzagentur wirkt. Auf der

einen Seite könnte dies ein legalistisch-adversariales Verfahren erzeugen, in dem die ÜNB Vorschläge einreichen, die BNetzA ablehnt, erneut Vorschläge eingereicht werden und so weiter. Alternativ – und für den deutschen Fall aufgrund der Regulierungstradition wahrscheinlicher – kann das Verfahren zu Verhandlungen im Schatten der Hierarchie führen (Töller, 2012), das heißt, die ÜNB treten in Verhandlungen mit der BNetzA, um bereits vor der formellen Bestätigung eine Lösung auszuhandeln, die für die BNetzA akzeptabel ist.

Die *Akteurskonstellation* ist also durch ein *mixed motive game* geprägt: Alle Beteiligten haben ein Interesse an einem sicheren Übertragungsnetz; die ÜNB wollen aber mehr Daten anfordern, als die anderen Akteure bereit sind, ihnen zu geben. Wie die BNetzA sich positioniert, ist ex ante nicht klar. Sie könnte sich auf Seiten der System-sicherheit positionieren, also die Datenwünsche der ÜNB in den Vordergrund stellen; oder auf die Seite der Marktschaffung, also versuchen, die Marktteilnehmer vor Ausnutzung durch die Monopolisten zu schützen.

Die Interaktion der Akteure begann im Februar 2018 mit dem Entwurf einer Liste von Datentypen, die die ÜNB von den Marktteilnehmern anfordern wollen. Die ÜNB beriefen sich bei ihren Datenanforderungen nicht nur auf das europäische Recht, also die SOGL, sondern auch auf § 12 (4) EnWG (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018c). Dieser Paragraph ist eine weit gefasste Norm, die den Übertragungsnetzbetreibern das Recht gibt, Daten anzufordern, „die notwendig sind, damit die Elektrizitätsversorgungsnetze sicher und zuverlässig betrieben, gewartet und ausgebaut werden können“.

Der bottom-up-These der Europäisierung entsprechend ist die Implementation hier also nicht nur die Übertragung europäischen Rechts in nationale Regelungen; stattdessen sahen die ÜNB die Umsetzung der SOGL als ein Gelegenheitsfenster, umfangreiche Forderungen zu stellen.

Von Februar bis März 2018 hielten die ÜNB dann eine Konsultation ihrer Vorschläge ab. Die Verteilnetzbetreiber und Netznutzer reichten zahlreiche Kommentare ein (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018a; 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018c). Auf einem Workshop diskutierten die ÜNB dann mit interessierten Stakeholdern, wie sie mit den Kommentaren umgehen wollten (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b).

Der Inhalt der Kommentare der Verteilnetzbetreiber und Netznutzer war einheitlich: Bei fast allen Datenwünschen der ÜNB gaben sie an, diese Daten seien für die Netz-sicherheit nicht nötig, sie seien zu teuer oder unmöglich bereitzustellen, oder die ÜNB könnten diese Daten auch anderweitig beschaffen.

Die ÜNBs wiederum hatten vier Strategien, um die Forderungen der anderen Akteure abzuwehren: *Erstens* schoben sie die Diskussionen auf die Implementation von Artikel 40(7) SOGL und argumentierten, dass unzweifelhaft sei, dass sie die Daten benötigten, und die Eingaben der Netznutzer nur das *wie* der Datenweitergabe betrafen (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 17). *Zweitens* wurde auf andere Verhandlungsarenen verwiesen. Sowohl die ÜNB als auch die Verteilnetzbetreiber und Netznutzer sind Mitglied im Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW). Der BDEW wiederum hat eine Arbeitsgruppe zur Stromnetztopologie. Bei Anforderungen einiger Datentypen argumentierten die ÜNB, dass diese Anforderungen schon in dieser Arbeitsgruppe besprochen und angenommen wurden (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 38). Eine *dritte* Strategie ist die Bezugnahme auf das EnWG. Wie oben bereits diskutiert: Bei einigen Datenanforderungen argumentierten die

Netznutzer (korrekt), dass die Daten nicht von der SOGL gedeckt sind, die ÜNB argumentierten aber, dass sie aus Gründen der allgemeinen Systemsicherheit diese Daten benötigen (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 53). Die *vierte* Strategie bestand darin, auf Gründe der Systemsicherheit zu bestehen und die Forderungen einfach aufrechtzuerhalten. So gab ein Konsultationsbeitrag beispielsweise an, dass kleinere Anlagen einen bestimmten Datentyp nicht liefern können. Die ÜNB entgegneten: „Die ÜNB halten alle [...] geforderten Daten für relevant und notwendig und sehen nicht, warum und welche von den jeweils geforderten Daten nicht verfügbar sein sollten.“ (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 4). Ein ähnlich konfrontativer Ansatz zeigte sich, als die Netznutzer argumentierten, dass Daten über Nichtbeanspruchbarkeiten vom Stromgeneratoren nur mit „erhebliche[m] Zusatzaufwand“ erhoben werden könnten, und die ÜNB entgegneten, dass sie „erfreut zur Kenntnis nehmen“, dass diese Daten lieferbar seien (50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion, 2018b, S. 59).

In einem nächsten Schritt übergaben die ÜNB ihren – größtenteils unveränderten – Vorschlag der BNetzA. Die BNetzA führte wiederum eine Konsultation durch. Nach der Zusammenfassung der BNetzA hatten die teilnehmenden Akteure – vor allem der BEE (Bundesverband Erneuerbare Energie) und der BDEW dieselben Argumente wie schon bei der Konsultation der ÜNB: Der Umfang der Datenanforderungen sei übertrieben und nicht von der SOGL gedeckt. Außerdem seien einige der geforderten Daten Geschäftsgeheimnisse. Insbesondere der BDEW argumentierte noch einmal für die Verteilnetzbetreiber und forderte mehr Gegenseitigkeit beim Datenaustausch (Bundesnetzagentur, 2018, S. 4-5).

Die BNetzA nutzte dann ihre Vetomacht, um in Verhandlungen mit den ÜNB einzutreten. Das heißt, sie lehnte den Vorschlag der ÜNB nicht ab, sondern verhandelte mit den ÜNB, wie sie ihren Vorschlag „genehmigungsfähig“ machen könnten (Bundesnetzagentur, 2018, S. 7). Dies zeigt eine klare Form der Verhandlungen im Schatten der Hierarchie.

Dabei wird deutlich, dass die BNetzA in vielen Fragen die Interessen der ÜNB aufrechterhielt. *Erstens* akzeptierte sie das Argument, dass viele der Einwände nicht das Ob der Datenübermittlung, sondern das Wie betreffen, und daher nicht unter Artikel 40(5) SOGL fielen (Bundesnetzagentur, 2018, S. 10). *Zweitens* lehnte die BNetzA das Argument des BDEW ab, dass auch die Verteilnetzbetreiber eine Mitsprache bei der Datenanforderung haben sollten. Nach Auffassung der BNetzA bezieht sich die SOGL nur auf die Sicherheit der Übertragungsnetze, nicht aber die Sicherheit der Verteilnetze (Bundesnetzagentur, 2018, S. 12). *Drittens* akzeptierte die BNetzA das Argument der ÜNB, dass sich ihre Datenerfordernisse nicht nur aus der SOGL, sondern auch den allgemeinen Regeln des EnWG herleiten ließen (Bundesnetzagentur, 2018, S. 12). Sie selber verwendete dieses Argument ebenfalls, um Stromspeicher zur Datenbereitstellung zu verpflichten – Akteure, die nicht in der SOGL genannt werden (Bundesnetzagentur, 2018, S. 18). *Viertens* ließ die BNetzA nicht das Argument gelten, dass einige der ÜNB nicht ausreichend entflochten seien und es daher für die anderen Akteure wirtschaftlich gefährlich sei, ihnen sensitive Daten zu überlassen. *Fünftens* argumentierte die BNetzA, dass die ÜNB viele der geforderten Daten für die Systemsicherheit benötigen und die anderen Akteure die Kosten der Datenerhebung und -übermittlung im Interesse der Systemsicherheit tragen müssen (Bundesnetzagentur, 2018, S. 28).

In einer Reihe von Fragen stellte sich die BNetzA aber *gegen* die ÜNB und strich Datenanforderungen aus dem Katalog. Insbesondere die Anforderungen an die Betrei-

ber kleinerer Anlagen, die mit erneuerbaren Energien arbeiten, wurden gesenkt. Der ursprüngliche Vorschlag der ÜNB war, alle Betreiber von Anlagen mit mehr als 0,8kW zu Datenlieferungen zu verpflichten, diese Grenze wurde von der BNetzA auf 135kW hochgesetzt (Bundesnetzagentur, 2018, S. 17). Auch die Datenlieferungsverpflichtungen der VNB wurden in einigen Fällen verringert (Bundesnetzagentur, 2018, S. 20-1).

In Einklang mit dem Bild der BNetzA als sehr technisch orientierte Regulierungsbehörde (Fink & Ruffing, 2020) hatte die BNetzA also sehr präzise Vorstellungen davon, welche Daten für die Systemsicherheit benötigt werden und handelte diese Vorstellungen mit den ÜNB aus.

Der *Outcome* der Implementation von Artikel 40(5) SOGL in Deutschland erfüllt also nur teilweise die Ideen des Politikwandels, der durch das dritte Energiemarktpaket avisiert wird. Die Idee des dritten Energiemarktpaketes war, die Infrastrukturbetreiber – also die ÜNB – von der Produktion des Stromes zu entflechten, und durch Regulierung sicherzustellen, dass sie den Marktteilnehmern diskriminierungsfrei Zugang zu den Übertragungsnetzen gewähren. Sie sollten gewissermaßen zu Dienstleistern des europäischen Strommarktes werden. Durch die Informationsasymmetrien und die Rolle der ÜNB als Vorbereiter der Implementationsentscheidungen sind sie aber zu Neben-Regulierern geworden, die im Namen der Systemsicherheit eigene regulatorische Standards aufstellen, die wiederum Auswirkungen darauf haben, wer am Strommarkt unter welchen Bedingungen teilnehmen kann. In der Implementation sind die regulierten Dienstleister also selber zu Regulierern mit großen Befugnissen geworden.

Inwieweit dieser Outcome generalisierbar ist, ist eine offene Frage. Zwar könnte man argumentieren, dass wir hier einen besonders auf private Akteure zugeschnittenen Implementationsprozess haben, der eine solche Ermächtigung der eigentlich regulierten privaten Akteure begünstigt. Andererseits zieht sich aber die Erkenntnis, dass gerade in der Implementation politischer Programme private Akteure zentral eingebunden werden, durch die Literatur über nationale, europäische und internationale Regulierung (Streeck & Schmitter, 1996; Green, 2013; Eckert, 2019). Der Raum dieses Artikels erlaubt keine breite Diskussion, aber Evidenz aus den Niederlanden deutet darauf hin, dass auch dort die Implementation der Energiemarktpakete stark durch nationale Erwägungen geprägt war (Fink, Ruffing, Maschlanka & Lüken genannt Kläßen, 2021).

## 5 Schlussfolgerungen und Diskussion: Ein andauernder Implementationsprozess

Unsere empirische Untersuchung zeigt, dass alleine die Transposition europäischer Richtlinien in nationalstaatliches Recht nicht ausreichend ist, um Policy-Stabilität oder Wandel in der Folge von Europäisierungsprozessen zu beurteilen. Im Gegenteil: Die nachfolgende Implementation ist ein zentraler Teil des Policy-Prozesses, bei dem Akteure zum Teil mit großem Erfolg Einfluss auf das Ausmaß des Wandels nehmen. Aus der Sicht der nationalstaatlichen Implementationsforschung mag das nicht überraschen. In der Europäisierungsforschung ist dieser Aspekt aber unterbeleuchtet und erfährt erst in letzter Zeit Beachtung (Thomann & Zhelyazkova, 2017).

Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Europäisierungsforschung unscharf in der Verwendung des Begriffs der Implementation bleibt und darunter alles von Komitologieentscheidungen bis zum Ausstellen von Bescheiden durch national-

staatliche Behörden fasst. Dies erschwert die gegenseitige Befruchtung der „traditionellen“, auf Transposition fokussierten Europäisierungsforschung und der Implementationsforschung. Der Umsetzungsprozess im europäischen Mehrebenensystem ist genauso „langkettig“ wie der Policy-Making-Prozess. Dies macht es erforderlich, für unterschiedliche „Phasen“ des Umsetzungsprozesses auch unterschiedliche Theorieinstrumentarien zum Einsatz zu bringen, die teilweise genuin auf den europäischen Prozess zugeschnitten sind, teilweise aber auch nahe an auf nationalstaatlicher Ebene Bekanntem bleiben.

In unserem Fall zeigt sich, dass das institutionelle Design des Implementationsverfahrens – die Übertragungsnetzbetreiber müssen der BNetzA einen Vorschlag vorlegen, den sie genehmigen muss – erheblichen Einfluss auf das Ergebnis des Implementationsprozesses hat, ganz wie es der Akteurzentrierte Institutionalismus erwartet.

Dieses Verfahren führt zu dem, dass sich die Interessen der Verteilernetzbetreiber, die in Deutschland im Verfahren keine institutionalisierte Funktion haben, kaum in der Implementationsentscheidung niederschlagen.<sup>5</sup> Zum anderen bleibt die BNetzA trotz der deutlich gestärkten Rolle des ÜNBs Herrin des Verfahrens und folgt dabei ihrem technisch-legalistischen Mandat, wie das auch aus anderen Bereichen bekannt ist (Ruffing, 2014; Fink & Ruffing, 2020).

Während unsere Implementationsstudie zeigt, dass der Prozess vielen bekannten Mustern der nationalstaatlichen Implementierung folgt, weist er auch durch das Mehrebenensystem bedingte Besonderheiten auf:

Bezieht man diese Ergebnisse auf den deutschen Strommarkt, so zeigt sich, dass sich dieser durch die Europäisierung verändert, aber möglicherweise nicht in dem Ausmaß, wie es die europäischen Energiemarktpakete vorsehen (Bundesnetzagentur, 2021). Stattdessen findet eine weitreichende *customization* statt. Dies ist durchaus überraschend, handelt es sich doch nicht um die ersten Ansätze von Europäisierung im Sektor, sondern um die Umsetzung des bereits dritten Energiemarktpaketes als Fortführung eines langjährigen Prozesses der Harmonisierung (Eberlein & Newman, 2008; Eikeland, 2011).

Eine solche *customization* wird in der Literatur vielfach positiv gesehen (Gollata & Newig, 2017) und es wird angenommen, dass so problemadäquate Lösungen gefunden werden können. Allerdings, und auch hier kann an die nationalstaatliche Implementationsforschung angeschlossen werden, gibt es keine Garantie dafür, dass *customization* zu einer besseren Problemlösung führt. *Customization*-Prozesse haben zwar das Potential zu guten Problemlösungen. Die Ergebnisse von Aushandlungsprozessen können aber auch „schlechte“ Problemlösungen sein, bei denen vor allem fraglich ist, ob sie in der Summe zu europäisch harmonisierten Regelungen führen (Gehring, 2002; Ruffing, 2011). Gerade für den Strommarkt gibt es zahlreiche kritische Stimmen, welche die immer noch fehlende Harmonisierung als großes Problem sehen (European Commission, 2007; Purchala, 2019), und gerade das deutsche Stromnetz sowie dessen Regulierung als ein großes Hemmnis identifizieren (Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER), 2015; Rumpf, 2020). Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass das europäische Recht offenbar zu viel Spielraum lässt, um das angestrebte Niveau an Harmonisierung zu erreichen – jedenfalls wenn die Mitgliedstaaten ihre *Customization*-Möglichkeiten auch tatsächlich nutzen. Zum anderen zeigen die vielfältigen Verfahren vor dem EuGH im Energiebereich, dass die Mitgliedstaaten die Grenzen der *customization* bis an den Rand nutzen, bzw. immer wieder ausloten, wie weit diese tatsächlich gesteckt sind.

Die vorliegende Untersuchung stellt eine Einzelfallstudie mit einer notwendigerweise begrenzten Generalisierbarkeit dar. Zwei Lehren lassen sich dennoch ziehen:

Zum einen handelt es sich bei dem untersuchten Fall um einen *most-likely case*. Die Stärke von *most-likely cases* liegt grundsätzlich darin, zu zeigen, dass theoretische Ansätze *überhaupt* geeignet sein können, um empirische Phänomene zu erklären (Seawright & Gerring, 2008). Unser Fallbeispiel zeigt die analytische Fruchtbarkeit des Akteurzentrierten Institutionalismus für die Analyse nationaler Implementationsprozesse europäischen Rechts und legt damit nahe, dass der Ansatz sich auch für zukünftige, breitere Untersuchungen eignen könnte.

Zum zweiten zeigt unsere Untersuchung, dass es sich lohnt, stärker voneinander abzugrenzen, wo – oder anders ausgedrückt in welcher Phase – Implementation europäischen Rechts mit nationalstaatlichen Konstellationen untersucht werden kann, und wo es genuine Mehrebenenansätze braucht. Dort, wo nationalstaatliche Ansätze zum Tragen kommen, sollten sie auch ernst genommen und in die Nationalstaaten hineingeschaut werden. Das macht die europaweit vergleichende Untersuchung mühsamer, könnte aber im Gegenzug auch die Implementationsforschung befruchten.

## Finanzierung

Diese Publikation ist im Rahmen des Projektes „Implementing Network Codes“, finanziert vom Norwegian Research Council, entstanden (Projekt INC, Förderkennzeichen 308855).

## Danksagung

Wir danken zwei Gutachter\*innen sowie den Herausgeber\*innen des Sonderheftes für hilfreiche Anmerkungen.

## Anmerkungen

- 1 Als Implementation definieren wir „those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions.“ (Van Meter & Van Horn, 1975, p. 447) Die *prior policy decision* im Fall der Europäisierung ist also die Europäische Richtlinie und ihre Transposition in nationales Recht, danach folgt die Implementation.
- 2 Bestehend aus Richtlinie 2009/72/EG sowie den Verordnungen 713/2009 und 714/2009.
- 3 Fast alle Energiemarktpakete sind Pakete für Strom und Gas. Wie viele Analysen (Eising, 2003; Eike-land, 2011) beziehen wir uns aber nur auf den Strommarkt.
- 4 Grob übersetzt: Strukturdaten sind grundlegende Eigenschaften der Stromproduzenten und Großverbraucher. Echtzeitdaten beinhalten, wer aktuell wie viel Strom einspeisen und entnehmen will. Planungsdaten beinhalten, wer plant, wann wie viel Strom einzuspeisen und zu entnehmen.
- 5 Zum Vergleich: Ganz anders sieht dies etwa in den Niederlanden aus, in denen Verteilnetzbetreiber und ÜNBs im Verfahren eine gleichberechtigte Stellung haben und der Datenaustausch im Ergebnis dann auch deutlich gleichberechtigter erfolgt (Netbeheer Nederland & Tennet, 2018).



## Literatur

- 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion (2018a). *Datenaustausch im Rahmen der SOGL: Antwortdokument zur Konsultation* -Stand: 19. März 2018. Secondary Datenaustausch im Rahmen der SOGL: Antwortdokument zur Konsultation. Stand: 19. März 2018. Verfügbar unter: [https://www.netztransparenz.de/portals/1/SO\\_GL\\_40-5\\_konsultation\\_stand\\_2018\\_03\\_19\\_1600h.pdf](https://www.netztransparenz.de/portals/1/SO_GL_40-5_konsultation_stand_2018_03_19_1600h.pdf).
- 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion (2018b). *Datenbedarf gemäß Artikel 40 Absatz 5 SO GL Workshop zur Diskussion der Konsultationsanmerkungen*. Secondary Datenbedarf gemäß Artikel 40 Absatz 5 SO GL Workshop zur Diskussion der Konsultationsanmerkungen. Verfügbar unter: [https://www.netztransparenz.de/portals/1/2018\\_03\\_21\\_AG\\_DIN\\_workshop\\_stuttgart\\_folien\\_stand\\_2018\\_04\\_26.pdf](https://www.netztransparenz.de/portals/1/2018_03_21_AG_DIN_workshop_stuttgart_folien_stand_2018_04_26.pdf).
- 50Hertz, Tennet, EnBW & Amprion (2018c). *Konsultationsdokument zum Datenaustausch im Rahmen der SO-Verordnung*. Secondary Konsultationsdokument zum Datenaustausch im Rahmen der SO-Verordnung. Verfügbar unter: [https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/EEG-Umlage/SO\\_GL\\_Datenaustausch\\_Konsultationsdokument\\_Stand\\_2018\\_02\\_06.pdf](https://www.netztransparenz.de/portals/1/Content/EEG-Umlage/SO_GL_Datenaustausch_Konsultationsdokument_Stand_2018_02_06.pdf).
- Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (2015). *ACER Opinion 09-2015 on the compliance of NRAs' decisions approving methods of cross-border capacity allocation in the CEE region*.
- Börzel, Tanja (2000). Why there is no "Southern Problem". On Environmental Leaders and Laggards in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 7, 141-162.
- Börzel, Tanja A (2021). *Why Noncompliance. The Politics of Law in the European Union*. Cornell University Press.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011). *Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011*.
- Bundesnetzagentur (2018). *Genehmigung eines Vorschlags der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) für die Anwendbarkeit und den Umfang des Datenaustauschs mit Verteilernetzbetreibern (VNB) und signifikanten Netznutzern (SNN) gemäß Art. 40 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 4 lit. b der Verordnung (EU) 2017/1485 der Kommission vom 2. August 2017 zur Festlegung einer Leitlinie für den Übertragungsnetzbetrieb*. Secondary Genehmigung eines Vorschlags der Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) für die Anwendbarkeit und den Umfang des Datenaustauschs mit Verteilernetzbetreibern (VNB) und signifikanten Netznutzern (SNN) gemäß Art. 40 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 4 lit. b der Verordnung (EU) 2017/1485 der Kommission vom 2. August 2017 zur Festlegung einer Leitlinie für den Übertragungsnetzbetrieb.
- Bundesnetzagentur (2021). *Die Energie der Zukunft. 8. Monitoring Bericht zu Energiewende. Berichtsjahre 2018 und 2019*. Bonn: Bundesnetzagentur
- Commission of the European Communities (2007). *Inquiry pursuant to Article 17 of Regulation (EC) No 1/2003 into the European gas and electricity sectors (Final Report)*. In SEC (2006) 1724.
- Corcaci, Andreas (2019). *Compliance in der Europäischen Union*. Wiesbaden: Springer
- Dimitrova, Antoaneta & Steunenbergh, Bernard (2013). Living in Parallel Universes? Implementing European Movable Cultural Heritage Policy in Bulgaria. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51, 246-263.
- Eberlein, Burkard & Newman, Abraham L. (2008). Escaping the International Governance Dilemma? Incorporated Transgovernmental Networks in the European Union. *Governance*, 21, 25-52.
- Eckert, Sandra (2019). *Corporate Power and Regulation*. Springer.
- Eckert, Sandra & Eberlein, Burkard (2020). Private authority in tackling cross-border issues. The hidden path of integrating European energy markets. *Journal of European Integration*, 42, 59-75.
- Eikeland, Per Ove (2011). The Third Internal Energy Market Package: New Power Relations among Member States, EU Institutions and Non-state Actors? *Journal of Common Market Studies*, 243-263.
- Eikeland, Per Ove (2014). *Green Champion, Struggling to Adapt. Implementing the EU 2020 Energy and Climate Package in Germany*. FNI Report, 2014.
- Eising, Rainer (2001). *Strategic action and policy learning in embedded negotiations: the liberalization of the EU electricity supply industry*. Hagen: Inst. für Politikwiss.

- Eising, Rainer (2003). Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization. *International Organization*, 56, 85-120.
- European Commission (2007). *DG COMP Report on Energy Sector Inquiry*. Secondary DG COMP Report on Energy Sector Inquiry.
- Falkner, Gerda, Hartlapp, Miriam & Treib, Oliver (2007). Worlds of compliance: Why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes-true theories'. *European Journal of Political Research*, 46, 395-416.
- Falkner, Gerda, Treib, Oliver & Holzleithner, Elisabeth (2008). *Compliance in the enlarged European Union: Living rights or dead letters?* Ashgate Publishing.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2019). Going beyond dyadic consultation relationships: information exchange in multi-step participation procedures. *Journal of Public Policy*, 39, 587-608.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2020). Stakeholder consultations as reputation-building: a comparison of ACER and the German Federal Network Agency. *Journal of European Public Policy*, 27, 1657-1676.
- Fink, Simon, Ruffing, Eva, Maschlanka, Luisa & Lüken genannt Klaben, Hermann (2021). *Implementation of EU Energy Packages – harmonisation or path-dependent trajectories? A comparison of Germany and the Netherlands*. Papier präsentiert auf dem DVPW-Kongress 2021.
- Gehring, Thomas (2002). *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation*. Baden-Baden: Nomos.
- Gollata, Judith A. M. & Newig, Jens (2017). Policy implementation through multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 24, 1308-1327.
- Green, Jessica F (Hrsg.) (2013). *Rethinking Private Authority* Princeton University Press.
- Hartlapp, Miriam & Falkner, Gerda (2009). Problems of Operationalization and Data in EU Compliance Research. *European Union Politics*, 10, 281-304.
- Haverland, Markus (2000). National Adaptation to the European Union. The Importance of Institutional Veto Points. *Journal of Public Policy*, 20, 83-103.
- Jevnaker, Torbjørn (2015). Pushing administrative EU Integration: The Path towards European Network Codes for Electricity. *Journal of European Public Policy*, 22, 927-947.
- Knill, Christoph & Lehmkuhl, Dirk (1999). *How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization*. European Integration Online Papers (EIoP), 3.
- Knill, Christoph & Lenschow, Andrea (1998). Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 5, 595-614.
- König, Thomas & Luettert, Brooke (2009). Troubles with transposition? Explaining trends in member-state notification and the delayed transposition of EU directives. *British Journal of Political Science*, 39, 163-194.
- Majone, Giandomenico (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17, 139-167.
- Mastenbroek, Ellen & Kaeding, Michael (2006). Europeanization Beyond the Goodness of Fit: Domestic Politics in the Forefront. *Comparative European Politics*, 4, 331-354.
- Meletiou, Alexis, Cambini, Carlo & Masera, Marcelo (2018). Regulatory and ownership determinants of unbundling regime choice for European electricity transmission utilities. *Utilities Policy*, 50, 13-25.
- Netbeheer Nederland & Tennet (2018). *Implementatie GL SO, artikel 40 5 en 40 6, de nationale gegevensuitwisseling* (12.07.2018).
- Paasch, Jana & Stecker, Christian (2021). When Europe hits the subnational authorities: the transposition of EU directives in Germany between 1990 and 2018. *Journal of Public Policy*, 41, 798-817.
- Plümer, Sandra & Schiffrers, Maximilian (2022). Dynamics of policy change: Conceptualizing policy stability, path dependency and policy change in a transforming society – an introduction to our special issue. *dms – der moderne staat*, 15 (2).
- Pressman, Jeffrey L & Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. University of California Press.

- Pülzl, Helga & Treib, Oliver (2007). Implementing Public Policy. In Frank Fischer, Gerald J Miller & Mara S Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 89-108). Boca Raton: CRC Press.
- Purchala, Konrad (2019). EU Electricity Market: The Good, the Bad and the Ugly. In Susanne Nies (Ed.), *The European Energy Transition. Actors, Factors, Sectors* (pp. 275-287). Deventer: Claeys & Casteels Law Publishers
- Radaelli, Claudio (2005). Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12, 924-943.
- Ruffing, Eva (2011). *Die europäische Wertpapierregulierung zwischen Input- und Output-Legitimität. Das Lamfalussy Verfahren*. Baden-Baden: Nomos
- Ruffing, Eva (2014). How to Become an Independent Agency: The Creation of the German Federal Network Agency. *German Politics*, 23, 43-58.
- Rumpf, Julius (2020). Congestion displacement in European electricity transmission systems – finally getting a grip on it? Revised safeguards in the Clean Energy Package and the European network codes. *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 38, 409-436.
- Scharpf, Fritz W. (2000a). Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*, 33, 762-790.
- Scharpf, Fritz W. (2000b). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich
- Seawright, Jason & Gerring, John (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61, 294-308.
- Streck, Wolfgang & Schmitter, Philippe C. (1996). Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In Patrick Kenis & Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk* (S. 123-164). Frankfurt/M: Campus.
- Thomann, Eva (2015). Customizing Europe: transposition as bottom-up implementation. *Journal of European Public Policy*, 22, 1368-1387.
- Thomann, Eva & Sager, Fritz (2017a). Moving beyond legal compliance. *Journal of European Public Policy*, 24, 1253-1268.
- Thomann, Eva & Sager, Fritz (2017b). Toward a better understanding of implementation performance in the EU multilevel system. *Journal of European Public Policy*, 24, 1385-1407.
- Thomann, Eva & Zhelyazkova, Asya (2017). Moving beyond (non-)compliance. *Journal of European Public Policy*, 24, 1269-1288.
- Töller, Annette Elisabeth (2008). Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80%-Mythos. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39, 3-17.
- Töller, Annette Elisabeth (2012). *Warum kooperiert der Staat? Kooperative Umweltpolitik im Schatten der Hierarchie*. Baden-Baden: Nomos
- Treib, Oliver (2003). Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These. *Politische Vierteljahresschrift*, 44, 506-528.
- Treib, Oliver (2014). Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6, 445-488.
- Versluis, Esther (2007). Even rules, uneven practices: Opening the 'black box' of EU law in action. *West European Politics*, 30, 50-67.
- Zhelyazkova, Asya, Kaya, Cansarp & Schrama, Reini (2018). When Practice Goes beyond Legislators' Expectations: Analysis of Practical Implementation Exceeding Legal Compliance with EU Directives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56, 520-538.
- Zhelyazkova, Asya & Thomann, Eva (2022). 'I did it my way': customisation and practical compliance with EU policies. *Journal of European Public Policy*, 29, 427-447.

*Anschriften der Autor\*innen*

Prof. Dr. Simon Fink, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, E-Mail: [simon.fink@sowi.uni-goettingen.de](mailto:simon.fink@sowi.uni-goettingen.de).

Prof. Dr. Eva Ruffing, Universität Osnabrück, Seminarstr. 33, 49074 Osnabrück, E-Mail: [eva.ruffing@uni-osnabrueck.de](mailto:eva.ruffing@uni-osnabrueck.de).

Hermann Lüken genannt Klaßen, Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, E-Mail: [hermann.lueken-genannt-klassen@uni-goettingen.de](mailto:hermann.lueken-genannt-klassen@uni-goettingen.de).

Luisa Maschlanka, Universität Osnabrück, Seminarstr. 33, 49074 Osnabrück, E-Mail: [luisa.maschlanka@uni-osnabrueck.de](mailto:luisa.maschlanka@uni-osnabrueck.de).

Anne Goldmann

# Technologischer Wandel trifft Politikfeldwandel: KI-Politik als Ausdifferenzierung von Digitalpolitik

## Zusammenfassung

Ambivalenzen prägen den Zugang zur Politikfeldanalyse im Bereich Digitalpolitik: Einerseits findet die Entstehung von neuen Politikfeldern sowie die Ausbildung innerer Strukturen wenig Beachtung auf theoretischer Ebene. Andererseits nimmt die Kategorie des Politikfeldes eine selbstverständliche Rolle innerhalb der Policy-Analyse ein. Ausgehend vom Feld der Digitalpolitik argumentiert der Beitrag, dass eine detaillierte Betrachtung entstehender Politikfelder lohnt. Am Beispiel der KI-Politik wird nachgezeichnet, dass hier bereits ein eigenes Segment innerhalb des Politikfeldes Digitalpolitik entsteht. Mit Hilfe von inhaltsanalytischen Auswertungen von Policy-Dokumenten sowie der Durchführung von Expert\*innen-Interviews können schließlich für den Zeitraum der 19. Legislaturperiode die zentralen Akteure und ihre Aktivitäten auf Bundes- und Länderebene identifiziert werden. Für die Bundesländer ergibt sich hierbei eine Dreiteilung entsprechend der Intensität ihrer Bemühungen. Schließlich können erste Strukturen der Bearbeitung des Themas nachgezeichnet werden, die besonders deren Querschnittscharakter betonen. Technologischer Wandel und Politikfeldwandel im Sinne der Ausdifferenzierung gehen in diesem Fall eng miteinander einher.

**Schlagnworte:** Politikfeldgenese, Digitalpolitik, Künstliche Intelligenz, KI-Politik, technologischer Wandel

## Abstract

*Technological change meets change in policy field: AI policy as a differentiation of digital policy*  
Ambivalences characterize the approach to policy analysis in digital policy: While the emergence of new policy fields receives little attention at the theoretical level, the policy field as a category has a self-evident role within policy analysis. Taking the field of digital policy as a starting point, the paper argues that a detailed consideration of emerging policy fields is worthwhile. For the case of AI policy in Germany, the paper traces how a separate segment within the policy field of digital policy has emerged. Applying content analysis to different policy documents and expert interviews, the key actors, their activities, and initial structures at the federal and state levels can be identified. The analysis shows that the German federal states are grouped into three categories with varying levels of activity in AI policy. Overall, in this case, technological change and change in policy field go hand in hand.

**Keywords:** Policy Fields, Digital Policy, Artificial Intelligence, AI Policy, Technological Change

## 1 Einleitung

Politikfelder gelten als beständige Einheiten innerhalb der Policy-Analyse, die zwar niemals statisch oder unveränderbar sind, aber in denen sich ein möglicher Wandel in einem langsamen Tempo vollzieht. Zudem werden die Fragen nach möglichen Veränderungen des Status quo vornehmlich in bereits etablierten Politikfeldern gestellt (Loer, Reiter & Töller, 2015; Wenzelburger & Zohlhöfer, 2015). Die Entstehung und Ausdifferenzierung neuer Politikfelder ist, mit Ausnahme der Umwelt- und Klimapolitik, dagegen bislang wenig in den Fokus der Politikwissenschaft gerückt (Haunss, 2015, S. 4; Böcher & Töller, 2012).

Zur Entstehung eines möglichen Politikfelds Digitalpolitik in Deutschland liegen inzwischen einige Untersuchungen vor, die zu unterschiedlichen Ergebnissen über die Verfasstheit des Feldes gelangen (Reiberg, 2018; Greef, 2017). Die Ursache dieses Politikfeldes – die digitale Transformation – gilt hingegen als ein Thema, das unsere Gesellschaft in einem hohen Tempo verändert: Der Wandel, der durch sie induziert wird, ist allorts spürbar und wird wissenschaftlich wie gesellschaftspolitisch eng begleitet. Ein in den letzten Jahren besonders rasanter Aufstieg in Forschung und Anwendung zeigt sich im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI). Da es sich hierbei um eine Querschnittstechnologie handelt, deren Nutzen und Gefahr als nicht genuin bestimmbar gelten (Wirtz & Weyerer, 2019, S. 37), ist die politische Auseinandersetzung voraussetzungsvoll (Bajohr, 2021; Taeihagh, 2021). Dabei besteht eine erste Herausforderung in der bisher fehlenden Definition des Begriffs KI (Wirtz, Weyerer & Geyer, 2019, S. 597), der seinen Ursprung in der Informatik hat (Russell & Norvig, 2016, p. 17), sich inzwischen aber als „public facing term“ etabliert hat (Joyce et al., 2021; Hofmann, 2022). Für den vorliegenden Beitrag wird daher eine gesellschaftspolitische Definition zugrunde gelegt, die immer dann von KI spricht, wenn politische Akteure und Strategiepapiere den Begriff gebrauchen (Köstler & Ossewaarde, 2021, S. 250).

Seit 2017 kann eine zunehmende politische Auseinandersetzung über Technologien der Künstlichen Intelligenz, vornehmlich auf Ebene der Nationalstaaten beobachtet werden (Dutton, 2018). Dies gilt auch für Deutschland, wo 2018 die nationale KI-Strategie beschlossen wurde (Bundesregierung, 2018a). Darüber hinaus haben sich auch erste Bundesländer bereits intensiv mit der Querschnittstechnologie und ihrer Förderung befasst (Jobin, Guettel, Liebig & Katzenbach, 2021).

Wie verhält es sich also, wenn die beiden skizzierten Entwicklungen – Entstehung und Wandel von Politikfeldern sowie technologischer Wandel – mit ihren unterschiedlichen Tempi aufeinandertreffen? An dieser Stelle setzt der vorliegende Beitrag an und entwirft explorativ eine erste Kartierung der deutschen KI-Politik innerhalb des Feldes der Digitalpolitik: Unter Berücksichtigung der föderalen Verfasstheit identifiziert der Beitrag mittels inhaltsanalytischer Auswertung von Policy-Dokumenten und Expert\*innen-Interviews die bisher zentralen Akteure auf Bundes- und Länderebene sowie erste Strukturen bei der Bearbeitung des Themenbereichs KI. Hierfür leitend sind die von Döhler (2015) vorgeschlagenen Dimensionen eines Politikfeldes und die Herausbildung von Segmenten innerhalb heterogener Felder.

Der Beitrag trägt somit einerseits zur weiteren Erforschung des Politikfeldes Digitalpolitik bei und andererseits skizziert er die Anfänge einer KI-Politik auf Bundes- und Länderebene. Die Frage nach Status quo und Wandel wird somit auf doppelte Weise adressiert: Zum Ersten wird Wandel hierbei als mögliche Ausdifferenzierung

eines jungen Politikfeldes und damit als Wandel innerhalb eines Feldes betrachtet. Zum Zweiten ist der digital-technologische Wandel die treibende Kraft hinter den skizzierten Entwicklungen, dessen Auswirkungen auf die politische Gestaltung Rechnung getragen werden soll. Hierfür wird folgendes Vorgehen gewählt: Zunächst wird die bisherige Entwicklung des Feldes Digitalpolitik in Deutschland nachvollzogen und der Forschungsstand zum Thema KI-Politik hierin eingeordnet (Kapitel 2). In einem zweiten Schritt werden die relevanten theoretischen Überlegungen zu Entstehung und Wandel von Politikfeldern reflektiert (Kapitel 3). Anschließend werden die Fallauswahl, die Methodik sowie das Datenmaterial skizziert (Kapitel 4). Die Präsentation der Ergebnisse erfolgt gestaffelt nach föderaler Ebene in Kapitel 5, bevor diese in einem abschließenden Kapitel diskutiert und eingeordnet werden (Kapitel 6).

## 2 Von der Digital- zur KI-Politik: Ein Überblick zum Forschungsstand

Da es sich beim Feld der Digitalpolitik um ein junges Politikfeld handelt, werden im Folgenden Arbeiten vorgestellt, die die Entwicklung und den aktuellen Status für Deutschland in den Blick nehmen. Aufbauend auf dieser grundsätzlichen Positionsbestimmung erfolgt anschließend die Darstellung zentraler Entwicklungen der Netz- und Digitalpolitik insbesondere vor dem Hintergrund des föderalen Systems der Bundesrepublik. Schließlich werden bisherige Arbeiten zu KI-Politik international wie national reflektiert.

### 2.1 Strittiger Status eines Politikfeldes

Die Frage danach, welchen Status das Feld Digitalpolitik in Deutschland derzeit erreicht hat, wird unterschiedlich beantwortet (Haunss & Hofmann, 2015, S. 31; Hösl & Kniep, 2020, S. 215): Bereits die semantische Unterscheidung von Netz-, Internet- und Digitalpolitik verweist auf eine sich in der Entwicklung befindliche Materie. Hösl und Reiberg (2016, S. 315) kommen zu dem Schluss, dass von Netzpolitik als „ein im ‚Werden‘ begriffenes Politikfeld“ gesprochen werden kann. Später differenzieren sie ihre Betrachtungen: So spricht Reiberg in seiner Arbeit 2018 vom Feld der „Netzpolitik“ und folgert, dass von einem etablierten Politikfeld ausgegangen werden kann, da sowohl innerhalb der Exekutive als auch der Legislative und im Bereich zivilgesellschaftlicher Akteure, ein ausreichend großes Maß an Institutionalisierung stattgefunden habe (Reiberg, 2018). Auch die Untersuchung von Hösl und Kniep (2020) kommt zu dem Schluss, dass von einem etablierten Politikfeld „Internetpolitik“ gesprochen werden könne. Dieses weisen sie anhand von Veränderungen in den Zuständigkeitsbereichen sowie neuen Verantwortlichkeiten von Bundesministerien nach. Die Institutionalisierung innerhalb der Ministerialverwaltung wird als entscheidendes Kriterium erachtet. Greef (2017) wiederum kommt zu dem Ergebnis, dass grundsätzlich erste Merkmale eines Politikfeldes ausgebildet seien, es jedoch aufgrund zu breit verstreuter Zuständigkeiten, noch nicht möglich sei von einem „autonomen, handlungs- und steuerungsfähigen Politikfeld [...]“ (Greef, 2017, S. 51) zu sprechen. In der zeitlichen Abfolge der Begriffe lässt sich festhalten, dass zunächst Netzpolitik verwendet und später durch

den umfassenderen Begriff Digitalpolitik im deutschen Diskurs ausgetauscht wurde (Lambach & Oppermann, 2022, p. 13). Zusätzlich findet der Begriff der digitalen Transformation zunehmend Verwendung.<sup>1</sup>

## 2.2 Digitalisierung in der föderalen Parteiendemokratie

Neben den gezeigten semantischen Unterscheidungen wird die Gestaltung der Digitalisierung in der politischen Praxis deutlich durch die föderale Kompetenzverteilung geprägt. Dabei ist strittig, ob der Föderalismus ein Hindernis für die politisch-administrative Gestaltung darstellt, oder die Innovationsfunktion der Länder den Prozess fördert (Berzel, 2020, S. 4). So haben alle 16 Bundesländer eigene Digitalstrategien entwickelt, die deutlich über eine bloße Adaption der Digitalen Agenda des Bundes hinausgehen, internationale Vorbilder verfolgen und regionale Schwerpunkte setzen (Härtel, 2017, S. 202 f.; Berzel, 2020, S. 6 f.). Insbesondere im Bereich der digitalen und meist noch jungen Technologien, spricht einiges dafür, dass die föderalen Strukturen und mit ihnen die unterschiedliche Gestaltung differenzierter Ausgangslagen „der Komplexität, der unbeabsichtigten Folgen und der Zukunftsoffenheit“ (Härtel, 2017, S. 200) besser Rechnung tragen können.

Bei der Gestaltung exekutiver Zuständigkeiten lassen sich zwischen Bund und Ländern ebenfalls unterschiedliche Vorgehen beobachten: Auf Bundesebene wurde die Frage der Zuständigkeit vorrangig daran diskutiert, ob es der Einrichtung eines eigenständigen Bundesministeriums für Digitalisierung bedürfe (Hoppe & Neuerer, 2021; Grüll, 2020). Auch wenn die Einrichtung eines Ressorts als Finalisierung der Politikfeldgenese gelten kann (siehe Kapitel 3), scheint dies für eine leistungsstarke Gestaltung des Themenbereichs Digitales nicht zwingend notwendig. So legt eine Vergleichsstudie über die Gestaltung der Digitalisierung in anderen europäischen Staaten nahe, dass vor allem ressourcenstarke und mit politischer Macht ausgestattete Akteure, unabhängig von einem eigenen Ressort, entscheidend sind (Bieber, Blätte, Falk, Beier, Evers & Rolfing, 2021; Europäische Kommission, 2021). In den Bundesländern wiederum dominieren bisher zwei Optionen: Zum einen die Einsetzung expliziter Digital-Minister\*innen, in Bayern mit einem eigenständigen Ministerium, in Hessen angebunden an die Staatskanzlei, zum anderen die Zuordnung des Themas Digitalisierung zu bestehenden Ministerien wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein in den Jahren 2017-2022 (Land NRW, 2021, Schleswig-Holstein, 2022).

Eng verbunden mit der Frage nach dem Zuschnitt von Ministerien ist die Position der verhandelnden Koalitionspartner und damit die parteipolitische Position zu Fragen der Digitalisierung. Bisherige Arbeiten an der Schnittstelle von Parteien- und Digitalisierungsforschung konnten für die Entwicklung in Deutschland zeigen, dass erst am Ende der 2000er Jahre, mit den vorübergehenden Wahlerfolgen der Piratenpartei, Themen der Digitalisierung Eingang in die Wahlprogramme fanden (König, 2018, S. 408; Siewert & König, 2019, p. 260). Im Verlauf der 2010er Jahre gewannen diese zunehmend an Bedeutung, insbesondere im Vergleich der Bundestagswahlen 2013 und 2017 (König, 2018, S. 410; Siewert & König, 2021, p. 2). Im europäischen Vergleich konnten König und Wenzelburger (2019, S. 1688) zudem nachweisen, dass deutsche Parteien überdurchschnittlich viele Programmpunkte zum Themenbereich Digitalisierung in ihre Wahlprogramme aufnahmen. Anfänglich erkennbare Polarisierungen zwi-



schen den Parteien entwickelten sich dabei zuletzt stärker zu einem übergeordneten, gemeinsamen Verständnis und stärken die Annahme, dass es sich bei Fragen der Digitalisierung um ein Valenz-Issue handle (König, 2018, S. 402; Siewert & König, 2021, p. 17; Goldmann, 2022). Mit Ausnahme der Piratenpartei konnten die bisherigen Arbeiten zudem zeigen, dass insbesondere die Parteien in Themen der Digitalisierung investierten, die über mehr Ressourcen verfügten und damit relativ gesehen geringere Kosten aufbringen mussten (Siewert & König, 2019, p. 260). Zudem griffen Parteien in Regierungsverantwortung durchschnittlich häufiger das Thema auf, da sie bereits über Umsetzungserfahrungen verfügten und auf diese verweisen konnten (König & Wenzelburger, 2019 p. 1692). Schließlich spielt neben der nationalen und subnationalen, auch die europäische Ebene eine bedeutende Rolle bei der politischen Gestaltung der Digitalisierung. Neben zahlreichen Projekten und Initiativen, die vorrangig die einzelnen Mitgliedstaaten sowie den europäischen Binnenmarkt als Ganzes betreffen (Europäische Kommission, 2022), ist hier auch der Anspruch einer digitalen Außenpolitik zu nennen, deren Ziel ist, die eignen Normen und Grundsätze der Digitalpolitik zu externalisieren (Bendiek & Stürzer, 2022, S. 1). Die Einführung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) gilt als besonderes Beispiel, das sowohl spürbaren Einfluss auf die datenschutzrechtliche Ausgestaltung der Digitalisierung der Mitgliedstaaten genommen hat als auch mit dem sogenannten „Brussels Effect“ global Anpassungsprozesse initiierte (Bradford, 2020, p. 142).

## 2.3 Künstliche Intelligenz und Politik

Forschungserfolge in der Informatik sowie die exponentielle Zunahme digitaler Daten im letzten Jahrzehnt sind die zentralen Voraussetzungen für den zunehmenden Einsatz von KI-Technologien. Dabei gilt KI aufgrund der nahezu unbegrenzten Einsatzmöglichkeiten als einer der aktuellen Treiber der Digitalisierung. Das Verhältnis von KI und Politik wird dabei auf zwei Arten konzeptualisiert: Zum Ersten die politische Auseinandersetzung mit der Technologie und wie sie gefördert, reguliert und in verschiedenen Bereichen zum Einsatz kommen soll, auch bezeichnet als Governance *von* KI. Zum Zweiten lässt sich das Verhältnis als Governance *mit* oder durch KI, benennen (Bieber, 2020; Katzenbach & Ulbricht, 2019). Forschungsarbeiten, die sich mit dem Bereich Governance *mit* oder *durch* KI befassen, betrachten vor allem theoretische Fragen nach möglichen Auswirkungen auf demokratische Prozesse (König & Wenzelburger, 2020; Gritsenko & Wood, 2022). Erste empirische Arbeiten zeigen außerdem, dass in einigen Themenbereichen bereits Governance *von* und *mit* KI in einer engen Beziehung zueinanderstehen und sich beeinflussen (Bellanova & de Goede, 2022; Yeung & Ulbricht, 2022).

In der Perspektive Governance *von* KI stehen bisher Arbeiten im Vordergrund, die beteiligte Stakeholder zum Thema KI gegenüberstellen (Butcher & Beridze, 2019) sowie grundsätzliche Optionen mehrstufiger Governance-Modelle erörtern (Gasser & Almeida, 2017). Wenn KI ihren Eigenschaften nach als Wissenstechnologie begriffen wird (Hofmann, 2022), bedarf dies einer anderen Regulierung als bisherige informationstechnische Systeme, denen man auf europäischer Ebene bereits durch die DSGVO durchsetzungsstark begegnet ist (Gellert, 2022).

Hinzu kommen Arbeiten, die sich mit einzelnen KI-Strategien verschiedener Nationalstaaten befassen: Radu (2021) weist hier auf die „Rückkehr des Staates“ (p. 4) hin.

Die erste nationale europäische Strategie präsentierte Finnland Ende 2017 (Dutton, 2018). Erste Untersuchungen der skandinavischen KI-Strategien verweisen auf die Integration ethischer Überlegungen sowie die Bedeutung kultureller Werte, um die Akzeptanz neuer Technologien zu steigern (Dexe & Franke, 2020; Robinson, 2020).

Die deutsche KI-Strategie wurde schließlich im Herbst 2018 vorgestellt (Dutton, 2018; Radu, 2021; Bundesregierung, 2018a). Eine erste Untersuchung der dazugehörigen Regierungskommunikation kommt zu einer kritischen Einschätzung: So zeigen Köstler und Ossewaarde (2021), dass die hauptsächlich genutzten Frames eine gesellschaftliche Zukunft mit KI skizzieren, die eng am heutigen Status Quo und damit der Verflechtung von Politik und Wirtschaft gekennzeichnet ist und KI somit vorrangig als Projekt der gesellschaftlichen Eliten beschreibt (p. 260). In einem internationalen Vergleich verschiedener nationaler KI-Narrative zeigen Bareis und Katzenbach (2022) ebenfalls die enge Verknüpfung von KI-Technologie und Wirtschaftspolitik für Deutschland, betonen aber ebenfalls die normativen Wertvorstellungen, die bisherigen KI-Papieren der Bundesregierung zu entnehmen sind (p. 871).

Eine Auseinandersetzung mit Fragen danach, wie das Thema KI unterhalb der bundesstaatlichen Ebene politisch bearbeitet wird, greift der Begriff des „AI federalism“ – eingeführt von Jobin et al. (2021) – auf. In ihrer Untersuchung finden sich erste Hinweise darauf, dass die deutschen Länder im Schnitt recht schnell auf das Thema KI reagiert und erste eigene Vorhaben initiiert haben. Unterschiede zwischen den Ländern zeigen sich an altbekannten Bruchlinien. So fällt die bisherige Initiative der westdeutschen Bundesländer umfangreicher aus als die der ostdeutschen (Jobin et al., 2021, p. 11).

Die große Gemeinsamkeit der vorgestellten Arbeiten ist somit der nationalstaatliche Fokus, der sich durch die zahlreichen empirischen Beobachtungen der letzten Jahre begründet. Die Großzahl, der unter 2.3 reflektierten Arbeiten zeichnet sich außerdem durch die Verwendung einer Governance-Perspektive aus. Der vorliegende Beitrag reiht sich hier einerseits ein und wählt ebenfalls den nationalstaatlichen Fokus und ergänzt diesen um die subnationale Perspektive, da erstens, wie unter 2.2 gezeigt, die Kompetenzverteilung im Bereich Digitalpolitik noch im Werden ist und zweitens Arbeiten im Bereich „AI federalism“ gezeigt haben, dass hier bereits erste Entwicklungen in der politischen Praxis zu beobachten sind. Andererseits wird explizit keine Governance-Perspektive eingenommen, sondern die mögliche Institutionalisierung einer deutschen KI-Politik soll innerhalb des unter 2.1 vorgestellten Politikfelds der Digitalpolitik verortet werden, um so einen Beitrag zum Verständnis der empirischen Entwicklung des Feldes zu leisten. Entsprechend werden im Folgenden einige zentrale theoretische Überlegungen für die Entstehung und den Wandel von Politikfeldern vorgestellt.

### 3 Theoretische Überlegungen zu Entstehung und Wandel von Politikfeldern

Das Verhältnis von Politikfeldern und Politikwissenschaft kann als ambivalent bezeichnet werden. Politikfelder nehmen zur Strukturierung des politischen Geschehens eine fast selbstverständliche Rolle ein, da Einigkeit darüber besteht, „dass politische Handlungszusammenhänge existieren, die (...) sich als Politikfeld charakterisieren lassen (...)“ (Döhler, 2015, S. 52). Das bloße Vorhandensein von Politikfeldern wird somit als „faktisch gegeben angenommen“ (Stecker, 2015, S. 72). Was genau dabei als

Politikfeld bezeichnet werden kann, bleibt zumeist vage. Eine gängige, wenn auch enge Betrachtung geht davon aus, dass Politikfelder dann als etabliert gelten, wenn ein eigständiges Ressort hierfür geschaffen wurde (Loer, Reiter & Töller, 2015, S. 8). Hingegen stoßen mögliche Wandlungsprozesse von Politikfeldern bisher eher auf ein geringeres Interesse (Blätte, 2015, S. 93). Haunss sieht die Begründung hierfür vor allem darin, dass dies die grundsätzliche Überzeugung der geläufigen Policy-Prozesse widerspiegelt, dass sich Rahmenbedingungen politischen Handelns sowohl institutioneller als auch ideeller Natur, „wenn überhaupt, dann höchstens sehr langsam wandeln“ (Haunss, 2015, S. 4). Zumeist ist das Interesse an möglichem Status-quo-Erhalt oder Wandel am größten in bereits etablierten Politikfeldern (Wenzelburger & Zohnhöfer, 2015, S. 27). Die Genese neuer Politikfelder hingegen scheint bislang weniger interessant in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung (Loer, Reiter & Toeller, 2015, S. 7). Dabei bietet sich Potential, denn die Zunahme von Themen und Problemlagen führt „zu neuen Feldern des politischen Handelns“ (Blätte, 2015, S. 91). Neue Felder fordern dabei bereits bestehende oftmals heraus (Hösl & Kniep, 2020, S. 209).

Um das Politikfeld nicht nur als Nominalkategorie, sondern auch als analytische Kategorie besser nutzen zu können, hilft eine differenzierte Herangehensweise. Döhler (2015, S. 57) schlägt hierfür als „middle of the road“-Katalog vier Dimensionen vor, um den Begriff besser zu fassen: *Policies, Institutionen, spezifische Akteurskonstellationen und (ordnungspolitische) Leitbilder*. Döhlers zentrale Annahme ist hierbei, dass die vier Dimensionen nicht in jedem Politikfeld gleichermaßen ausgeprägt sind, sondern vielmehr ein jeweils eigenes Verhältnis bilden. Darüber hinaus dienen sie nicht nur der Abgrenzung eines Feldes nach außen, sondern ermöglichen auch die weitergehende Analyse von Politikfeldern in ihrem Inneren. Für heterogene Politikfelder, die durch polyinstitutionelle Zusammenhänge sowie eine Vielzahl von Akteuren geprägt sind, empfiehlt er die Verwendung des Begriffs Politikfeldsegment. Neben der begrifflichen Präzisierung bietet sich ein weiterer Vorteil: Die Unterteilung in Segment und Feld verdeutlicht, dass die Segmente zwar bis zu einem gewissen Grad eigene Spezifika ausbilden, „aber die wesentlichen Effekte vom umgebenden Politikfeld ausgehen“ (Döhler, 2015, S. 60). Das Segment kann hier, Döhlers Ausführungen folgend, als kleinere Einheit innerhalb eines Feldes verstanden werden, das über individuelle Eigenschaften verfügt. Die Attraktivität dieser Politikfeld-Konzeption zu folgen, besteht darin, dass Döhler sie explizit nicht als starr und dauerhaft betrachtet, sondern ihren heuristischen Charakter zur Analyse empirischer Phänomene betont (Döhler, 2015, S. 66). Dies schafft besonders vor dem unter 2.1 aufgezeigten Hintergrund des sich noch in der Entwicklung befindlichen Feldes der Digitalpolitik eine erste, explorative Zugangsmöglichkeit, KI-Politik hierin zu verorten und wird zusätzlich dem Umstand gerecht, dass es sich aufgrund des ausgeprägten Querschnittscharakters um ein heterogenes Politikfeld handelt. Die vier Dimensionen dienen somit als analytische Heuristik für die hiesige Untersuchung, vor deren Hintergrund die empirischen Ergebnisse (Kapitel 5) theoretisch reflektiert werden (Kapitel 6). Sie lassen sich wie folgt charakterisieren.

*Policies* bilden, verstanden als staatliche Handlungsprogramme den Nukleus eines möglichen Politikfeldes. Im deutschen Kontext ist das Verständnis von Policies meist eng mit dem Gesetzgebungsprozess verbunden. Aber auch weniger verbindliche staatliche Entscheidungen, wie beispielsweise (Förder-)Strategien, können in diesem Bereich Beachtung finden insbesondere bei der Genese von Politikfeldern. Bei den *institutionellen Dimensionen* ist darauf hinzuweisen, dass diese nach Döhlers Auffassung über die

klassische Zusammensetzung aus handlungsbeschränkenden und handlungsermöglichenden Kontexten hinausgehen. Sie enthalten außerdem Institutionen, die politikfeldspezifisch entstehen und das Verhalten der zentralen Akteure beeinflussen können (Döhler, 2015, S. 57). Die *spezifischen Akteurskonstellationen* zeichnen sich durch einen individuellen Mix der Beteiligten aus. Sie sind je nach Politikfeld einfacher oder schwieriger bestimmbar, wenn es sich beispielsweise um vage formulierte Politikfeldbestimmungen wie Rechtspolitik, oder querschnittlich organisierte Felder wie den Verbraucherschutz handelt. Schließlich bildet die Dimension (*ordnungspolitischer*) *Leitbilder* eine Orientierungsgröße für die im Politikfeld tätigen Akteure und dient ebenfalls als normative Ausrichtung für entsprechendes Verhalten im Feld (Döhler, 2015, S. 58).

#### 4 Fallauswahl, methodisches Vorgehen und Datenmaterial

Die Auswahl des vorliegenden Falls lässt sich in einer doppelten Dynamik verorten: Empirisch zeigt sich, dass in den vergangenen Jahren zunehmende Aktivität im Bereich von KI-Politik verzeichnet wurde, vor allem auf nationalstaatlicher Ebene. Hierzu zählt spätestens seit der Veröffentlichung der nationalen KI-Strategie 2018 auch Deutschland. Theoretisch herrscht dabei Unklarheit darüber, welchen Status das Feld der Digitalpolitik hat. Einigkeit besteht jedoch in der hohen Querschnittshaftigkeit des Themas und einer daraus resultierenden Heterogenität des Feldes. Die Möglichkeiten und Anforderungen, die durch die digitalen Technologien der KI ermöglicht werden, sind als *crucial case* (Gerring, 2007) für die Digitalpolitik und daher auch die weitere Ausgestaltung des Felds zu betrachten. Entsprechend will die vorliegende Arbeit einen Beitrag dazu leisten, bisherige Akteure, Initiativen und Strukturen explorativ in einer ersten Bestandsaufnahme zu kartieren. Da sich ebenfalls erste Entwicklungen in den Ländern zeigen, wird auch diese föderale Ebene berücksichtigt. Die Relevanz begründet sich zusätzlich darin, dass über die föderale Kompetenzverteilung neu aufkommender Themen per se wenig Vorannahmen getroffen werden können und KI aufgrund der technologischen Eigenschaften potenziell zahlreiche Lebensbereiche berührt.

Für die Durchführung der Untersuchung wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt: Als erstes erfolgte mittels Desk-Research die Identifikation zentraler Policy-Dokumente für die Bundes- und Länderebene.

Für die Bundesebene ist die nationale KI-Strategie, die im November 2018 von der Bundesregierung auf dem Digitalgipfel veröffentlicht wurde, der zentrale Ausgangspunkt der Untersuchung (BMWi, 2018, S. 17; Bundesregierung, 2018a). Zusätzlich wurden ein vorheriges Eckpunktepapier aus dem Sommer 2018 und der Koalitionsvertrag als Startpunkt sichtbarer nationaler KI-Thematisierung berücksichtigt, da diese die unmittelbaren Vorarbeiten darstellen (Bundesregierung, 2018b; CDU, CSU & SPD, 2018). Aufgrund der heterogenen Ausgangssituation auf Länderebene wurde zunächst eine Vollerhebung durchgeführt: Erster Anhaltspunkt waren die Digitalstrategien (Brunner, Jäger, Hess & Münch, 2020). Zusätzlich berücksichtigt wurden länderspezifische KI-Strategien, sofern vorhanden. Für einen Abgleich wurde die eigene Recherche mit der Plattform Lernende Systeme überprüft. Anschließend sind die Dokumente auf eine mögliche Thematisierung von KI hin untersucht worden. Mithilfe dieser Dokumentenanalyse wurde eine erste Einteilung der Länder in drei Gruppen, je nach Ausprägung der KI-Thematisierung, vorgenommen. In einem zweiten Schritt wurde zusätzlich eine mögliche Institutionalisierung

des Themas KI in den ministeriellen Strukturen geprüft (Hösl & Kniep, 2020). Hierfür wurden Organigramme von Staats- und Senatskanzleien sowie Ministerien auf das Vorhandensein möglicher Einheiten mit dem Namen „KI“ geprüft. Dieser Teil der Studie, verstanden als Desk-Research endete mit einer Synthese der Ergebnisse der Strategiepapiere und vorhandenen Institutionalisierungen (siehe Kapitel 5.2).

Als zweites wurden leitfadengestützte Expert\*innen-Interviews mit denjenigen Akteuren auf Bundes- und Landesebene geführt, die bereits deutlich sichtbare Strukturen im Bereich der KI-Politik vorweisen (Goldberg & Hildebrandt, 2020). Die Auswahl der Fälle auf Länderebene erfolgte somit als *intensity sampling* (Patton, 2009, p. 234; Flick, 2019, S. 165). Die Interviews verfolgten dabei zwei Ziele: einerseits die Überprüfung der Erkenntnisse der Desk-Research und andererseits eine Vertiefung der Ergebnisse hinsichtlich der bisherigen Bearbeitung des Themas KI durch die ausgewählten Akteure (Gläser & Laudel, 2010, S. 111 ff.). Bei den ausgewählten Personen handelte es sich um Expert\*innen erster Ordnung mit praxeologischem Betriebswissen, die aufgrund ihrer Einbindung in bestimmte Prozesse reflektiert Auskunft geben können (Kruse, 2015, S. 174). Auf Bundesebene wurden fünf und auf Länderebene sieben Interviews mit insgesamt 14 Expert\*innen durchgeführt. Diese fanden zwischen September und November 2020 aufgrund der anhaltenden Pandemie-Lage als Online-Interviews statt. Die Dauer der Interviews variierte zwischen 30 und 60 Minuten. Die digitale Aufzeichnung der Interviews wurde automatisch transkribiert sowie händisch überprüft und korrigiert. Anschließend erfolgte die Auswertung der Interviews mittels qualitativer Inhaltsanalyse, wobei die thematischen Kategorien induktiv gebildet wurden (Kuckartz, 2018, S. 34). *Abbildung 1* fasst die berücksichtigten Dokumente sowie die Interview-Partner\*innen zusammen.

*Abbildung 1:* Übersicht des berücksichtigten Datenmaterials sowie der ausgewählten Expert\*innen auf Bundes- und Länderebene

	Bund	Länder
Berücksichtigte Dokumente	<b>1) Desk-Research</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD 2018</li> <li>• Eckpunkte der Bundesregierung für KI</li> <li>• Nationale KI Strategie</li> <li>• Organigramme Ministerien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Föderale Digitalstrategien</li> <li>• Ggf. länderspezifische KI-Strategien</li> <li>• Ggf. Koalitionsverträge</li> <li>• Organigramme Staatskanzleien, Senatskanzleien, Ministerien</li> </ul>
Ausgewählte Expert*innen	<b>2) Expert*innen-Interviews</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BMBF → Abteilung 5: Forschung für technologische Souveränität und Innovationen</li> <li>• BMWi → Abteilung VI Digital- und Innovationspolitik</li> <li>• BMAS → Abteilung DA Digitalisierung und Arbeitswelt</li> <li>• Datenethikkommission → BMI, Abteilung Digitale Gesellschaft; Informationstechnik</li> <li>• Enquete-Kommission KI → Verwaltung Deutscher Bundestag: Abteilung P Parlament und Ausschüsse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baden-Württemberg → Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst</li> <li>• Bayern → Staatsministerium für Digitalisierung</li> <li>• Hamburg → Senatskanzlei</li> <li>• Hessen → Staatskanzlei</li> <li>• Niedersachsen → Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung</li> <li>• Nordrhein-Westfalen → Ministerium für Verkehr</li> <li>• Schleswig-Holstein → Staatskanzlei</li> </ul>

*Quelle:* Eigene Darstellung.

## 5 Ergebnisse

### 5.1 Zentrale Akteure der Bundesebene

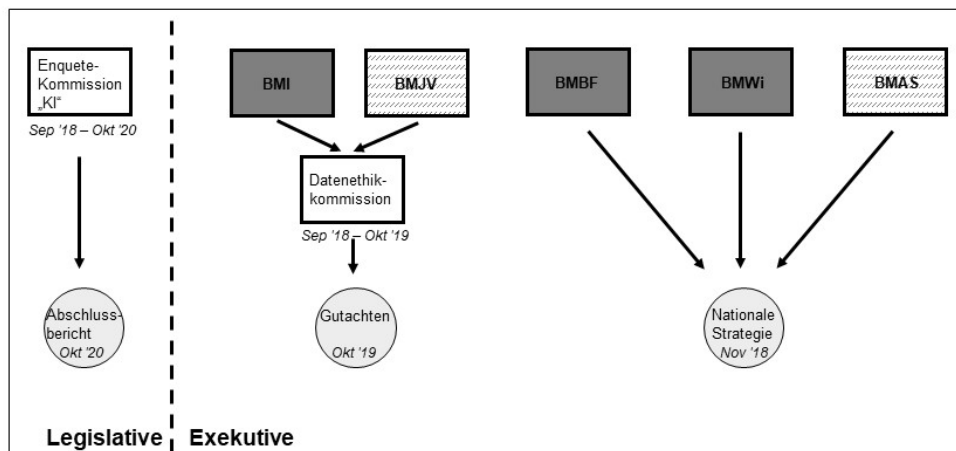
Bei der Bundesebene fällt auf, dass in der 19. Legislaturperiode sowohl die Exekutive als auch die Legislative das Thema KI auf ihre jeweilige Agenda gesetzt haben. Wenig überraschend, aber dennoch bemerkenswert ist die quantitative Differenz der Auseinandersetzung. So lässt sich für die Legislative mit der Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale“ ausschließlich ein zentraler Akteur identifizieren. Die Kommission, die auf Antrag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Die Linke eingerichtet wurde, tagte erstmals im September 2018 (Drucksache 19/2978, 2018). Die grundsätzlichen Herausforderungen, die mit der Querschnittstechnologie KI einhergehen, korrespondierten hier auch mit den Anforderungen, die an die Mitglieder der Enquete-Kommission gestellt wurden: So war die Arbeit zunächst davon geprägt, ein gemeinsames Verständnis für die technischen Grundlagen der Technologien zu erarbeiten und anschließend gezielte Aspekte aus den vielfältigen Anwendungskontexten auszuwählen (Interview 12, Absatz 9, 17, 18). Die Herausforderungen der Begriffsbestimmung und grundsätzlicher ethischer Anforderungen begleitete den gesamten Prozess der Kommission. Arbeitsteilig setzten sich in zwei Etappen sechs gebildete Projektgruppen mit zentralen Themen der KI-Anwendung auseinander (Drucksache 19/23700, 2020, S. 45 ff.). Bereits die Titel der Projektgruppen zeigen, mit welcher thematischen Vielfalt die Mitglieder konfrontiert waren. Die im laufenden Prozess beginnende Covid-19 Pandemie wirkte sich in zweierlei Hinsicht auf die Enquete-Kommission aus: Einerseits wurde die Arbeit im letzten halben Jahr, ab März 2020 mittels virtueller oder hybrider Sitzungen durchgeführt, was neben bekannten Problemen, durchaus auch eine Prozessbeschleunigung in der Durchführung der Enquete-Kommission bedeutete, wodurch eine Veröffentlichung des Abschlussberichts noch deutlich vor Ende der Legislaturperiode möglich war (Interview 12, Absatz 15). Andererseits entschied sich die Kommission das Thema der Pandemie im Kontext von KI-Technologien zusätzlich mit aufzunehmen (Drucksache 19/23700, 2020, S. 45).

Ein zweiter Akteur auf Bundesebene, in diesem Fall im Bereich der Exekutive, ist die ebenfalls im Juni 2018 beauftragte und im September erstmals tagende Datenethikkommission. Die Kommission wurde gemäß dem angekündigten Vorhaben im Koalitionsvertrag eingesetzt. Hier wurde auch bereits das recht knappe Zeitfenster von einem Jahr für die Erarbeitung datenpolitischer Leitlinien festgelegt (CDU, CSU & SPD, 2018, S. 47; Interview 11, Absatz 48). Die Federführung für die Organisation und Durchführung der Kommission war bei dem CSU-geführten Ministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) sowie dem SPD-geführten Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) angesiedelt. Die Ministerien richteten für die Dauer der Kommission eine gemeinsame Geschäftsstelle zur Unterstützung ein (Interview 11, Absatz 7, 12). Ein Schwerpunkt in der Auseinandersetzung der Kommission war auch hier die Bestimmung relevanter Begriffe sowie technischer Grundlagen (DEK, 2019, S. 49 ff.). Das rund 200-seitige Gutachten wurde bei einer gemeinsamen Veranstaltung im BMJV im Oktober 2019 an die Bundesregierung übergeben. Eine übergeordnete Auswertung der Ergebnisse blieb jedoch aus und erfolgte stärker in den jeweiligen Ministe-

rien (Interview 11, Absatz 22). Als eines der prägnanteren Ergebnisse kann die sogenannte Kritikalitätspyramide gelten, mithilfe derer KI-Systeme, nach Vorschlag der Kommission, in verschiedene Risikoklassen eingeteilt werden sollten (DEK, 2019, S. 177). Eine Anfang 2022 veröffentlichte Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linksfraction legt nahe, dass dieses Modell jedoch bisher kaum Berücksichtigung in den Ministerien findet (Drucksache 20/430, 2022).

Als drittes sind die an der Erstellung der nationalen KI-Strategie federführend beteiligten Ministerien als zentrale Akteure auf Bundesebene zu identifizieren. An erster Stelle ist hier das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zu nennen. Dieses ist qua Amt schon seit Jahrzehnten mit der Forschungsförderung im Bereich der Informatik befasst und setzte sich aus dieser Perspektive auch schon vor der politischen Initialzündung mit den forschungsrelevanten Aspekten der KI-Technologie auseinander (Interview 9, Absatz 3). Die semantische Zuordnung von „KI“ im Organigramm erfolgte jedoch erst 2018 (Interview 9, Absatz 5). Das BMBF kann in den hier skizzierten Entwicklungsprozessen als „Federführer unter den Federführern“ bezeichnet werden, gingen von diesem Ministerium doch bereits 2017 erste Überlegungen für eine umfassendere Förderung aus. Nach der Regierungsbildung und der Ankündigung eines „Masterplans ‚Künstliche Intelligenz‘“ (CDU, CSU & SPD, 2018, S. 43) wurde das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) aufgrund wachsender Bedeutung von KI-Technologien für den wirtschaftlichen Transfer als Co-Federführer benannt (Interview 10, Absatz 19). In einem weiteren Schritt wurde auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zum Co-Federführer bestimmt. Inwiefern es sich hierbei um eine politische Entscheidung handelte, um beiden Koalitionspartnern gerecht zu werden, oder um eine inhaltlich-begründete Festlegung aufgrund der erwarteten Auswirkungen von KI-Technologie auf die Arbeitswelt, wird in den Ministerien durchaus unterschiedlich bewertet (Interview 9, Absatz 7; Interview 10, Absatz 19; Interview 8, Absatz 14). Das Ergebnis – die nationale KI-Strategie – wiederum wurde in einem recht kurzen Zeitraum gemeinsam erarbeitet und im November 2018 der Öffentlichkeit vorgestellt. Damit markiert es den vorläufigen Höhepunkt der intensiven nationalstaatlichen Auseinandersetzungen mit dem Thema KI binnen weniger Monate. Die internationale Großwetterlage der nationalen Bestrebungen KI als Thema auf die politische Agenda zu setzen, verlief in Deutschland somit parallel zum Beginn einer neuen Regierungskoalition und traf somit auf fruchtbaren Boden (siehe Kapitel 2.2). *Abbildung 2* fasst die beschriebenen Akteure, ihre politische Zuordnung sowie die zentralen Arbeitsergebnisse zusammen.

**Abbildung 2:** Übersicht zentraler Akteure auf Bundesebene und ihrer Arbeitsergebnisse (grau = Unions-geführte Ministerien, schraffiert = SPD-geführte Ministerien)



Quelle: Eigene Darstellung.

## 5.2 Zentrale Akteure der Landesebene

Entsprechend des oben skizzierten zweistufigen Vorgehens bei der Gruppierung der 16 Bundesländer, zeichnet sich ein durchwachsenes Bild ab (siehe *Tabelle 1*): Die Gruppe der Länder, in denen KI bisher keine nennenswerte Rolle spielt ist mit Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt sehr klein.

**Tabelle 1:** Eingruppierung der Länder nach bisheriger Aktivität im Bereich KI (Gruppe 1 = KI wird bisher nicht als eigenes Thema identifiziert; Gruppe 2 = KI als Thema auf der politischen Agenda platziert, aber ohne eigenständige Etablierung; Gruppe 3 = KI als eigenständiges Politikvorhaben inkl. Institutionalisierung)

Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Mecklenburg-Vorpommern	Berlin	Baden-Württemberg
Sachsen-Anhalt	Brandenburg	Bayern
	Bremen	Hamburg
	Rheinland-Pfalz	Hessen
	Saarland	Niedersachsen
	Sachsen	Nordrhein-Westfalen
	Thüringen	Schleswig-Holstein

Quelle: Eigene Darstellung.

Die beiden anderen Gruppen umfassen jeweils sieben Bundesländer. Der entscheidende Unterschied zwischen ihnen ist, dass die Länder der dritten Gruppe bereits über eine Institutionalisierung des Themas KI innerhalb ihrer Ministerialstrukturen verfügen. Letztere stehen aufgrund des gewählten Designs des *intensity samplings* im weiteren Fokus der Untersuchung. Bei der Betrachtung, wo die KI-starken Bundesländer das



Thema innerhalb der Ministerialverwaltung ansiedeln, lassen sich drei Modelle unterscheiden: In Hamburg und Hessen ist das Thema KI jeweils in der Senats- bzw. Staatskanzlei verortet (Interview 3, Absatz 3; Interview 4, Absatz 5). In Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen wird das Thema Digitalisierung und infolgedessen auch KI jeweils in einem Ministerium mit geteilter Zuständigkeit bearbeitet (Interview 1, Absatz 7; Interview 5, Absatz 12; Interview 6, Absatz 5). In Schleswig-Holstein erfolgt eine Mischung aus den zuvor genannten Modellen: Hier ist die Zuständigkeit sowohl in der Staatskanzlei als auch im Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung angesiedelt (Interview 7, Absatz 3). In Bayern wird das Thema im eigenständigen Digitalministerium verantwortet (Interview 2, Absatz 3).

Somit lassen sich für die 16 Bundesländer sieben mit Vorreiter-Stellung identifizieren. Ihre zentralen Akteure im Bereich KI sind bisher alle auf der Seite der Exekutive zu verorten. Auch wenn diese sieben Bundesländer erste Zuständigkeiten für KI an verschiedenen Stellen innerhalb ihrer Ministerialbürokratie platzieren, so knüpfen sie jeweils an die vorhandenen Strukturen für den Bereich der Digitalpolitik an. Der digitale Charakter der Technologie wird klar betont:

„... es geht hier um Technologie, es geht um digital, also Technologien, die einen digitalen Anknüpfungspunkt haben“ (Interview 2, Absatz 29).

### 5.3 Erste Umsetzung von KI-Politik

#### *Koordinierung und Querschnittswahrnehmung*

Die nationale KI-Strategie hat auf Bundesebene eine erste Ordnung aufgrund thematischer Festlegungen, insbesondere aber auch aufgrund der finanziellen Zuweisungen an die einzelnen Ressorts vorgenommen. Die Co-Federführung von BMBF, BMWi und BMAS bildet sich auch bei der finanziellen Ausstattung der Ressorts ab, wobei das BMAS auf Platz 3 mit 74 Millionen Euro bereits deutlich weniger Mittel erhält als die beiden auf Forschung und Anwendung fokussierten Ministerien mit 170 Millionen Euro (BMBF) und 147 Millionen Euro (BMWi) (siehe Anhang). Die herausgehobene Stellung des BMBF zeichnet sich somit auch in der größten Zuweisung der Fördermittel ab.

Da die Expert\*innen-Interviews zur ministeriellen Koordinierung des Themas KI nur mit dem BMBF, BMWi und BMAS durchgeführt wurden, beziehen sich die folgenden Ausführungen ausschließlich auf diese, federführenden, Ministerien auf Bundesebene. Die Dreiteilung der Verantwortung bei der Erarbeitung der nationalen KI-Strategie wurde innerhalb der Ministerien durchaus als ungewöhnlich aufgefasst und deutet an, wie prestigeträchtig das Thema von den politischen Entscheider\*innen gewertet wurde. Eine zentrale Rolle im Bearbeitungsprozess, der für die gemeinschaftliche Bearbeitung für den Zeitraum Juli 2018 bis November 2018 datiert werden kann, spielten wöchentliche Jour fixes zwischen den Ministerien (Interview 10, Absatz 19). Diese wurden von den Beteiligten rückblickend als geeignetes und effektives Mittel erachtet, um den Prozess ministerienübergreifend zu bearbeiten.

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchungen betrifft die Länder- wie Bundesebene gleichermaßen: Die befragten Expert\*innen interpretieren das Thema KI-Politik als

starkes Querschnittsthema (Interview 2, Absatz 15). Dies zeigt sich einerseits in der klaren Benennung des Themas als solches (Interview 3, Absatz 39; Interview 4, Absatz 13), andererseits in den Schilderungen, wie in den Staats- und Senatskanzleien respektive Ministerien hierzu gearbeitet wird (Interview 4, Absatz 19). Auch wenn eine namentliche Zuordnung für die Bereiche Digitalisierung/KI in den Ländern existiert, resultiert in der Wahrnehmung der befragten Expert\*innen daraus kein alleiniger Führungsanspruch, sondern stattdessen ein hohes Maß an Koordinationsaufgaben:

„Das spiegelt sich auch darin wider, dass wir zwar hier im Wirtschaftsministerium die Zuständigkeit haben, die aber (...) mit einem hohen Koordinierungsaufwand beziehungsweise einer Koordinierungs-Verantwortlichkeit verbunden ist, weil das Thema sich natürlich nicht, nur (...) auf den Bereich der Wirtschaft begrenzen lässt“ (Interview 5, Abschnitt 12).

In der praktischen Umsetzung bedeutet dies, dass die Länder häufig interministerielle Arbeitsgruppen einsetzen, um die jeweiligen Themen ressortübergreifend zu bearbeiten (Interview 1, Abschnitt 7; Interview 6, Abschnitt 11). Zudem wird auch der Austausch mit Expert\*innen außerhalb der Ministerien als wichtiger Impuls erachtet und regelmäßig gesucht (Interview 1, Absatz 16; Interview 4, Absatz 27).

### *Fokus der Länder: Wirtschafts- und Standortpolitik*

Wie bereits erwähnt, ist die Ausgangssituation in den Bundesländern sowohl politisch als auch finanziell sehr unterschiedlich (Sack & Töller, 2018). Auch die digitalpolitischen Absichten unterscheiden sich in der Gruppe der Länder mit ausgeprägter KI-Politik durchaus (Brunner, Jäger, Hess & Münch, 2020). Trotz dieser Unterschiede lässt sich eine Gemeinsamkeit feststellen: Die Länder interpretieren KI-Politik im Sinne einer Wirtschafts- und Standortpolitik. Das bedeutet dreierlei: Erstens, dass das Thema KI als Investitions- und nicht als Regulierungsthematik verstanden wird. Die Länder sehen ihre Aufgabe darin, durch (finanzielle) Förderung, die Forschung sowie den Transfer in die Wirtschaft von KI voranzutreiben und die Attraktivität des Standorts zu erhöhen (Interview 3, Absatz 8; Interview 4, Absatz 12). Dabei haben sie ihr Vorgehen direkt aus den oben skizzierten internationalen KI-Bestrebungen der Jahre 2017/18 abgeleitet:

„Wir haben nach der Veröffentlichung des Digitalisierungsprogramms wahrgenommen, dass es sehr viele nationale [KI-]Strategien gab, (...) und da haben wir gesagt, da müssen wir als Land doch eigentlich auch eine eigene Landesstrategie machen“ (Interview 7, Absatz 5).

Zudem zeigt sich, dass die Länder ihre Standortpolitik stärker im globalen Kontext verorten. Sie sehen ihre KI-Standorte in Konkurrenz zu anderen Nationalstaaten sowie deren Forschungs- und Wirtschaftsstandorten (Interview 1, Absatz 31; Interview 5, Absatz 5). Eine innerdeutsche Konkurrenz ist bisher weniger beobachtbar, was wiederum eng mit dem zweiten Charakteristikum der Wirtschafts- und Standortpolitik der Länder einhergeht (Interview 5, Absatz 19): Die Länder knüpfen ihre jeweilige KI-Politik an bereits bestehende Strukturen an (Interview 1, Abschnitt 8; Interview 2, Abschnitt 11). Das bedeutet, dass der Einsatz von KI insbesondere in regional starken Wirtschaftszweigen gefördert wird (Interview 2, Absatz 11; Interview 7, Abschnitt 27). Unter diesen Aspekt fällt auch die Förderung von KI-Forschung, die insbesondere in den Ländern hoch ist, die bereits über forschungsstarke Informatik-Standorte verfügen (Interview 1, Abschnitt 16).

Drittens wird deutlich, dass die KI-starken Bundesländer auf die Einbindung zusätzlicher spezifischer Akteure setzen, deren Aufgabe es ist, Forschung, Wirtschaft und Politik miteinander zu vernetzen und somit den Transfer in die Anwendungsbereiche von KI zu stärken (Interview 2, Absatz 17; Interview 3, Absatz 8, 12). So übernimmt diese Funktion in Nordrhein-Westfalen die Kompetenzplattform KI.NRW und in Hamburg der Verein Artificial Intelligence Center (KI.NRW, 2022; ARIC, 2022).

## 6 Diskussion und Fazit

Betrachtet man die Ergebnisse im Lichte der vier von Döhler präsentierten Dimensionen *Policies*, *Leitbilder*, *Institutionen* und *Akteurskonstellation*, so lässt sich für die KI-Politik in Deutschland eine erste Tendenz erkennen. Die Dimension der *Policies* gilt dann als gegeben, wenn ein weites Begriffsverständnis jenseits gesetzlicher Regelungen zugrunde gelegt wird. Die Initiativen auf Bundesebene übersteigen bisher nicht den Status von Strategiepapieren. Die darin enthaltenen Policy-Instrumente lassen sich dabei als eine Mischung der Typen des unternehmerischen und des regulativen Staates charakterisieren (Djeffal, Siewert & Wurster, 2022, S. 12). An anderer Stelle im Mehrebenensystem hingegen zeigt sich bereits eine Verdichtung der Policy-Dimension. So haben sieben Länder umfassende eigene Maßnahmen zur Förderung einer KI-Politik ergriffen. Die Länder knüpfen dabei an ihre Erfahrungen aus der Gestaltung der Digitalisierung an und nutzen die bisher ausgebliebene föderale Kompetenzzuweisungen in ihrem Sinne. Eigene KI-Strategien verstehen sie dabei nicht als Ableger der Bundesstrategie, sondern orientieren sich am globalen Wettbewerb und passen diese an die jeweiligen Standortbedingungen an (Härtel, 2017; Berzel, 2020). Hinzukommt, dass Schleswig-Holstein mit dem Digitalisierungsgesetz (2022) erstmals gesetzliche Angaben zur Verwendung von KI-Technologie innerhalb der öffentlichen Verwaltung macht. Ein ähnliches Vorhaben kündigte auch der Berliner Senat an (SPD, Bündnis 90/ Die Grünen & Die Linke, 2021, S. 132). Eine grundsätzliche gesetzliche Regelung von KI strebt hingegen die EU-Kommission mit dem sogenannten AI Act an. Dieser wurde im Frühjahr 2021 vorgestellt und befindet sich derzeit in weiteren Abstimmungsprozessen. Bei Inkrafttreten wäre dies der weltweit erste umfassende Rechtsrahmen zur Regulierung von KI basierend auf einem Risikomodell. Entsprechend groß wären die Auswirkungen auf die Gestaltung der KI-Politik nach innen und außen einzuschätzen (Bradford, 2020). Zusätzlich liegt mit dem EuGH-Urteil zu Fluggast- und Reisedaten aus dem Juni 2022 erstmals eine europäische Rechtsprechung vor, die den Einsatz von KI einschränkt (Kellerhoff, 2022).

Deutlich stärker sichtbar ist die Dimension der *Leitbilder*, die sich insbesondere in den Strategiepapieren widerspiegelt. Die bereits vorliegenden Ergebnisse zur nationalen KI-Strategie von Köstler und Ossewaarden (2021) und Bareis und Katzenbach (2022) können insofern gestützt werden, dass die durchgeführten Interviews bei den Ländern einen klaren Fokus der KI-Politik auf die wirtschaftliche Förderung von KI-Technologien gezeigt haben. Hingegen fallen die Abschlussberichte der Datenethikkommission und der Enquete-Kommission nuancierter aus und nehmen auch mögliche Risiken, die durch den Einsatz von KI-Technologie entstehen können in den Blick. Hier gilt es zu beobachten, welche Leitbilder sich mittelfristig etablieren.

Auch die *institutionelle Dimension* einer KI-Politik wird im untersuchten Zeitraum eindeutig sichtbar. So haben die exekutiven Zuständigkeiten für das Thema KI sowohl

auf Bundes- als auch in Teilen auf der Länderebene spürbar zugenommen. Das BMBF, das traditionell mit dem Thema KI im Bereich der Forschungsförderung betraut war, wurde bei der Vorbereitung und Erstellung der nationalen KI-Strategie maßgeblich durch das BMWi und BMAS ergänzt. Neue Zuständigkeiten innerhalb der Häuser wurden geschaffen sowie neue Routinen der Zusammenarbeit zum Thema eingeführt. Gleiches gilt für die sieben als KI-stark eingestuften Länder. Hinzu kommen die vorübergehend eingesetzte Datenethikkommission und Enquete-Kommission. Hier zeigt sich die bisher schwächste Ausbildung der vier Dimensionen. Durch die nur auf kurze Zeit begrenzte Einsetzung kann zunächst auch nur von einer *spezifischen Akteurskonstellation* während der 19. Legislaturperiode gesprochen werden. Die mittel- oder gar langfristige Ausbildung ist nicht abzusehen. Dies wird dadurch verstärkt, dass gelernte Instrumente der föderalen Zusammenarbeit wie beispielsweise Ministertreffen im Bereich Digitales aufgrund der unterschiedlichen politischen Zuständigkeiten erschwert werden. Andererseits wurden mit den KI-Agenturen bereits spezifische Akteure geschaffen – die Konstellation bleibt somit bisher zeitlich und oder lokal stark beschränkt.

Mit der vorliegenden Arbeit kann somit gezeigt werden, dass trotz und gerade aufgrund der unabgeschlossenen Feldentwicklung für Digitalpolitik die Überprüfung auf das Entstehen von Segmenten ein sinnvoller Schritt sein kann, um dem hohen Entwicklungstempo gerecht zu werden. Hierbei ordnete der Beitrag zunächst die verschiedenen Einschätzungen zum Status des Politikfeldes und reflektierte vor diesem Hintergrund die Bedeutung der föderalen Struktur Deutschlands für die politische Gestaltung der Digitalisierung sowie zentrale Entwicklungen der Netz- und Digitalpolitik, um darauf aufbauend die bisherigen Arbeiten zu KI-Politik zu diskutieren. Die von Döhler aufgestellten vier Dimensionen eines Politikfeldes sowie von Segmenten innerhalb heterogener Felder bilden die analytische Heuristik, nach der das Fallbeispiel KI als *crucial case* innerhalb der Digitalpolitik in einem explorativen Design untersucht wurde. Die Arbeit identifizierte für die 19. Legislaturperiode auf Bundesebene die Ministerien BMBF, BMAS, BMWi sowie die Datenethikkommission und KI-Enquete-Kommission als entscheidende Akteure. Es wurde deutlich, dass sich für die Etablierung einer KI-Politik verstanden als Segment innerhalb der Digitalpolitik erste Belege finden.

Insbesondere bei der Koordinierung wird deutlich, dass an den bisherigen Erfahrungen der Digitalpolitik angeknüpft wird – dies jedoch für KI deutlich schneller geschieht und eine große Bedeutung dem Querschnittscharakter der Technologien zukommt. Die Arbeit unterstützt die Bedeutung des „AI federalism“. Die Länder nehmen in Deutschland bisher eine zentrale Rolle in der Entwicklung der KI-Politik ein. Der Logik des *intensity samplings* folgend wurden die Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, die über die bisher ausgeprägteste KI-Politik verfügen, näher betrachtet. Je nach weiterer Entwicklung des AI Act ist von einer noch größeren Bedeutung der EU-Ebene für die weitere Entwicklung auszugehen. Insgesamt zeigt sich, dass technologischer Wandel und Politikfeldwandel im Fall von KI in enger Verbindung stehen. Die weiterhin erwartbare Schnelligkeit der technologischen Entwicklung lässt hier auch künftig ein hohes empirisches Aufkommen erwarten, das der systematischen Untersuchung und theoretischen Einordnung bedarf.

## Danksagung

Das Projekt war Teil einer Pilotprojektphase am Center for Advanced Internet Studies (CAIS). Mein Dank gilt Christoph Bieber für die Möglichkeit zur Mitarbeit an diesem Forschungsprojekt sowie den Interviewpartner\*innen, ohne die eine Durchführung nicht möglich gewesen wäre. Zudem möchte ich den beiden anonymen Gutachter\*innen für die konstruktiven Hinweise und Kommentare sowie den Herausgeber\*innen des Themenschwerpunkts Sandra Plümer und Maximilian Schiffers danken.

## Anmerkung

- 1 Hinzu kommt die Übersetzung ins Englische bzw. die international uneinheitliche Begriffsverwendung: Während *digitization* vornehmlich die Umwandlung analoger in digitale Signale beschreibt, meint *digitalization* bereits komplexere Effekte digitaler Kommunikation und Infrastruktur. *Digitale Transformation* wiederum umfasst wirtschaftliche, politische sowie gesellschaftliche Änderungsprozesse und wird aktuell als umfassendster Begriff verstanden. Für weitere Ausführungen siehe Borucki & Oswald, 2020; Brennen & Kreiss, 2016.

## Literatur

- ARIC (2022). *Artificial Intelligence Center Hamburg*. Verfügbar unter: <https://aric-hamburg.de> [24. Januar 2022].
- Bajohr, Hannes (2021). *Wer sind wir? Warum künstliche Intelligenz immer ideologisch ist*. Republik. Verfügbar unter <https://www.republik.ch/2021/04/06/warum-kuenstliche-intelligenz-immer-ideologisch-ist> [05. Januar 2022].
- Bareis, Jascha & Katzenbach, Christian (2022). Talking AI into Being: The Narratives and Imaginaries of National AI Strategies and Their Performative Politics. *Science, Technology, & Human Values*, 47 (5), 855-881. <https://doi.org/10.1177/01622439211030007>.
- Bellanova, Rocco & Goede, Marieke de (2022). The algorithmic regulation of security: An infrastructural perspective. *Regulation & Governance*, 16, 102-118. <https://doi.org/10.1111/rego.12338>.
- Bendiek, Annegret & Stürzer, Isabella (2022). *Die digitale Souveränität der EU ist umstritten. Warum die EU dennoch im EU-US-Handels- und Technologierat auf den Brüssel-Effekt setzen sollte*. SWP-Aktuell, NR. 30 April 2022. Verfügbar unter: [https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A30\\_DigitaleSouveraenitaetEU.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A30_DigitaleSouveraenitaetEU.pdf) [30. Juli 2022].
- Berzel, Alexander (2020). Digitalisierung auf Länderebene. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4\\_36-1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23669-4_36-1).
- Bieber, Christoph (2020). Governance von, mit und durch Algorithmen? Neue Herausforderungen für die Praxis politischen Entscheidungshandelns. In Karl-Rudolf Korte & Martin Florack (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (2. Auflage). Wiesbaden: Springer VS. Online First: [https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-30074-6\\_67-1#Bib1](https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-658-30074-6_67-1#Bib1).
- Bieber, Christoph, Blätte, Andreas, Falk, Svenja, Beier, Nils, Evers, Sophie & Rolfing, Stefan (2021). *Digitalland Deutschland - Blick nach außen, Fokus nach vorn. Thesen für eine erfolgreiche Governance der Digitalisierung in Deutschland*. Verfügbar unter: [https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2021/09/Studie\\_Digitalland\\_Deutschland\\_regierungsforschung\\_de\\_NRW\\_SoG\\_Accenture\\_210920-1-1.pdf](https://regierungsforschung.de/wp-content/uploads/2021/09/Studie_Digitalland_Deutschland_regierungsforschung_de_NRW_SoG_Accenture_210920-1-1.pdf) [05. Januar 2022].
- Blätte, Andreas (2015). Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. Skizze einer typologischen Theorie. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 91-112. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19112>.

- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2018). *Digitalgipfel 3-4. Dezember 2018. Künstliche Intelligenz – ein Schlüssel für Wachstum und Wohlstand*. Verfügbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Events/digital-gipfel-2018-programm.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=28](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Events/digital-gipfel-2018-programm.pdf?__blob=publicationFile&v=28) [25. Januar 2022].
- Böcher, Michael & Töller, Annette Elisabeth (2012). *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Borucki, Isabelle & Oswald, Michael (2020). Die Vision der Digitaldemokratie und die Realität – Versuch über einen Dialog. In Michael Oswald & Isabelle Borucki (Hrsg.), *Demokratiethorie im Zeitalter der Frühdigitalisierung* (S. 3-7). Wiesbaden: VS Verlag.
- Bradford, Anu (2020). *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*. Oxford: University Press.
- Brennen, J. Scott & Kreiss, Daniel (2016). *Digitalization. The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy*. <https://doi.org/10.1002/9781118766804.wbiect111>
- Brunner, Katharina, Jäger, Andreas, Hess, Thomas & Münch, Ursula (2020). *Digitalisierungsstrategien bundesdeutscher Länder. Eine Bestandsaufnahme ihrer Entwicklung und Implementierung*. Verfügbar unter: [https://www.bidt.digital/wp-content/uploads/2020/09/04\\_bidt-Reihe-Analysen-Studie-Digitalstrategien-Web-20200921.pdf](https://www.bidt.digital/wp-content/uploads/2020/09/04_bidt-Reihe-Analysen-Studie-Digitalstrategien-Web-20200921.pdf) [05. Januar 2022].
- Bundesregierung (2018a). *Strategie Künstliche Intelligenz der Bundesregierung*. Verfügbar unter: <https://www.ki-strategie-deutschland.de/home.html> [05. Januar 2022].
- Bundesregierung (2018b). *Eckpunkte der Bundesregierung für eine Strategie Künstliche Intelligenz*. Verfügbar unter: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktetpapier-ki.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktetpapier-ki.pdf?__blob=publicationFile&v=10) [05. Januar 2022].
- Bundesregierung (2019). *Gesamtkonzept zur Verstärkung von Maßnahmen zur Förderung Künstlicher Intelligenz*. Verfügbar unter: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjYno6q8Jr2AhUugv0HHcOSDCEQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ki-strategie-deutschland.de%2Fhome.html%3Ffile%3Dfiles%2Fdownloads%2FBundesregierung\\_KI-Gesamtkonzept\\_Verstaerkung\\_Ma%25C3%259Fnahmen.pdf&usg=AOvVaw3BM3SGXpfhE1JkzTl4ba1](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjYno6q8Jr2AhUugv0HHcOSDCEQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ki-strategie-deutschland.de%2Fhome.html%3Ffile%3Dfiles%2Fdownloads%2FBundesregierung_KI-Gesamtkonzept_Verstaerkung_Ma%25C3%259Fnahmen.pdf&usg=AOvVaw3BM3SGXpfhE1JkzTl4ba1) [10. Februar 2022].
- Butcher, James & Beridze, Irakli (2019). What is the State of Artificial Intelligence Governance Globally? *The RUSI Journal* 164 (5-6), 88-96. <https://doi.org/10.1080/03071847.2019.1694260>.
- CDU, CSU & SPD (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode*. Verfügbar unter [https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1) [05. Januar 2022].
- DEK – Datenethikkommission (2019). *Gutachten der Datenethikkommission*. BMI, BMJV. Verfügbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf;jsessionid=43FFBA4159417C1247ECFFC479E6D110.2\\_cid287?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/it-digitalpolitik/gutachten-datenethikkommission.pdf;jsessionid=43FFBA4159417C1247ECFFC479E6D110.2_cid287?__blob=publicationFile&v=6) [22. Januar 2022].
- Dexe, Jacob & Franke, Ulrik (2020). Nordic lights? National AI policies for doing well by doing good. *Journal of Cyber Policy*, 5 (3), 332-349. <https://doi.org/10.1080/23738871.2020.1856160>.
- Digitalisierungsgesetz (2022). *Gesetz zur Förderung der Digitalisierung und Bereitstellung von offenen Daten und zur Ermöglichung des Einsatzes von datengetriebenen Informationstechnologien in der Verwaltung*. Verfügbar unter: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Service/GVOBl/GVOBl/2022/gvobl\\_5\\_2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Service/GVOBl/GVOBl/2022/gvobl_5_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [30. Juli 2022].
- Djefal, Christian, Siewert, Markus B. & Wurster, Stefan (2022). Role of the state and responsibility in governing artificial intelligence: a comparative analysis of AI strategies. *Journal of European Public Policy*. Online first: <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2094987>.

- Döhler, Marian (2015). Das Politikfeld als analytische Kategorie. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 51-69. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19110>.
- Drucksache 19/2978 (2018). *Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE. Einsetzung einer Enquete-Kommission „Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale“*. Deutscher Bundestag. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/029/1902978.pdf> [22. Januar 2022].
- Drucksache 19/23700 (2020). *Unterrichtung der Enquete-Kommission Künstliche Intelligenz – Gesellschaftliche Verantwortung und wirtschaftliche, soziale und ökologische Potenziale. Bericht der Enquete-Kommission*. Deutscher Bundestag. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/237/1923700.pdf> [22. Januar 2022].
- Drucksache 20/430 (2022). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Anke Domscheit-Berg, Dr. Petra Sitte, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 20/317*. Deutscher Bundestag. Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/004/2000430.pdf> [05. Februar 2022].
- Dutton, Tim (2018). *An Overview of National AI Strategies*. Verfügbar unter: <https://medium.com/politics-ai/an-overview-of-national-ai-strategies-2a70ec6edfd> [05. Januar 2022].
- Europäische Kommission (2022). *Europas digitale Dekade: digitale Ziele für 2030*. Verfügbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_de) [01. August 2022].
- Europäische Kommission (2021). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021*. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/80563> [29. Januar 2022].
- Flick, Uwe (2019). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung* (9. Aufl.). Hamburg: Rowohlt.
- Gasser, Urs & Almeida, Virgilio A. F. (2017). A Layered Model for AI Governance. *IEEE Internet Computing*, 21 (6), 58-62. <https://doi.org/10.1109/MIC.2017.4180835>.
- Gellert, Raphaël (2022). Comparing definitions of data and information in data protection law and machine learning: A useful way forward to meaningfully regulate algorithms? *Regulation & Governance*, 16, 156-176. <https://doi.org/10.1111/rego.12349>.
- Gerring, John (2007). Is there a (viable) crucial-case method? *Comparative Political Studies*, 40 (3), 231-253.
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Goldberg, Felix & Hildebrandt, Achim (2020). Experteninterviews. In Claudius Wagemann, Achim Goerres & Markus B. Siewert (Hrsg.), *Handbuch Methoden der Politikwissenschaft* (S. 267-284). Wiesbaden: Springer VS.
- Goldmann, Anne (2022). Hauptsache Digitalisierung? Zur Positionierung der Parteien im Bereich Digitalpolitik im Vorfeld der Bundestagswahl 2021. In Karl-Rudolf Korte, Maximilian Schiffers, Arno von Schuckmann & Sandra Plümer (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2021. Analysen der Wahl-, Parteien-, Kommunikations- und Regierungsforschung* (im Erscheinen). Wiesbaden: Springer VS.
- Greef, Samuel (2017). *Netzpolitik - Entsteht ein Politikfeld für Digitalpolitik?* Kassel: kassel university press.
- Gritsenko, Daria & Wood, Matthew (2022). Algorithmic governance: A modes of governance approach, *Regulation & Governance*, 16, 45-62. <https://doi.org/10.1111/rego.12367>.
- Grüll, Philipp (2020). *Das deutsche Digitalministerium: Eine „Phantomdebatte“?* EURACTIV, 24.02.2020. Verfügbar unter: <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/das-deutsche-digitalministerium-eine-phantomdebatte/> [30. Januar 2022].
- Härtel, Ines (2017). Digitale Staatskunst: Der Föderalismus als Laboratorium der digitalen Transformation. In *Jahrbuch des Föderalismus 2017* (S. 197-220). Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Haunss, Sebastian (2015). Einleitung: Entstehung und Wandel von Politikfeldern. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 3-6. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19107>.

- Haunss, Sebastian & Hofmann Jeanette (2015). Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie. *dms – der moderne staat*, 8 (1), 29-49. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19109>.
- Hofmann, Jeanette (2022). *Demokratie und Künstliche Intelligenz*. Verfügbar unter: <http://digid.jff.de/demokratie-und-ki/> [01. August 2022].
- Hoppe, Till & Neuerer, Dietmar (2021). *Digitales Deutschland: Parteien streiten um Digitalministerium*. Handelsblatt, 18.03.2021. Verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/digitalisierung-streit-ueber-digitalministerium-experten-daempfen-die-erwartungen-der-politik/27013462.html?ticket=ST-4278505-qHmStXedZ1WwKNgau6K-ap4> [30. Januar 2022].
- Hösl, Maximilian & Reiberg, Abel (2016). Netzpolitik in statu nascendi. Eine Annäherung an Wegmarken der Politikfeldgenese. In Matthias Lemke & Gregor Wiedemann (Hrsg.), *Text Mining in den Sozialwissenschaften: Grundlagen und Anwendungen zwischen qualitativer und quantitativer Diskursanalyse* (S. 315-342). Wiesbaden: Springer VS.
- Hösl, Maximilian & Knip, Ronja (2020). Auf den Spuren eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung. *Berliner Journal für Soziologie*, 30, 1-29. <https://doi.org/10.1007/s11609-020-00397-4>.
- Jobin, Anna, Guettel, Licinia, Liebig, Laura & Katzenbach, Christian (2021). *AI Federalism: Shaping AI Policy within States in Germany*. Verfügbar unter: <http://arxiv.org/pdf/2111.04454> [15. Januar 2022].
- Joyce, Kelly, Smith-Doerr, Laurel, Alegria, Sharla, Bell, Susan, Cruz, Taylor, Hoffmann, Steve G., Noble, Safiya U. & Shestakofsky, Benjamin (2021). Toward a Sociology of Artificial Intelligence: A Call for Research on Inequalities and Structural Change. *SOCIUS*. Online First: <https://doi.org/10.1177/2378023121999581>.
- Katzenbach, Christian & Ulbricht, Lena (2019). Algorithmic governance. *Internet Policy Review*, 8 (4), 1-18. <https://doi.org/10.14763/2019.4.1424>.
- Kellerhoff, Peter (2022). *EuGH-Urteil begrenzt Speicherung und Auswertung von Fluggast- und Reisedaten*. Verfügbar unter: <https://www.vdi-nachrichten.com/technik/informationstechnik/eugh-urteil-begrenzt-speicherung-und-auswertung-von-fluggast-und-reisedaten/> [30. Juli 2022].
- KI.NRW (2022). *KI.NRW – Zentrale Anlaufstelle für Künstliche Intelligenz in NRW*. Verfügbar unter: <https://www.ki.nrw/> [24. Januar 2022].
- König, Pascal D. & Wenzelburger, Georg (2019). Why parties take up digitization in their manifestos. An empirical analysis of eight Western European economies. *Journal of European Public Policy*, 26 (11), 1678-1695. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1544268>.
- König, Pascal D. & Wenzelburger, Georg (2020). Opportunity for renewal or disruptive force? How artificial intelligence alters democratic politics. *Government Information Quarterly*, 37 (3), 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101489>.
- König, Pascal D. (2018). Digitalpolitische Positionen im deutschen Parteiensystem. Eine Analyse der Parteipositionen zu den Bundestagswahlen der Jahre 2009, 2013 und 2017, *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 12, 399-427. <https://doi.org/10.1007/s122286-018-0390-0>.
- Köstler, Lea & Ossewaarde, Ringo (2021). The making of AI society: AI futures frames in German political and media discourse. *AI & Society* 37, 249-263. <https://doi.org/10.1007/s00146-021-01161-9>.
- Kruse, Jan (2015). *Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz* (2. Aufl.). Weinheim, Basel, München: Beltz
- Kuckartz, Udo (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (3. Aufl.). Weinheim, Basel: Beltz.
- Land NRW (2021). *Vier Jahre Digitalministerium in Nordrhein-Westfalen*. Verfügbar unter: <https://www.land.nrw/pressemitteilung/vier-jahre-digitalministerium-nordrhein-westfalen> [04. Juli 2022].
- Lambach, Daniel & Oppermann, Kai (2022). Narratives of digital sovereignty in German political discourse. *Governance*. Online first: <https://doi.org/10.1111/gove.12690>.
- Loer, Kathrin, Reiter, Renate & Töller, Annette Elisabeth (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *dms – der moderne staat*, 8 (1), 7-28. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19108>.



- Patton, Michael Quinn (2009). *Qualitative research & evaluation methods*. (3<sup>rd</sup> ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Radu, Roxana (2021). Steering the governance of artificial intelligence: national strategies in perspective. *Policy and Society*, 40 (2), 178-193. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1929728>.
- Reiberg, Abel (2018). *Netzpolitik. Genese eines Politikfeldes*. Baden-Baden: Nomos.
- Robinson, Stephen Cory (2020). Trust, transparency, and openness: How inclusion of cultural values shapes Nordic national public policy strategies for artificial intelligence (AI). *Technology in Society*, 63, <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101421>.
- Russell, Stuart & Norvig, Peter (2016). *Artificial intelligence. A modern approach*. (3<sup>rd</sup> edition). Boston: Pearson.
- Sack, Detlef & Töller, Annette Elisabeth (2018). Einleitung: Policies in den deutschen Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 603-619. <https://doi.org/10.1007/s12286-018-0408-7>.
- Schleswig-Holstein (2022). *Digitalisierung*. Verfügbar unter: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/digitalisierung/digitalisierung-zukunftsthema/digitalisierung-zukunftsthema\\_node.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/digitalisierung/digitalisierung-zukunftsthema/digitalisierung-zukunftsthema_node.html) [04. Juli 2022].
- Siewert, Markus B. & König, Pascal D. (2019). On digital front-runners and late-comers: Analyzing issue competition over digitization in German subnational elections. *European Political Science Review* 11, 247-265. <https://doi.org/10.1017/S1755773919000109>.
- Siewert, Markus B. & König, Pascal D. (2021). Becoming mainstream? The emergence of digital policies in German regional party politics. *German Politics*, Online first: <https://doi.org/10.1080/09644008.2021.1890040>.
- SPD, Bündnis 90/ Die Grünen & Die Linke (2021). *Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark. Koalitionsvertrag 2021-2026*. Verfügbar unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/> [10. Februar 2022].
- Stecker, Rebecca (2015). Zur Entstehung des neuen Politikfeldes Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland. *dms – der moderne staat* 8 (1), 71-89. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19111>.
- Taeihagh, Araz (2021). Governance of artificial intelligence. *Policy and Society*, 40 (2), 137-157. <https://doi.org/10.1080/14494035.2021.1928377>.
- Ulbricht, Lena & Yeung, Karen (2022). Algorithmic regulation: A maturing concept for investigating regulation of and through algorithms. *Regulation & Governance*, 16, 3-22. <https://doi.org/10.1111/rego.12437>.
- Wenzelburger, Georg & Zohlhöfer, Reimut (2015). Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung. In Georg Wenzelburger & Reimut Zohlhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung* (S. 15-32). Wiesbaden: Springer VS.
- Wirtz, Bernd W. & Weyerer, Jan C. (2019). Künstliche Intelligenz im öffentlichen Sektor: Anwendungen und Herausforderungen. *VM Verwaltung & Management*, 25 (1), 37-44. <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2019-1-37>.
- Wirtz, Bernd W., Weyerer, Jan C. & Geyer, Carolin (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector – Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, 42 (7), 596-615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>.

### *Anschrift der Autorin:*

Anne Goldmann, Universität Duisburg-Essen, Lotharstraße 53, 47057 Duisburg,  
E-Mail: [anne.goldmann@uni-due.de](mailto:anne.goldmann@uni-due.de).

## Anhang

*Tabelle 2:* Übersicht Zuweisungen KI-Fördermittel entsprechend der nationalen Strategie, Stand Mai 2019, in Mio €

Ministerium	Zuweisungssumme
BMBF	170,0
BMWi	147,2
BMAS	74,4
BMVI	30,1
BMU	27,2
BMG	16,5
BMF	15,1
BMZ	8,0
BMEL	3,5
BMJV	3,5
BMI	3,5

*Quelle:* Eigene Darstellung, Daten entnommen aus: Bundesregierung, 2019, S. 3.

Daniel Rasch

## Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundesumweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020

### Zusammenfassung

Deutsche Umweltpolitik ist nicht nur durch internationale und externe Einflüsse im Wandel, sondern befindet sich auch durch politikfeldinhärente Dynamiken im Umbruch. Das Bundesumweltministerium (BMU) konsultiert als eine Problemlösungsstrategie und zur Erstellung neuer Policies seine Netzwerke, bestehend aus verschiedensten Akteuren. Der Aufsatz untersucht, ob sich der Wandel deutscher Umweltpolitik auch in diesen Konsultationsnetzwerken zeigt oder ob letztere über die Zeit beständig sind. Mittels der Kombination von explorativer Netzwerkanalyse und Interessenvermittlungstheorien werden die Netzwerkcharakteristika des BMU über einen Zeitraum von sieben Jahren (2014-2020) analysiert. Dabei fällt auf, dass auch die Konsultationsnetzwerke starkem Wandel unterworfen sind, die maßgeblich durch die inhaltlichen Aspekte in Form von Policy-Varianzen und Policy-Wandel erklärt werden können. Der Aufsatz weist empirisch für das BMU nach, dass ein Wandel der Policies mit einem Wandel der Konsultationsnetzwerke zusammenhängt, gemessen über einen Vergleich der Charakteristika dieser Konsultationsnetzwerke, wie beispielsweise Diversität, Konflikt oder Häufigkeit der Teilnahme bestimmter Akteure.

**Schlagwörter:** Umweltpolitik; Netzwerkanalyse; Politikfeldanalyse; Ministerialverwaltung; Wandel

### Abstract

*Environmental policy and consultation networks in transition? – The consultations of the German Federal Ministry for the Environment in comparison over the years 2014-2020*

German environmental policy is not only in flux due to international and external influences but also due to inherent dynamics of the policy field. The German Federal Ministry for the Environment (BMU) consults its networks, consisting of a wide range of actors, as a problem-solving strategy and to create new policies. This paper investigates whether the transformation of German environmental policy is also reflected in these consultation networks or whether the latter are persistent over time. Combining exploratory network analysis and interest mediation theories, the network characteristics of the BMU are examined over a period of seven years (2014-2020). The analysis shows that the consultation networks are also subject to substantial dynamics which can be significantly explained by the content-related aspects, namely policy variations and policy change. This article empirically demonstrates for the BMU that a change in policies is connected to change in consultation networks, measured by a comparison of the characteristics of these consultation networks, such as diversity, conflict, or frequency of participation of certain actors.

**Keywords:** Environmental policy; network analysis; policy analysis; ministerial administration; change

## 1 Einleitung

Deutsche Umweltpolitik ist als Politikfeld in den letzten Jahrzehnten durch externe (europäische und internationale Politik) und nationalstaatliche Einflüsse (Katastrophen, (mangelnde) Policy-Implementationen oder zivilgesellschaftliche Präferenzen) stark von Wandel betroffen (Döring & Töller, 2016; Jacob, Wolff, Graaf, Heyen & Guske, 2016; Jacob, Wolff, Graaf & Heyen, 2017). Dabei vollzieht sich dieser Wandel in allen politikwissenschaftlichen Dimensionen, sowohl inhaltlich (*policy*: Vorstellungen, Programme, Ergebnisse), prozessbezogen (*politics*: politische Verfahren und Dynamiken) als auch strukturell (*polity*: Organisation, Recht, Kultur). Betrachtet man den Politikwandel genauer, sind für die inhaltliche Dimension, die der Schwerpunkt dieses Aufsatzes ist, insbesondere die Verbindung zwischen Policy-Problemen und den betroffenen beziehungsweise involvierten Akteuren<sup>1</sup> interessant. Die Kernfragen in diesem Aufsatz sind daher, wie sich Akteure und Inhalte gegenseitig beeinflussen sowie ob Policy-Wandel und Akteurswandel einhergehen.

Die Verbindung zwischen Akteuren und Politikinhalten ist als Problemlösungsmuster zu verstehen: Benötigen politische und/oder bürokratische Akteure Informationen zu bestimmten Policies, die sie selbst nicht generieren können, greifen sie auf externe Akteure zurück. Dies geschieht in verschiedenen Formaten, wie Expertenkommissionen, Sachverständigenräten, oder bezogen auf spezifische Policy-Vorschläge, oft durch Konsultationen. Dabei etablieren sich Netzwerke, definiert als Geflecht von Beziehungen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren (Schmidt, 2004, S. 481): Insbesondere ministerielle Fachabteilungen wissen, auf welche Akteure sie zurückgreifen können, um Informationen zu beziehen: „In der Regel werden die Netzwerkbeziehungen als informelle Institutionen interpretiert, die dauerhafte Austauschbeziehungen in Form von Experteninformationen, politischer Unterstützung oder anderer politischer Einflussressourcen gegen politische Kontrolle zwischen privaten Interessengruppen und staatlichen Akteuren ermöglichen“ (Henning & Wald, 2000, S. 648).

Studien zur Interessenvertretung gegenüber Ministerien, die auch im Kontext der Politikberatungsforschung auftauchen (Thunert, 2004; Baruth & Schnapp, 2015), betonen die Rolle der Ministerialverwaltung des Bundes als ein geläufiger Adressat von Interessenvertretung beziehungsweise als eigenständiger Akteur, der die Expertise und Einschätzung gesellschaftlicher Akteure anfragt. Hier sind Konsultationen gängige und oft genutzte Verfahren in einem Gesetzgebungsprozess (Fink & Ruffing, 2015), wurden bis dato aber im deutschen Kontext nur in einzelnen Politikfeldern, so beispielsweise in der Energie- und Umweltpolitik (Herzmann, 2010; Gründinger, 2012; Fink & Ruffing, 2015), erforscht. Mit der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regeln die Bundesministerien im Paragraf 47 das genaue Verfahren der Konsultationen. Neben Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Vertretungen der Länder beim Bund werden gesellschaftliche Akteure in Form von Zentral- oder Gesamtverbänden und anderen Formen organisierter Interessen beteiligt. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl der Akteure sind dem federführenden Bundesministerium vorbehalten.

Dieser Beitrag blickt nun spezifisch auf die Konsultationsnetzwerke des Bundesministeriums für Umwelt über einen Zeitraum von sieben Jahren und erfasst den dortigen Wandel, grundsätzlich verstanden als Varianz im Zeitverlauf, ohne dabei auf die qualitative Tiefe des Wandels eingehen zu können (Reiter & Töller, 2014, S. 17). Gemessen wird dieser Wandel anhand der Varianz hinsichtlich der Policies und der betei-

lichten Akteure sowie netzwerkspezifischer Eigenschaften wie Größe, Diversität oder Konflikt. Dabei stehen sich zwei zentrale Thesen gegenüber: Erstens eine Stabilitätshypothese, die sich beispielsweise mit Hilfe der Literatur aus der Verbändeforschung darstellen lässt und sich mit sogenannten Verbandsherzogtümern oder abgeschlossenen Subsystemen befasst. Die These lautet, dass Interessenverbände so stark in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse integriert sind, dass sie einen privilegierten Zugang und eine gewisse Unterstützungsrolle genießen, die zwar keine formale Veto-Position miteinschließt, aber immerhin keine zu ignorierende Position aufweist. Diese Integration ist über die Zeit stabil und wurde insbesondere für das Bundeswirtschaftsministerium, das Landwirtschaftsministerium und das Ministerium für Arbeit und Soziales festgestellt (Schmidt, 2011, S. 122). Des Weiteren betonen manche Sektoralisierungskonzepte, wie „policy subsystems“, dass manche Politikfelder nahezu hermetisch abgeriegelt sind und eine hohe Hürde für neue Interessen und damit Wandel bilden (Döhler, 2015). Dem gegenüber steht die Dynamik-These, die insbesondere der Einbindung der Akteure in jedem Politikfeld einen stetigen Wandel unterstellt, so dass Akteure empirisch ständig neu identifiziert werden müssen (Mayntz, 1997). Andere Vertreter der Verbändeforschung betonen hier die Wirkungszusammenhänge aus Handlungsmustern, Politikverläufen und -dynamiken (Döhler, 2015).

Die Grundannahme des Aufsatzes ist, dass sich ein möglicher Wandel in den Netzwerken über die sieben Jahre in den Konsultationen des Ministeriums zeigt und dass durch neue Akteure neue Ideen und auch neue Verhandlungsdynamiken entstehen. Diese Analyse hat jedoch nicht den Wandel von Durchsetzungsmöglichkeiten oder Machtgefügen im Blick, sondern zielt auf die Beschreibung des Wandels ab.

Der Aufsatz geht im Folgenden zuerst auf die deutsche Umweltpolitik und das Bundesumweltministerium ein und stellt dort Phasen des Wandels vor. Das dritte Kapitel bildet den theoretischen Überbau mit dem Rückgriff auf Elemente der Interessenvermittlungs- und Netzwerktheorien. Darauf folgt der empirische Teil mit der Analyse der Charakteristika der Konsultationsnetzwerke des BMU. Ein Fazit schließt den Beitrag ab.

## 2 Wandel in der deutschen Umweltpolitik

Recht unbestritten steht die deutsche Umweltpolitik aktuell vor großen Herausforderungen und viele umweltpolitische Probleme bedürfen neuer Lösungen (Jacob, Wolff, Graaf, Heyen & Guske, 2016). In der aktuellen Klima- und Energiedebatte ist das Bundesministerium für Umwelt (BMU) der zentrale Ansprechpartner in Deutschland und als solcher maßgeblich an der Planung und Umsetzung des politischen Willens beteiligt. Wie bei allen Bundesministerien liegen die Aufgaben des BMU zum einen in dem Vollzug (wobei dies in der Praxis nur bedingt bei Bundesministerien zutrifft, siehe Art. 83-91 GG) und der Vollzugskontrolle, beispielsweise durch nachgeordnete Ämter, wie das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Naturschutz (BfN) oder das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS). Zum anderen ist auch die Mitwirkung an der Gesetzgebung Kernaufgabe, insbesondere in der Policy-Formulierungsphase (Lasswell, 1956; Schmidt, 2004, S. 453; Bogumil & Jann, 2020). Innerhalb der Gesetzgebung bereitet das BMU Gesetze so weit vor, dass sie dem Kabinett zur Verabschiedung und dann dem Bundestag zur Beratung, gegebenenfalls mit Einbindung des Bundesrates, vorgelegt werden können. Während dieser Phase ist die Arbeitsebene des BMU auf ex-

terne Informationen angewiesen, die sie durch verschiedene Quellen beziehen kann, entweder durch (ständig oder zeitlich befristet) beratende Gremien (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU – ständig), Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ (zeitlich befristet)), eigene nachgeordnete Ämter oder Behörden, aber auch durch die Konsultation von Netzwerken, ganz im Sinne einer kooperativen Verwaltung (Bogumil & Jann, 2020).

In der historischen Perspektive lassen sich sechs Phasen des Wandels identifizieren, die sich inhaltlich klar unterscheiden lassen. So skizzieren Böcher und Töller (2012), dass in einer ersten Phase bis zum Ende der 1970er Jahre, grundlegende Weichen gestellt wurden und mit den drei Kernprinzipien, Verursacher-, Vorsorge- und Kooperationsprinzip, Elemente geschaffen wurden, die bis heute Gültigkeit haben. Der Fokus der frühen Phase lag inhaltlich auf der Gefahrenabwehr (Emissionsschutz) und wurde meist mit regulativen Instrumenten adressiert. 1974 wird das Umweltbundesamt als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministerium des Innern gegründet und widmet sich zuerst der unkontrollierten Entsorgung von Abfällen (Umweltbundesamt, 2022). In dieser Phase differenzieren sich die gesellschaftlichen Interessen besonders zwischen Umweltschutz und verursachender Wirtschaft aus, wobei letztere aber maßgeblich zur Arbeitsplatzsicherung in dieser Zeit beitragen (Töller & Böcher, 2017, S. 535).

Eine zweite Phase umfasst die 1980er Jahre, gekennzeichnet durch den Aufschwung der Umwelt- und Anti-Atomkraft-Bewegungen zu einer Partei mit speziellem Fokus auf das Politikfeld Umwelt (Die Grünen), sicherlich auch gestärkt durch externe Effekte, wie dem Reaktorunfall in Tschernobyl (1986). Meilenstein dieser Phase ist die Gründung des Bundesumweltministeriums (BMU) und die Diskussion um alternative politische Instrumente (Böcher & Töller, 2012). Mitte der 1980er Jahre stehen sich immer noch die gleichen gesellschaftlichen Interessen gegenüber, denn diese beiden ersten Phasen sind stark von Verteilungskonflikten und den Kosten der Regulierung gekennzeichnet. Deutsche Wirtschaftsverbände bekennen sich – zumindest auf dem Papier – zum Umweltschutz (Markham, 2011; Töller & Böcher, 2017).

Die 1990er Jahre sind stärker durch den Wandel zu kooperativen Instrumenten, das Erstarken der Europäischen Union (auch als umweltpolitischer Akteur) und den Beginn der Klima- und Nachhaltigkeitsdebatten (auch international, siehe Kyoto Protokoll 1997) gekennzeichnet (Böcher & Töller, 2012; Döring & Töller, 2016). Nicht zu unterschätzen sind die, so Eppler (2011), Vorreiterrollen mancher Länder (Niedersachsen, Hessen, Bayern), die insbesondere in den 1990ern mit eigenen Normen oder Förderprogrammen bereits aktiven Klima- und Umweltschutz betrieben. Markham skizziert die Chancen und Hürden, die Umweltgruppen in dieser dritten Phase haben, da ihnen plötzlich seitens der Entscheidungsträger zumindest teilweise Gehör geschenkt wird. Damit einher gehen Konflikte innerhalb der Organisationen, die Anpassungs- und Entscheidungsprozesse mit sich bringen (Markham, 2011). Doch auch Gegenbeispiele, wie eine Allianz zwischen Gewerkschaften und der chemischen Industrie gegen die Einführung der Ökosteuer, lassen sich in den 1990er Jahren finden (Töller & Böcher, 2017). Die klaren Linien zwischen Wirtschaft und Umweltschutz scheinen zu verschwimmen.

Eine vierte Phase ist durch den Pfadwechsel der rot-grünen Koalition bezüglich der Instrumentenwahl (Dosenpfand; EEG-Umlage) deutlich von den vorherigen Phasen zu unterscheiden, aber eben auch hinsichtlich der umwelt- und energiepolitischen Ziele, wie dem beschlossenen Atomausstieg (2000) (Böcher & Töller, 2012). Das erste von

einem Minister der Grünen geleitete Bundesumweltministerium ist hier ein historischer Schnitt. Europäische Richtlinien, wie die Einführung des Emissionshandels, erzeugen Anpassungs- und Problemdruck bei der nationalen Allokation, sind aber auch durch die institutionelle Einbindung von Interessengruppen charakterisiert (Orlowski & Gründinger, 2011). Wie Gründinger zeigt, entstehen insbesondere beim Emissionshandel Koalitionen aus unterschiedlichsten Akteuren, so dass frühere Konfrontationslinien (Wirtschaft vs. Umweltschutz) aufgebrochen werden (Gründinger, 2012). In dieser Phase nehmen insbesondere wirtschaftliche Interessen neue Wege wahr, Position gegen politische Instrumente zu beziehen. Sie nutzen immer intensiver juristische Klagen und verzögern damit zumindest die Entscheidungen (Töller & Böcher, 2017, S. 541).

In der fünften Phase setzte sich der eingeschlagene Weg nahezu fort, mit dem besonderen Fall der beschlossenen Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke im Jahr 2010 und dem nach der Fukushima-Katastrophe eingesetzten Moratorium und der daraus folgenden Abkehr von dieser Laufzeitverlängerung (Böcher & Töller, 2012). Gerade diese letzte Entscheidung führte einzelne Unternehmen, insbesondere einige Energieversorger, wieder auf den Weg juristischer Klagen (Töller & Böcher, 2017). Die Bedeutung der internationalen Klima- und Umweltpolitik ist hingegen immer größer geworden, nicht nur im Mehrebenensystem der EU, sondern auch darüber hinaus. Das Übereinkommen von Paris (2015) gilt regelmäßig als Referenzdokument für politische Maßnahmen und staatenübergreifende Koalitionen (Jörgens & Saerbeck, 2016).

Zu den Herausforderungen der aktuellen, sechsten Phase, gehören allem voran der Umgang mit Klimawandel und Naturschutz (Böcher & Töller, 2012). Aktuelle Probleme, die bis dato unzureichend adressiert wurden, sind laut einer vom Umweltbundesamt herausgegebenen Studie beispielsweise Konsum und Lebensstile sowie Preise und Mengen von Umweltverbrauch entlang der Wertschöpfungskette (Jacob, Wolff, Graaf, Heyen & Guske, 2016).

Als Fazit lassen sich, vergleicht man die obengenannten Phasen und die Charakteristika des Wandels, in allen drei Dimension (*policy, polity, politics*), interne und externe Faktoren erkennen: Zum einen sind die Veränderungen extern durch die Erstarkung europäischer, internationaler Abkommen und Erklärungen sowie durch Katastrophen oder Schocks entstanden. Des Weiteren finden sich interne, bundesdeutsche Entwicklungen, wie etwa zivilgesellschaftliche (Entwicklung der Partei Die Grünen), aber auch parteipolitische Entwicklungen in den Herangehensweisen (rot-grüne Koalition), die als Ursachen identifiziert werden können. Dabei sind beide Faktoren interdependent und sollten nicht getrennt betrachtet werden, da extern eingebrachter Wandel auch Reaktionen des internen Systems mit sich bringt und andersherum. Entscheidungsträger und zivilgesellschaftliche Akteure stehen in einem ständigen Wechselverhältnis mit der Sphäre, in der sie agieren.

In diesem Aufsatz steht nun der Wandel innerhalb der fünften und zu Beginn der sechsten Phase im Fokus. Führt ein Policy-Wandel, bedingt durch externe und interne Faktoren, zu einem Wandel der in Konsultationen beteiligten Akteure?

Die obige Phaseneinteilung orientiert sich am „gemessenen“ Wandel des *policy outputs*, also an den Politikergebnissen (Knill, Schulze & Tosun, 2010). Auch wenn diese Form einen Vorteil gegenüber dem Messen von *policy outcomes* (Politikwirkungen) hat, fällt es hinsichtlich der Aktualität und der möglichen zeitbedingten Effekte (Verzögerung zwischen Entscheidung, Umsetzung und Wirkung) schwer, Wandel in der obengenannten sechsten, aktuellen Phase zu messen.

Das hängt auch damit zusammen, dass das Bundesumweltministerium eher selten Mittelpunkt der Forschung war, sowohl aus politikwissenschaftlicher als auch aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive. Mit der Ausnahme von Pehles Habilitation (1998), die sich intensiv mit der internen Arbeitsweise auf der Basis einer umfangreichen Befragung der Ministerialbeamten beschäftigt, liegen keine ministeriumsinternen Forschungen vor. Jedoch sind die Policies des BMU Bestandteil vieler Publikationen, insbesondere in der Klima- (Gullberg, 2008; Gründinger, 2012), Energie- (Töller, 2017) und Naturschutzpolitik (Töller & Böcher, 2013), um nur einige Beispiele zu nennen. Es fehlt allerdings bis dato an vergleichenden, netzwerkanalytischen Zugängen im Kontext des BMU, um einen Zusammenhang zwischen Policies und Akteuren zu betrachten. Sie fehlen auch, weil die Daten bisher auch noch nicht zur Verfügung standen (Rasch, Spohr, Eising & Ress, 2020). Der Aufsatz will diese Lücke schließen.

In die politikwissenschaftliche Forschung erhielten Netzwerke in unterschiedlicher Form Einzug, beispielsweise als *policy-networks* oder *issue-networks*. Diese beziehen sich in der Regel auf eine spezifische Akteurskonstellation in einem bestimmten Politikfeld (Thurner & Stoiber, 2002). So sehen Greaves und Grant (2010) beide aber als zu starke Vereinfachung an, da *policy-networks* zu stark integriert und geschlossen für Außenstehende sind und *issue-networks* hingegen zu wenig integriert und eine zu große Mitgliedschaft erlauben. Aus diesem Grund bietet sich eine Kombination der politikwissenschaftlichen Netzwerkforschung mit der Governance-Forschung an. In letzterer handelt es sich bei Netzwerken um „constellations of interdependent actors with different capabilities and policy positions that provide solutions to policy problems“ (Beyers & Kerremans, 2004). Betont wird aber gemeinhin in diesem Literaturstrang, dass Netzwerke Transaktionskosten senken: Durch den Rückgriff auf bekannte Akteure in einem Netzwerk verkürzt sich der Informationsfluss. Informationen, das gilt auch für die politische Unterstützung, müssen nicht mehr umständlich gewonnen werden, sondern werden entsprechend des Bedarfes der Entscheidungsträger eingefordert (Scharpf, 2000; Schumann, 2003).

### 3 Konsultationen und Netzwerke

Dieser Beitrag kombiniert verschiedene Ansätze aus der Interessenvermittlungsforschung und operationalisiert Konsultationsnetzwerke als eine bestimmte, aber nicht abgegrenzte, Menge von Akteuren mit Beziehungen untereinander. Dabei haben Akteure nicht nur eine Beziehung zum Ministerium, das konsultiert, durch die Einreichung einer Stellungnahme, sondern auch eine potenzielle Beziehung zueinander, durch gemeinsame Stellungnahmen. Die Akteure werden als Knoten und die Stellungnahmen als Kanten interpretiert. Da jede Konsultation aus einem eigenen Netzwerk solcher Beziehungen/Stellungnahmen existiert, kann ein Wandel innerhalb der konsultierten Netzwerke über den Zeitraum identifiziert werden.

Dabei muss beachtet werden, dass im gesamten Gesetzgebungsprozess Konsultationen nur ein Puzzleteil von vielen sind. Neben vielen anderen Strategien der Interessenvertretung, auch gegenüber Ministerien, sind die Stellungnahmen der externen Akteure in den Konsultationen eben nur ein Instrument der gesellschaftlichen Akteure, entweder auf die Anfrage des federführenden Ministeriums zu reagieren oder sich eigenständig in genau dieser Phase einzubringen. Konsultationen können der Kategorie



des „*inside lobbying*“ zugeordnet werden, neben der Teilnahme an Kommissionen, Beratungsgremien oder ähnlichen Foren mit direktem Kontakt zur Arbeitsebene der Ministerien (Eising, et al., 2017; De Bruycker & Beyers, 2019). Konsultationen sind in ihrer Wirkung auf den Gesetzgebungsprozess nicht zu unterschätzen. Studien zur Analyse legislativer Änderungen und zum Einfluss von Interessengruppen zeigen immer wieder auf, dass der Effekt und die Möglichkeit, das entstehende Gesetz zu verändern, umso größer sind, je früher Interessengruppen intervenieren (Dür, Bernhagen & Marshall, 2015; Rasch, 2018; Cross, Eising, Hermansson & Spohr, 2019).

Was aber bringt Entscheidungsträger dazu, gesellschaftliche Akteure zu konsultieren? Wie Fink und Ruffing (2015) argumentieren, ergänzen sich verschiedene Theorien in der Erklärung von Konsultationen: Zum einen erhöhen sie aus der Perspektive der Demokratietheorien die Input-Legitimität von Policies: Betroffene Akteure können sich und ihre Positionen einbringen, um dadurch „die Defizite repräsentativer Demokratie zu lindern, und Verwaltungshandeln dadurch zu legitimieren, dass mehr Input der Betroffenen in die Entscheidungen einfließt“ (Fink & Ruffing, 2015, p. 255). Zum anderen, wie eine tauschtheoretische Perspektive betonen würde, werden Einflussressourcen getauscht, wie Expertenwissen oder politische Unterstützung, gegen Kontrolle über die Entscheidungen, was insbesondere bei Konsultationen aufgrund des direkten Kontaktes vorkommt (Henning & Wald, 2000; Binderkrantz, Christiansen & Pedersen, 2014; Kohler-Koch, Kotzian & Quittkat, 2017). Dies steigert über die höhere Ergebnisqualität ebenfalls die Output-Legitimität (Fink & Ruffing, 2015).

Diese Annahmen gelten nicht nur für nationale Politik, wie in Deutschland (Fink & Ruffing, 2015), Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und Slowenien (Pedersen, Halpin & Rasmussen, 2015; Rasmussen, 2015), sondern auch für das System der Europäischen Union (Klüver, 2012). Dabei ist aber zu beachten, dass Konsultationen unterschiedlich gestaltet sind und unterschiedliche Prinzipien gelten können: „Eine Konsultation, die vor allem Input-Legitimität erzeugen soll, muss möglichst viele Akteure einbeziehen, eine Konsultation, die die Output-Legitimität steigern soll, dagegen Akteure mit Expertenwissen“ (Fink & Ruffing, 2015, p. 258).

Wie oben beschrieben entstehen durch diese Konsultationen und das Einreichen von Stellungnahmen Netzwerke, die ich hier Konsultationsnetzwerke nenne. Es sind besondere Geflechte aus sozialen Beziehungen zwischen organisierten Interessen und dem konsultierenden Ministerium zum einen, und zum zweiten zwischen den organisierten Interessen selbst, in Form von gemeinsam Stellungnahmen.

Die Konsultationsnetzwerke können durch bestimmte Charakteristika beschrieben werden. Über die Dauer der Netzwerke ist in der Regel wenig bekannt, das heißt wir wissen bis dato nicht, ob Konsultationsnetzwerke auf Dauer und stabil angelegt sind oder einem Wandel unterliegen.

Ein anderes Charakteristikum zur Beschreibung eines Netzwerkes ist seine *Größe* und deutet auf die Anzahl der eingebundenen Akteure hin. Die Größe eines Netzwerkes hält aber an sich noch keine Aussage über die Art der Verbindungen im Netzwerk bereit.

Ein erster Schritt zur Analyse dieser Verbindungen in Netzwerken sind durch *Gewichte* (Kanten- oder Knotengewichte) beschrieben. Schaut man auf die Knotengewichte, so reflektieren sie die Bedeutung dieser Beziehung im Vergleich zu anderen. Im Kontext eines Konsultationsnetzwerkes kann das Gewicht darüber informieren, ob bestimmte Kanten gewichtiger sind und damit dominanter. Bereits Granovetter skizzierte den Unterschied zwischen *strong* und *weak ties*, betonte aber vor allem die Stär-

ken von schwachen Verbindungen. Das Hauptargument liegt darin begründet, dass sich Netzwerke nur bei schwachen Verbindungen erweitern (Granovetter, 1983), denn wenn Akteure in kleinen aber starken Netzwerken verbleiben, verpassen sie gegebenenfalls neue Informationen, die außerhalb ihres Netzwerkes liegen. Starke Verbindungen wiederholen Informationen und verstärken diese, sind daher aber redundant.

Dies lässt Vermutungen zu *Koalitionen* unter den Akteuren zu, denn die Mitglieder eines Netzwerkes können sich nicht nur mit dem zentralen Punkt eines Netzwerkes verknüpfen, sondern auch untereinander. Im Falle der Konsultationen sind dies gemeinsame Stellungnahmen. In der Netzwerkliteratur finden sich die Begriffe Teilgruppen oder *cohesive subgroups* (Jansen, 1999; de Nooy, Mrvar & Batagelj, 2011).

Die Frage, die sich daran anschließt, ist, wer mit wem koaliert. Sowohl die Netzwerk- als auch die Interessenvermittlungsforschung sind sich dabei einig: Es handelt sich um Akteure, die sich ähnlich sind. Aus der Perspektive, die sich stärker mit der Evolution von Netzwerken befasst, entstehen Netzwerke durch das Verhalten von Akteuren. Hier spielen Gruppenprozesse eine zentrale Rolle, so dass die Akzeptanz und Einbindung neuer Akteure einem Auswahlprozess gleichen. Während des Austausches kann es zu Ansteckungsprozessen kommen, so dass sich die Akteure innerhalb der Netzwerke über die Zeit angleichen (Jansen & Wald, 2007) beziehungsweise Akteure nur mit solchen zusammenarbeiten, die sich eh schon ähnlich sind. Daraus ergibt sich eine Tendenz zur Homophilie, gemessen an der Art der Beziehung im Netzwerk (de Nooy, Mrvar & Batagelj, 2011, p. 71).

Auch die Interessenvermittlungsforschung betont die Rolle von „friends and foes“ (Gullberg, 2008; Poppelaars, 2009), blickt bei der Diversität aber auf die Eigenschaften der verbundenen Akteure, beispielsweise hinsichtlich ihrer Art oder Interessen (natürliche oder juristische Personen als Mitglieder; Wirtschafts- oder Umweltinteressen). Auch hier zeigen Studien, dass Akteure, die sich ähnlich sind, mit einer größeren Wahrscheinlichkeit Koalitionen eingehen (Mahoney, 2007; Chalmers, 2013).

Das heißt, ein Netzwerk kann sowohl aus der Art der Beziehung als auch aus der Art der Akteure hinsichtlich seiner *Diversität* als Grad zwischen homo- oder heterogen beziehungsweise homo- oder heterophil beschrieben werden.

Zu untersuchen ist weiterhin, ob ein homogenes oder homophiles Netzwerk eher seltener zu *Konflikten* führt als das Gegenteil. Eine gerechtfertigte Annahme ist, dass Konflikte in homogenen Netzwerken weniger ausgelebt und kommuniziert werden. Bei gleicher Ideologie oder Ausrichtung verpassen Akteure in solchen Netzwerken aber daher heterogene, abweichende Positionen (Jansen, 2007, S. 8).

Netzwerke sind zudem charakterisiert durch eine gewisse *Dichte*. Neben der etwas anderen Perspektive auf Diversität unterscheiden sich die beiden Ansätze, Interessenvermittlungs- und Netzwerkforschung, auch hinsichtlich der Interpretation der Dichte. Während die Netzwerkanalyse Dichte als messbaren Anteil der maximal möglichen Verbindungen in einem Netzwerk operationalisiert, sieht die Interessenvermittlungsforschung hier ein paar Hürden, denn es fehlt, wie für alle deutschen Ministerien, die Information zur potenziellen Gesamtanzahl der Akteure pro Politikfeld oder Ressort. Dichte wird hier als Anteil der maximal verfügbaren Akteure eines Politikfeldes betrachtet, aber es liegt in Deutschland keine Gesamterfassung aller Interessen vor, trotz eines Registers im Bundestag, eines Eintrags im Vereinsregister oder privaten Initiativen (zum Beispiel Oeckel). Aktuelle Arbeiten wie die von Hanegraaff et al (2019) konstruieren Politikfeld-Dichte über Umfragen und setzen die Aktivitäten von Interessen-

gruppen in das Verhältnis der allgemein verfügbaren Interessen pro Politikfeld, ein relativ schwieriges Unterfangen für die deutsche Verbändelandschaft, auf Grund der föderalen Struktur, in Kombination mit korporatistischen Eigenschaften, wie beispielsweise Vertretungsmonopolen. Aber auch innerhalb der Netzwerkforschung gibt es Zweifel an der Abgrenzbarkeit der Knoten eines Netzwerks. So betont Gaugler (2009), dass sich ein Dichtemaß nicht immer anwenden lässt, wenn, wie in seinem Fall die Unternehmen, die das Netzwerk konstituierenden Elemente unbegrenzt sind. Dies lässt sich auch auf die Population der organisierten Interessen in Deutschland gut übertragen.

Des Weiteren analysiert die Netzwerkforschung die *Hierarchie* und *Zentralität* eines Netzwerkes. Hierarchische Netzwerkstruktur sind stärker asymmetrisch aufgebaut, weil der Informationsfluss beispielsweise relativ einseitig in Richtung der obersten Hierarchie zu beobachten ist, während Zentrum-Peripherie-Muster zwar ebenso dem Zentrum einen höheren Status unterstellen, aber öfter von einem gegenseitigen Informationsfluss geprägt sind (Jansen & Wald, 2007; de Nooy, Mrvar & Batagelj, 2011).

Aus der Kombination der beiden Ansätze, Netzwerk- und Interessenvermittlungsforschung, ergeben sich acht Charakteristika, die für die Netzwerke im Bundesumweltministerium untersucht werden können. Hinsichtlich der Konsultationsnetzwerke des BMUs lassen sich einige Annahmen formulieren, die zusammengefasst in *Tabelle 1* dargestellt werden: Konsultationsnetzwerke im BMU weisen eine *wenig hierarchische* aber *stark zentrale* Struktur auf, da im Falle der Konsultationen die Dauer, der Umfang und sogar die Akteure vom Ministerium selbst bestimmt werden. Aus vorhandenen Stellungnahmen geht aber hervor, dass eigenständig eingesandte, also nicht vom Ministerium angefragte, Stellungnahmen ebenfalls berücksichtigt werden, so dass das Empfängerfeld zwar grundsätzlich vom Ministerium festgelegt wird, aber gleichzeitig offen (*nicht hierarchisch*) und damit unbegrenzt ist. Daraus ergibt sich eine prinzipielle Unbestimmbarkeit der *Dichte* von Konsultationsnetzwerken. Durch das Senden des Referentenentwurfs und das Beilegen anderer Informationen kann man argumentieren, dass der Informationsfluss nicht einseitig erfolgt, sondern, dass das Ministerium die angeschriebenen Akteure ebenso informiert. Unter dem Neutralitätsgebot der Verwaltung sollte davon ausgegangen werden, dass an alle vom Gesetz potenziell betroffenen Akteure, so wie durch die GGO vorgeschrieben, bei der Einladung zur Stellungnahme gedacht wird. Hier ist also ein *recht heterogenes* Netzwerk zu erwarten, welches *groß* ist und auch eine *hohe Konfliktfähigkeit* mit sich bringt, bedingt durch die *Diversität* der Akteure. Dies führt aber zu der Annahme, dass die *Netzwerkgewichtung* *eher gering* ist, da nur einige wenige Akteure mehrere Stellungnahmen schreiben (hohes Kantengewicht). Der Referentenentwurf, der meist Grundlage der Konsultation ist, wird von den externen Akteuren fachlich geprüft oder diskutiert, um auf Probleme oder Konflikte hinzuweisen. Unter der Annahme, dass organisierte Interessen meist unter Ressourcenknappheit leiden, müssten grundsätzlich viele Koalitionen zu identifizieren sein. Das Politikfeld des Bundesumweltministeriums ist hingegen sehr divers und die Annahme eines heterogenen, großen Konsultationsnetzwerkes spricht dabei gegen eine Vielzahl von Koalitionen. Im Fall des BMU sind daher *eher weniger Koalitionen* zu erwarten.

Tabelle 1: Netzwerkcharakteristika

Netzwerkcharakteristika	Ausprägungen allgemein	Ausprägung BMU
Netzwerkdichte	Dünn versus dicht	Nicht bestimmbar
Netzwerkgröße	Klein versus groß	Eher groß
Netzwerkkoalitionen	Stark versus schwach	Eher schwach
Netzwerkdiversität	Homogen versus heterogen	Eher heterogen
Netzwerkhierarchie	Nicht hierarchisch versus hierarchisch	Eher hierarchisch
Netzwerkkonflikte	Niedrig versus hoch	Eher hoch
Netzwerkzentralität	Nicht zentral versus zentral	Eher zentral
Netzwerkgewichtung	Ungewichtet versus gewichtet	Eher ungewichtet

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

## 4 Datenerhebung und Operationalisierung

Um die obengenannten Charakteristika zu testen, wurden die Konsultationsnetzwerke des BMU über die Jahre 2014 bis 2020 (erstes Halbjahr) erfasst, auch wenn der Zugschnitt des Ressorts durch neue Regierungsbildungen verändert wurde. Die Erhebung der Konsultationen, der dazu eingereichten Stellungnahmen und ihrer Verfasser, erfolgte über die entsprechende Internetseite des BMU, welche im Zuge der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz der Bundesregierung neu erstellt wurde. Seit der 19. Legislaturperiode (Oktober 2017) ist die Veröffentlichung von Stellungnahmen gemäß §47 GGO durchgeführten Konsultationen Pflicht, allerdings können die Verfasser gegen die Veröffentlichung der Stellungnahmen aus Datenschutzgründen Widerspruch einlegen (Rasch, Spohr, Eising & Ress, 2020).

Das Kodieren von Stellungnahmen ist eine häufig angewendete Praxis in der Interessengruppenforschung (Rasch, Spohr, Eising & Ress, 2020). Dazu wurde eine Datenbank erstellt, die die Gesetzesakte, auf die sich die Konsultationen beziehen, die Stellungnahmen, die Verfasser, eine Akteurskategorie sowie die Position gemäß eines Codebuchs erfasst (siehe Codebuch im Online-Anhang)<sup>2</sup>. Hinsichtlich der Kategorisierung der Verfasser wurde auf ein Codierschema zurückgegriffen, welches sich am INTERARENA-Projekt orientiert (Binderkrantz, Christiansen & Pedersen, 2015). Dazu wurden die Verfasser der Stellungnahmen in 17 Kategorien einsortiert (siehe *Tabelle 4*), um eine Berechnung der Diversität des Netzwerkes gemäß der Perspektive der Interessenvermittlungsforschung (Simpson, 1949) zu ermöglichen. Diese erteilt Auskunft darüber, wie stark gewisse Akteurskategorien über- oder unterrepräsentiert sind und trägt damit zur Klärung der Frage bei, ob ein Netzwerk von bestimmten Akteuren dominiert wird.

Das Kodieren der Position basiert auf den Stellungnahmen der Akteure und wurde mit einer fünfstufigen Skala (lehnt vollständig ab, lehnt teilweise ab, neutral, stimmt teilweise zu, stimmt vollständig zu) gemessen. Um Einheitlichkeit und Reliabilität zu erzeugen, wurde dies anhand bestimmter Stichworte durchgeführt (siehe Codebuch im Online-Anhang). Zur Berechnung des Reliabilitätskoeffizienten Krippendorffs Alpha kodierten vier Kodierer jeweils getrennt dieselben 200 Akteure aus verschiedenen Bundesministerien, deren Akteurskategorien und Positionen. Der Wert für Krippendorffs Alpha liegt bei 0,82 und ist damit als hoch zu bewerten (Krippendorff, 2019).

Um die Netzwerkanalyse durchführen zu können, wurden die Akteure als Knoten und die Stellungnahmen als Kanten definiert. Akteureigenschaften, wie die Akteurskategorie, sind die Attribute der Knoten. Die Häufigkeit des Einreichens einer Stellungnahme sind Kanteneigenschaften ebenso wie die Position des Akteurs in der Stellungnahme. Die Größe des Netzwerks ergibt sich aus der Anzahl der Kanten, die Diversität aus den Akteurskategorien zu diesen. Zentralität und Hierarchie ergeben sich explorativ aus der graphischen Anordnung der Kanten und Knoten. Die Netzwerkkonflikte und auch die Gewichtung ergeben sich aus den Eigenschaften der Kanten, während die Konflikte aus den Positionen zu den Stellungnahmen entstehen, gibt die Häufigkeit der Teilnahme an den Konsultationen die Gewichtung der Netzwerke preis. Je häufiger Akteure an den Konsultationen teilgenommen haben, desto größer ist ihr Gewicht.

## 6 Ergebnisse der Netzwerkanalyse

Die Ergebnisse sollen einen Einblick in die Netzwerkstruktur des BMU gewähren und grundlegende Charakteristika dieses Netzwerkes offenlegen.

Bevor ein genauerer Blick auf die Charakteristika der Konsultationsnetzwerke geworfen werden soll, lohnt ein Blick auf die Policies (*Tabelle 2*), die in den sieben Jahren als Referentenentwürfe oder andere Entwürfe (Verordnungen) die Grundlage für die Konsultationen ausmachten. Im Kern sind zwei Schwerpunkte zu identifizieren: Erstens finden sich viele allgemeine Policies, die die Umweltpolitik eher auf der generellen Ebene betreffen, so beispielsweise das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im Jahre 2015 oder die Änderungen am Bundesnaturschutzgesetz. Zweitens lassen sich insbesondere in den Jahren 2018 und 2019 vermehrt Entwürfe zu Emissionen und Luftverschmutzung identifizieren, was auf einen inhaltlichen Wandel deuten kann. Insgesamt zeigt sich eine hohe Varianz der Policies, die, aufgrund des Zuschnitts des Ministeriums, auch teilweise Bereiche der Atomenergie und der Erneuerbaren Energien betreffen.

*Tabelle 2: Policy-Varianz (Anzahl der Policies je Thema pro Jahr)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Generell</i>		3	5	1		3	1
<i>Trinkwasser</i>		1					1
<i>Abfall</i>	1	1	2		2	3	1
<i>Giftiger Abfall</i>	1	1	1	2		1	
<i>Luftverschmutzung</i>	1			2	4	4	1
<i>Recycling</i>			1				
<i>Arten und Wald</i>	1			1			
<i>Konservation</i>							1
<i>Forschung und Entwicklung</i>					1		
<i>Atomenergie</i>		1	1		1	3	
<i>Gas und Öl</i>		1					
<i>Alternative Energien</i>	1						

*Quelle:* Eigene Darstellung auf Basis der Themen (topics) im Comparative Agendas Projects (Baumgartner & Jones, 1993; Bevan, 2019).

Es konnten auf der Internetseite des BMU für die Jahre 2014 bis 2020 55 Konsultationen gefunden und über 1200 Akteure identifiziert werden (*Tabelle 3*). Gleichzeitig hat das Ministerium 80 Gesetzesakte (Gesetze und Verordnungen) beschlossen<sup>3</sup>, in Referenz zueinander also in nur knapp 68,75% der Fälle auch externe Akteure konsultiert. Hier gilt zu beachten, dass es zeitliche Differenzen geben kann und eine in dem Jahr X durchgeführte Konsultation nicht im selben Jahr zu einem abgeschlossenen Gesetz führen muss. Schaut man in die einzelnen Jahre hinein und auf die *Größe* der Konsultationsnetzwerke, so zeigen sich Unterschiede im Verhältnis zwischen Konsultationen und dem tatsächlichen *output*: In den Jahren 2018 und 2019 wurden überdurchschnittlich viele Konsultationen durchgeführt, dagegen aber überdurchschnittlich wenige Gesetze verabschiedet. Ebenso ist das Wahljahr 2017 ein Ausreißer: Hier finden sich überdurchschnittlich viele abgeschlossene Gesetzesvorhaben. Es zeigt sich die Entwicklung der Konsultationsnetzwerke des BMU über die Zeit: Die Anzahl der Konsultationen hat zugenommen, mit der Ausnahme des Jahres 2017, und mit ihr steigt auch die Zahl der Akteure (Knoten), die sich in das Netzwerk einbringen und ihre Stellungnahme einreichen, wenn man das Jahr 2017 als Ausnahmejahr betrachtet. Obwohl keine Vergleichswerte bezüglich der Größe ministerieller Netzwerke vorliegen, kann das Netzwerk insgesamt als eher groß betrachtet werden, wenn man von einem Durchschnitt von 176,43 Akteuren pro Jahr und 22,47 Akteuren pro Konsultation ausgeht.

*Tabelle 3: Netzwerkgröße über die Zeit*

	Anzahl Akteure	Anzahl Konsultationen	Ø Anteil Akteure pro Konsultation	Anzahl Gesetzesakte gesamt	Anteil Konsultationen an Gesetzesakten
2014	82	4	20,5	6	66,7%
2015	124	8	15,5	8	100%
2016	306	10	30,6	11	90,9%
2017	73	6	12,1	36	16,7%
2018	214	8	26,8	3	266,7%
2019	322	14	23	6	233,3%
2020 (1.HJ)	115	5	23	10	50%
Summe	1236	55	–	80	68,8%
Durchschnitt	176,4	7,8	22,5	11,4	117,8%

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Um Aussagen über die *Diversität* zu treffen, zeigt *Tabelle 4* die Verteilung der Akteurskategorien über die Zeit im Netzwerk des BMU. Hier ragen besonders nationale Interessengruppen (über alle Jahre hinweg) und regionale staatliche Akteure ab 2018 (Länder, Kommunen) hervor. Es lässt sich kein stetiger Anstieg von Stakeholdern erkennen, aus dem man schließen könnte, dass das BMU immer öfter externe Expertise einholt (eine Art Pluralisierung), sondern es sind hohe Varianzen über die Jahre zu sehen. Auffällig ist die zahlentechnische Dominanz der wirtschaftlichen Interessengruppen: 70,57% der Interessengruppen sind nationale Wirtschaftsvertreter, während die Vertreter der Umweltinteressen nur auf 12,46% kommen. Aus dieser zahlenmäßigen Dominanz lässt sich aber noch keine inhaltliche Dominanz schließen, das heißt, Wirt-

schaftsakteure haben auf Grund ihrer Ressourcen vermutlich nicht nur mehr Kapazitäten, um an Konsultationen teilzunehmen, sondern sind auch von bestimmten Aspekten stärker und öfter betroffen, die dazu motivieren, sich stärker in den Prozess einzubringen (Töller & Böcher, 2017; Rasch, 2018).

*Tabelle 4:* Darstellung der Zusammensetzung über die Zeit

Akteure	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Interessengruppen gesamt</i>	71	112	265	66	128	212	85	939
<i>Davon Gewerkschaften</i>	1	3	3	0	1	4	1	13
<i>Davon Wirtschaftsinteressengruppen</i>	53	71	173	38	87	165	76	663
<i>Davon Umweltinteressengruppen</i>	7	17	39	18	10	22	4	117
<i>Davon öffentliche Interessengruppen</i>	1	4	3	0	5	4	1	18
<i>Sonstige Interessengruppen</i>	9	17	47	10	25	17	3	128
<i>Politiker / Partei</i>	0	1	0	0	0	0	0	1
<i>Experte</i>	0	0	3	2	0	1	1	7
<i>Staatlicher Akteur</i>	0	1	2	0	3	1	0	7
<i>Lokaler staatlicher Akteur</i>	0	1	0	0	14	18	3	36
<i>Regionaler staatlicher Akteur</i>	0	0	0	0	49	76	22	147
<i>Institution</i>	5	5	27	4	13	9	3	66
<i>Firma</i>	5	4	7	1	7	6	1	31
<i>Individuen</i>	0	0	1	0	0	0	0	1
<i>Internationale Organisation</i>	1	0	0	0	0	0	0	1
<i>Kanzlei / PA Agentur</i>	0	0	1	0	0	0	0	1
<i>Total</i>	82	124	306	73	214	323	115	1.237
<i>Diversität</i>	0,25	0,29	0,29	0,23	0,60	0,53	0,45	Ø 0,38

*Quelle:* Eigene Berechnungen.

Schaut man auf das *Gewicht* (Kantengewicht) der einzelnen Akteure, so bekommen Akteure mit häufigeren Stellungnahmen ein höheres Gewicht als jene, die nur eine Stellungnahme einreichen. Über die sieben Jahre des Untersuchungszeitraums betrachtet, zeigen sich vier Gewichtskategorien: Erstens haben 66,29% der Akteure in den sieben Jahren nur einmal eine Stellungnahme bei Konsultationen des BMU eingereicht. Ihr Gewicht ist daher gering. In der zweiten Kategorie finden sich 16,85% der Akteure, die in den sieben Jahren zwei Stellungnahmen eingereicht haben. Zur dritten Kategorie gehören 9,74% der Akteure, die drei Stellungnahmen in den sieben Jahren eingereicht haben. Zur vierten Kategorie gehören 7,12% der Akteure, die mehr als drei Stellungnahmen eingereicht haben. In dieser letzten Kategorie sind sechs Spitzenreiter zu nennen, die in der Hälfte der Konsultationen Positionen beziehen, also bei jeder zweiten Konsultation eine Stellungnahme einreichen. Diese sind der Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) und der Verband der Chemischen Industrie (VCI). Auffällig ist hierbei, dass fünf der sechs häufiger auftretenden Akteure Wirtschaftsakteure sind, was aber nicht zwangsläufig eine Dominanz dieser mit sich bringt, sondern auch aufzeigen kann, dass diese erstens häufiger die Chance nutzen (können), das BMU zu be-

raten (Töller & Böcher, 2017), oder zweitens stärker von den potentiellen Instrumenten, darunter auch Regulierungen, betroffen sind und daher eine höhere Aktivität an den Tag legen (Bernhagen, 2016). Gleichzeitig zeigt die Interessenvertretungsforschung, dass Wirtschaftsakteure eher in der Lage sind, ihre Interessen zu vertreten, bedingt durch eine bessere Ressourcenausstattung (von Winter, 2007).

Auch wenn die sechs Spitzenreiter mehr Stellungnahmen einreichen als andere, lässt sich aus der grundsätzlichen Verteilung des Konsultationsnetzwerkes schließen, dass hier die Konsultationen über die Jahre von keinem speziellen Akteur dauerhaft dominiert werden, denn die Masse der Akteure verteilt sich überwiegend gleichmäßig über die Jahre und selbst die Spitzenreiter nehmen nur an der Hälfte der Konsultationen teil.

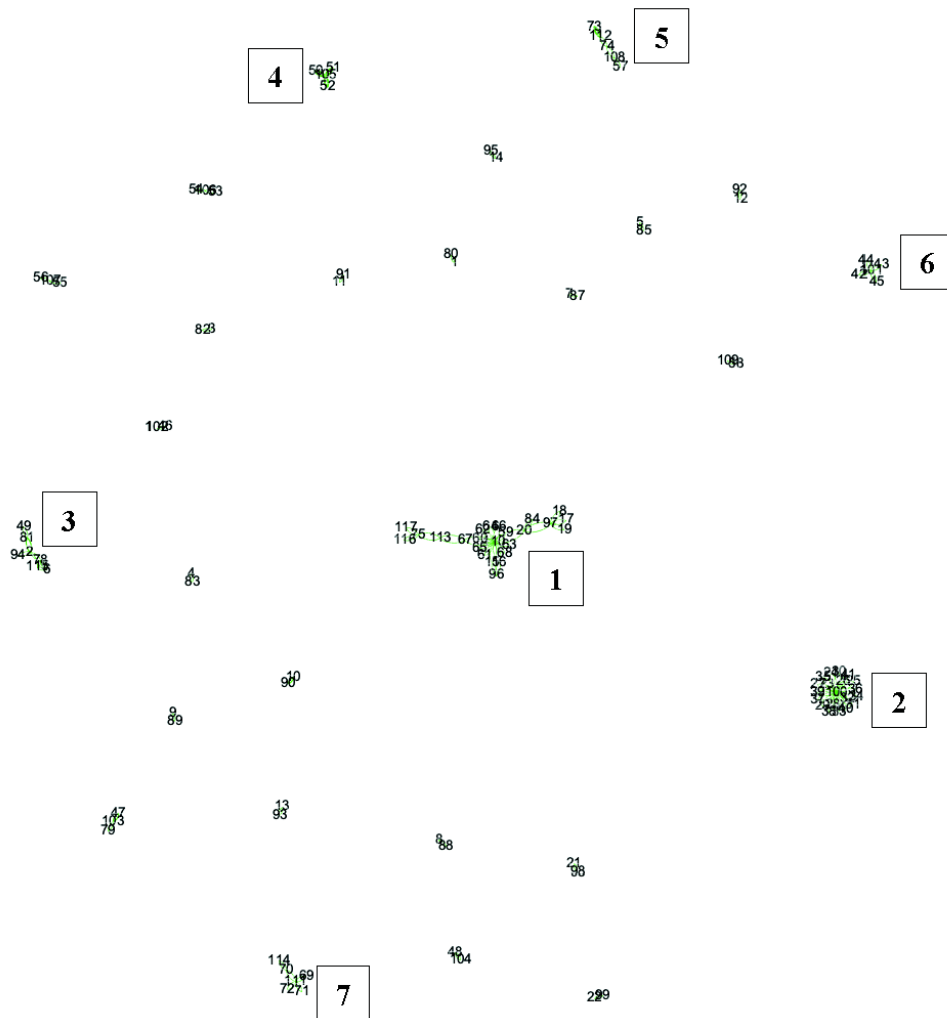
Bleibt ein Blick auf die Kooperationen unter den Akteuren, sogenannte *Koalitionen* oder Teilgruppen. *Abbildung 1* zeigt diese Koalitionen im Untersuchungszeitraum. Sie sind erfasst durch das gemeinsame Einreichen einer Stellungnahme über die sieben Jahre. Die Abbildung basiert auf 114 Knoten (Akteure) und 179 Kanten (gemeinsame Stellungnahmen). Es können sieben größere Koalitionen identifiziert werden: in der Mitte findet sich eine große Gruppe von Wirtschaftsakteuren (1), wie die Wirtschaftsvereinigung Stahl, Vertreter der Abfallwirtschaft und Deponiebetreiber, aber auch der Deutsche Gewerkschaftsbund, Verdi und ähnliche Akteure. Zweitens (2) ist im rechten Feld eine Kombination aus medizinischen Akteuren zu sehen, wie das Deutsche Zentrum für Lungenforschung, Institute für die Krebsforschung, aber auch Vertreter technischer Aspekte der Medizin. Des Weiteren finden sich vier kleinere Zusammenschlüsse: linksseitig finden sich Akteure der Energie- und Ölwirtschaft (3), oben kommunale Entsorgungsbetriebe (4), Akteure des Baugewerbes (5), Landesministerien aus verschiedenen Bundesländern (6) und Akteure aus der Logistikbranche (7). Wie die Abbildung zeigt, sind diese Koalitionen nicht miteinander verbunden, das heißt das Konsultationsnetzwerk besteht aus vielen kleinen (mehrheitlich Koalitionen aus zwei Akteuren) und nur wenigen (sieben) großen voneinander recht isolierten Teilgruppen, da keine Kantenverbindungen zwischen den Koalitionen vorliegen.

Daraus lassen sich verschiedene Schlussfolgerungen ziehen:

- 1) Die Akteure tendieren dazu, Koalitionen mit ihnen ähnlichen Stakeholdern einzugehen (Jansen & Wald, 2007), d. h. es finden sich hier kaum branchenübergreifende Koalitionen (Klüver, 2013) mit der Ausnahme der ersten Koalition in der Mitte des Graphen, in der Gewerkschaften mit Wirtschaftsvertretern koalieren. Dies ist aber lediglich eine große Stellungnahme.
- 2) Die Koalitionen sind jeweils alle nur in einem Jahr zu finden (2018) und beziehen sich nicht auf dauerhafte Kooperationen über die sieben Jahre des Untersuchungszeitraumes. Das heißt, sie treten nur im Kontext einer bestimmten Policy in einem bestimmten Jahr auf, selbst wenn das Thema der Policy erneut behandelt wird. Zusammenfassend sind es also Koalitionen, die sich nur Policy-spezifisch finden, sehr branchenbezogen sind und sich nach dem Einreichen der Stellungnahme wieder aufzulösen scheinen.



Abbildung 1: Koalitionen in den Konsultationsnetzwerken



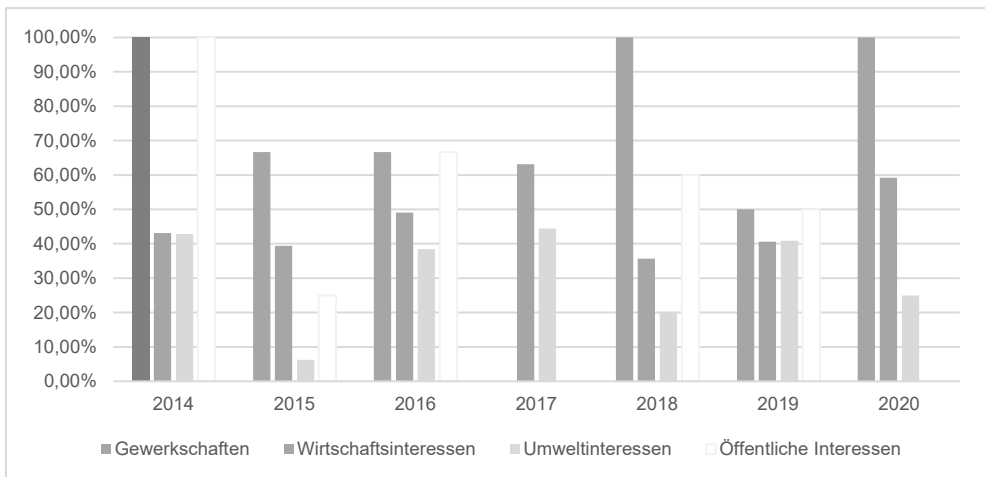
Quelle: Eigene Darstellung unter Nutzung des *force atlas*-Algorithmus (Trägheit 0,1; Abstoßung 200; Anziehung 10; Verdrängung 10; Auto-Stabilisierung 80) und dann einer Expansion (Maßstabsfaktor 0,8) in der Software Gephi (Version 0.9.4) (Mathieu, Sebastien & Mathieu, 2009). Die kleinen Nummern bezeichnen die Identifikationsnummern der Akteure.

Betrachtet man die Positionen der Akteure in den Stellungnahmen hinsichtlich des *Konfliktes*, also divergierende Positionen im Netzwerk, so deuten diese Positionen eher auf Zustimmung zu den Policy-Vorschlägen (Referentenentwürfe) als auf Ablehnung hin. Schaut man etwas differenzierter auf die Interessengruppen im Netzwerk, so kristallisieren sich Unterschiede heraus. Wie *Abbildung 2* zeigt, ist eine deutliche Dynamik in der anteilhaftigen Zustimmung der vier zentralen Interessengruppenkategorien zu erkennen. So bewegt sich der Anteil der Zustimmung der Wirtschaftsinteressen beispielsweise immer zwischen 35% und 63%, wobei die Jahre 2015 und 2018 als „Tiefpunkte“ betrachtet werden können. Deutlich dynamischer ist der Anteil der Zustimmung bei den öffentlichen Interes-

sen (ohne Umweltinteressen), der von 100% im Jahr 2014 auf 25% im Jahr 2015 auf den ersten Tiefpunkt fällt, dann wieder auf fast 70% steigt, um in den Jahren 2018 und 2019 weiter abzustiegen und im letzten Jahr dann sogar bei 0% Zustimmung landet. Ebenso dynamisch ist der Anteil der Zustimmung der Umweltinteressen: Diese sind deutlich kritischer mit den Referentenentwürfen als die wirtschaftlichen Interessen und pendeln zwischen dem Tiefpunkt im Jahr 2015 (knapp 6%) und dem Höchstwert im Jahr 2017 (44%).

Wie immer sind relative Daten stark abhängig von der absoluten Zahl der involvierten Akteure beziehungsweise der Anzahl der abgegebenen Stellungnahmen aus dieser Kategorie. Dies fällt insbesondere bei den Gewerkschaften und den öffentlichen Interessen ins Gewicht, denn hier schwankt die Zahl bei beiden zwischen null (2017 gab es keine Stellungnahmen der Gewerkschaften oder Vertreter der öffentlichen Interessen) und maximal drei (2018).

Abbildung 2: Anteilhafte Zustimmung der Interessengruppen über die Zeit



Quelle: Eigene Berechnung. Darstellung ohne sonstige Interessen.

Auffällig ist, dass Umwelt- und Wirtschaftsinteressen in den Jahren 2014 und 2019 den gleichen Anteil an Zustimmung (knapp 40%) haben und sonst die Stellungnahmen von Umweltinteressen immer deutlich kritischer als die der Wirtschaftsinteressen sind. „Mangelhafte“ Entwürfe, wie im Jahre 2015 oder 2018, bekommen durch beide Akteursgruppen auch weniger Zustimmung. Insgesamt lässt sich aber bei allen Akteuren eine hohe Dynamik über die Jahre erkennen, die stark für einen Policy-bezogenen Wandel spricht.

Das bedeutet für den *Konflikt* innerhalb des Netzwerkes, dass dieser über die Jahre als weder hoch noch niedrig einzuordnen ist. Die Konflikte innerhalb des Konsultationsnetzwerkes, gemessen an den bezogenen Positionen in den Stellungnahmen, zeigen, dass es Jahre gibt, in denen die Akteure die Entwürfe besonders kritisch betrachten (beispielsweise die Umweltinteressen in den Jahren 2015, 2018, 2020) und es Jahre (2017) beziehungsweise Akteure (Gewerkschaften) gibt, bei denen eine hohe Zustimmung, also ein geringer Konflikt, festzustellen ist. Konflikte zwischen den Akteuren, also widersprüchliche Einschätzungen, gibt es häufiger: Mit der Ausnahme des Jahres

2019, in dem die Positionen aller Akteure nah beieinander liegen, divergieren die Positionen deutlich entlang der Akteurskategorien.

## 5 Fazit

Dieser Beitrag analysiert die Netzwerkcharakteristika des Bundesministeriums für Umwelt und fragt, ob über einen Zeitraum von sieben Jahren ein grundsätzlicher Wandel der Akteurslandschaft in den Konsultationen zu erkennen ist oder ob die Akteure im Konsultationsnetzwerk unverändert bleiben.

Bei der *Netzwerkgröße* schwanken die teilnehmenden Akteure im Durchschnitt von 12 bis 30 pro Konsultation, so dass man in den Jahren 2016 und 2018 im Vergleich zu den anderen von größeren Netzwerken sprechen kann. Vergleichswerte mit anderen Ministerien und Konsultationen fehlen in der Forschung. Während die Literatur ein Angleichen der Akteure postuliert (Jansen & Wald, 2007), zeigt die *Diversität* eine Zunahme der Heterogenität. Dies hängt insbesondere mit der zunehmenden Einbindung lokaler und regionaler staatlicher Akteure ab 2018 zusammen. Das Jahr 2018, mit dem Wechsel der Ministerin nach der Wahl 2017, bringt eine messbare Veränderung mit sich.

Es lässt sich auch festhalten, dass die *Gewichte* in den Konsultationsnetzwerk keine besondere Dominanz bestimmter Akteure oder Akteursgruppen im Sinne eines Verbandsherzogtums identifizieren (Schmidt, 2011). Mit der Ausnahme der sechs genannten Spitzenreiter, die aber auch nur in maximal der Hälfte aller Konsultationen teilnehmen, nehmen die Akteure in der Mehrzahl (66%) nur einmal an einer Konsultation teil. Trotzdem bleibt zu erwähnen, dass Wirtschaftsinteressen nicht nur fünf der sechs Spitzenreiter ausmachen, sondern auch in der reinen Anzahl (Diversität hinsichtlich der Akteurskategorie und somit als Attribut der Knoten) die anderen Akteure überwiegen. Daraus lässt sich aber keine Dominanz, vor allem kein inhaltlicher Einfluss, ableiten. Dazu sind weitere Studien nötig.

Die *Koalitionsstruktur*, also die Kooperationen unter den Akteuren im Netzwerk, deuten auf wenige, branchenspezifische Koalitionen hin, die sich aber auch stark auf die einzelnen Policies beziehen und damit nicht dauerhaft angelegt sind. Hinsichtlich der anderen zwei Faktoren, *Hierarchie* und *Zentralität*, bestätigen sich die Vermutungen, dass es sich um nicht-hierarchische und eher zentrale Konsultationsnetzwerke handelt, die offen sind für Akteure, die nicht per se eingeladen/angeschrieben wurden und dass Informationen nicht nur einseitig abgefragt, sondern auch von Ministeriumsseite aus an die Akteure in Form von Referentenentwürfen und zusätzlichen Informationen erfolgen.

Die Annahme, dass die *Konflikte* innerhalb des Netzwerkes hoch sind, kann so allerdings nicht verallgemeinert werden: Mit der Ausnahme der Jahre 2015 und 2018, in denen die Entwürfe deutlich kritischer betrachtet wurden, finden sich zwar Divergenzen zwischen den Akteurskategorien (Umweltinteressen sind deutlich kritischer als Wirtschaftsinteressen), aber grundsätzlich ist das Niveau der zustimmenden Positionen hoch. Extreme Positionen sind selten.

Dieser Aufsatz zeigt, mit Hilfe der Charakteristika der Konsultationsnetzwerke, dass mit dem Policy-Wandel auch ein Akteurswandel einhergeht, denn die hohe Varianz an Themen der Konsultationen führt dazu, dass auch die Anzahl und die Art der beteiligten Akteure und ihre Beziehungen sehr heterogen sind. Die These eines Verbandsherzogtums ist auf Basis der Konsultationen für das BMU abzulehnen. Die Netzwerkcharakteristika,

insbesondere die wenigen und schwachen Koalitionen, die nur Policy-bezogenen existieren, unterstützen diesen Argumentationsstrang und bestätigen somit bereits formulierte Erklärungen für Wandel, wie die interne Heterogenisierung (Döhler, 2015).

Andere Faktoren, die ebenso Einfluss auf diesen Wandel haben könnten, wie die Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 und der damit einhergehende Wechsel der Ministerin im Jahr 2018, müssen weiter untersucht werden. Ebenso ist ein wichtiges Element des Einflusses noch nicht betrachtet: Was bedeutet diese Varianz in der Zusammensetzung der Akteure für den Einfluss dieser auf die Policy-Dimension, also die Inhalte?

Die Erkenntnisse dieses Beitrages tragen erstens zu einem besseren Verständnis der Interessenvertretung gegenüber Ministerien bei, denn zumindest für die Konsultationen im BMU können wir von einem Beispiel kooperativer Verwaltung sprechen, bei der die tatsächliche Policy, also der Inhalt des vorliegenden Gesetzentwurfes, eine überwiegend große Rolle spielt, die Dynamik und Varianz im Netzwerk zu erklären. Dies ist elementar für die Anerkennung der Rolle der Policy-Dimension auf die Akteurszusammensetzung, denn die Inhalte der Konsultationen scheinen maßgeblich das Teilnehmerfeld und die Beziehungen innerhalb dessen zu bestimmen. Des Weiteren trägt der Aufsatz dazu bei, eine große Lücke in der vergleichenden, politischen Netzwerkanalyse zu schließen, indem wir die Charakteristika mehrerer Konsultationsnetzwerke über einen Zeitraum von sieben Jahren zueinander in Verbindung setzen können. Zum ersten Mal haben wir Einblick in die Größe, Diversität, Gewichtung, Konflikthaftigkeit und Koalitionsstruktur eines Konsultationsnetzwerkes eines Bundesministeriums.

## Danksagung

Mein besonderer Dank für wertvolles Feedback geht an die beiden Herausgeber des Sonderheftes, Sandra Plümer und Maximilian Schiffers, sowie zwei anonyme Gutachter.

## Anmerkungen

- 1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden ausschließlich die männliche Sprachform verwendet. Selbstverständlich sind stets alle Geschlechter gleichermaßen gemeint.
- 2 Der Online-Anhang kann unter folgendem Link abgerufen werden:  
<https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.05>.
- 3 Hier wurden verschiedene Quellen kombiniert: zum einen das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge des Bundestags, die Internetseite des BMU, gefiltert nach Gesetzen und Verordnungen im Untersuchungszeitraum sowie das Bundesgesetzblatt.

## Literatur

- Baruth, Stephanie & Schnapp, Kai-Uwe (2015). Ministerialbürokratien als Lobbyadressaten. In Rudolf Speth & Annette Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung* (S. 245-260). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Baumgartner, Frank R. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Bernhagen, Patrick (2016). Lobbyismus in der Politikberatung. In Svenja Falk, Manuela Glaab, Andrea Römmele, Henrik Schober & Martin Thunert (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung* (S. 1-13). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

- Bevan, Shaun (2019). Gone Fishing. The Creation of the Comparative Agendas Project Master Codebook. In Frank R. Baumgartner, Christian Breunig & Emiliano Grossmann (Hrsg.), *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*. (pp. 17-34). Oxford: Oxford University Press.
- Beyers, Jan & Kerremans, Bart (2004). Bureaucrats, Politicians, and Societal Interests: How Is European Policy Making Politicized? *Comparative Political Studies*, 37(10), 1119-1150. <https://doi.org/10.1177/0010414004269828>.
- Binderkrantz, Anne, Christiansen, Peter Munk & Pedersen, Helene Helboe (2015). Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament and the Media. *Governance*, 28(1), 95-112.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Christiansen, Peter Munk & Pedersen, Helene Helboe (2014). A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), 879-896. 10.1093/jopart/muu028.
- Böcher, Michael & Töller, Annette Elisabeth (2012). Umweltpolitik als zu erklärendes Phänomen. In Michael Böcher & Annette Elisabeth Töller (Hrsg.), *Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung* (S. 22-88). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Chalmers, Adam W. (2013). With a lot of help from their friends: Explaining the social logic of informational lobbying in the European Union. *European Union Politics*, 14(4), 475-496. <https://doi.org/10.1177/1465116513482528>.
- Cross, James P, Eising, Rainer, Hermansson, Henrik & Spohr, Florian (2019). Business interests, public interests, and experts in parliamentary committees: their impact on legislative change in the German Bundestag. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1672025>.
- De Bruycker, Iskander & Beyers, Jan (2019). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 11(1), 57-74. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000218>.
- de Nooy, Wouter, Mrvar, Andrej & Batagelj, Vladimir (2011). *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Döhler, Marian (2015). Das Politikfeld als analytische Kategorie. *dms – der moderne staat*, 8(1), 51-69. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19110>.
- Döring, Thomas & Töller, Annette Elisabeth (2016). Umweltpolitik. In Karsten Mause, Christian Müller & Klaus Schubert (Hrsg.), *Politik und Wirtschaft: Ein integratives Kompendium* (S. 1-30). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Dür, Andreas, Bernhagen, Patrick & Marshall, David (2015). Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? *Comparative Political Studies*, 48(8), 951-983. <https://doi.org/10.1177/0010414014565890>.
- Eising, Rainer, Rasch, Daniel, Rozbicka, Patrycja, Fink-Hafner, Danica, Hafner-Fink, Mitja & Novak, Meta (2017). Who says what to whom? Alignments and arguments in EU policy-making. *West European Politics*, 40(5), 957-980. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1320175>.
- Eppler, Annegret (2011). 12 Deutsche Umweltpolitik im europäischen Mehrebenensystem Föderalismus in Deutschland. In Klaus Detterbeck, Wolfgang Renzsch & Stefan Schieren (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland*, (S. 319-349). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2015). Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat*, 8(2), 253-271.
- Gaugler, Markus (2009). Sinnvoll oder skandalös? Personelle Verflechtungen von Parlament und Wirtschaft durch die Nebentätigkeiten der Abgeordneten. Eine Netzwerkanalyse. In Volker Schneider, Frank Janning, Philip Leifeld & Thomas Malang (Hrsg.), *Politiknetzwerke: Modelle, Anwendungen und Visualisierungen* (S. 307-323). Wiesbaden: VS Verlag.
- Granovetter, Mark (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1, 201-233.
- Greaves, Justin & Grant, Wyn (2010). Underperforming policy networks: The biopesticides network in the United Kingdom. *British Politics*, 5(1), 14-40. <https://doi.org/10.1057/bp.2009.15>.

- Gründinger, Wolfgang (2012). *Lobbyismus im Klimaschutz. Die nationale Ausgestaltung des europäischen Emissionshandelssystems*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Gullberg, Anne Therese (2008). Lobbying friends and foes in climate policy: The case of business and environmental interest groups in the European Union. *Energy Policy*, 36(8), 2964-2972.
- Hanegraaff, Marcel, van der Ploeg, Jens & Berkhout, Joost (2019). Standing in a Crowded Room: Exploring the Relation between Interest Group System Density and Access to Policymakers. *Political Research Quarterly*, 73(1), 51-64. <https://doi.org/10.1177/1065912919865938>.
- Henning, Christian H.C.A. & Wald, Andreas (2000). Zur Theorie der Interessenvermittlung: Ein Netzwerkansatz dargestellt am Beispiel der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, 41(4), 647-676.
- Herzmann, Karsten (2010). *Konsultationen. Eine Untersuchung von Prozessen kooperativer Maßstabskonkretisierung in der Energieregulierung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jacob, Klaus, Wolff, Franziska, Graaf, Lisa & Heyen, Dirk Arne (2017). *Konferenzpapier: Transformative Umweltpolitik: Ansätze zur Förderung gesellschaftlichen Wandels*. Freie Universität Berlin/Öko Institut.
- Jacob, Klaus, Wolff, Franziska, Graaf, Lisa, Heyen, Dirk Arne & Guske, Anna-Lena (2016). *Bericht: Dynamiken der Umweltpolitik in Deutschland: Rückschau und Perspektiven*.
- Jansen, Dorothea (1999). *Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Jansen, Dorothea (2007). *Theoriekonzepte in der Analyse sozialer Netzwerke. Entstehung und Wirkungen, Funktionen und Gestaltung sozialer Einbettung*. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Jansen, Dorothea & Wald, Andreas (2007). Netzwerktheorien. In Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank & Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 188-199). Wiesbaden: VS Verlag.
- Jörgens, Helge & Saebeck, Barbara (2016). Deutsche Interessen und Prioritäten in der europäischen Umweltpolitik. In Katrin Böttger & Mathias Jopp (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Europapolitik* (S. 304-315). Baden-Baden: Nomos.
- Klüver, Heike (2012). Die Macht der Informationen: eine empirische Analyse von Lobbyingserfolg in der Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift*, 53(2), 211-239.
- Klüver, Heike (2013). Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(1), 59-76.
- Knill, Christoph, Schulze, Kai & Tosun, Jale (2010). Politikwandel und seine Messung in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung: Konzeptionelle Probleme und mögliche Alternativen. *Politische Vierteljahresschrift*, 51(3), 409-432. <https://doi.org/10.1007/s11615-010-0022-z>.
- Kohler-Koch, Beate, Kotzian, Peter & Quittkat, Christine (2017). The multilevel interest representation of national business associations. *West European Politics*, 40(5), 1046-1065. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1303244>.
- Krippendorff, Klaus (2019). *Content Analysis Reader. An Introduction to its Methodology*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Lasswell, Harold D. (1956). *The decision process: seven categories of functional analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.
- Mahoney, Christine (2007). Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 366-383.
- Markham, William T. (2011). *Environmental Organizations in Modern Germany: Hardy Survivors in the Twentieth Century and Beyond*. New York: Berghahn Books.
- Mathieu, Bastien, Heymann & Mathieu, Jacomy (2009). Gephi: An Open Source Software for Exploring and Manipulating Networks.
- Mayntz, Renate (1997). Corporate Actors in Public Policy. In Renate Mayntz (Hrsg.), *Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen* (S. 168-185). Frankfurt am Main: Campus Verlag.

- Orlowski, Matthias & Gründinger, Wolfgang (2011). Der Streit um heiße Luft. Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich. *dms – der moderne Staat*, 4(1), 125-148.
- Pedersen, Helene Helboe, Halpin, Darren & Rasmussen, Anne (2015). Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies. *The Journal of Legislative Studies*, 21(3), 408-427.  
<https://doi.org/10.1080/13572334.2015.1042292>.
- Pehle, Heinrich (1998). *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Rasch, Daniel (2018). *Lobbying Success in the European Union. The Role of Information and Frames*. New York, NY: Routledge.
- Rasch, Daniel, Spohr, Florian, Eising, Rainer & Ress, Simon (2020). Uncovering interest group participation in Germany: web collection of written statements in ministries and the parliament. *Interest Groups & Advocacy*, 9(3), 330-341. <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00099-5>.
- Rasmussen, Anne (2015). Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects. *Government and Opposition*, 50(2), 271-299.  
<https://doi.org/10.1017/gov.2014.16>.
- Reiter, Renate & Töller, Annette Elisabeth (2014). *Politikfeldanalyse im Studium*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G. (2004). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Alfred Kröner Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (2011). *Das politische System Deutschlands. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. München: C.H. Beck.
- Schumann, Diana (2003). Netzwerke und Koppelgeschäfte in der europäischen Elektrizitätspolitik. *Politische Vierteljahresschrift*, 44(3), 325-347.
- Simpson, Edward H. (1949). Measurement of Diversity. *Nature*, 163(688).
- Thunert, Martin (2004). Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungslinien, Leistungsfähigkeit und Legitimation. In André Kaiser & Thomas Zittel (Hrsg.), *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung: Festschrift für Peter Graf Kielmansegg* (S. 391-421). Wiesbaden: VS Verlag.
- Turner, Paul W. & Stoiber, Michael (2002). Interministerielle Netzwerke: Formale und informelle Koordinationsstrukturen bei der Vorbereitung der deutschen Verhandlungspositionen zur Regierungskonferenz 1996. *Politische Vierteljahresschrift*, 43(4), 561-605.
- Töller, Annette Elisabeth (2017). Verkehrte Welt? Parteien(in)differenz in der Umweltpolitik am Beispiel der Regulierung des Frackings. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 27(2), 131-160.  
<http://doi.org/10.1007/s41358-017-0103-2>.
- Töller, Annette Elisabeth & Böcher, Michael (2013). Introduction: What is the role of Voluntary Approaches in German Environmental Policy - and why? *German Policy Studies*, 2, 1-20.
- Töller, Annette Elisabeth & Böcher, Michael (2017). Wirtschaftsverbände in der Umweltpolitik. In Wolfgang Schroeder & Bernhard Weßels (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland* (S. 531-563). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Umweltbundesamt (2022). *Geschichte des UBA und des Umweltschutzes*.  
<https://www.umweltbundesamt.de/das-uba/geschichte-des-uba-des-umweltschutzes> [06.06.2022].
- von Winter, Thomas (2007). Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung. In Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer & Ulrich Willems (Hrsg.), *Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 217-239). Wiesbaden: VS Verlag.

### *Anschrift des Autors:*

Dr. Daniel Rasch, FernUniversität Hagen, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik, Universitätsstr. 33, 58084 Hagen, E-Mail: [daniel.rasch@fernuni-hagen.de](mailto:daniel.rasch@fernuni-hagen.de).  
<https://orcid.org/0000-0002-9870-4166>

*Detlef Sack, Sebastian Fuchs*

# Organisierte Interessen, Staat und Policy-Variationen – Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettentransparenz im Vergleich

## **Zusammenfassung**

Staat-Interessengruppen-Beziehungen (SIB) sind von maßgeblicher Bedeutung für Policy-Stabilität oder -Variationen. Als Beitrag zur policy-analytischen Forschung wie zur Interessengruppenforschung stellt das Papier einen Mechanismus der Reproduktion und Veränderung der SIB vor. Dieser besteht aus unterschiedlichen Elementen der Perzeption, der Interaktion und der unilateralen Handlung. Der Mehrwert dieses Mechanismus besteht nicht allein in der Dynamisierung der Analyse von politischem Einfluss durch Interessengruppen, sondern auch darin, die Auswirkungen auf die zukünftigen Beziehungen zwischen Politik und organisierten Interessen in den Blick zu nehmen. Anhand eines fallkontrastierenden Vergleichs wird die Tauglichkeit des Mechanismus für die Forschung geprüft. Die Fälle sind die Krisenmaßnahmen 2020/21, die Allianzbildung beim Fachkräftemangel im Handwerk und die Gesetzgebung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in transnationalen Lieferketten. Im Ergebnis wird die Reproduktion der SIB durch drei immanente Restriktionen beeinträchtigt, nämlich durch divergierende Problemperzeptionen, Niederlagenerfahrungen und Mitgliederschwund. Zudem sind zwei exogene Kontingenzen feststellbar: Die Grenzen politischer Steuerungsmöglichkeiten und eine exogene politische Mobilisierung.

**Schlagwörter:** Policy-Wandel, Interessengruppenforschung, Mechanismus, Wirtschaftspolitik

## **Abstract**

*Interest groups, state and policy variations – crisis policy, skill shortage and supply chain due diligence*

State-interest group relations are of crucial importance for policy stability or variation. Following policy research as well as interest group research, the article presents a mechanism of reproduction and change of state-interest group relations. It consists of different elements of perception, interaction and unilateral action. The added value of this mechanism is not only to make the analysis of political influence by interest groups more dynamic; it focuses also on the implications of the policy output for future relations between politics and organised interests. A case-contrasting comparison is used to test the suitability of the mechanism for further research. The cases are crisis corporatism 2020/21, alliance building on skilled labour shortages and legislation on human rights due diligence in transnational supply chains. As a result, the reproduction of the SIB is impaired by three immanent restrictions, namely divergent problem perceptions, experiences of defeat and membership decline. In addition, two exogenous contingencies can be identified: the limits of governance capabilities and exogenous political mobilisation.

**Keywords:** Policy change, interest group research, mechanism, economic policy

## 1 Einleitung, Perspektive und Fragestellung

Der politische Einfluss organisierter Interessen wird in der politikwissenschaftlichen wie öffentlichen Debatte zuvorderst mit Blick auf die (Il-)Legitimität ihres Lobbyings



diskutiert. Tatsächlich ist die Messung des Einflusses von Interessengruppen auf Policy-Veränderungen (Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball & Leech, 2009; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019) der intuitiv naheliegende Zugang. Hier wird die inhaltliche Übereinstimmung zwischen Gesetzen und den Vorschlägen von Interessengruppen geprüft. Die Meriten dieser Forschung stehen bei aller Kritik im Detail außer Frage. Bekanntermaßen ist Kongruenz jedoch nicht Kausalität. Ein zweiter ‚üblicher Verdächtiger‘, wenn es um den Einfluss auf Policies geht, ist die Kontakthäufigkeit zwischen Politik und organisierten Interessen (z. B. Rehder, von Winter & Willems, 2009; Schiffers, 2019; Spohr, 2021). Doch auch Kontaktfrequenz ist per se nicht zwingend kausal. Kontaktfrequenz plus inhaltliche Konvergenz (also die Erzeugung von Kongruenz im Zeitverlauf) erhöht jedoch die Validität der Untersuchungen, ob Interessengruppen Einfluss geltend machen können. Es geht in diesen Untersuchungen um den Policy-Output. Weitgehend unbeachtet bleiben in diesen Forschungssträngen die Stabilität und der Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen. Wie wirken sich Interaktionserfahrungen und Policy-Output auf zukünftige Beziehungen aus? Diese Frage ist wichtig, um die (prekäre?) Stabilität der Staat-Interessengruppen-Beziehungen (SIB) in Politikfeldern ebenso zu erfassen wie die strategische Reflexivität der Akteure<sup>1</sup>, die ihr aktuelles Lobbying auch daran ausrichten, wie sich dieses auf zukünftige Interaktionsbeziehungen und Einflusschancen auswirkt.

Nachfolgend stellen wir einen komplexen Mechanismus der SIB im Feld der Public Policy vor. Damit dynamisieren wir die Perspektive auf pluralistische bzw. korporatistische Beziehungen zwischen organisierten Interessen, Parteien und legislativen wie exekutiven politischen Organisationen. Dabei geht es uns ausdrücklich nicht exklusiv um Korporatismus, Pluralismus oder gesellschaftliche Selbststeuerung (Czada, 2004; Wiesenthal, 2006), sondern um einen komplexen Mechanismus, der unterschiedliche Ausprägungen der SIB erfassen kann.

Unsere Überlegungen tragen zu jenen Forschungen zur (In-)Stabilität der Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen bei, welche *erstens* auf die Veränderung von Politik einwirken, dieses *zweitens* im Zusammenspiel von externen Ereignissen und koalitionsinternen Prozessen tun und sich *drittens* nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse der Interaktion (Policy-Output) ihrerseits verändern (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2017). Der konzeptionelle Mehrwert unserer folgenden Argumentation besteht darin, die policy-analytische Perspektive um den Stand der Interessengruppenforschung zu erweitern und jene Effekte stärker in den Blick zu nehmen, die der Policy-Output (bzw. dessen Stabilität oder Variation) auf die zukünftigen SIB in einem Politikfeld hat, und damit wiederum auf die zukünftigen Entscheidungsprozesse und Policies. Dies geschieht auf Grundlage der neueren Literatur zu sozialen Mechanismen (Nullmeier, 2021), erfolgt also in der systematischen Absicht, zukünftige Analysen anleiten zu können.

Für die Weiterentwicklung unserer Überlegungen zu den SIB nutzen wir die vergleichende Fallkontrastierung (Kelle & Kluge, 2010). Die SIB werden explorativ für drei unterschiedliche Krisen- und Problemsituationen aus dem Feld der deutschen Wirtschaftspolitik untersucht. Die Fälle unterscheiden sich deutlich im Charakter der wahrgenommenen Problemlage. Sie sind aber auch hinsichtlich der Eigenschaften der bestehenden SIB deutlich differenziert: In der *Krisenpolitik* der Coronapandemie wurden bestehende SIB kurzzeitig aktiviert. Beim *Fachkräftemangel im Handwerk* handelt es sich um ein Problem, das in der jahrzehntelang etablierten funktionalen Selbstver-

waltung des Handwerks bearbeitet wird. Beim Konflikt um *Lieferkettentransparenz* und deren Regulierung zeigt sich eine historisch relativ junge Form der „NGOisierung“ der SIB (Thierse & Schiffers, 2021).

Im Ergebnis identifizieren wir folgende drei immanente Restriktionen der SIB: Divergierende Problemperzeption, Niederlagenerfahrungen und Mitgliederschwund. Zudem zeigen sich zwei exogene Kontingenzen, nämlich die Grenzen politischer Steuerungsmöglichkeiten und politische Mobilisierung. Schließlich gehen wir davon aus, dass Policy-Prozesse mit einem längeren Zeithorizont den Raum eröffnen, neben den Präferenzen für eine bestimmte Policy, auch deren Folgen für die jeweiligen SIB zu reflektieren.

Wir gehen in folgenden Schritten vor: Nach der Darstellung des Forschungsstandes zu SIB und Policy-Variationen (2) stellen wir konzeptionelle Überlegungen zu einem komplexen Mechanismus der SIB (3) vor. Daran schließt sich die Skizzierung der drei Fälle (4) an, die in einen kontrastierenden Fallvergleich (5) mündet. Abschließend (6) fassen wir unsere Überlegungen zusammen.

## 2 Organisierte Interessen und Policy-Variationen – Forschungsstand

Ein breiter Forschungsstrang zum *Lobbying organisierter Interessen* (z. B. Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball & Leech, 2009; Klüver, 2012; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019) fokussiert deren Einfluss auf Politikverhandlung und -entscheidungen. Untersucht werden die Zugangs- und Einflusschancen organisierter Interessen gegenüber unterschiedlichen Adressaten (z. B. von Winter & von Blumenthal, 2014; Rehder & van Elten, 2019; Döhler, 2020; Spohr, 2021) oder in unterschiedlichen Politikfeldern (z. B. Rehder, von Winter & Willems, 2009; Schiffers, 2019). Hierbei werden sowohl verschiedene Politics (EU/Nationalstaaten) als auch Unterschiede zwischen Interessengruppentypen in den Blick genommen (Baroni, Carroll, Chalmers, Muñoz Marquez & Rasmussen, 2014; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019).

Komplementär hat sich die *Korporatismusdebatte* kooperativen Mustern der Politikverhandlung und -umsetzung zwischen organisierten Interessen und Staat gewidmet. Für Deutschland wurde die regelmäßige Einbeziehung organisierter Interessen in Politikverhandlung wie -implementation aufgezeigt (von Alemann & Heinze, 1979; Czada, 2004; Wiesenenthal, 2006; Voelzkow, 2007). Dies gilt nicht nur für die makroökonomische Steuerung, sondern auch für unterschiedliche Politikfelder. So wurden distinkte „Mesokorporatismen“ (Kleinfeld, 1990; Voelzkow, 2007; von Winter, 2014), z. B. in der Gesundheits- oder der Sozialpolitik, identifiziert.

Beide Debatten (Lobbying und Korporatismus) gehen davon aus, dass Ressourcen (Expertise und Information, politische Legitimität und Wählerstimmen, Finanzen) zwischen Staat und Interessengruppen getauscht werden. Für diesen Tausch ist wechselseitig eine Stabilität der (kollektiven) Akteure ebenso eine notwendige Bedingung wie auch die Perzeption gemeinsamer Problemlagen. Beide Debatten konstatieren jedoch auch die schwindenden Bindekräfte etablierter Verbände, zunehmende Exit-Optionen und einen Trend zu unternehmerischen Individualstrategien (Sack & Strünck, 2016).

Das „Produkt“ der Interaktion zwischen Staat und Interessengruppen ist Policy-(In)Stabilität, wobei sich zwischen eher geringer, anpassender Adjustierung und tiefgreifender und paradigmatischer Neuorientierung unterscheiden lässt (Jenkins-Smith,

Nohrstedt, Weible & Ingold, 2017, pp. 144-147; Benz, 2021, pp. 7-11). Wir schließen hier an das Konzept der Policy-Variationen an. Krisen und Problemsituationen sind zunächst den SIB äußerliche Ereignisse, also etwa externe Schocks (Rüb, 2014, S. 28-29). In der temporalen Dimension erfordern Krisen rasche Reaktionen und diese können „katalytisch“ im Sinne einer neuen Entscheidungsmöglichkeit, kreativ im Sinne neuer Ideen oder „provokativ“ wirken; das heißt, dass politische Eliten ein neues Projekt mit neuen Kernüberzeugungen durchsetzen (Rüb, 2014, S. 28-29). Externe Turbulenzen sind jedoch nicht „gegeben“, sondern werden kommunikativ selektiv verarbeitet (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2017, p. 145).

Rüb unterscheidet vier Typen von Policy-Variationen. Erstens werden inkrementelle Adjustierungen mit einem längeren Zeithorizont als „Veränderung“ bezeichnet. Wir greifen in diesem Artikel auf diese Bezeichnung zurück, da sie den Pol des geringsten Grades an Anpassungen in Regierungstätigkeit und ihrer Programmatik markiert. Zweitens wird davon der Typ des „Politikwandels“ unterschieden, in dem über einen längeren Zeitraum, aber durchaus strategisch angestrebt, auch durch ein „korporatistisches Verhandlungssystem“ (Rüb, 2014, S. 18) eine grundlegende Neuorientierung der Policy durchgesetzt wird. Drittens wird eine „rasche Politikwende“ identifiziert, die schnell vollzogen wird, aber nur bestimmte Teilaspekte einer Policy betrifft (Rüb, 2014, S. 19). Ein „rapider Politikwechsel“ erfolgt schnell und grundlegend. Diese „unwahrscheinlichste [...] Variationsmöglichkeit [...] einer Policy“ (Rüb, 2014, S. 19) wird ihrerseits differenziert, wobei für unsere Argumentation Koalitionsbildungen (SIB sind ein Element von Koalitionsbildungen, Rüb, 2014, S. 23-24) und Ereignisse (Krisen, Rüb, 2014, S. 21-22) interessant sind: „Rapider Politikwechsel durch Koalitionsbildungen wird begünstigt, sofern Faktoren in Form von Schocks und Turbulenzen hinzukommen“ (Rüb, 2014, S. 24). In dieser – von Rüb als Möglichkeit, nicht als kausal determinierend gesehenen (Rüb, 2014, S. 24) – Konstellation kommen die bestehenden SIB mit der Krise zusammen und münden in die Möglichkeit rascher und grundlegender Neuformulierung von Policies.

Aus dem Blickwinkel der Interessengruppenforschung ist zu ergänzen, dass korporatistisch geprägte SIB strukturkonservativ und policy-stabilisierend wirken können. Orientiert man sich an der idealtypischen Unterscheidung (Siaroff, 1999; Jahn, 2014) – zwischen a) korporatistischen Arrangements und solchen, die b) eher der pluralistischen Einbindung organisierter Interessen entsprechen – ergeben sich zusätzliche Annahmen zu Policy-Variationen: In korporatistischen Arrangements ist von der bevorzugten Einbeziehung solcher Interessengruppen auszugehen, die besonders mitglieder- und ressourcenstark sind, heterogene Interessen unterschiedlicher Mitgliedergruppen bzw. verschiedener Mitgliedsverbände aggregieren und eine hohe Verpflichtungsfähigkeit aufweisen. Sie sind ausgesprochen stabil und an zwei Arten des Tausches beteiligt, nämlich an der Einflussnahme auf Politikinhalte und Lobbying und nach Inkrafttreten des Policy-Outputs an dessen Implementation (Lehmbruch, 1978; 1983). Aufgrund dieser doppelten Interaktion und der engen Koppelung zwischen organisierten Interessen und Staat ist eher von Policy-Stabilität oder inkrementeller Adjustierung (Policy-Veränderung) auszugehen.

In pluralistischen Arrangements ist eine große Zahl von Interessengruppen mit gegensätzlichen Interessenlagen präsent, deren Domänen und Ressourcenausstattungen deutlich variieren. Es geht nicht um die kooperative Verhandlung von Politik, sondern um Lobbying und Durchsetzungsfähigkeit partikularer Interessen. Eine gemeinsame Perzeption von Problemlagen ist kaum gegeben, im Mittelpunkt steht der politische Konflikt. Aus Perspektive des Staates ist die Stabilität und interne programmatische

Kohäsion organisierter Interessen nachrangig, da diese nicht in die Implementation eingebunden sind. Jedoch ist die Wirkrichtung pluralistischer Arrangements nicht eindeutig: Insoweit die pluralistischen SIB durch eine besondere Interessenheterogenität und Wettbewerbsbeziehungen zwischen Interessengruppen geprägt sind, kann es zu Policy-Innovationen („neue“ Problemlösungen) kommen, die auf Policy-Veränderungen wirken bzw. bei externen Schocks grundlegenden Policy-Wechsel begünstigen. In einer skeptischeren Lesart münden Interessenheterogenität von und Konflikte zwischen Verbänden in Durchsetzungsschwäche und Policy-Stabilität.

In der Kombination von Policy-Forschung und Interessengruppenforschung zeigen sich unterschiedliche elementare Mechanismen der SIB. Wir sehen aber insofern eine Forschungslücke, als die Effekte von Policy-Stabilität oder -Variation auf die SIB kaum systematisch erfasst, geschweige denn (anschließend an die neuere Forschung zu sozialen Mechanismen; Nullmeier, 2021) in einen komplexen Mechanismus der Reproduktion der SIB überführt worden sind, der sich nicht nur auf die Input-Seite der Beziehungen, sondern eben auch auf die Folgen für die zukünftigen Interaktionen bezieht. Einen solchen Mechanismus, der Analysen von SIB in unterschiedlichen Politikfeldern und zu unterschiedlichen *Issues* im OECD-Kontext anleiten kann, stellen wir nachfolgend vor.

### 3 Komplexer Mechanismus der Staat-Interessengruppen-Beziehungen

Im Anschluss an die Diskussion zu sozialen Mechanismen (Hedström & Swedberg, 1998; Nullmeier, 2021) unterscheiden wir bei dem komplexen Mechanismus der SIB zwischen Elementen, die in den Dimensionen der Perzeption, Handlung und Interaktion liegen (Nullmeier, 2021, S. 93-94, 115-158). Damit nehmen wir nicht allein die Policy-Stabilität bzw. -Variation als Output der SIB, sondern wir fragen auch nach den Effekten des Policy-Outputs für die weiteren SIB. Diese sind für die zukünftige Politikgestaltung wichtig. Die acht Elemente des komplexen Mechanismus sind in *Tabelle 1* aufgeführt. Das Vorhandensein und die Reproduktion der einzelnen Elemente zeigen eine historisch beständige Koppelung zwischen Staat und Interessengruppen an.

Ein Ausgangspunkt der SIB ist die rationale Kalkulation staatlicher Akteure bzw. organisierter Interessen. Aufgrund der jeweiligen strategischen Präferenzen wird angenommen, dass eine Interaktion gegenüber unilateralem Handeln vorteilhaft sein kann (Element I). Diese relative Vorteilhaftigkeit ergibt sich aus zwei Gründen: Nämlich der individuellen Ressourcenbeschränkung (Mangel an Expertise, Finanzen, etc.) und dem institutionellen Kontext (gesetzlich festgelegte Beteiligungsrechte; Scharpf, 2000, S. 95-122).

Diese rationale Kalkulation kann ergänzt, aber auch gänzlich überlagert werden von der geteilten Aufmerksamkeit und Wahrnehmung eines Problemdrucks (Element II), der wiederum in eine Interaktionsstrategie mündet (Nullmeier, 2021, S. 120-122). Insoweit ist die Perzeption der Problembetroffenheit als differentiell (Zuweisung des Problems an bestimmte Gruppen) oder allgemein-gesellschaftlich kollektiv relevant (Heinelt, 2014, S. 140-142).

Dieser (doppelt begründete) Startpunkt der Interaktion ist theoretisch einsichtig, aber empirisch häufig nicht plausibel: Der aktualisierten Koppelung von Staat und Interessengruppen geht eine komplexe Geschichte in den jeweiligen Politikfeldern und Gebietskörperschaften voraus (Element III). So gibt es auf der Ebene der Interaktion

bereits bestehende enge oder lose Koppelungen von Organisationen. Auch ist eine gemeinsame oder differierende Perzeption der SIB-Geschichte vorhanden, etwa im Sinne vergangener (Miss-)Erfolge und Schuldzuweisungen. Aktuelle Interaktionsmöglichkeiten werden dann vor dem Hintergrund früheren „do ut des“ wahrgenommen.

Insoweit einseitiges Handeln begrenzt oder ausgeschlossen ist, erfolgt in den SIB ein konkreter Tausch (Element IV). Hier kommt es zu der aus der Lobby-Forschung bekannten Interaktion (Schiffers, 2021, S. 225-226; Berkhout, 2013): Expertise, Finanzen, öffentliche Unterstützung und/oder Wählerstimmen werden gegen die Möglichkeit getauscht, die Policy zu beeinflussen und zu verändern. Diesen Tausch nennen wir in Abgrenzung zu dem Tausch in der Implementationsphase einer Policy „Ressourcentausch I“. Das Ergebnis dieser Interaktion ist die jeweilige Policy-Variation (s. o.), also der Policy-Output.

Während das Erkenntnisinteresse der *Einflussforschung* beim Policy-Output endet, fragt die *Interessengruppenforschung* nach den Effekten des Policy-Outputs und der vorhergehenden SIB-Interaktion auf die zukünftige Koppelung zwischen Staat und Verbänden; nicht nur, aber auch mit Blick darauf, dass Regulierungszyklen sich wiederholen.

Ein wesentlicher Effekt des Policy-Outputs für die Akteure ist die Wahrung ihrer Organisationsstabilität und ihrer internen Kohäsion (Scharpf, 2000, S. 95-122; Element V). Nun sind die Gründe für „Austritt und Widerspruch in Interessenorganisationen“ (Sack & Strünck, 2016) vielfältig und durch externen gesellschaftlichen Wandel wie dessen binnenorganisatorische Perzeption und Verarbeitung (Kohler-Koch, Fuchs & Friedrich, 2022) bestimmt. Im Zusammenhang mit der jeweiligen Policy-Variation ergeben sich jedoch konkret folgende, die SIB stabilisierende Elemente.

Gesetze, Programme und Maßnahmen können damit einhergehen, (bestimmte) Interessengruppen an der Implementation zu beteiligen (Element VI, „Ressourcentausch II“) und sie für diese „participation in public policy“ (Traxler, 2010, p. 163) mit Ressourcen auszustatten. Dies trägt zur Organisationsstabilität (und engen Koppelung in SIB) bei.

Auf der Ebene der Perzeption ergeben sich zwei Varianten des „Erfolgs-/Misserfolgsmechanismus“ (Nullmeier, 2021, S. 123; Element VII): Die Zurechnung des Erfolgs beim Einfluss auf die Policy erfolgt, erstens, seitens der Interessengruppe gegenüber anderen (alliierten oder im Konflikt stehenden) Interessengruppen bzw. den exekutiven, legislativen und judikativen Körperschaften des Staates. Lobbyerfolg stabilisiert die bestehenden SIB. Auch können sich *Blaming*-Strategien als organisationsstabilisierend erweisen, insoweit damit Verantwortung abgewiesen wird. Sie müssen aber nicht interaktionsförderlich sein. Die Zurechnung von Erfolg bei der Einflussnahme ist, zweitens, auch im Binnenverhältnis von Mitgliedsorganisationen angesiedelt, wenn erfolgreiche Interessenvertretung von den einzelnen Mitgliedern als „Rendite“ ihrer materiellen (Beiträge) und immateriellen Ressourcen (ehrenamtliches Engagement) gesehen wird (Sack & Strünck, 2016, S. 21-23).

Die weitere Beteiligungsbereitschaft einer Interessengruppe besteht in der internen Verarbeitung der Effekte des Policy-Outputs auf Organisationsstabilität, den Erfahrungen aus dem Ressourcentausch II und der Wahrnehmung des Einwirkens des Policy-Outputs auf die Organisation im Abgleich mit den Präferenzen der jeweiligen Akteure (Element VIII).

Die einzelnen Elemente der SIB (*Tabelle 1*) bei konkreten legislativen Akten können in einem „Feedback Loop“ (Easton, 1965) stabilisierend auf die Interaktion bei zukünftiger Gesetzgebung wirken (Effekte der Policy für die SIB). Die etablierten SIB (seien diese

beispielsweise lose oder dicht gekoppelt, pluralistisch oder korporatistisch) werden dann reproduziert. Wir gehen jedoch davon aus, dass die bestehenden SIB auf zwei Weisen irritiert werden: Erstens kann – den SIB endogen – in jedem dieser Elemente die Reproduktion der SIB auch scheitern, etwa wenn der Einfluss auf die Policy als ungenügend bewertet wird oder Mitgliederschwind die Verhandlungsfähigkeit eines Verbands beeinträchtigt. Zweitens können die SIB durch exogene Kontingenzen stabilisiert und beeinträchtigt werden, etwa wenn sich soziale oder ökonomische Probleme politischen Steuerungsmöglichkeiten entziehen oder die öffentliche Debatte Handlungsoptionen beschränkt.

*Tabelle 1:* Komplexer Mechanismus der Staat-Interessengruppen-Beziehungen

	Charakter des elementaren Mechanismus	Staat-Interessengruppen-Beziehung (SIB)
Einfluss auf Policy-Output in SIB	Handlung	I. Strategie der Durchsetzung individueller Präferenzen, die durch Ressourcenknappheit und den institutionellen Kontext limitiert ist
	Perzeption	II. Wahrnehmung gemeinsamen Handlungsdrucks und Interdependenz
	Perzeption	III. ‚Geschichte‘ bisheriger SIB
	Interaktion	IV. Ressourcentausch I: Expertise, Finanzen, öff. Unterstützung durch Interessengruppen gegen Einflussnahme auf Policy
Policy-Output der SIB: Policy-Stabilität oder -Variation		
Effekte der Policy für die SIB	Handlung	V. Wahrung der Akteursstabilität und internen Kohäsion der Interessengruppen als komplexe Akteure
	Interaktion	VI. Ressourcentausch II: Beteiligung von Interessengruppen an der Policy-Implementation gegen Ressourcenausstattung / Kompensationen
	Perzeption	VII. Evaluation von Policy-Stabilität oder -Variation
	Handlung	VIII. Beteiligung der Interessengruppen an zukünftigen SIB
Stabilität oder Adaption der SIB		

*Quelle:* Eigene Zusammenstellung.

## 4 Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettengesetz – Drei Explorationen

Nachfolgend untersuchen wir drei Policy-Prozesse und SIB. Methodologisch prüfen wir durch die Fallkontrastierung die Anwendbarkeit des komplexen Mechanismus auf unterschiedliche Fälle, jedoch zunächst nur für SIB in Deutschland. Wir haben diese explorativ anhand der Inhaltsanalyse von Stellungnahmen, Bundestagsdrucksachen, Presseberichten und Fachartikeln rekonstruiert. Als Fälle wurden – auch aufgrund laufender Forschungsprojekte – die Krisenpolitik in der beginnenden Coronapandemie (2020/21), die Fachkräftesicherung im deutschen Handwerk (2000 ff.) und die Verabschiedung des deutschen Lieferkettengesetzes (2016 ff.) ausgewählt. Es handelt sich um wirtschaftspolitische Policies, an denen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften beteiligt sind – dies ist zunächst die einzige offenkundige Gemeinsamkeit.

### 4.1 Krisenpolitik

Die Bearbeitung von Krisen durch Staat und Interessengruppen ist bereits erforscht worden. So wurde für die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 unter dem Begriff

*Krisenkorporatismus* ein distinktes Interaktionsverhältnis zwischen Staat und organisierten (Wirtschafts-)Interessen beschrieben, nämlich der Rückgriff auf etablierte Muster korporatistischer Handlungskoordination und der Ressourcentausch in zeitlich stark verdichteten Krisensituationen (Urban, 2012). Dieses Modell der SIB in der Krise zeigt sich auch im ersten Jahr der Coronapandemie (2020-21; Rehder, 2021).<sup>2</sup>

Bereits mit Verabschiedung erster Corona-Infektionsschutzmaßnahmen im März 2020 wurden auch die wirtschaftlichen Folgen dieser Maßnahmen diskutiert. Kennzeichnend ist die kongruente Wahrnehmung von Problem- und Handlungsdruck zwischen Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden (Element II)<sup>3</sup>; in dieser Situation überlagert die gemeinsame Krisenwahrnehmung weitestgehend Präferenzunterschiede. Wenngleich die Betroffenheit von Geschäftsschließungen und Kontaktverboten zwischen Wirtschaftsbereichen und -branchen deutlich variierte (insb. Handel, Tourismus, Dienstleistungen vs. produzierendes Gewerbe), wurden weitreichende Folgen für die Gesamtwirtschaft erwartet (Sack, Roland & Fuchs, 2021). Zu Beginn der Coronapandemie erfolgte eine enge Abstimmung zwischen Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Bundesregierung im Rahmen von ‚Verbändegesprächen‘ und ‚Wirtschaftsgipfeln‘ in Bundeskanzleramt und Bundeswirtschaftsministerium; diese verstetigte sich im Laufe des ersten Krisenjahres (Fuchs & Sack, 2021, S. 7-9). Damit knüpften die SIB in der (frühen) Coronakrise pfadabhängig am Krisenkorporatismus 2008/09 an (III), in dem ebenso die enge Einbeziehung und Konsultation von organisierten Wirtschaftsinteressen prägend war (Urban, 2012; Eichhorst & Weishaupt, 2013). Auch 2020 waren insbesondere ‚korporatistische‘ Organisationen beteiligt, d. h. mitglieder- und ressourcenstarke, verpflichtungsfähige Spitzen- und Branchenverbände der Wirtschaft sowie große Dach- und Einzelgewerkschaften.

Inhaltlich stimmten die Präferenzen der beteiligten organisierten Interessen und der Bundesregierung weitgehend überein. Dies zeigt sich beim Konjunkturpaket aus dem Frühjahr 2020. Die verabschiedeten Maßnahmen sind nicht nur inhaltlich mit Forderungen großer Wirtschaftsverbände kongruent, sondern Gewerkschaften und Verbände waren auch in die Vorbereitung eng eingebunden (Fuchs & Sack, 2021, S. 13-15). Während wir hier zwar keinen unmittelbaren Einfluss belegen können, legt die deutliche Kongruenz von Maßnahmen und Forderungen einen Verhandlungserfolg organisierter Interessen nahe, den diese durch ihre öffentliche Unterstützung der Maßnahmen und die Bereitstellung von Expertise in den ersten Monaten der Krise honorieren (IV).

Dies gilt auch deshalb, weil in der Coronakrise ein distinkter und krisenspezifischer Ressourcentausch bei der Implementation von Maßnahmen (VI) sichtbar wird, der über die Lobbying-Aktivitäten der Verbände (Junk, Crepaz, Hanegraaff, Berkhout & Aizenberg, 2021) in der Krise hinausreichte. Dieser „krisenkorporatistische Tausch“ bestand darin, dass die Wirtschaftsverbände die Maßnahmen öffentlich befürworteten, die Umsetzung von Infektionsschutzmaßnahmen in Geschäften und Betrieben durch Informationen und praktische Hilfestellung für ihre Mitglieder unterstützten und Arbeitsplätze sicherten (Fuchs & Sack, 2021, S. 10-11; Fuchs, Sack & Spilling, 2021). Im Gegenzug wurden sie nicht nur in die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Reaktion einbezogen, sondern diese orientierte sich auch an ihren Vorschlägen. Hierzu zählte dann insbesondere eine finanzielle Stabilisierung und Entschädigung der Unternehmen, u. a. mittels Kurzarbeit, Steuerstundungen, Überbrückungsfinanzierungen, Kreditbürgschaften oder der Nachfragestützung durch Kaufanreize und Infrastrukturinvestitionen.

Dieser Policy-Output, nämlich die erhebliche finanzielle staatliche Intervention zugunsten wirtschaftlicher Stabilisierung, ist durch die Gleichzeitigkeit von inkrementeller Veränderung und Politikwandel gekennzeichnet. So finden sich, mit Kurzarbeitergeld und Kaufprämien, zwei Instrumente wieder, die bereits in der Krise 2008/09 eingesetzt und in 2020/21 lediglich, durch die Koppelung an infrastruktur- und klimapolitische Ziele, angepasst wurden. Umfang und Reichweite der Maßnahmen zeigen hingegen einen Politikwandel an, der durch die Erfahrungen von 2008/09 befördert wurde und den krisenspezifischen Ressourcentausch erst ermöglichte. Denn die immensen Ausgaben für Kompensationen (Überbrückungshilfen) und Investitionen (Infrastrukturprogramme) wurden erst durch die Abkehr von der noch vor 2008 paradigmatischen Austeritätspolitik ermöglicht (Sack, Roland & Fuchs, 2021); die Krise fungiert hier also als Katalysator für Politikwandel.

Gleichwohl zeigt sich, dass das Funktionieren der SIB in der Krise voraussetzungsvoll ist – und sich im Krisenverlauf 2020/21 veränderte (Fuchs & Sack, 2021, S. 16-20). Festzuhalten ist zunächst, dass der Policy-Output für die Verbände in eine Organisationsstabilisierung mündete (V): Sie fungierten gegenüber ihren Mitgliedern als Informations- und Beratungsagenturen bei den sich wiederholt ändernden Krisenmaßnahmen. Allerdings artikulierten einige Wirtschaftsverbände ab Dezember 2020 öffentlich Kritik, sowohl an der politischen Krisenbewältigung als auch an den SIB. Die (branchendifferente) Unzufriedenheit bezog sich auf fehlende Planungssicherheit (Dauer von Betriebsverboten/-schließungen), die Verhältnismäßigkeit und die (finanziellen) Folgen der langfristigen Infektionsschutzmaßnahmen (VII). Die Vertreter besonders von den Maßnahmen betroffener Branchen (insb. Handel, Gastronomie), stellten zugunsten ihrer inneren Kohäsion den Konsens zunehmend infrage. Denn gegenüber ihren Mitgliedsbetrieben waren die bisherigen Erfolge von Verhandlung und Ressourcentausch nicht mehr vermittelbar, kompensierten sie doch nur einen Teil der verursachten wirtschaftlichen Schäden. Sie wurden zudem im Vergleich zu anderen Gesellschafts- und Wirtschaftsbereichen als unverhältnismäßig und „willkürlich“ wahrgenommen. Die politische Problemdefinition (hier: Einzelhandel und Gastronomie als Infektionsschwerpunkte) wich zunehmend von der Problemwahrnehmung in Teilen der Wirtschaft(-sverbände) ab. Demgegenüber standen jene organisierten Interessen, welche sich nicht in umfassendem Maße gegenüber ihrer Mitgliedschaft rechtfertigen mussten. Insbesondere Handwerk und Industrie hielten weiterhin am im Frühjahr 2020 etablierten krisenkorporatistischen Tausch und den engen SIB fest.

Inwieweit sich die SIB in der Krisenpolitik ab 2020 verändern, kann hier nur ausblickend bewertet werden. Einerseits haben sich Infektionsgeschehen und -schutzmaßnahmen bis zum Sommer 2022 deutlich verändert, nicht zuletzt aufgrund der Uneinigkeit der Ampelkoalition. Andererseits deuten die Erfahrungen seit dem Einmarsch russischen Militärs in die Ukraine (24.02.2022) darauf hin, dass sich die SIB zwischen Wirtschaftsverbänden und Bundesregierung in Krisensituationen als relativ stabil erweisen (VIII). Wiederum überwiegt die gemeinsame Problemwahrnehmung. Die Energie- und Embargopolitik berücksichtigt die Präferenzen industriell geprägter Interessengruppen (Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften) und neuerlich wurden Kompensationszahlungen für krisenbetroffene Unternehmen geplant.

Während sich im Zuge von Krisenpolitik also auch unterschiedliche Präferenzen zeigen (so bei den Coronarestriktionen für Handel- und Gastronomie), sind die SIB doch wesentlich durch zwei Kontingenzen bestimmt, nämlich durch das den SIB exo-



gene Krisengeschehen (Pandemie, räumlich naher Angriffskrieg) und die jeweilige gesellschaftliche Politisierung (Angemessenheit der Coronamaßnahmen und ‚Impfdebatte‘, Abwägung ökonomischer/militärischer Interventionen), die nicht unmittelbar den SIB zuzurechnen sind.

## 4.2 Fachkräftemangel im Handwerk

Die zweite Fallexploration nimmt den Fachkräftemangel im Handwerk und die Interaktion von Bundesregierung und *Zentralverband des Deutschen Handwerks* (ZDH) als Spitzenverband der Handwerkskammern (nachfolgend auch: *Handwerksorganisationen*) in den Blick. Aus Platzgründen liegt der Schwerpunkt auf den Ursprüngen der Debatte (2000 ff.) und der Auflösung eines initialen Konflikts durch die Einrichtung von „Ausbildungsallianzen“.

Der Fachkräftemangel wird heute verbreitet als eine langfristige Krise mit dauerhaft schwelendem Problemdruck wahrgenommen. Der Beginn einer entsprechenden Debatte lässt sich bereits auf die Jahrtausendwende datieren (Burstedde et al., 2020, S. 5 in Bezug auf Kettner, 2013). Diese bestand aus a.) einer (wirtschafts)wissenschaftlichen Diskussion über Umfang, Verlauf und die wirtschaftsbereichsspezifische Betroffenheit von Fachkräftemangel und dessen politische Bewältigung (z. B. Bizer & Thomä, 2013; Kettner, 2013; Bellmann & Hübler, 2014; Burstedde et al., 2020)<sup>4</sup> sowie, und darauf fokussieren wir, b.) einer parallelen politischen Debatte zwischen Staat und organisierten Interessen (Element II).

Prägend war anfänglich eine stark differierende Problemperzeption zwischen Bundesregierung und Handwerksorganisationen, die durch Präferenzunterschiede erklärt werden kann (I). So fokussierte die Diskussion zunächst auf die Zuwanderung hochqualifizierter IT-Fachkräfte; dies war auch Schwerpunkt der Bundesregierung (SPD/GRÜNE). Diese war Anfang der 2000er Jahre mit einem schwierigen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Umfeld konfrontiert und sah in Strukturreformen einen Schlüssel zu deren Bewältigung (Siegel, 2007). Demgegenüber stand die Wahrnehmung der Handwerksorganisationen, dass das Handwerk ebenso von Fachkräftemangel betroffen sei (F.A.S., 2000) und sich dieser „in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung weiter verschärfen“ (Masztalerz in ZDH, 2001) werde. Die Präferenz lag auf der proaktiven Abwehr wirtschaftlicher Beeinträchtigungen (für die Organisationsmitglieder), auch wenn von einem Fachkräftemangel anhand der Zahlen bis ca. 2008 noch nicht gesprochen werden konnte (Thomä & Bizer, 2013, S. 4).

Deutlich wird hier ein grundlegender Konflikt: Die Bundesregierung sah die Äußerungen und Bemühungen des Handwerks, mehr Auszubildende zu gewinnen, als kontraproduktiv für die Bewältigung des Fachkräftemangels und der ökonomischen Herausforderungen *insgesamt* an, da somit Mangel nur von der handwerklichen auf die akademische Ausbildung verlagert werde (F.A.Z., 2001). Vielmehr sollte das Handwerk durch die Liberalisierung der Handwerksordnung und den Wegfall der Meisterpflicht in 53 Gewerben – was ebenfalls vehement und in Bezug auf die Ausbildungsleistung durch die Handwerksorganisationen abgelehnt wurde (ZDH, 2003) – einen Beitrag zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lage leisten (Sack, van Elten & Fuchs, 2014, S. 90-102). Einen Fachkräftemangel im Handwerk sah die Bundesregierung nicht, sondern identifizierte im Gegenteil einen Mangel an Ausbildungsplätzen als

Problem. So sollte eine verpflichtende Ausbildungsabgabe für Unternehmen eingeführt werden, die keine oder zu wenig Ausbildungsplätze anbieten. Dagegen stemmten sich ZDH und andere Wirtschaftsverbände mit aller Kraft, u. a. mit der Androhung von Klagen (F.A.Z., 2003; 2004a) oder Appellen für mehr Ausbildung, um eine „Zwangsabgabe“ zu verhindern (ZDH, 2003).

Der Plan der Bundesregierung, der mit einem fordernd-konfrontativen Kurs gegenüber den organisierten Interessen (nicht nur) der Wirtschaft (Weßels, 2007, S. 155-160) zusammenfällt, hätte hierbei einen deutlichen Bruch mit bisherigen Traditionen in der Ausbildungspolitik bedeutet (III). Diese ist durch ein enges, institutionalisiertes Geflecht aus Interaktionen zwischen Regierung, Wirtschaftsverbänden/-kammern und Gewerkschaften wie durch die administrative Durchführung der (Dualen) Berufsausbildung (lt. Berufsbildungsgesetz) durch die funktionale Selbstverwaltung der Wirtschaftskammern gekennzeichnet. Die Auflösung des Konfliktes muss dann vor diesem Hintergrund bewertet werden: So wurde 2004 der *Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland* geschlossen (Ausbildungspakt, 2004; F.A.Z., 2004b), der die Umsetzung der Ausbildungsabgabe durch eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft ersetzte (IV). So garantierten Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände „jährlich 30.000 neue Ausbildungsplätze“ (Busemeyer, 2015, S. 2). Die Handwerksorganisationen sicherten (gemeinsam mit den Industrie- und Handelskammern) zusätzliche „Ausbildungsplatzwerber“ und verstärkte Koordinationsbemühungen zu (Ausbildungspakt, 2004, S. 7).

Für diese SIB lässt sich also ein (fortgesetzter) Ressourcenaustausch (Selbstverpflichtung für Ausbildungsplätze, Administration und Koordination der Kammern vs. Verzicht auf Abgaben) konstatieren. Insgesamt waren die Einflussversuche der Verbände damit erfolgreich – sie wurden nicht mit gesetzlichen Ausbildungsabgaben und Mindestvorgaben belastet und sicherten zugleich ihre zentrale Rolle in der Durchführung der Berufsausbildung.<sup>5</sup>

Gleichwohl waren nicht nur der Umfang der Vereinbarungen (Busemeyer, 2015, S. 2), sondern auch die inhaltlichen Veränderungen gering: So ging es zuvorderst um die Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes und die Anpassung von Instrumenten der Ausbildungsplatzorganisation innerhalb des bestehenden Systems der Dualen Berufsausbildung. Es handelt sich also um eine inkrementelle Policy-Veränderung auf Ebene von Instrumenten und Zielvorgaben.

Damit konnten sich die Handwerksorganisationen ihre Beteiligung an der Dualen Berufsausbildung und wesentliche Organisationsressourcen sichern; ihre Akteursstabilität wurde langfristig gewahrt (V): Denn die 2000er Jahre führten in eine neue Diskussion um den Fachkräftemangel im Handwerk, der durch eine geteilte Problemwahrnehmung wie durch einen verstetigten Ressourcenaustausch gekennzeichnet ist. Mit der Einrichtung des Ausbildungspaktes wurde das Thema in den Folgejahren als gesamtwirtschaftlich relevant anerkannt. Mit der Neuauflage des Ausbildungspaktes 2010<sup>6</sup> wurden eine „demografische Trendwende“ (Ausbildungspakt, 2010, S. 2) und ein „Bewerbermangel“ (Ausbildungspakt, 2010, S. 3) als wesentliche Probleme identifiziert (Welt, 2010; Busemeyer 2015, S. 2). Dies galt unlängst auch für die 2014 – dann auch mit den Gewerkschaften (Busemeyer 2015, S. 2-3) – begründete und 2019 verlängerte *Allianz für Aus- und Weiterbildung*. Nach anfänglich differierender Problemperzeption kam es in Folge des Präferenzwandels in der Bundesregierung insgesamt zu einem für die Verbände befriedigenden Policy-Output (Ausbildungspakt, 2004), der mit einer Stabilisierung der Verbände, fortgesetztem Ressourcenaustausch (VI), positiver Evaluation und neuen Ausbildungs-

pakten (VII) wie der kontinuierlichen Beteiligung der Verbände (VIII) einherging. Das Ergebnis der Policy für die SIB war also eine besondere Stabilität der Beziehungen.

Insofern der Fachkräftemangel im Handwerk mit demografischem und technologischem Wandel eng verbunden ist, also mit (exogener) Kontingenz, wird sich zeigen, wie problemlösungsfähig die etablierten SIB zukünftig sein können.

### 4.3 Lieferkettentransparenz

Die unmittelbare Vorgeschichte des deutschen Lieferkettengesetzes – korrekt: Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) – als dritter Fall folgt dem Nationalen Aktionsplan – Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2016–2020) (NAP) von 2016. Entsprechend internationaler Verpflichtungen war eine freiwillige Selbstverpflichtung der deutschen Unternehmen erfolgt, Menschen- und Arbeitsrechtsstandards entlang internationaler Lieferketten einzuhalten. So sollten bis 2020 mindestens 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensprozesse integrieren. Im Koalitionsvertrag von 2018 wurde vereinbart, eine gesetzliche Regulierung bestimmter Standards in Lieferketten anzustreben, wenn die Ziele der Selbstverpflichtung im NAP nicht erreicht werden (Paasch, 2021, S. 178-180).

Das LkSG erwies sich aufgrund unterschiedlicher Präferenzen (Element I) als politisches *Issue* mit hohem Konfliktpotenzial: Insbesondere der Geltungsbereich des Gesetzes (Beschäftigtenzahl der Unternehmen, (un)mittelbare Lieferbeziehungen), die Höhe der Sanktionen und die zivilrechtliche Haftung der Unternehmen waren umstritten. Die SIB waren dadurch gekennzeichnet, dass drei Ministerien (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)) miteinander in Konflikt lagen, die jeweils *issue*-spezifisch mit bestimmten organisierten Interessen eine gemeinsame Problemwahrnehmung auswiesen (II), mit denen sie überdies dauerhaft interagierten (III), nämlich mit den Gewerkschaften (BMAS), entwicklungspolitischen NGOs und kirchlichen Hilfsorganisationen (BMZ) und den deutschen Wirtschaftsverbänden (BMWE) (Paasch, 2021, S. 180-185). Analog zu der engen *issue*-spezifischen Allianz zwischen dem SPD-geführten BMAS und dem CSU-geführten BMZ gründete sich im September 2019 die *Initiative Lieferkettengesetz* aus 82 Organisationen des gewerkschaftlichen und entwicklungspolitischen Spektrums. Seit der Initiative für das LkSG im Frühjahr 2019, als das Monitoring des NAP noch nicht abgeschlossen war, bis zu dessen Verabschiedung Ende Mai 2021 blieben die Konfliktkonstellation und die jeweiligen SIB stabil und agonial.

Die Problemperzeption zwischen Gewerkschaften und entwicklungspolitischen NGOs einerseits und Wirtschaftsverbänden andererseits unterschied sich frappant (II): Stellten die einen die Skandale menschen- und arbeitsrechtlicher Verstöße in den Mittelpunkt, formulierten die anderen die hohe Komplexität transnationaler Lieferketten im internationalen Wettbewerb als maßgebliches Problem. Es gab keine gemeinsame, allianzübergreifende Problem- und Krisenwahrnehmung – ganz im Unterschied etwa zur Krisenpolitik in der Coronapandemie. Eine (wohl zeitlich begrenzte) Ausnahme stellten hier das Textilbündnis und die BMZ-Initiative für das Siegel *Grüner Knopf* dar, die nach der Katastrophe von Rana Plaza 2013 („externer Schock“) gegründet wurde.

Bestimmte Unternehmen und entwicklungspolitische NGOs interagierten mit Blick auf ein ‚sauberes‘ Konsumgut (faire Kleidung), um die Legitimität des Produktes zu erhöhen. Die NGOs wiederum konnten für soziale Standards bei der Produktion eintreten. Auch aus dem Kreis dieser Unternehmen traten im Dezember 2019 42 Firmen an die Öffentlichkeit, die für ein LkSG optierten und sich am Leitbild der *Corporate Social Responsibility (CSR)* orientierten (SZ, 2019). Der Branchenverband *textil + mode* sprach sich hingegen vehement gegen das LkSG aus.<sup>7</sup> Diese unterschiedliche Problemperzeption von Unternehmen ging aus ihrer jeweiligen Marktposition hervor.

Die Interaktionen zwischen Staat und organisierten Interessen (IV) sind als „ministerielle Netzwerke“ (Rasch in diesem Themenschwerpunkt) während der Verhandlungen um das LkSG weitgehend stabil. BMAS und BMWF weisen korporatistische Beziehungen zu jeweiligen organisierten Interessen auf; beim BMWF sind beispielsweise die Beziehungen zu den Spitzenverbänden der Wirtschaft und einzelnen Branchenverbänden etabliert. Auch die kirchlichen Hilfsorganisationen und entwicklungspolitische NGOs verfügten über etablierte Beziehungen in das BMZ, die aber insgesamt pluralistischer erscheinen als die SIB der anderen beiden Ministerien.

*Issue-spezifisch* (Lieferkettengesetz) besteht der Ressourcenausch I in der Entscheidungsphase der Gesetzgebung (IV) darin, dass die Initiative von BMAS und BMZ durch öffentliche Unterstützung der beteiligten NGOs und Verbände begleitet und gemeinsam auf menschen- und arbeitsrechtliche Verstöße hingewiesen wird. Organisierte Interessen nehmen mit Bezug auf die Lieferketten eine Watchdog-Funktion ein. Im Gesetz ist festgelegt, dass Gewerkschaften und NGOs bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten von Unternehmen klagen können; und durch diese Funktion (im Ressourcenausch II) ihre Organisationen durch Einkünfte aus den entsprechenden Verfahren stärken können (VI). Zu Konflikten zwischen diesen Interessengruppen und den mit ihnen verbundenen Ministerien kam es augenscheinlich nicht. Das stellt sich für BMWF und Wirtschaftsverbände anders dar: Letztere erwarteten nicht nur deutliche Änderungen des ursprünglichen LkSG. Sie kritisierten das Gesetz grundsätzlich und in rhetorisch bemerkenswerter Weise (Paasch, 2021, S. 184-185).

Durch mehrfache Nachverhandlungen konnten schließlich erkennbare Veränderungen zugunsten der Wirtschaftsverbände durchgesetzt werden. Die Bemühungen um Einflussnahme (IV) konzentrierten sich erwartungsgemäß auf das BMWF, aber auch das CSU-geführte BMZ. Gegenüber den Eckpunkten des LkSG, die im Dezember 2019 bekannt wurden, wurde die Unternehmensgröße nach oben korrigiert (von 500 Beschäftigten auf 3.000 in 2023 und 1.000 in 2024) und somit die Anzahl der betroffenen Unternehmen reduziert. Die Sorgfaltspflichten wurden auf die direkten Lieferanten wie auf Meldungen aus der weiteren Lieferkette begrenzt und eine zivilrechtliche Haftung ausgeschlossen. Das Lobbying der Unternehmensverbände war teilweise erfolgreich. Die Erfolge sind jedoch gegenüber der Einführung eines sanktionsbewehrten LkSG mit Bußgeldern und Verbandsklagerechten als eher moderat einzustufen. Die grundsätzliche Einführung eines sanktionsbewehrten LkSG ist zuvorderst ein Erfolg für BMAS und BMZ, während der wünschenswerte Erfolgspunkt der Wirtschaftsverbände (Dür, Marshall & Bernhagen, 2019) bei der Verhinderung eines solchen LkSG gelegen hätte.

Im Ergebnis wurde eine grundlegende und umfassende Neuorientierung der Policy durchgesetzt, mit der Verstöße gegen menschenrechtliche Normen weltweit sanktioniert werden. Unternehmen werden auch für die Praktiken derjenigen Unternehmen strafrechtlich verantwortlich gemacht, mit denen sie über privatrechtliche Verträge

verbunden sind (Paasch, 2021, S. 186-189). Es handelt sich damit um einen Typ des „Politikwandels“, der über einen längeren Zeitraum durch ein „korporatistisches Verhandlungssystem“ (Rüb, 2014, S. 18) strategisch angestrebt wurde.<sup>8</sup> Auch aus einer advokatorisch-menschenrechtlichen Perspektive war zumindest von einem „Einstieg in den Paradigmenwechsel“ (Paasch, 2021, S. 186; Çelik & Schmid, 2022) die Rede.

*Issue-spezifisch* (menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der Lieferketten) sind die Konfliktkonstellation und die SIB weitgehend stabil geblieben. Die meisten beteiligten Akteure (Ministerien und organisierte Interessen) haben – auch aufgrund ihrer politischen Erfolge – ihre programmatische Kohäsion und Organisationsstabilität aufrechterhalten (V). Dies stellt sich jedoch mit Blick auf die Wirtschaftsverbände in zwei Punkten anders dar: So bezogen prominente (CSR-orientierte) Unternehmen öffentlich Position gegen die programmatische Präferenz der etablierten Verbände. Zugleich erwies sich das Ministerium, zu dem sie privilegierten Zugang hatten, in der Koalition und der Unionsfraktion als nicht durchsetzungsstark. Aufgrund des Regierungswechsels 2021 (also kurz nach der Verabschiedung des LkSG) lässt sich nicht prüfen, ob es zu dauerhaften Veränderungen zwischen Wirtschaftsverbänden, den (wirtschaftsliberalen Teilen der) Unionsparteien und dem BMW kam (VIII).

## 5 Kontrastierender Fallvergleich. Restriktionen und Kontingenzen

Bei aller Unterschiedlichkeit der drei Fälle ist zunächst festzuhalten, dass alle genannten Elemente des komplexen Mechanismus von SIB jeweils weit überwiegend abgedeckt werden, etwa die Perzeption von Problem- und Handlungsdruck, die Interaktion des Tausches bei politischer Einflussnahme und die Wahrung der Akteursstabilität. Der vorgestellte Mechanismus lässt sich also gut für Analysen der SIB in Policy-Prozessen nutzen. Auch für das LkSG gilt: Die Perzeption des Problemdrucks blieb in den jeweiligen etablierten SIB gleich; sie unterschied sich *zwischen* ihnen. Insofern halten wir den Mechanismus für tauglich, sehen aber weiteren Forschungsbedarf in der vertieften Analyse a.) der einzelnen Elemente und b.) bei deren Verbindung. Hier hat die Exploration lediglich vorläufige Ergebnisse geliefert.

Die Stabilität der SIB wird dementsprechend durch drei immanente Restriktionen und zwei exogene Kontingenzen beeinträchtigt. Im Element der Problemperzeption (II) zeigt sich anhand der Beispiele der Krisenpolitik und des Fachkräftemangels, wie widerstreitende Deutungen die Interaktion beeinträchtigen. So wurden in der Coronapandemie dem Einzelhandel und der Gastronomie besondere Hygieneschutzmaßnahmen auferlegt, deren Evidenz von den betroffenen Verbänden massiv bestritten wurde. Auch beim Fachkräftemangel wurde offenbar, dass die Handwerksverbände eine deutlich andere Problemdefinition als die Politik hatten, während diese beim LkSG ministeriumsspezifisch kongruent war.

Zweitens stehen deutliche Niederlagenerfahrungen von Verbänden und ihren Mitgliedern im Raum, die die SIB beeinträchtigen. Anhand der Krisenpolitik und des LkSG lässt sich der besondere Charakter der Niederlagen gut erfassen: Die (antizipierende) Evaluation (VII) ist dadurch geprägt, dass durch den Policy-Output in (aus Sicht eines Teils der Verbände) illegitimer Weise und weitgehend in die Betriebsführung

(den ‚Privatbereich‘) der Verbandsmitglieder eingegriffen werden sollte. Der Policy-Output wirkte sich restriktiv auf die Autonomie derjenigen Mitglieder aus, die durch die Verbände vertreten wurden und die nun ihrerseits eskalieren mussten, um ihre Organisationsstabilität zu gewährleisten.

Drittens zeigt sich in den Fallstudien der allgemeinere Trend der Desintegration von Mitgliedsverbänden (V). Während sich der einschlägige Branchenverband der Textilbranche scharf gegen das LkSG wendete, positionierte sich ein breites Unternehmensbündnis (mit bekannten Textilunternehmen) öffentlichkeitswirksam dafür. Auch beim Fachkräftemangel im Handwerk sind durchaus unternehmerische Individualstrategien festzustellen. Die Beobachtungen schließen an eine breitere Debatte zur Integrationsfähigkeit von Verbänden, also der Stabilität von Akteuren als Voraussetzung für die SIB, an (Sack & Strünck, 2016).<sup>9</sup>

Zudem zeigen sich anhand der Fallstudien zwei (exogene) Kontingenzen. Die erste und trivial anmutende liegt in den Grenzen der Kapazitäten und Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Politik. Pandemien, demographischer Wandel oder auch komplexe transnationale ökonomische Transaktionen sind der Steuerung und Regulierung (sei es nun mit oder ohne Interessengruppen) nicht einfach zugänglich. Gesellschaftliche Grenzen von Steuerung und Governance (Kooiman, 2003; Willke, 2001) erstrecken sich eben auch auf SIB und können auf diese negativ wirken, insoweit der Policy-Output keine (wenn nicht gar gegenteilige) Effekte mit sich bringt und von Interessengruppen negativ evaluiert wird und diese aus den SIB austreten (Exit-Option). So ging im Fall des Fachkräftemangels die Ablehnung einer verpflichtenden Ausbildungsabgabe durch Wirtschaftsverbände und -kammern auch mit ihrer expliziten Drohung des Kooperationsentzugs in der Berufsbildungspolitik einher (F.A.Z., 2004a).

Politisierung (de Wilde, Leupold & Schmidtke, 2016) stellt die SIB ebenfalls kontingent: In der Coronapandemie werden die SIB nicht nur durch die (ihnen eigene) wirtschaftspolitische Debatte über einzelne Schutzmaßnahmen (Handel, Gastronomie), sondern auch von einer zunehmend konfrontativen gesellschaftlichen Diskussion über die Angemessenheit von Infektionsschutzmaßnahmen begleitet und beeinflusst. Im Bereich des LkSG ist die gesellschaftliche Mobilisierung evident, die den konkreten Policy-Output jenseits des Lobbyings durch Interessengruppen (im Sinne der „öffentlichen Stimmung“) beeinflussen kann. Skandalisierungen der Menschenrechtsbedingungen in transnationalen Lieferketten durch globale Medien gehören dazu. Politisierung meint aber auch die grundsätzliche Infragestellung institutioneller Regelsysteme, durch die SIB restringiert und ermöglicht werden. In der Krisenpolitik wurde die Interaktion (und ihre Reproduktion) dadurch erleichtert, dass die konstitutionell verankerte austeritäre Fiskalpolitik ignoriert und mit der erheblichen Schuldenaufnahme der finanzielle Rahmen geschaffen wurde, innerhalb dessen sich die SIB stabilisieren konnten.

## 6 Konklusion

Diese *drei Restriktionen* (Fehlen gemeinsamer Problemperzeption, Niederlagenerfahrungen beim Lobbying und Desintegration von Mitgliedsverbänden) und *zwei Kontingenzen* (Grenzen der Steuerungsfähigkeit, Politisierung der Rahmenbedingungen der SIB) irritieren die Stabilität und Reproduktion der SIB bei Gesetzgebung und politischen Maßnahmen. Sie sind in der Lage, den komplexen Mechanismus zu unterbrechen.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Mechanismus der SIB die verschiedenen Elemente der Interaktion von Staat und Verbänden, darunter eben auch Lobbying, abbildet. Zukünftige Forschung sehen wir bei der vertieften empirischen Analyse der einzelnen Elemente. In Kombination von policy-analytischer Literatur und Interessengruppenforschung erweitert der SIB-Mechanismus die Perspektive auf Policy-Variationen (Rüb, 2014). Der Policy-Output wird als Ergebnis von Perzeption, Interaktion und Handlung verstanden, der wiederum auf die beteiligten Akteure und ihre Fähigkeit und Bereitschaft wirkt, sich an zukünftigen Beziehungen zu beteiligen.

Mit Blick auf die Bedeutung der SIB für Policy-Variationen gehen wir zunächst davon aus, dass beteiligte Akteure neben der strategischen Verfolgung ihrer Präferenzen hinreichend reflexiv sind, die Folgen der Interaktion für die zukünftigen Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen zu kalkulieren und in der Tendenz der Stabilität präferieren. Annahmen zum Typ der Policy-Variation hängen vor diesem Hintergrund davon ab, wie stark die gemeinsame Problemperzeption, die strategische Präferenz und die gemeinsame Ressourcenausstattung sind. Wir konsolidieren Rübs Überlegungen zu Policy-Variationen (2014) insoweit, als längere Zeithorizonte den Raum dafür geben, die Folgen (der Veränderung) von Gesetzen und Maßnahmen für die SIB zu bedenken und (wechselseitig) als ein Risiko für zukünftige Policy-Formulierung zu reflektieren.

## Danksagung

Wir danken den Teilnehmer:innen des Workshops zu diesem Themenschwerpunkt, den Herausgeber:innen und den anonymen Gutachter:innen für wertvolle Anregungen und Kritik. Fynn Spilling hat uns mit Informationen und Kommentaren sehr unterstützt.

## Anmerkungen

- 1 Da ausschließlich kollektive Akteure gemeint sind, wird nachfolgend nicht gegendert.
- 2 Die nachfolgenden Schilderungen basieren maßgeblich auf vorangegangenen Veröffentlichungen der Verfasser (Fuchs & Sack, 2021; Fuchs, Sack & Spilling, 2021; Sack, Roland & Fuchs, 2021).
- 3 Nachfolgend ordnen wir im Text die einzelnen Elemente des komplexen Mechanismus (I-VIII) den drei Fallstudien zu.
- 4 Wir können hier nur einen kleinen Ausschnitt der wissenschaftlichen Debatte rezipieren.
- 5 Dieser Befund steht im Kontrast zur parallelen Entwicklung der SIB im Konflikt um die Handwerksnovelle 2004. Diese bedeutete für die Handwerksorganisationen auch Ressourcenzug (teilweiser Verlust der Meisterausbildung) und setzte ihre Funktionalität unter Druck (Sack, van Elten & Fuchs, 2014, S. 90-102).
- 6 Voran ging im Jahr 2007 eine Verlängerung des ersten Ausbildungspaktes bis 2010. Eine neue inhaltliche Schwerpunktsetzung erfolgte jedoch erst mit dem dritten Pakt (2010-2014) (Busemeyer, 2015, S. 2).
- 7 Das Eintreten von CSR-orientierten Unternehmen für das LkSG geht auch darauf zurück, anfallende Kontrollkosten zu verallgemeinern.
- 8 Den Verhandlungen um das LkSG sind im deutschen und europäischen Kontext intensive politische Prozesse um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der Lieferketten bei der Regulierung der öffentlichen Auftragsvergabe vorausgegangen (McCrudden, 2007), die ebenfalls von einer Allianz aus Gewerkschaften, kirchlichen Organisationen und entwicklungspolitischen NGOs vorangetrieben wurden (Sack & Sarter, 2018).
- 9 Wir danken für den gutachterlichen Hinweis, dass der Begriff „Restriktionen“ durch eine Stabilitätsannahme geprägt ist. Da es sich um Ausprägungen der Elemente II, V und VII handelt, ist in zukünftiger

Forschung zu klären, ob es sich um die drei Elemente des komplexen Mechanismus handelt, die am stärksten über die Ausprägungen „Stabilität“ oder „Adaption“ der SIB entscheiden.

## Literatur

- Ausbildungspakt (2004). *Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland*. Verfügbar unter: [https://www.ihk-bonn.de/fileadmin/dokumente/Downloads/Ausbildung/Ausbildung\\_allgemein/ausbildungspakt.pdf](https://www.ihk-bonn.de/fileadmin/dokumente/Downloads/Ausbildung/Ausbildung_allgemein/ausbildungspakt.pdf) [18. Februar 2022].
- Ausbildungspakt (2010). *Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland 2010-2014*. Verfügbar unter: [https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen\\_beschluesse/2010/2010\\_10\\_26-Ausbildungspakt-2010-2014.pdf](https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_10_26-Ausbildungspakt-2010-2014.pdf) [18. Februar 2022].
- Baroni, Laura, Carroll, Brendan J., Chalmers, Adam William, Muñoz Marquez, Luz Maria & Rasmussen, Anne (2014). Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy*, 3 (2), 141-159. <https://doi.org/10.1057/iga.2014.9>.
- Baumgartner, Frank R., Berry, Jeffrey M., Hojnacki, Marie, Kimball, David C. & Leech, Beth L. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Bellmann, Lutz & Hübner, Olaf (2014). The Skill Shortage in German Establishments Before, During and After the Great Recession. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 234 (6), 800-828. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2014-0608>.
- Benz, Arthur (2021). *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Berkhout, Joost (2013). Why interest organizations do what they do: Assessing the explanatory potential of ‘exchange’ approaches. *Interest Groups & Advocacy*, 2 (2), 227-250. <https://doi.org/10.1057/iga.2013.6>.
- Bizer, Kilian & Thomä, Jörg (Hrsg.) (2013). *Fachkräftesicherung im Handwerk*. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, 90. Duderstadt: Mecke Druck und Verlag.
- Burstedde, Alexander, Flake, Regina, Jansen, Anika, Malin, Lydia, Risius, Paula, Seyda, Susanne, Schirner, Sebastian & Werner, Dirk (2020). *Die Messung des Fachkräftemangels*. IW-Report 59/2020. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Bussemeyer, Marius R. (2015). *Aufbruch oder Stillstand in der Berufsbildungspolitik? Die neue Allianz für Aus- und Weiterbildung*. WISO direkt, Juli 2015. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Çelik, Ercüment & Schmid, Simon Norbert (2022). Global Justice Advocacy, Trade Unions, and the Supply Chain Law Initiative in Germany. *New Global Studies*, 16 (1), 91-111. <https://doi.org/10.1515/ngs-2022-0005>.
- Czada, Roland (2004). Konjunktoren des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 25, 37-63. [https://doi.org/10.1007/978-3-322-94220-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-322-94220-3_2).
- De Wilde, Pieter, Leupold, Anna & Schmidtke, Henning (2016). Introduction: The differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39 (1), 3-22. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>.
- Döhler, Marian (2020). Ministerialverwaltung und Interessengruppen – Neues und Vergessenes zu einem alten Thema. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30, 1-26. <https://doi.org/10.1007/s41358-020-00210-x>.
- Dür, Andreas, Marshall, David & Bernhagen, Patrick (2019). *The Political Influence of Business in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Easton, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York, London, Sidney: Wiley.
- Eichhorst, Werner & Weishaupt, J. Timo (2013). Mit Neokorporatismus durch die Krise? Die Rolle des sozialen Dialogs in Deutschland, Österreich und der Schweiz. *Zeitschrift für Sozialreform*, 59 (3), 313-336. <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0304>.



- F.A.S – Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (2000). „Mittelstand wird benachteiligt“, 03. Dezember 2000, Nr. 48, S. 41.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001). Bulmahn warnt vor drohendem Fachkräftemangel, 12. Oktober 2001, Nr. 237, S. 17.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003). Kammern wollen Ausbildungsabgabe vor Gericht bekämpfen, 14. November 2003, Nr. 265, S. 13.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2004a). Wirtschaft gegen Ausbildungspakt, 07. Mai 2004, Nr. 106, S. 11.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2004b). Der Ausbildungspakt ist beschlossene Sache, 17. Juni 2004, Nr. 138, S. 11.
- Fuchs, Sebastian & Sack, Detlef (2021). Corporatism as usual? – Staat und organisierte Wirtschaftsinteressen in der Coronakrise. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*.  
<https://doi.org/10.1007/s41358-021-00296-x>.
- Fuchs, Sebastian, Sack, Detlef & Spilling, Fynn (2021). Function, shock or resources? – Organised Business and the Covid-19 crisis in Germany. *Working Paper Series 'Comparative Governance'*, No. 5, April 2021, Universität Bielefeld. <https://doi.org/10.4119/unibi/2954321>.
- Hedström, Peter & Swedberg, Richard (Eds.) (1998). *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heinelt, Hubert (2014). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In Klaus Schubert & Nils Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3. Auflage (S. 133-149). München, Wien: De Gruyter Oldenbourg.
- Jahn, Detlef (2014). Changing of the guard. Trends in corporatist arrangements in 42 highly industrialized societies from 1960 to 2010. *Socio-Economic Review*, 14 (1), 47-71.  
<https://doi.org/10.1093/ser/mwu028>.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2017). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.). *Theories of the policy process*, 4th edition (pp. 135-172). New York: Westview Press.
- Junk, Wiebke Marie, Crepaz, Michele, Hanegraaff, Marcel, Berkhout, Joost & Aizenberg, Ellis (2021). Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain. *Journal of European Public Policy*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1968936>.
- Kelle, Udo & Kluge, Susann (2010). *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. 2. überarb. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kettner, Anja (2013). *Fachkräftemangel – Fakt oder Fiktion? Empirische Analysen zum betrieblichen Fachkräftebedarf in Deutschland*. IAB-Bibliothek, 337, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Kleinfeld, Ralf (1990). *Mesokorporatismus in den Niederlanden*. Frankfurt a.M./ New York: P. Lang.
- Klüver, Heike (2012). Die Macht der Informationen: Eine empirische Analyse von Lobbyingserfolg in der Europäischen Union. *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 53 (2), 211-239.  
doi:10.5771/0032-3470-2012-2-211.
- Kohler-Koch, Beate, Fuchs, Sebastian & Friedrich, David A. (2022). *Verbände mit Zukunft? Die Reorganisation industrieller Interessen in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London/Thousand Oaks/New Delhi/Singapur: Sage.
- Lehmbruch, Gerhard (1978). Corporatism, Labour, and Public Policy. *Symposium "Social Policies in Comparative Perspective"*. 9th World Congress of Sociology, August 1978. Uppsala. Konferenzbeitrag.
- Lehmbruch, Gerhard (1983). Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich. *Journal für Sozialforschung*, 23 (4), 407-420.
- McCrudden, Christopher (2007). *Buying Social Justice. Equality, Government, Procurement and Legal Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Nullmeier, Frank (2021). *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

- Paasch, Armin (2021). Das Deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Hintergründe, Bewertung Und Perspektiven. *Journal for Human Rights / Zeitschrift Für Menschenrechte*, 15 (2), 176-194. <https://doi.org/10.46499/1834.2241>.
- Rasch, Daniel (2022). Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundes-umweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 1-21, Online-Anhang 1-8. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.05>
- Rehder, Britta (2021). Organisierte Interessen und Staat. Wer gewinnt und wer verliert in der »Coronakratie«? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 215-222). Frankfurt a.M.: Campus.
- Rehder, Britta & Elten, Katharina van (2019). Legal Tech & Dieselgate Digitale Rechtsdienstleister als Akteure der strategischen Prozessführung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 39 (1), 64-86. <https://doi.org/doi:10.1515/zfrs-2019-0004>.
- Rehder, Britta, von Winter, Thomas & Willems, Ulrich (Hrsg.) (2009). *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rüb, Friedbert W. (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik* (S. 10-47), Sonderbände Zeitschrift für Politik, 6. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef & Sarter, Eva Katharina (2018). Strategic use and social taming. Opening up the doctrine of market competition in public procurement. In Hubert Heinelt & Sybille Münch (Eds.), *Handbook of European Policies. Interpretive Approaches to the EU* (pp. 371-387). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sack, Detlef & Strünck, Christoph (2016). Austritt und Widerspruch in Interessenorganisationen. Eine güter-zentrierte Theorie zur Analyse innerverbandlicher Konflikte. In Detlef Sack & Christoph Strünck (Hrsg.), *Verbände unter Druck. Protest, Opposition und Spaltung in Interessenorganisationen* (S. 11-33). *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Sonderheft 2/2016. Wiesbaden: Springer VS.
- Sack, Detlef, Roland, Aanor & Fuchs, Sebastian (2021). Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 264-283. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.15>.
- Sack, Detlef, van Elten, Katharina & Fuchs, Sebastian (2014). *Legitimität und Self-Governance. Organisationen, Narrative und Mechanismen bei Wirtschaftskammern*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schiffers, Maximilian (2019). *Lobbyisten am runden Tisch: Einflussmuster in Koordinierungsgremien von Regierungen und Interessengruppen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schiffers, Maximilian (2021). „Unorganisierte“ Interessen: Zivilgesellschaft unter Druck von Basis, Politik und Medien. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 223-235). Frankfurt a.M.: Campus.
- Siaroff, Alan (1999). Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. *European Journal of Political Research*, 36 (2), 175-205. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00467>.
- Siegel, Nico A. (2007). Rot-Grün und die Pfeiler des deutschen Kapitalismus. In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005* (S. 379-407). Wiesbaden: Springer VS.
- Speth, Rudolf & Zimmer, Annette (Hrsg.) (2015). *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Spohr, Florian (2021). Der Zugang öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen zum Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (2), 267-289. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00250-x>.
- SZ – Süddeutsche Zeitung (2019). Firmen fordern Kontrolle, von Caspar Dohmen, 9. Dezember 2019. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/menschenrechte-lieferkette-1.4716264> [Februar 2022].
- Thierse, Stefan & Schiffers, Maximilian (2021). „NGOisierung“ der Interessenvermittlung und Pluralisierung der Politikgestaltung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31, 151-169. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00288-x>.

- Thomä, Jörg & Bizer, Kilian (2013). Zur Fachkräfteversorgung des Handwerks – Problemaufriss und Darstellung der Einzelbeiträge. In Kilian Bizer & Jörg Thomä (Hrsg.), *Fachkräftesicherung im Handwerk* (S. 1-12). Duderstadt: Mecke Druck und Verlag.
- Traxler, Franz (2010). The long-term development of organised business and its implications for corporatism: A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980-2003. *European Journal of Political Research*, 49 (2), 151-173. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01851.x>.
- Urban, Hans-Jürgen (2012). Crisis corporatism and trade union revitalisation in Europe. In Steffen Lehnendorff (Hrsg.), *A triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis* (S. 219-241). Brüssel: ETUI.
- Voelzkow, Helmut (2007). Die Institutionalisierung der Politikbeteiligung von Verbänden in Deutschland. In Thomas von Winter & Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland* (S.139-169). Wiesbaden: VS Verlag.
- von Alemann, Ulrich & G. Heinze, Rolf (Hrsg.) (1979). *Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- von Winter, Thomas. (2014). Dimensionen des Korporatismus. Strukturmuster der Verbändebeteiligung in der Gesundheitspolitik. In Thomas von Winter & Julia von Blumenthal (Hrsg.), *Interessengruppen und Parlamente* (S. 179-209). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- von Winter, Thomas & von Blumenthal, Julia (Hrsg.) (2014). *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Welt (2010). Ausbildungspakt soll Fachkräftemangel mildern. Verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article10543601/Ausbildungspakt-soll-Fachkraeftemangel-mildern.html> [18. Februar 2022].
- Weßels, Bernhard (2007). Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder zunehmende Entkoppelung zwischen Verbänden und Parteien? In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005* (S. 151-167). Wiesbaden: Springer VS.
- Wiesenthal, Helmut (2006). *Gesellschaftssteuierung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Willke, Helmut (2001). *Systemtheorie III. Steuerungstheorie*. 3. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- ZDH (2001). Handwerk will ältere Mitarbeiter in den Betrieben halten. Pressemitteilung v. 05. November 2001. Verfügbar unter: <https://www.verbaende.com/news.php/Handwerk-will-aeltere-Mitarbeiter-in-den-Betrieben-halten?m=9383> [23. Februar 2022].
- ZDH (2003). ZDH-Resolution: Ausbildungsplätze mobilisieren / In die Zukunft investieren. Pressemitteilung v. 12. Juni 2003. Verfügbar unter: <https://www.verbaende.com/news/pressemitteilung/zdh-resolution-ausbildungsplaetze-mobilisieren-in-die-zukunft-investieren-19181/> [23. Februar 2022].

### *Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Detlef Sack, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: [detlef.sack@uni-wuppertal.de](mailto:detlef.sack@uni-wuppertal.de).

Sebastian Fuchs, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: [sebastian.fuchs@uni-wuppertal.de](mailto:sebastian.fuchs@uni-wuppertal.de).

Nicolas W. Jager, Julie P. King, Bernd Siebenhüner

## New challenges and established policy fields – Assessing stability and change in climate adaptation policy through a lock-in perspective

### Abstract

Impacts of climate change, such as sea-level rise and changes in annual precipitation, are becoming increasingly visible around the world and within Germany, thus increasing pressures to adapt. Forces of stability and change within established policy fields greatly determine the extent to which governance systems can adapt to worsening existing risks and new challenges. Employing a lock-in perspective and a comparative analysis of the governance of coastal risks in Schleswig-Holstein and water scarcity in Thuringia, we show how infrastructures, institutions, actors, and cognitive framing shape policy landscapes and together constitute dynamics of policy stability and change in the face of long-term climate impacts. This paper offers a comprehensive, systemic perspective of how adaptation challenges fit into established policy paradigms and programs as it highlights how non-material and material components are intertwined and can act as constraints to policy-making.

**Keywords:** Climate Change; path dependency; institutional change; adaptive governance

### Zusammenfassung

*Neue Herausforderungen in etablierten Politikfeldern – Eine Analyse von Stabilität und Wandel in der Klimaanpassungspolitik anhand einer Lock-in-Perspektive*

Die Auswirkungen des Klimawandels, wie etwa der Anstieg des Meeresspiegels oder zunehmende Dürre und Wassermangel, werden vermehrt auch in Deutschland spürbar und erzeugen einen wachsenden politischen Handlungsbedarf. Widerstrebende Kräfte von Wandel und Stabilität innerhalb etablierter Politikfelder bestimmen dabei, inwieweit sich bestehende Governance-Systeme an diese neuen Herausforderungen und Klimarisiken anpassen vermögen. Mithilfe eines Lock-in-Ansatzes und einer vergleichenden Analyse zweier Fallstudien zur Governance von Küstenrisiken in Schleswig-Holstein und von Niedrigwasser in Thüringen verdeutlicht dieser Beitrag, wie das Zusammenspiel von Infrastrukturen, Institutionen, Akteuren und kognitiven Frames die Stabilität bzw. den Wandel etablierter Politikfelder vor dem Hintergrund langfristiger Klimarisiken beeinflusst. Damit zeigt dieser Beitrag eine übergreifende, systemische Perspektive auf, um zu erfassen, inwieweit bestehende Politikfelder mit ihren etablierten Programmen und Paradigmen fähig und geeignet sind, neuen politischen Problemlagen zu begegnen, und wie materielle und immaterielle Faktoren den politischen Handlungsspielraum begrenzen.

**Schlagwörter:** Klimawandel; Pfadabhängigkeit; Institutionenwandel; Adaptive Governance

## 1 Introduction

The policy topography of policy fields and issues (Jones & Jenkins-Smith, 2009) is characterized by a constant tension between the stability of established fields, their paradigms and programs, and the dynamics of emerging issues that challenge the established order (Blätte, 2015). Navigating this tension between policy stability and change is one of the persistent puzzles of public policy research, which is particularly pronounced within the field of climate change adaptation (Groen, Alexander, King, Jager, & Huitema, 2022; Jordan & Moore, 2020; Siebenhüner & Djalante, 2021). The monumental challenges of mitigating and adapting to anthropogenic climate change can be considered, first and foremost, as governance challenges (Huitema et al., 2016). Climate change impacts, such as sea-level rise, extreme weather events, and the spread of new diseases, affect a wide array of policy fields. These risks pose challenges to established policy solutions and often require new responses or even transformative change (Benz & Czada, 2019). Adaptation policies have emerged both in the form of stand-alone policies and instruments or as mainstreamed goals and measures integrated into existing policies, without one approach being more effective than the other (Runhaar, Wilk, Persson, Uittenbroek, & Wamsler, 2018). In the face of limited adaptive action on the part of policy-makers and authorities (Noble, 2019), policy change, transformation, and their conditions are often the focus of attention (e.g. Stecker, 2015). However, to fully understand the – often absent or selective – policy responses to climate change, research interest is turning towards forces of policy stability and the ways in which emerging climate change challenges interact with established paradigms, strategies, and routines (Siebenhüner, Grothmann, Huitema, Oels, Rayner, & Turnpenny, 2021; Teebken, 2022).

Against this background, the aim of this paper is to explore how adaptation challenges emerging with intensifying climate change interact with established policy fields and how forces of policy stability and path dependency respond to the pressing need for change and transformation. Specific attention is paid to (a) the ways in which emerging challenges fit into established policy paradigms and programs within a field, and (b) the mechanisms that determine this fit.

To this end, we adopt a lock-in perspective (Pierson, 2000; Seto, Davis, Mitchell, Stokes, Unruh, & Ürge-Vorsatz, 2016; Unruh, 2000). This perspective considers the stability of established policy fields and focuses on “the tendency for past decisions and events to self-reinforce, thereby diminishing and possibly excluding the prospects for alternatives to emerge” (Fleurbaey et al., 2014, p. 312). It helps capture the tension between policy stability and change by explaining the self-perpetuating dynamics within established policy fields, offering the analytical tools to assess how these systems react to emerging challenges and problem pressures. Grounded in a complex systems approach (Cairney, 2012; Room, 2011), the lock-in perspective strives for a wider, more holistic view of the system under consideration (Cairney & Geyer, 2015). Under this perspective, established institutions, behaviors, infrastructures, and technologies stabilize and reproduce themselves through path-dependent processes of increasing returns at both the social and individual levels, inhibiting more profound changes of policies and practices (Unruh, 2000). This extended focus is fruitful for studying climate adaptation because non-material components – such as framing, knowledge systems, and behaviors –, and material components – such as technologies and infrastructures –,

are particularly relevant to adaptation issues and can act as constraints to policy-making (Derwort, Jager, & Newig, 2021).

Following the delineation of our conceptual background in section 2, we approach our research aim in sections 3 (methods) and 4 (case analysis) through a comparative case study design. We consider two distinct climate adaptation issues in two German states highly impacted by climate change: (1) sea-level rise and coastal erosion in Schleswig-Holstein, and (2) drought and water scarcity in Thuringia. While the climate change impacts are substantial in both cases, policy responses differ in their consideration of path-deviating strategies. Hence, these two cases provide fruitful settings for exploring how lock-in dynamics affect the fit of established policy fields and emerging challenges and determine the opportunity space for policy responses.

## 2 Conceptual background

In order to assess and understand the fit between established policy fields – i.e. specific and permanent constellations of interrelated issues, actors, institutions and framings (Blätte, 2015; Loer, Reiter, & Töller, 2015) – and emerging challenges, we apply a lock-in perspective. This perspective differs from other explanations of stability and change, such as those around the genesis and maturation of new policy fields (Loer, Reiter, & Töller, 2015; Massey & Huitema, 2013), in that it focuses on the stabilizing forces of existing policy fields that resist change rather than the emerging policy issues entering the established field. It aims to uncover the dynamics and mechanisms through which current policy fields, their paradigms, strategies, and practices reproduce and systematically rule out alternative approaches. Analyzing these reproduction mechanisms helps to show how stability hinders policy change, and how emerging challenges and pressures, such as climate adaptation, fit into established policy fields.

### 2.1 Lock-in perspective

While the lock-in concept is rooted in complexity studies (Cairney, 2012; Room, 2011) and evolutionary economics (Arthur, 1989), its influence grew in various disciplines, such as science and technology studies (Foxon, 2011), innovation and organizational studies (Sydow, Schreyögg, & Koch, 2009), climate and energy research (Seto, Davis, Mitchell, Stokes, Unruh, & Ürge-Vorsatz, 2016), and political science and public policy (Pierson, 2000). In each discipline the perspective is used to explain why and how established systems remain stable and resistant to change despite surmounting pressure and the existence of superior alternatives. The central driver of this resistance lies in the idea of self-reinforcement, where “preceding steps in a particular direction induce further movement in the same direction” (Pierson, 2000, p. 252), reproducing established societal arrangements and gradually closing the envelope of future choices (Rosenbloom, Meadowcroft, & Cashore, 2019). Within public policy, self-reinforcement mainly unfolds through institutional choices by social, economic, and political actors. These actors establish patterns of interest and normative commitments through their policy decisions that cumulate into institutional legacies and then constrain options, thus shaping future courses of action (Room, 2011). Accordingly, policy feed-

back serves as an important entry point for policy analyses to understand how policies themselves affect politics and subsequent policy decisions by shaping and limiting policy processes (Jordan & Matt, 2014).

Given its multi-disciplinary roots, one characteristic of the lock-in perspective is that it integrates institutional and policy dynamics within a wider complex systems perspective, which includes material (e.g. infrastructures, technologies), human actor, and non-material (e.g. knowledge, cognitive frames) dimensions (Hegger, Runhaar, Van Laerhoven, & Driessen, 2020; Trencher, Rinscheid, Duygan, Truong, & Asuka, 2020). In this integrative perspective, “lock-in occurs when interlinkages or feedbacks between these different components collectively create system stability and resist – by design or consequence – the integration of environmentally or otherwise superior technologies and configurations” (Trencher, Rinscheid, Duygan, Truong, & Asuka, 2020, p. 3). Hence, the lock-in perspective goes beyond a reductionist viewpoint, i.e. a limited focus on a specific problem aspect or a subsystem, and relies on a non-linear causal logic of change and stability. Therefore, this approach is suitable for capturing complex societal dynamics of, for example, feedback between policy and technological dynamics.

As mentioned in reference to the wider systems perspective, accumulating observations indicate that lock-ins often manifest across system dimensions, for example, through behavior, institutions, or technologies (Kotilainen, Aalto, Valta, Rautiainen, Kojo, & Sovacool, 2019; Seto, Davis, Mitchell, Stokes, Unruh, & Ürge-Vorsatz, 2016). Following recent studies and conceptualizations (Hegger, Runhaar, Van Laerhoven, & Driessen, 2020; Trencher, Rinscheid, Duygan, Truong, & Asuka, 2020), we also hypothesize that lock-ins are created through four distinct but interrelated dimensions that guide this analysis. These are rooted in the understanding of climate adaptation to take place in a social-technical system comprising of material and non-material factors, with the latter including both structural and agency-related elements:

- (1) *Technologies and infrastructures*: Established technologies and infrastructures, such as the layouts of settlements, traffic or power grids, or flood defense infrastructure, may literally set specific policy options in concrete while ruling others out. Built infrastructures are often subject to considerable initial investments that are envisaged to amortize over often decade-long lifecycles, leading to considerable financial imperatives to commit to these infrastructures, at least until capital is recovered (Erickson, Kartha, Lazarus, & Tempest, 2015). Another issue pertains to the asset-specificity of certain technologies, which refers to technologies being built for a single purpose (Seto, Davis, Mitchell, Stokes, Unruh, & Ürge-Vorsatz, 2016). This also concerns the supporting and related infrastructures which, technologically, may rule out the removal or construction of other types of infrastructure. Beyond their material characteristics, infrastructures are often deeply interlinked with institutions and expose patterns of co-dependence: infrastructures have been shaped by regulatory patterns reflecting the ideas, discourses and knowledge of certain periods (Siebenhüner, Grothmann, Huitema, Oels, Rayner, & Turnpenny, 2021). New technologies, in turn, may be disruptive and not fit these established patterns (e.g. incompatibility between electric vehicles and established fueling stations), so that established technologies and infrastructures can become physical barriers to policy change and to the adoption of alternative solutions (Trencher, Rinscheid, Duygan, Truong, & Asuka, 2020).

- (2) *Institutions*: Formal institutions, such as policies, regulations and standards, but also strategies, plans and roadmaps, guide and constrain collective and individual behavior (North, 1990). Such institutions are designed to provide stability and predictability to societal interactions (Scott, 2014), and once established they may be hard to change and persist for long durations (Unruh, 2000). Powerful decision-making actors often consciously construct institutions for specific purposes and, in some cases, with the intention of reinforcing the status quo or a trajectory that favors their particular interests. Intentional or not, some formal institutions have spillover effects for other policy fields and societal realms (e.g. historical heritage protection laws preventing adaptation measures from improving unhealthy urban climates), in which cases their seemed permanence may be seen as problematic or suboptimal from a societal welfare perspective (Seto, Davis, Mitchell, Stokes, Unruh, & Ürge-Vorsatz, 2016).
- (3) *Actors and agency*: Actors, their interests, networks, and power are of particular relevance for understanding lock-in and policy stability (Sandén & Hillman, 2011). Power disparities between actors serve as significant drivers for institutional lock-in dynamics, as incumbent actors with vested interests can hamper change and reinforce current trajectories (Geels, 2014). Additionally, actors may coalesce in networks and form advocacy coalitions by sharing knowledge, resources, and beliefs, thus, reinforcing existing cognitive frames (Trencher, Rinscheid, Duygan, Truong, & Asuka, 2020). These networks among policy-makers, bureaucracies, and interest groups constrain unfettered dialogue and learning. Hence, through this self-reinforcing pattern, incumbent actors' influence can grow over time and further sediments a particular policy trajectory, even if that trajectory is considered suboptimal from other perspectives.
- (4) *Knowledge and cognitive frames*: Questions of what is known and how issues are framed provide powerful sources of lock-in (Simoens, Fuenfschilling, & Leipold, 2022). Knowledge and competences are often the cumulative result of previous decisions and actions that spur learning and expertise in a specific direction (Pierson, 2000). Once set, alternative policy trajectories requiring new knowledge and different skills become less likely to gain acceptance due to high cognitive switching costs and actors' attachment to certain approaches, related knowledge and competences (Kotilainen, Aalto, Valt, Rautiainen, Kojo, & Sovacool, 2019). Often, predominant knowledge is part of larger cognitive frames, i.e. "underlying structures of belief, perception, and appreciation" (Schön & Rein, 1994, p. 23) or set into larger "narratives" (Shanahan, Jones, McBeth, & Lane, 2013). These frames set the boundaries for how situations are interpreted and problems are perceived, and what is deemed as acceptable or desirable action (Buschmann & Oels, 2019; Foxon, 2011). In consequence, lock-ins occur where frames have a "blinding effect" (Trencher, Rinscheid, Duygan, Truong, & Asuka, 2020, p. 4) excluding alternative ways of seeing a situation and related ways of action.

These four dimensions serve as analytical categories for mapping and diagnosing existing lock-ins in established policy fields and for our assessment of problem and policy fit in the cases of emerging challenges of climate adaptation. While each of these dimensions in themselves constitute important sources of lock-in, in reality, they overlap and interact, cumulating into larger dynamics of self-reinforcement and lock-in (Groen,



Alexander, King, Jager, & Huitema, 2022; Seto, Davis, Mitchell, Stokes, Unruh, & Ürge-Vorsatz, 2016). Hence, beyond describing each dimension separately, our analysis further elaborates on their interlinkages to arrive at a nuanced picture of stability and change and the multi-dimensional drivers that determine this relationship.

### 3 Methods

To meet its aims this research takes a case study approach. The problems arising from climate change impacts (i.e. sea-level rise and water scarcity) and state-level governance form our main unit of analysis. Building on and operationalizing our understanding of policy fields, we define this unit of analysis as a ‘problem domain’. Following Arts, Leroy and van Tatenhove (2006), a problem domain refers to the topography of actors, resources, rules, and discourses surrounding and related to a collective problem. This approach is particularly appropriate for examining adaptation challenges as an emergent and nondelineated policy issue often spanning several sectors. In Germany, the authority to adapt to climate change impacts often lies with federal states (*Länder*) and municipalities. Due to the regional, rather than local nature of sea-level rise and drought, and considering the administrative resources of federal state governments compared to municipalities (King, 2022), this research focuses on state-level policy responses to adaptation challenges.

Based on a qualitative document analysis of state climate adaptation strategies (King, 2022) and interviews with national-level adaptation experts conducted between January and February 2020, two case studies were selected based on the following criteria: states’ respective climate vulnerability; evidence of adaptation efforts; recency and scope of available documents and data; and statements and opinions from scoping interviews. Coastal risks and water scarcity were chosen because they represent different natures of policy issues: coastal risks (i.e. sea-level rise, coastal erosion, and flooding) have a long history in coastal protection and do not pose new challenges per se but now incorporate increasing risks due to climate change, whereas drought and water scarcity pose a new or at least severely intensified challenge to states which have historically had higher risks of inland floods than of insufficient water supplies (van Rùth, Schönthaler, von Andrian-Werburg, & Buth, 2019). Schleswig-Holstein and Thuringia have been selected as emblematic cases of these developments. While Schleswig-Holstein resembles a mature policy field and can look back on several centuries of coastal protection, drought and water scarcity have only recently landed on Thuringia’s nascent policy agenda. Yet, in both cases considerable policy action is under way. Hence, this case selection represents varying – institutional and infrastructural – starting conditions when it comes to climate adaptation and thus is deemed instrumental to highlight the diverse lock-in dynamics, their implications for policy and problem fit, and ultimately their impact on policy stability and change.

Data was derived from both document analysis and semi-structured interviews with key policy actors (see *Table 1*, N=18). Documents included policy statements, legislation, strategies and plans as well as scientific reports and academic research papers. Interviews provided additional data not found in the documents and were conducted by videoconference and telephone between November 2020 and January 2021 (Schleswig-Holstein) and August 2021 and June 2022 (Thuringia). The majority of interviewees

were selected primarily by their roles within relevant organizations or prominence in the analyzed documents, but a few contacts were recommendations acquired through snowball sampling (Parker, Scott, & Geddes, 2019). Interviews typically lasted around an hour and were recorded, transcribed, and analyzed using thematic analysis (Fereday & Muir-Cochrane, 2006). Co-developed in an iterative process using both theory-based and data-based codes, a shared coding protocol helped the two coding researchers to ensure consistency in identifying themes. The protocol departed deductively from the lock-in dimensions identified in section 2, but also included the inductive search for mechanisms influencing the fit of emergent challenges within established policy fields. These were then discussed in the author team to assure comparability of both cases. In this way, we aimed to combine the conceptual ideas of lock-in thinking with the empirical openness of case-based research.

*Table 1:* Summary of organizations represented by interviewees (abbreviations will be used for referencing in the text)

Scoping interviews on federal level (N=4)	
German Federal Environmental Agency German Federal Institute of Hydrology Academic experts (2)	
Schleswig-Holstein (N=10)	Thuringia (N=8)
State Ministry of the Environment (2) – SH01, SH02 State Administration of Coastal Defense and the National Park – SH03 State Ministry of the Interior (2) – SH04, SH05 Dike and Drainage Association – SH06 NGOs (3) – SH07, SH08, SH09 Academic expert – SH10	State Ministry of the Environment – TH01 State Administration of the Environment, Mining, and Nature Protection (2) – TH02, TH03 Reservoir Operator – TH04 NGOs – TH05 Water maintenance association – TH06 Academic expert – TH07 Industry representative – TH08

Source: Own illustration.

As a method suited for identifying causal mechanisms to explain a situation or outcome as it develops over time – here patterns of policy change and stability –, process tracing was used to analyze the collected data (Collier, 2011). Starting from 2021 for both case studies, we systematically traced backwards (as far as inferentially deemed necessary to explain current outcomes) through documents, supported by interview data, to look for mechanisms behind perceived barriers to policy change. Although other contextual factors and singular barriers were considered in the analysis of the fit of emerging challenges into existing policy, this research primarily focuses on the mechanisms found to largely determine that fit. Hence, our analysis may less be considered as a complete picture of the situation in each case but rather concentrates on the self-reinforcing dynamics that determine change and stability within the studied policy fields.

## 4 Case analysis

In this section we begin with a succinct but necessary context on each of the adaptation challenges in our selected case studies: coastal risks in Schleswig-Holstein and water

scarcity in Thuringia. Following the context, we present findings from both case studies structured by the four dimensions of lock-in in mechanisms (technologies and infrastructures, institutions, actors and agency, knowledge and cognitive frames) that affect the fit of the different adaptation challenges with the existing policy landscapes.

#### 4.1 Adapting to Coastal Risks in Schleswig-Holstein

As a consequence of climate change, sea-level rise exacerbates existing coastal risks, which include storm surges, flooding, and coastal erosion and necessitate adaptation (OECD, 2019). In the face of future sea-level rise, there is growing recognition that traditional coastal management relying on ‘hard defenses’, such as dikes and seawalls, may not be environmentally, economically, and socially sustainable long-term. Alternative approaches to defending the land from water could include ecosystem-based adaptation, accommodation (“living with the water”) or even resettlement (Fritsch et al., 2021). In Germany and Schleswig-Holstein, in particular, coastal protection is a mature policy field reflecting centuries of work and developments. Here, we focus on the North Sea coast where the authority for coastal protection lies primarily with the state government and agencies (Bisaro, de Bel, Hinkel, Kok, Stojanovic, & Ware, 2020). If all updates and installations are implemented as planned, the approach is expected to mitigate flood risks until at least 2100 based on the data project for the worst case scenario of IPCC reports, RCP8.5 (MELUND, 2022).

*Infrastructures* along the North Sea coast and islands of Schleswig-Holstein play a central role in the state’s approach to mitigating coastal risks which shaped the coastline and landscape over thousands of years. On the mainland, 407 km of dikes protect low-lying areas from flooding which are home to 140,000 inhabitants and 28.5 billion Euros of capital assets (MELUND, 2022). With use of weirs and sluices to drain the inland and the continual reinforcement and heightening of dikes in preparation for rising sea levels, investments both into the infrastructures themselves and the settlements they protect have increased over time. The value of material assets in the flood-risk areas of the North Sea coast has increased by roughly 40% between 2012 and 2022 (MELUND, 2022; MELUR, 2013). Through these investment decisions cost-benefit ratios shift as increasing returns (flood safety) incentivize continued spending in defense activities. Annually, 74 million Euros of funding go towards coastal defense, with 52% from the state, 37% federal funds, and 11% from the EU, and costs continue to grow with increasing material costs (MELUND, 2022).

*Formal institutions* provide the underpinning for the defense-based approach to coastal risks via the *State Water Act*, as the legal basis for coastal defenses to provide for the “general welfare” (LWG, 2008, §63 (1)), and via the “Master Plan for Coastal Defense” which sets standards and procedures for the maintenance of the line of defense and is renewed every ten years to include new data and document investments (MELUND, 2022). Here the planning and approval processes are outlined, including necessary consultations of local populations and stakeholders for substantial changes to the defense infrastructure. The “Master Plan” outlines the primary strategy for adapting to current and future sea-level rise: “climate dikes,” which will protect 90% of the flood-risk areas and inhabitants for up to one meter of sea-level rise and can retrofitted to maintain current safety levels to two meters of sea-level rise (ibid.). The most recent

“State Development Plan” designates priority areas behind the dikes, in which adaptation measures, such as dike alterations, have priority over new structural installations or other land uses (MILIG, 2021).

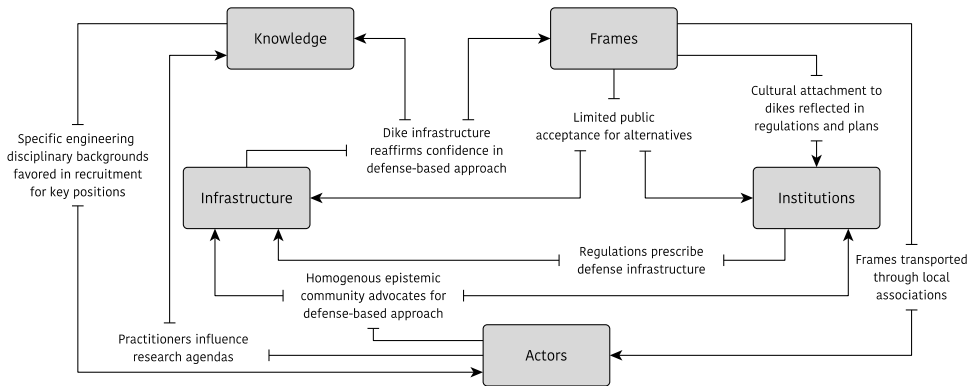
While *actors and agency* for coastal adaptation can be found on multiple governance levels and involves a number of stakeholders, the central actor is the Ministry of Environment (MELUND), which is responsible for strategic planning of coastal defense. Below it, the State Agency for Coastal Protection wields operational responsibilities for monitoring and maintaining coastal defenses. Often trained in hydrological and coastal engineering, the state servants within these bodies have close ties with a coastal engineering research network and even co-design research agendas (SH01, SH10). Dike and drainage associations consisting of landowners and volunteers help maintain infrastructure for coastal protection and drainage of the hinterlands. These regional and local organizations often embody social communities in coastal towns and therefore have both practical (e.g. maintenance of infrastructures) and social value (i.e. as local clubs with traditions and social events) (SH06, SH10).

*Cognitive frames* and a largely homogenous *knowledge base* contribute to the continued domination of technical approaches to coastal risks (SH09, SH10). Over centuries, the long-term reliance on and mainly successful use of dikes for habitable land and safety has become embedded in regional tradition and part of cultural identity for some, as demonstrated by a known adage that roughly translates “whoever doesn’t maintain their dikes, must go.”<sup>1</sup> These ingrained values indicate a widespread cognitive frame helping prevent alternative adaptation approaches from gaining the necessary public acceptance (SH07, SH10). Near the city of Husum, for example, a proposal for dike realignment and the re-design of a polder to allow for salt marsh creation failed to win local approval despite the economic and ecological benefits (Hofstede, 2019). Such outcomes impede future considerations of alternative approaches when decision-makers assume they will fail to gain the necessary public acceptance or deem them taboo and refuse to discuss them in the first place (SH08).

Here we identify a mechanism where framing and assumptions around what is considered acceptable determine outcomes and operate in a self-reinforcing manner, whereby actors opt for the familiar choice based upon past decisions. The homogenous epistemic community of practitioners and decision-makers, as mentioned in multiple interviews (SH09, SH10), is an example of a mechanism of framing (re)production (Groen, Alexander, King, Jager, & Huitema, 2022). Homogenous values and knowledge systems co-evolve and reproduce, thus reinforcing commitment to defense-based adaptation and its dominance in training and education programs (SH01, SH03). Furthermore, learning effects reinforce this mechanism as the continuation of established practices, procedures, and implementation of defense-based interventions helps optimize knowledge, skills, and routines. These dynamics are further illustrated in *Figure 1*.

The self-reinforcing lock-in mechanisms described here are not the only factors at work in the policy landscape addressing coastal risks in Schleswig-Holstein (see Groen et al., 2022) but constitute significant sources of stability in the policy field. Efforts to change the system, i.e. diversify the portfolio of measures to adapt to increasing coastal risks beyond the defense of the coastline (e.g. accommodation or even retreat), mainly exist outside of state-based activities and plans (i.e. nature advocacy groups or academic research), which pursue the long-term commitment to dikes.

Figure 1: Illustration of lock-in dynamics in coastal adaptation in Schleswig-Holstein



Source: Own figure after the example of Trencher et al., 2020.

## 4.2 Adapting to drought and low water in Thuringia

The subsequent hot and dry years of 2018, 2019 and 2020 immediately brought awareness to the threats and impacts of droughts and heat waves. This was especially the case in central and eastern regions of Germany and the state of Thuringia where “Germany’s driest city” Artern (Macherowecz & Sußebach, 2020) is located. Impacts of this dry period can already be observed in ground and surface water levels and in reduced soil moisture, which have serious consequences for ecosystems and human water use (TLUBN, 2020). While these impacts appear to be exceptional, worst-case projections for the region show that such climatic conditions could become the new average in the near future (2025-50) (TLUBN, 2020). Hence, significant policy and management efforts are needed to adapt to these changing environmental conditions.

Water *infrastructure* in Thuringia comprises of more than 200 storage and drinking water dams and reservoirs, wells, and a wide-spread water distribution system (TMUEN, 2022). These infrastructures were often built for different purposes other than addressing scarcity and drought, such as mitigating flood risks or providing drinking water (TLUBN, 2020) and often are intended to operate with different water levels. This also includes established urban water infrastructure, which is usually designed to drain water quickly, rather than retaining water in settlements for local use (TH07). The functionality of these infrastructures came under considerable stress during the dry period between 2018 and 2020. In 2018, drinking water reservoir levels fell as low as 68% to 41% of their capacity levels (TLUBN, 2019), and private and commercial water abstraction had to be restricted in parts of the state (TMUEN, 2022). Despite this considerable water stress, basic system functions, such as the provision of drinking water and wastewater treatment, could be maintained, as e.g. water from reservoir dams was available to compensate for insufficient supply by dried-out drinking water wells (TLUBN, 2019). Since then, the functionality of water infrastructure has come under scrutiny, and abandoned small-scale storage ponds (“*herrenlose Speicher*”) have regained attention as potential means for drought mitigation by retaining water in the landscape and thus providing water for agricultural or other uses (e.g. TH02, TH06).

Hence, as interviewees maintained (TH05, TH07), water infrastructure in Thuringia does provide some resilience against changing climatic conditions but may not be able to fully counterbalance the grave and extensive future climate impacts.

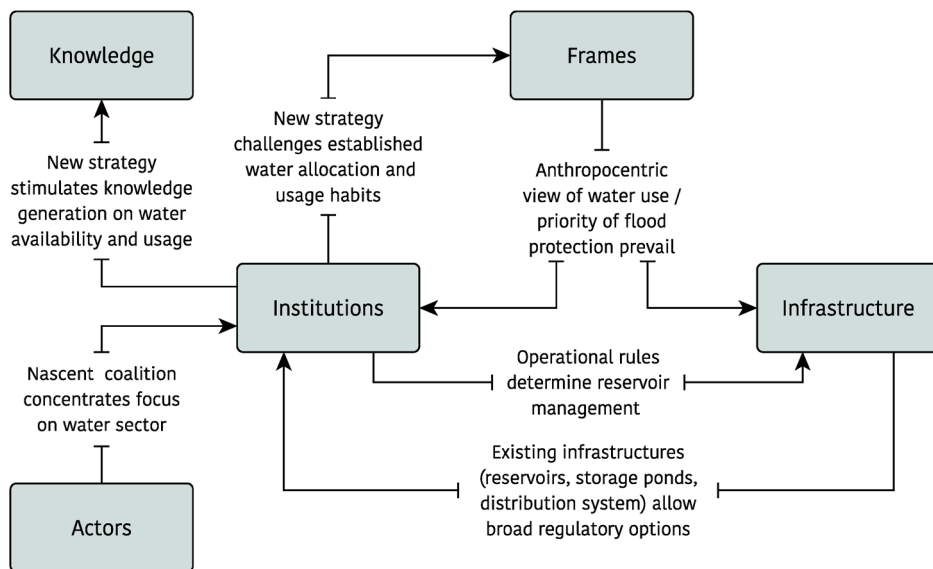
Like infrastructures, *institutions* and regulations were initially drafted under different climatic conditions when the main concern about water quantity was about flooding with scarcity playing a rather minor role. For instance, regulations of the operation of storage water dams, some of which are decades old, prescribe fixed water levels for winter and summer seasons in order to mitigate the risk of winter floods (TH02). Yet, with changing precipitation patterns in the wake of climate change, these fixed rules appear increasingly outdated, leaving much of the winter precipitation unused and less leeway in summer levels. Similarly, abstraction rights in the past were allocated long-term and in bulk, and actual withdrawals were not systematically metered (TMUEN, 2022). This approach changed only recently in the aftermath of the recent dry years. Water scarcity management became a continuous task within the Ministry of Environment and the state environmental administration in 2020, and a first water scarcity strategy (“*Niedrigwasserstrategie*”) was issued in May 2022 (TMUEN, 2022), to be updated every six years together with the state water program. Within eight priority areas of water governance (drinking water, water budgeting, abstraction, reservoir management, water efficiency, retention, water ecology, early warning), the strategy lists goals and measures worth 2.6 million Euros (ibid.) for the next six years on how to adapt to changing water availability. In its basic principles, the strategy prioritizes drinking water supply over all other water usage forms, while not prioritizing any other water uses.

In line with the policy nascence, the contours of the *actor* landscape within water scarcity governance have only recently begun to develop. Water departments at the Ministry of the Environment and the subordinate state agency take a leading role in shaping the field and drafting the scarcity strategy (TH01, TH03). At this stage, the strategy narrowly focuses on the water sector, while acknowledging interlinkages and co-dependencies with other sectors, such as forestry or spatial planning. This initial narrow focus, as interviewees indicated (TH01, TH03), was intended to establish administrative structures and basic principles to address water scarcity while gaining attention for the problem and momentum for its management, which should, at a later stage, include further sectors and actors. Distinctive coalitions among other actors, such as water users or other stakeholders do not appear to have yet manifested, despite affectedness during the last dry periods. Rather, stakeholders have acknowledged the general issue and welcome the initiative to establish regulatory clarity but are also cautious of the regulatory, environmental, and economic consequences (TH05, TH08).

Most of the measures – almost three quarters – included in Thuringia’s drought strategy are steps for monitoring, capacity building, or conceptualization in the different priority areas, illustrating that *knowledge* generation is one of the most pivotal tasks for the next years. In fact, information on e.g. water availability projections, demands, and withdrawals is lacking or dispersed throughout different administrative branches preventing a coherent and integrated perspective up to this point (TH01). Accordingly, *cognitive frames* and narratives around scarcity appear rather nascent and little sedimented among actors. Instead, established frames and priorities from other problem areas appear influential. For example, for the management of reservoirs and dams, flood protection continues to be the main concern determining operation routines (TMUEN, 2022), which can be interpreted as a result of learning effects around these practices.

Yet, despite the early stage of the policy issue, initial framing and paradigms have emerged. Instead of a focus strictly on water supply for the allocation of water use rights, the scarcity strategy includes a set of focal areas and also places responsibility on water users to reduce their demand. Water will no longer be allocated freely by volume irrespective of how it is used but instead considering standards based on best practices for most efficient and technically-feasible water use (e.g. drip instead of sprinkler irrigation) (TH01). This implies a considerable change in the valuation of water. However, through its initial limitation on the water sector, the water strategy transports and reproduces certain problem frames (despite these shifts) as depicted in Figure 2. As some interviewees highlight (TH05, TH07), the strategy relies on a rather anthropocentric perception of water use, where nature and natural processes are perceived at the end of a chain and one of many water demands, rather than as an integral part of the water cycle and thus also part of water supply. Even though this focus is intended to be broadened at a later stage (TH01, TH03) the current narrow framing sets the scene for scarcity being perceived as a problem of water supply and demand, undervaluing the integrated nature of the issue and the complex feedback effects between the water cycle and the different water and land use practices (Totsche, 2021).

*Figure 2:* Illustration of lock-in dynamics in water scarcity governance in Thuringia



*Source:* Own figure after the example of Trencher et al., 2020.

## 5 Discussion and conclusions

Our analysis of the two case studies through the lock-in perspective revealed insights on the fit between existing policy paradigms, programs, and adaptation challenges as well as how the four dimensions (technologies and infrastructure; institutions; actors and agency; and knowledge and cognitive frames) both individually and collectively

constitute sources and reifications of lock-in mechanisms that act as stabilizing forces despite pressure for policy change. We identify selected differences in the dynamics of the more historically-rooted policy field of coastal risks in Schleswig-Holstein as compared to the nascent issue of water scarcity in Thuringia. Despite these differences, however, we also find similarities in lock-in dynamics and their stabilizing forces.

At first glance, our findings indicate that both cases display neither a perfect fit nor a complete misfit. Adaptation efforts between both cases differ considerably regarding their financial and thematic scope. While Schleswig-Holstein alone invests more than 38 million Euros per year (excluding significant federal and EU funding) in its coastal protection, activities under the new water scarcity strategy in Thuringia have a budget of mere 2.6 million Euros for six years. From these figures alone, it could be assumed that the policy field of coastal protection in Schleswig-Holstein is well-equipped for climate change and thus fits well for addressing future challenges of climate change. In practice, though, adaptation efforts in Schleswig-Holstein are concentrated on a smaller range of established, mainly infrastructural measures. These are expected to be sufficient for mitigating increasing coastal risks until the end of the century (MELUND, 2022) but it remains unclear if and for how long it can be considered financially reasonable and sustainable (Bisaro, de Bel, Hinkel, Kok, Stojanovic, & Ware, 2020). On the other hand, the portfolio of focal areas in Thuringia is more diverse, also envisaging considerable shifts in established water distribution practices, which however have yet to become manifest. Based on our findings, we argue that policy and problem fit are more complex than binary, but multi-layered and the product of several factors and dynamics, including but not limited to financial and political resources.

This complex understanding of fit becomes even more comprehensive when comparing the different underlying, self-reinforcing dynamics between framings, actor arrangements, institutions, and infrastructures. In considering *Figures 1* and *2*, it becomes apparent that the case of Schleswig-Holstein is much more entangled, as shown by the number of connecting arrows between the different dimensions of lock-in, than the case of Thuringia. In the coastal case, established frames, actor coalitions, and knowledge systems, in interaction with dominant dike infrastructure, each play a pivotal role in reproducing stability and moderating change. These strong, intertwined forces of stability can be seen as a sign of maturity of the policy field that developed over decades and has sedimented as the current coastal protection regime. The policy landscape of the more nascent issue of water scarcity in Thuringia looks quite different. Interconnections between the various lock-in dimensions are sparser and much more centered around institutions. Since cognitive frames, knowledge systems, and actor coalitions are less established and still developing, they are more easily influenced by emerging strategies and activities or are developing in reaction to those new activities and institutions. Hence, our results suggest that policy stability and change may not be discrete, linear processes but rather the result of multiple, interlinked dynamics involving political institutions and actors, but also drivers beyond the actual policy system, such as infrastructures and cognitive frames.

Apart from these differences, which are likely influenced by their different stages of maturity, the two cases also show similarities. While studies of lock-in so far raised significant attention to technologies and infrastructures (e.g. Klitkou, Bolwig, Hansen, & Wessberg, 2015), here we find that actors and agency as well as knowledge and cognitive frames are the sources and drivers of many of the lock-in mechanisms we observe in Schleswig-Holstein and Thuringia (see also Teebken, 2022). In both cases we could ob-



serve how knowledge systems or cognitive framings provide the foundation for institutional and infrastructural choices that are made by decision-making actors and reproduced by other stakeholders. In Thuringia, for example, despite recent droughts between 2018 and 2020, framings in water supply or urban water management often perceive ‘too much water’ to be the dominant threat rather than ‘too little water.’ This framing laid the foundation for formal rules, such as the allocation of water rights and regulations of water tables in reservoirs, which can no longer be considered sustainable. Similarly, in Schleswig-Holstein the notion of ‘fighting the sea’ and defending the coast by keeping water out has also long constituted the framing of coastal risk management. Therefore, potential adaptation approaches like accommodation, with measures such as controlled flooding and ‘living with the water’ (Baumeister, 2021) are considered infeasible and undesirable by both decision-makers and other stakeholder groups. Consequently, institutions and infrastructures are crafted accordingly. These examples and the identified mechanisms indicate that cognitive frames and knowledge systems are a highly influential dimension, carry high potential as sources of lock-in mechanisms and with that determine the fit of established policy fields to emerging issues of climate change.

Given this significant role of cognitive frames and knowledge systems in reproducing lock-in and ultimately determining the fit of policy fields to the challenges of climate change, the question arises how such lock-ins can be broken up or ‘unlocked’. Where lock-ins may be less entangled, such as the case of water scarcity in Thuringia, policy change may be easier to implement than in more matured fields such as coastal protection in Schleswig-Holstein. In the latter cases, our insights suggest dominant framings and knowledge systems, as well as actor coalitions as potential entry points for interventions. These dimensions can also be considered deep leverage points within systems and thus have potentially strong influence on systems’ behavior (Abson et al., 2017). Diversifying knowledge systems or actor involvement could be one fruitful avenue for unlocking, as also suggested in the literature on transformative climate governance (Hölscher & Frantzeskaki, 2020).

Insights of this study are subject to limitations. As analyses of path dependency and lock-in reconstruct longstanding and multi-faceted historical processes, a comparative study approach, such as the one used here, is only able to provide a snapshot of these complex dynamics. Hence, findings from our study should rather be considered as a comprehensive illustration of the systemic forces of policy stability and change that may determine future trajectories of climate change adaptation. They serve to highlight the added value that a lock-in perspective provides to capture these systemic forces that span across many, often separately regarded material, institutional, and actor dimensions.

In this paper, we study the case of climate adaptation as an emerging or increasingly urgent policy issue that inherently stimulates processes of change, stability and continuity within concerned established policy fields. In order to answer the question on the interaction and tension between policy stability and change and the fit of established policy fields to mounting climate risks, this paper has identified nuanced dynamics of fit within existing policy fields. Our study indicates that policy stability and change are not discrete, linear processes but rather the result of multiple, interlinked dynamics involving institutional, but also technical and infrastructural dimensions embedded in long-standing framings and knowledge systems. Hence, we see the added value of the lock-in perspective in that we could in more detail shed light on the mechanisms through which these multi-layered dynamics unfold and culminate into self-

reinforcing lock-ins, ultimately feeding back into policy fields and establishing patterns of stability and change in the face of new challenges. Subsequent studies may pick up this thread and dive deeper into the complex self-reinforcing mechanisms that drive lock-in in the respective cases, or include additional cases, e.g. from renewable energy policy or biodiversity governance, to distil patterns of the ways and conditions under which lock-ins unfold and determine the fit of existing policy fields to emerging issues.

## Acknowledgements

This research was conducted within the project “ADAPT Lock-in” and supported by the Deutsche Forschungsgemeinschaft (Grant Number 396892926). We are deeply thankful for all the support of the Adapt Lock-in team and the editors of this special issue, Sandra Plümer and Maximilian Schiffers, and the insightful comments of two anonymous reviewers.

## Note

- 1 German: “Wer nicht will deichen, muss weichen”; in regional dialect „Keen nich will dieken, de mutt wicken“ translates roughly to ‘whoever doesn’t maintain their dikes, must go’.

## Literature

- Abson, David J., Fischer, Joern, Leventon, Julia, Newig, Jens, Schomerus, Thomas, Vilsmaier, Ulli, von Wehrden, Henrik, Abernethy, Paivi, Ives, Christopher, Jager, Nicolas W., & Lang, Daniel J. (2017). Leverage points for sustainability transformation. *AMBIO*, 46(1), 30-39. <https://doi.org/10.1007/s13280-016-0800-y>.
- Arthur, W. Brian. (1989). Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. *The Economic Journal*, 99(394), 116. <https://doi.org/10.2307/2234208>.
- Arts, Bas, Leroy, Pieter, & van Tatenhove, Jan. (2006). Political modernisation and policy arrangements: A framework for understanding environmental policy change. *Public Organization Review*, 6(2), 93-106. <https://doi.org/10.1007/s11115-006-0001-4>.
- Baumeister, Joerg. (2021). Re-Building Coastal Cities: 20 Tactics to Take Advantage of Sea-Level Rise. In J. Baumeister, E. Bertone, & P. Burton (Eds.), *SeaCities: Urban Tactics for Sea-Level Rise* (pp. 1-18). Springer Singapore. [https://doi.org/10.1007/978-981-15-8748-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-15-8748-1_1).
- Benz, Arthur, & Czada, Roland. (2019). Politische Steuerung von Transformation – das Beispiel der Energiepolitik. *dms – der moderne staat*, 12 (2), 243-250. <https://doi.org/10.3224/dms.v12i2.05>.
- Bisaro, Alexander, de Bel, Mark, Hinkel, Jochen, Kok, Sien, Stojanovic, Tim, & Ware, Daniel. (2020). Multilevel governance of coastal flood risk reduction: A public finance perspective. *Environmental Science and Policy*, 112, 203-212. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.05.018>.
- Blätte, Andreas. (2015). Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder. *dms – der moderne staat*, 8(1), 91-112. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19112>.
- Buschmann, Pia, & Oels, Angela. (2019). The overlooked role of discourse in breaking carbon lock-in: The case of the German energy transition. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(3), 1-14. <https://doi.org/10.1002/wcc.574>.
- Cairney, Paul. (2012). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, 10(3), 346-358. <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>.
- Cairney, Paul, & Geyer, Robert. (2015). Introduction. In R. Geyer & P. Cairney (Eds.), *Handbook on Complexity and Public Policy* (pp. 1-15). Edward Elgar.

- Collier, David. (2011). Understanding Process Tracing. *Politics*, 44(4), 823-830.  
<https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Derwort, Pim, Jager, Nicolas W., & Newig, Jens. (2021). How to explain major policy change towards sustainability? Applying the Multiple Streams Framework and the Multi-Level Perspective on Socio-Technical Transitions to the German 'Energiewende.' *Policy Studies Journal*.  
<https://doi.org/10.1111/psj.12428>.
- Erickson, Peter, Kartha, Sivan, Lazarus, Michael, & Tempest, Kevin. (2015). Assessing carbon lock-in. *Environmental Research Letters*, 10(8).  
<https://doi.org/10.1088/1748-9326/10/8/084023>.
- Fereday, Jennifer, & Muir-Cochrane, Eimear. (2006). Demonstrating Rigor Using Thematic Analysis: A Hybrid Approach of Inductive and Deductive Coding and Theme Development. *International Journal of Qualitative Methods*, 5(1), 80-92.  
<https://doi.org/10.1177/160940690600500107>.
- Fleurbaey, Marc, Kartha, Sivan, Bolwig, Simon, Chee, Yoke Ling, Chen, Ying, Corbera, Esteve, Lecocq, Franck, Lutz, Wolfgang, Muylaert, Maria Silvia, Norgaard, Richard B., Okereke, Chukwumerije, & Sagar, Ambuj. (2014). Sustainable Development and Equity. In O. Edenhofer, R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickmeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel, & J. C. Minx (Eds.), *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the International Panel on Climate Change* (pp. 283-350). Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/cbo9781107415416.010>.
- Foxon, Timothy J. (2011). A coevolutionary framework for analysing a transition to a sustainable low carbon economy. *Ecological Economics*, 70(12), 2258-2267.  
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.07.014>.
- Fritsch, Uta, Zebisch, Marc, Voß, Maike, Linsenmeier, Manuel, Kahlenborn, Walter, Porst, Luise, Hölscher, Linda, Wolff, Anke, Hardner, Ulrike, Schwartz, Katarzyna, Wolf, Mareike, Schmuck, Alexandra, Schönthaler, Konstanze, Nilson, Enno, Fischer, Helmut, & Fleischer, Claudius. (2021). *Klimawirkungs- und Risikoanalyse 2021 für Deutschland. Teilbericht 3: Risiken und Anpassung im Cluster Wasser*.
- Geels, Frank W. (2014). Regime Resistance against Low-Carbon Transitions: Introducing Politics and Power into the Multi-Level Perspective. *Theory, Culture & Society*, 31(5), 21-40.  
<https://doi.org/10.1177/0263276414531627>.
- Groen, Lisanne, Alexander, Meghan, King, Julie, Jager, Nicolas W., & Huitema, Dave. (2022). Re-examining policy stability in climate adaptation through a lock-in perspective. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2064535>.
- Hegger, Dries L. T., Runhaar, Hens A. C., Van Laerhoven, Frank, & Driessen, Peter P. J. (2020). Towards explanations for stability and change in modes of environmental governance: A systematic approach with illustrations from the Netherlands. *Earth System Governance*, 3, 100048.  
<https://doi.org/10.1016/j.esg.2020.100048>.
- Hofstede, Jacobus L. A. (2019). On the feasibility of managed retreat in the Wadden Sea of Schleswig-Holstein. *Journal of Coastal Conservation*, 23(6), 1069-1079.  
<https://doi.org/10.1007/s11852-019-00714-x>.
- Hölscher, Katharina, & Frantzeskaki, Niki. (2020). *Transformative Climate Governance. A Capacities Perspective to Systematise, Evaluate and Guide Climate Action* (K. Hölscher & N. Frantzeskaki (Eds.)). Palgrave Macmillan.
- Huitema, Dave, Adger, William Neil, Berkhout, Frans, Massey, Eric, Mazmanian, Daniel, Munaretto, Stefania, Plummer, Ryan, & Termeer, Catrien C. J. A. M. (2016). The governance of adaptation: Choices, reasons, and effects. Introduction to the special feature. *Ecology and Society*, 21(3).  
<https://doi.org/10.5751/ES-08797-210337>.
- Jones, Michael D., & Jenkins-Smith, Hank C. (2009). Trans-subsystem dynamics: Policy topography, mass opinion, and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(1), 37-58.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00294.x>.

- Jordan, Andrew, & Matt, Elah. (2014). Designing policies that intentionally stick: Policy feedback in a changing climate. *Policy Sciences*, 47(3), 227-247.  
<https://doi.org/10.1007/s11077-014-9201-x>.
- Jordan, Andrew, & Moore, Brendan. (2020). *Durable by Design?: Policy Feedback in a Changing Climate*. Cambridge University Press.
- King, Julie P. (2022). Sixteen Ways to Adapt: A Comparison of State-Level Climate Change Adaptation Strategies in the Federal States of Germany. *Regional Environmental Change*.  
<https://doi.org/10.1007/s10113-021-01870-3>.
- Klitkou, Antje, Bolwig, Simon, Hansen, Teis, & Wessberg, Nina. (2015). The role of lock-in mechanisms in transition processes: The case of energy for road transport. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 16, 22-37. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2015.07.005>.
- Kotilainen, Kirsi, Aalto, Pami, Valta, Jussi, Rautiainen, Antti, Kojo, Matti, & Sovacool, Benjamin K. (2019). From path dependence to policy mixes for Nordic electric mobility: Lessons for accelerating future transport transitions. *Policy Sciences*, 52(4), 573-600.  
<https://doi.org/10.1007/s11077-019-09361-3>.
- Loer, Kathrin, Reiter, Renate, & Töller, Annette Elisabeth. (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *dms – der moderne staat*, 8(1), 7-28. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19108>.
- Macherowecz, Martin, & Sußebach, Henning. (2020). Trockenheit: Die Wettervorhersage. *Die Zeit*, 33/2020.
- Massey, Eric, & Huitema, Dave. (2013). The emergence of climate change adaptation as a policy field: The case of England. *Regional Environmental Change*, 13(2), 341-352.  
<https://doi.org/10.1007/s10113-012-0341-2>.
- MELUND (2022). *Generalplan Küstenschutz des Landes Schleswig-Holstein – Fortschreibung 2022*. Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein.
- MELUR (2013). *Generalplan Küstenschutz des Landes Schleswig-Holstein – Fortschreibung 2012*. Ministerium für Energiewende, Landesplanung, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein.
- MILIG (2021). *Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein – Fortschreibung 2021*. Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein.
- Noble, Ian. (2019). The evolving interactions between adaptation research, international policy and development practice. In E. C. H. Kesitalo & B. L. Preston (Eds.), *Research Handbook on Climate Change Adaptation Policy* (pp. 21-48). Edward Elgar.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- OECD. (2019). *Responding to Rising Seas. OECD Country Approaches to Tackling Coastal Risks*. OECD Publishing.
- Parker, Charlie, Scott, Sam, & Geddes, Alistair. (2019). Snowball Sampling. In P. Atkinson, S. Delamont, A. Cernat, J. W. Sakshaug, & R. A. Williams (Eds.), *SAGE Research Methods Foundations*. Sage.  
<https://doi.org/10.4135/9781526421036831710>.
- Pierson, Paul. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Room, Graham. (2011). *Complexity, Institutions and Public Policy. Agile Decision-Making in a Turbulent World*. Edward Elgar.
- Rosenbloom, Daniel, Meadowcroft, James, & Cashore, Benjamin. (2019). Stability and climate policy? Harnessing insights on path dependence, policy feedback, and transition pathways. *Energy Research and Social Science*, 50(March 2018), 168-178.  
<https://doi.org/10.1016/j.erss.2018.12.009>.
- Runhaar, Hens, Wilk, Bettina, Persson, Åsa, Uittenbroek, Caroline, & Wamsler, Christine. (2018). Mainstreaming climate adaptation: taking stock about “what works” from empirical research worldwide. *Regional Environmental Change*, 18(4), 1201-1210.  
<https://doi.org/10.1007/s10113-017-1259-5>.

- Sandén, Björn A., & Hillman, Karl M. (2011). A framework for analysis of multi-mode interaction among technologies with examples from the history of alternative transport fuels in Sweden. *Research Policy*, 40(3), 403-414. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.12.005>.
- Schön, Donald A., & Rein, Martin. (1994). *Frame Reflection. Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. Basic Books.
- Scott, W. Richard. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests and identities*. Sage.
- Seto, Karen C., Davis, Steven J., Mitchell, Ronald B., Stokes, Eleanor C., Unruh, Gregory, & Ürgen-Vorsatz, Diana. (2016). Carbon Lock-In: Types, Causes, and Policy Implications. *Annual Review of Environment and Resources*, 41, 425-452. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-085934>.
- Shanahan, E. A., Jones, M., McBeth, M. K., & Lane, R. (2013). An Angel on the Wind: How Heric Policy Narratives Shape Policy Realities. *The Policy Studies Journal*, 41(3), 453-483. <https://doi.org/10.1111/psj.12025>.
- Siebenhüner, Bernd, & Djalante, Riyanti (Eds.). (2021). *Adaptiveness: Changing Earth System Governance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108782180>.
- Siebenhüner, Bernd, Grothmann, Torsten, Huitema, Dave, Oels, Angela, Rayner, Tim, & Turnpenny, John. (2021). Lock-Ins in Climate Adaptation Governance: Conceptual and Empirical Approaches. In R. Djalante & B. Siebenhüner (Eds.), *Adaptiveness. Changing Earth System Governance* (pp. 127-146). Cambridge University Press.
- Simoens, Machteld Catharina, Fuenfschilling, Lea, & Leipold, Sina. (2022). Discursive dynamics and lock-ins in socio-technical systems: an overview and a way forward. *Sustainability Science*. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01110-5>.
- Stecker, Rebecca. (2015). Zur Entstehung des neuen Politikfeldes Klimawandelanpassungspolitik in Deutschland. *dms – der moderne staat – Zeitschrift Für Public Policy, Recht und Management*, 8(1), 71-89. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.19111>.
- Sydow, Jörg, Schreyögg, Georg, & Koch, Jochen. (2009). Organizational path dependence: Opening the black box. *Academy of Management Review*, 34(4), 689-709. <https://doi.org/10.5465/amr.34.4.zok689>.
- Teebken, Julia. (2022). The Politics of Human Vulnerability to Climate Change. Exploring Adaptation Lock-ins in China and the United States. In *The Politics of Human Vulnerability to Climate Change*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003183259>.
- TLUBN. (2019). *Hitze und Dürre – Thüringen im Extremjahr 2018*. Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz.
- TLUBN (Ed.). (2020). *Niedrigwasser und Trockenheit in Thüringen*. Thüringer Landesamt für Umwelt, Bergbau und Naturschutz.
- TMUEN. (2022). *Thüringer Niedrigwasserstrategie. Ergänzungsband zum Landesprogramm Gewässerschutz*. Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz.
- Totsche, Kai Uwe. (2021). *Klimawandel, Witterungs- und Wetterextreme: Quo vadis Wasserwirtschaft? Perspektiven aus dem Thüringer Klimarat*. Presentation at the “Niedrigwasserkonferenz 2021”, October 14, 2021. Available at: [https://aktion-fluss.de/wp-content/uploads/3\\_TOTSCHKE-Klimawandel-Witterungs-und-Wetterextreme\\_Quo-vadis-Wasserwirtschaft\\_-Perspektiven-aus-dem-Thueringer-Klimabeirat.pdf](https://aktion-fluss.de/wp-content/uploads/3_TOTSCHKE-Klimawandel-Witterungs-und-Wetterextreme_Quo-vadis-Wasserwirtschaft_-Perspektiven-aus-dem-Thueringer-Klimabeirat.pdf) [August 1, 2022].
- Trencher, Gregory, Rinscheid, Adrian, Duygan, Mert, Truong, Nhi, & Asuka, Jusen. (2020). Revisiting carbon lock-in in energy systems: Explaining the perpetuation of coal power in Japan. *Energy Research and Social Science*, 69(April), 101770. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101770>.
- Unruh, Gregory C. (2000). Understanding carbon lock-in. *Energy Policy*, 28, 817-830. [https://doi.org/10.1016/S0301-4215\(01\)00098-2](https://doi.org/10.1016/S0301-4215(01)00098-2).
- van Rùth, Petra, Schöenthaler, Konstanze, von Andrian-Werburg, Stefan, & Buth, Mareike. (2019). *2019 Monitoring Report on the German Strategy for Adaptation to Climate Change. Report by the Interministerial Working Group on Adaptation to Climate Change*.

*Contact the authors:*

Dr. Nicolas W. Jager, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstr. 114-118, 26111 Oldenburg, email: [nicolas.jager@uni-oldenburg.de](mailto:nicolas.jager@uni-oldenburg.de).

Julie P. King, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstr. 114-118, 26111 Oldenburg, email: [julie.king@uni-oldenburg.de](mailto:julie.king@uni-oldenburg.de).

Prof. Dr. Bernd Siebenhüner, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstr. 114-118, 26111 Oldenburg, email: [bernd.siebenhuener@uni-oldenburg.de](mailto:bernd.siebenhuener@uni-oldenburg.de).

Karl-Rudolf Korte

## Transformatives Regieren in Zeiten der Krisenpermanenz – ein Essay

### Zusammenfassung

Unser Alltag ist von Veränderungen und Transformationen geprägt. Krisen verdeutlichen dies in unterschiedlicher Art und zwingen politische Akteure, ihr Handlungsrepertoire anzupassen. Dieses Essay führt das Konzept des Transformativen Regierens im Sinne eines wandelbedingten Politikmanagements ein und stellt vier Spielarten dieses Regierungsstils vor: Anpassen, Kuratieren, Priorisieren und Tauschen. Resilienz als Ressource in Transformationszeiten nimmt dabei eine zentrale Rolle ein, denn sie erlaubt es, widerstandsfähig zu sein. Als inhaltlicher Anknüpfungspunkt für Transformatives Regieren dient die bisherige Arbeit der seit 2021 in Deutschland amtierenden Ampel-Regierung und ihr Umgang mit Krisen. Dabei wird ein Dilemma deutlich: Transformationsprozesse sind stets mit vielfältigen Kosten in allen Politikbereichen verbunden. Die daraus resultierenden Verteilungsfragen beantwortet die Ampel-Regierung bisher diffus und unvollständig. Dabei stehen die Regierungsparteien vor der Herausforderung, dass sie durch die jüngsten Krisen auf jeweils eigene Weise zu ideologischen Neuausrichtungen gezwungen wurden. Die Wirkungskraft der Resilienz steckt allerdings nicht in der veränderten ideologischen Ausrichtung der Parteien, sondern in ihrem kommunikativen Interaktionspotential.

**Schlagworte:** Transformatives Regieren; Politikmanagement; Resilienz; Ampel-Regierung; Verteilungsfragen

### Abstract

*Transformative governance in times of permanent crises*

Our daily lives are shaped by changes and transformations. This is highlighted by several crises which force political actors to govern transformatively. This essay introduces the concept of transformative governance as the political management of change and presents four different modes: adaptation, guidance, prioritisation and exchange. Within transformative governance, resilience constitutes an important resource enabling actors to act resistantly. The concept is developed with regard to the current “traffic light coalition” government in Germany, a Social Democrat, Green and Liberal coalition government elected in 2021, and how it deals with several crises. The results show that transformative processes are always linked to diverse costs in all policy areas. So far, the resulting questions regarding the distribution of goods are only answered in a diffuse and incomplete way. In this context, the governing parties currently face the challenge that the recent crises have forced them into ideological realignments. However, the effective power of resilience does not lie in the parties’ changed ideological orientation, but in their communicative interaction potential.

**Keywords:** transformative governance; political management; resilience; traffic light coalition; distribution of goods

## 1 Der Modus des Veränderns

„Du hast dich gar nicht verändert!“<sup>1</sup> – Wer hat so einen Satz nicht auch schon mal gehört? Wenn er auf das Äußere zielt und ehrlich gemeint ist, kommt das als Kompliment daher – immerwährende Frische und alterslose Dynamik? Doch wenn der Satz auf das Innere zielt, beleidigt er. Man hört Stillstand heraus. Und wer würde nicht zugeben müssen, sich ständig anpassend ändern zu können, um mit Komplexitätskompetenz zu protzen? Nur moderne Spießigkeit als Distinktionskennzeichen kokettiert mit dem neobiedermeierlichen Immergleichen, dem bewusst konservativ Konstanten. Doch um auch dies in dynamischen Zeiten vermeintlich zu erhalten, bedarf es einiger Anstrengungen, die sich wiederum wie Veränderungen anfühlen.

Bei Transformationen im Sinne tiefgreifender Veränderungen nehmen wir als Bürgerinnen und Bürger oft eine reaktive, manchmal aber auch eine aktive Rolle ein. Die Policy-Forschung arbeitet dabei mit den Begriffen von dosiertem Wandel und offensichtlicher Stabilität (Cairney, 2011). Andere wissenschaftliche Perspektiven finden sich etwa beim Soziologen Hartmut Rosa. Er hat auf die jeder Veränderung innewohnende Motivation in der Begrifflichkeit der Unverfügbarkeit verwiesen (Rosa, 2021, S. 8): „Das kulturelle Antriebsmoment jener Lebensform, die wir modern nennen, ist die Vorstellung, der Wunsch und das Begehren, Welt verfügbar zu machen. Lebendigkeit, Berührung und wirkliche Erfahrung aber entstehen aus der Begegnung mit dem Unverfügbaren. Eine Welt, die vollständig gewusst, geplant und beherrscht wäre, wäre eine tote Welt“. Das Motiv der Veränderung führt offenbar zu paradoxen Effekten, die im Hinblick auf den Klimawandel, den Verlust der Biodiversität und einige andere planetarische Grenzen zerstörerisch wirken, wenn wir es nicht abwenden. Der unauflösliche Widerspruch besteht darin, dass die Lebendigkeit des Antriebs nach Unverfügbarkeit systematisch jede andere Lebendigkeit im Prozess des Vollzugs zerstört.

Veränderungen haben zudem nicht nur anthropologisch-kulturelle Hintergründe. Auch systemtheoretisch erhält sich das System als moderne Gesellschaft nur im Modus der stetigen Veränderung (Nassehi, 2021). Systeme verändern sich meist langsamer als ihre Umwelt. Die Gründe liegen zumeist darin, sich als System zu stabilisieren, um in volatilen Umwelten zu überleben. Routinen stabilisieren uns wiederum in sozialen Rollen. Veränderungsdruck halten wir in der Regel nur mit solchen retardierenden und verlangsamenden Techniken auf. Die Trägheit von Ordnungsbildungen und Handlungsoptionen ist insofern prinzipiell erwartbar. Man kann es sogar noch zuspitzen: Selbst in disruptiven Momenten der Veränderung durch Schocks versuchen die Systeme und wir als Bürgerinnen und Bürger eher das Fortsetzen von Routinen zu organisieren, als produktiv mit der Veränderung als Angebot umzugehen. Die Konsequenz ist ernüchternd. Denn wenn wir die Systeme nur dynamisch stabilisieren können – und dabei im Modus der Steigerung (mehr, höher, weiter, schneller) agieren – bedarf es ständiger Transformationen. Wir müssen uns also verändern, um das zumindest zu erhalten, was uns wichtig erscheint.

Auch die Diversitätsforschung liefert Argumente mit ähnlicher Wucht. Denn schon der Evolutionsforscher Charles Darwin wusste: „Es ist nicht die stärkste Spezies, die überlebt, auch nicht die intelligenteste, sondern diejenige, die am besten auf Veränderungen reagiert“. Vielfalt statt Monokulturen – in der Politik ebenso wie in der Gesellschaft – sichert dauerhaftes Überleben. Darin stecken gleich zwei Argumente.



Die Widerstandsfähigkeit ist größer, wenn man über diverses, heterogenes Wissen verfügt. Und neben dem Wissen gilt die Anpassungsleistung durch Veränderung als Garant, neue Einflüsse produktiv für das System zu generieren.

Wir erkennen, wie trügerisch die Begrüßungsformel „Du hast dich gar nicht verändert“ sein kann. Moderne Realität ist ganz offensichtlich von Veränderungen als Transformation geprägt. Das hat Geschichte. „The Great Transformation“ (Polanyi, 1944, 2021) – mit diesem Titel beschrieb 1944 Karl Polanyi einen paradigmatischen Wandel der Gesellschaft. Gemeint war die Ausdifferenzierung von zwei Teilsystemen, der bürgerlichen Gesellschaft und der Ökonomie. Wandel existierte, Veränderung erfolgte, Transformation geschah. Die Treiber dieses Prozesses sind von Polanyi differenziert beschrieben – und der politische Begriff der Transformation ist seitdem mit diesem Titel verbunden, wenngleich Transformation immer neue Bedeutungsinhalte erhielt (Kristof, 2020). So fand der Begriff etwa für den Prozess der deutschen Einheit und die damit einhergehenden Umwälzungen 1989/90 Anwendung (Kollmorgen, Merkel & Wagener, 2015). In der vergleichenden Politikwissenschaft ordnet der Begriff der Transformation Demokratiestandards zwischen politischen Systemen (Kollmorgen, Merkel & Wagener, 2015). Eine Renaissance erfuhr der Begriff schließlich im Kontext des Klimawandels (Kristof, 2020). Im Hauptgutachten „Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ hat der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2011 eine Umprägung vorgenommen, die bis heute anhält. Danach sind Transformationen von Gesellschaften, Politik und Wirtschaft erforderlich, um die planetarischen Grenzen des Klimawandels einzuhegen. Der Fokus liegt dabei auf der transformativen Wirkung, die paradigmatisch in eine digitalisierte Nachhaltigkeitsgesellschaft führt – global und aktiv gestaltet. Dieses Verständnis von Transformation in einem komplexen Veränderungsprozess geht weit über den Begriff und das eher politikfeldbezogene Verständnis von Reformen hinaus.

Daran knüpft auch die Ampel-Koalition der Bundesregierung mit dem Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ (2021) an. Die Vereinbarung könnte auch in Anlehnung an Willy Brandt („Demokratie wagen“, 1969) „Mehr Transformation wagen“ lauten. Denn die drei Ampel-Parteien, SPD, Grüne und FDP, beschreiben in vielen Kapiteln, wie sich Deutschland transformieren soll: Gesellschaftlich integrativ, nachhaltig und innovationsgetrieben. So soll der Industriestandort Deutschland in eine sozial-ökologische Marktwirtschaft transformiert werden, was keine Bereiche des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens auslässt. Das ist ein sehr hoher Anspruch. Denn wie steuert man in Deutschland einen Wandel als Transformation? Die Bundesrepublik ist – mit Ausnahme spezifischer Phasen – eher als veränderungsresistent bekannt (Delhees, Korte, Schartau, Switek & Weissenbach, 2008), was an institutionellen, politikverflechtenden Barrieren und politisch-kulturellen Befindlichkeiten der Sicherheitsdeutschen liegt (Korte & Fröhlich, 2009; Korte, 2001). Hier spielen sich Veränderungen eher langsam ab, was gleichzeitig den hohen Standard an gesellschaftlichem und sozialem Frieden sichert.

Disruptionen und externe Schocks können allerdings zu Veränderungen führen. Es ist deshalb sicher kein Zufall, dass sich die Ampel-Koalition erstmals im Zeichen der „Coronakratie“ (Florack, Korte & Schwanholz, 2021) auf Bundesebene konstituierte. Das Virus hatte seit 2020 alle Bereiche unseres Lebens auf die Probe gestellt und sowohl Veränderungen erzwungen als auch die Sehnsucht nach Kontinuität beflügelt. Das politische Denken kreist in einem demokratischen Verfassungsstaat um die

Ordnung der Freiheit (Kielmansegg, 2013). Das Corona-Virus setzte dieses Denken einem Stresstest aus. Der demokratische Modus des Regierens war extrem herausgefordert, ging es doch nicht nur um effiziente Mechanismen zur Problemlösung, sondern, viel existenzieller, um das Überleben der Bürgerinnen und Bürger. Die Risikoentscheidungen<sup>2</sup> standen nicht nur unter besonderen Unsicherheitsbedingungen, sondern waren auch strukturell als Dilemma angelegt: Freiheit oder Gesundheit? Diese Zielkonflikte alarmierten. Die Coronakratie ist die Antwort auf diese Herausforderungen. Es bedarf keiner besonderen Weitsicht, dass Krisen unser politisches System weiter erschüttern werden. So erfahren wir seit Februar 2022 in europäischer Nachbarschaft, was es heißt, Interessen mit Gewalt durchzusetzen. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat erneut disruptive Qualität.

Dieses Essay widmet sich dem Konzept des Transformativen Regieren, welches sich in vier Spielarten – Anpassen, Kuratieren, Priorisieren, Tauschen – zeigt. Nachfolgend möchte ich diese Spielarten zunächst skizzieren (Kapitel 2) und anschließend die Agenten des Wandels aufzeigen (Kapitel 3). Es folgen Ausführungen zur Resilienz als besondere Ressource des Wandels (Kapitel 4), zur Regierungserklärung von Olaf Scholz (SPD) als Kipp-Punkt und Einleitung der Transformation (Kapitel 5), zur infrastrukturellen Veränderung als zentrale Transformation (Kapitel 6) sowie zu den transformatorischen Zumutungen für die Ampel-Koalition (Kapitel 7). Der Beitrag schließt mit einem Fazit (Kapitel 8).

## 2 Politikmanagement der Transformation: Anpassen, Kuratieren, Priorisieren, Tauschen

Wie reagiert das Politikmanagement auf diese Transformationen – im Spannungsbogen von disruptiv-unterbrechender Erschütterung bis hin zu inkrementeller, nuanciert lang-samer Politikveränderung? Transformatives Regieren als wandelbedingtes Politikmanagement folgt hybriden Spuren, weil in unterschiedlichen Politikfeldern (von Gesundheitsvorsorge bis zur militärischen Verteidigung) unterschiedliche Arrangements erforderlich sind. Vier Spielarten sind zu unterscheiden:

### 2.1 Anpassen

Beim Thema Umwelt- und Klimaschutz fehlt das Gegenüber, denn mit Erdbeben oder Erderhitzung kann man prinzipiell nicht verhandeln (Welzer, 2022, S. 10). Das neue Paradigma des darauf ausgerichteten adäquaten Regierungshandelns wäre Anpassen anstatt Aushandeln (Bude, 2022). Die Anpassungsleistung würde darin bestehen, Klimaschutztransformationen politisch zu implementieren. Das kann über Anreize ebenso geschehen wie über Regulierungen oder Verbote. Das sogenannte „Osterpaket“ aus dem Bundeswirtschaftsministerium zur Energiewende ist dafür ein gutes Beispiel.

## 2.2 Kuratieren

Beim Thema Gesundheit und Corona zeigt sich eine andere Spielart von Transformativem Regieren: das Kuratieren. Das Virus ist zwar prinzipiell als Verhandlungspartner auch nicht sichtbar, doch in der sozialen Interaktion kommt es potentiell zur Infektion. Wie verhandelt man in der Konsequenz lebensrettende Isolationsmaßnahmen? Da bietet sich konzeptionell nicht das Anpassen, wie beim Klimaschutz, sondern eher das kuratierte Regieren (der Bundesregierung) als mögliche Antwort an (Florack, Korte & Schwanholz, 2021; Korte, 2022). Es verwandelt unter dem Primat der Politik rasant transparente Informationsverarbeitung in sortierte und erklärte politische Entscheidungen der Krisen-Lotsinnen und Krisen-Lotsen. Kuratiertes Regieren kommt nicht als lenkende Anregung, wie etwa beim „Nudging“ (Derrig, 2020), daher. Die Varianten des Lockdowns (alles entschleunigen, alles entkoppeln, alles dekonstruieren) waren staatlich verordnet, kein Vorschlag. Kuratiertes Regieren hat eher mit krisenbedingter, appellativer Anordnung zu tun. Es nutzt einen Möglichkeitsraum (Korte, 2019). Das setzt Gestaltungswissen voraus (situativ in der Lage zu sein, zu lernen) und kombiniert dies mit einem Möglichkeitssinn (mit Zuversicht zu führen und zügig zu entscheiden). Die Spitzenpolitik avanciert so zum Hermeneuten der Resilienz. Transformatives Entscheiden im Modus des kuratierten Regierens hat im Rahmen der Corona-Pandemie auch immer Momente von Verantwortungsdiffusion. Das kann man unter anderem bei der Debatte um eine Impfpflicht beobachten. Für ein klares Ja oder Nein wollten die politischen Akteure bisher keine Verantwortung übernehmen, sondern es blieb – aus sehr unterschiedlichen politischen Motiven – bei „dringenden Empfehlungen“.

## 2.3 Priorisieren

Beim Thema Krieg und Frieden zeigt sich eine radikal gewendete Dialektik in der Kombination von Moral- und Realpolitik: Reden und Rüstung, Friedfertigkeit und Abschreckung, Kooperation und Wehrhaftigkeit. Das Gegenüber ist beim Regierungshandeln nicht nur sichtbar, sondern existenziell bedrohlich. Transformatives Regieren agiert hierbei im Modus des extremen Priorisierens: Hierarchie für Sprung-Innovationen. Der Kanzler nutzte dazu, wie weiter unten gezeigt wird, die Regierungserklärung in der Sondersitzung des Bundestages zum Krieg in der Ukraine. Er entschied unter existenziellem Ernst den Paradigmenwechsel in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.

## 2.4 Tauschen

Anders als traditionelle Koalitionen mit zwei Partnern und klarem Hierarchiegefüge suchen die Ampel-Parteien bei der Spielart des Tauschens nicht nach Schnittmengen oder kleinsten gemeinsamen Nennern – als dilatorische Formel-Kompromisse oder quantitative Verteilungskompromisse (Günther, 2006). Der Kompromiss taucht sichtbar in umfangreichen Gesetzgebungspaketen auf, in denen, wie beim sogenannten „Osterpaket“ zur Energiesicherheit sichtbar wurde, für alle drei Partner und deren Wähler-Klientel Angebote gemacht werden. Im alltäglichen Tauschhandeln der Regierung sieht man jedoch häufiger Differenzmodelle. Sie beschreiben Kompensationen, die

über Tausch funktionieren, weil sie Differenz aushalten. Sie sind daher stärker als der bloße Kompromiss. Wer die Differenz aushält, überbrückt Widersprüche. Wenn das Gemeinsame weiterhin das Hauptziel ist, kann eine Entdifferenzierung über vertrauensvolle und ressortbezogene Tauschpolitiken mehr Einheit in der Differenz sichern. So kann jeder der drei Ampel-Partner auch mal öffentlichkeitswirksam punkten.

Der Modus des Veränderns im Kontext von Transformationen in Zeiten der Krisenpermanenz ist vielschichtig, wie die vier Spielarten des Transformativen Regierens zeigen. Der Modus verbindet verschiedene Komponenten, die im Folgenden beschrieben werden. Vieles deutet darauf hin, dass im klassischen Verständnis der Policy-Forschung der Policytyp, das jeweilige Politikfeld, den vorrangigen Typus des Politikmanagements bestimmt (Lowi, 1972, S. 299).

### 3 Die Agenten des Wandels

Unsere Kategorien der Einordnung und Bewertung der Transformation, der Veränderung und des politischen Wandels orientieren sich an theoretischen Rahmungen und empirischen Befunden zu Politikwechseln (Rüb, 2014; Korte, 2021). Umfang und Geschwindigkeit des Politikwandels variieren: Von inkrementell über umfassend und rasch bis hin zu rapide. Die Phasen der Transformation und das jeweilige Ausmaß sind je nach Politikfeld von institutionellen und individuellen Kriterien abhängig (Leggewie & Welzer, 2009). Wichtig bleibt in vielen Untersuchungen zu den Bedingungsfaktoren des Gelingens, die Bürgergesellschaft beim Wandel nicht nur mitzunehmen, sondern sie als „Agent des Wandels“ (Leggewie & Welzer, 2009, S. 149) aktiv teilhaben zu lassen. Das ist in der Realität oft schwierig. Denn Veränderungen bedeuten zumeist Zumutungen und lösen Gegenkräfte oder Routineverhalten aus. Beides hindert einen angemessenen Umgang mit der Notwendigkeit des strukturell Neuen. Wie vermittelt Politik, dass Transformation immer zunächst beim Individuum beginnen sollte?

Die Analyse der Corona-Politik zeigt die Schwierigkeiten, angemessene Denkroutinen über Veränderungen, Wenden, Wandel und Wechsel zu nutzen. Harald Welzer sprach von einem „Stillstellen der Zukunft“, von „eingefrorenen Situationen“ und „stillgestellten Bildern“ (Welzer, 2020). Das ist angemessene außeralltägliche Metaphorik. Folgt man danach keinen Denkroutinen, dann bieten auch die fachlichen Ankerpunkte keine interpretatorische Stütze, um aus der beobachteten Veränderung Rückschlüsse für die Zukunft zu entwickeln. Ähnlich ist es beim Epochenbruch durch das Kriegsszenario in Europa: Zunächst Schockstarre, dann der Aufbruch des Denkmusters eines globalen Prozesses der Modernisierung. Der Glaube an den Automatismus der Modernisierung im westlich-liberalen Sinne als Muster des Fortschritts ist durch Panzer gestoppt. Andreas Reckwitz bietet Auswege beim Projekt der Moderne eines transformierten Denkens „als ein seiner eigenen Schwächen bewusstes normatives und strategisches Projekt, im Wissen um seine Gegner“ (Reckwitz, 2022; 2017). Das bedeutet, die Verunsicherung strategisch für neue Wehrhaftigkeit zu nutzen, wenn die Zäsur ein Anknüpfen an traditionelle Weltbilder aufweicht.

Was wir politikwissenschaftlich als Ankerpunkte über abrupte Politikwechsel wissen, folgt einer Logik der Angemessenheit. Es orientiert sich an vorgefundenen Routinen, Gewohnheiten und Regeln. Policy-Forscherinnen und -forscher sprechen von Pfadabhängigkeit, Historikerinnen und Historiker von Traditionslinien, Regierungsfor-

scherrinnen und -forscher von Stilen, Praktiken und Instrumenten des Politikmanagements. Doch die Multikrisen haben paradigmatische Züge. Bisherige Erklärungsmuster des Politikmanagements stoßen an ihre Grenzen. Insofern lohnt nochmals eine Erinnerung an systematische Zugänge, wie und wodurch sich Politik ändern kann.

Aus einer neoinstitutionalistischen Perspektive heraus kann gezeigt werden, wie Institutionen politische Entscheidungen beeinflussen und wie sich die daran handelnden Akteure verändern (Schleicher, 2021; Florack, 2013; Korte & Florack, 2022). Ein Rational-Choice-Zugang favorisiert dabei die kalkulierten, rational-persönlichen Entscheidungen der Akteure. Der Historische Institutionalismus sieht hingegen eher die Dominanz der Institution, die routinierte Praktiken und Regelsysteme prägt. Pfadabhängigkeit schränkt die Anzahl und den Inhalt von Entscheidungen insofern ein. Ohne Gelegenheitsfenster und externe Schocks verändert sich wenig. Der Soziologische Institutionalismus wiederum lenkt die Blickrichtung auf soziale Rollenmuster, bei dem die Akteure nach erlernten Handlungsmustern agieren und jeweils Erwartungssicherheit anstreben. Beim Diskursiven Institutionalismus (Schmidt, 2010) steht die ursächliche Bedeutungsaufladung von Veränderungen ganz im Zeichen von Diskursen und Ideen. Mit Kommunikation sind politischer Wandel und transformative Prozesse erreichbar. Politische Institutionen verändern sich durch den Ideentransfer. Alle neoinstitutionalistischen Ansätze dienen hilfsweise der systematischen Strukturierung von Transformationsprozessen. Sie sollen an dieser Stelle des Essays nur benannt werden, um den Möglichkeitsraum für transformatives Regierungshandeln aufzuzeigen. Beispielfhaft wird weiter unten an den Diskursiven Institutionalismus im Falle der Ukraine-Regierungserklärung des Bundeskanzlers Scholz erinnert. Denn es sind die Agenten des Wandels, die im transformativen Politikmanagement trotz systemischer und struktureller Beschränkungen zu den Spielarten des Handelns greifen.

## 4 Die Resilienz als Ressource des Wandels

Veränderungen und Wandlungen bleiben in freiheitlichen Gesellschaften notwendig, um globalisierungstauglich agieren zu können. So hatte ich bereits argumentiert. Über Transformationsarten bekommt man ein Gespür, was sich wodurch ändern könnte. Mit dem Konzept der Resilienz als politikwissenschaftliche Kategorie erweitern wir nochmals den Deutungsraum von Transformationen, wobei Resilienz als ein Mechanismus zur Widerstandsfähigkeit genutzt wird.

Konzepte der Resilienzforschung beschreiben Prozesse und Bestandteile der Widerstandsfähigkeit einer Gesellschaft zur Bewältigung und Steuerung von Komplexität (Endreß & Maurer, 2015). Die Resilienzforschung bemisst also die Bereitschaft, mit Veränderungen umzugehen. Den Deutschen wird politisch-kulturell nachgesagt, dass sie Weltmeisterinnen und Weltmeister beim Thema Resilienz seien (Druyen, 2018). Sie haben ganz offensichtlich die Fähigkeit, mit großen Veränderungen und Krisen gut umzugehen. Anders wären auch die international hohen Wohlfahrts- und Wohlstandsgewinne der prosperierenden deutschen Wettbewerbsgesellschaft kaum erklärbar. Konkret löst die Aussicht auf Veränderungen Leidenschaft aus. Aber weder die Aussicht noch die Fähigkeit zur Veränderung sind gleichzusetzen mit einer Bereitschaft, Veränderungen zügig – und idealerweise – vorausplanend anzunehmen.

Resilienz eignet sich für das Politikmanagement als Strategie des Komplexitätsmanagements (Korte, Scobel & Yildiz, 2022). Wie bereitet man sich als Regierung auf Krisen vor, von denen man weiß, dass sie kommen werden, aber nicht weiß, wann genau sie kommen und wie sie in Erscheinung treten? Wie rüstet man sich gegen das Unwägbare und zugleich Unvermeidbare? Politikmanagement verbindet die Steuerbarkeit des politischen Systems mit der Steuerungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteure (Korte & Fröhlich, 2009). Regieren als eine Form des Politikmanagements nutzt Resilienz zur Krisenbewältigung. Dabei können sich die Spitzenakteure auf Ressourcen als resilienzermöglichende und resilienzbeeinflussende Größen beziehen (Endreß & Maurer, 2015; Jage-Bowler, 2020).

Der Krieg zeigt einmal mehr, dass wir hätten Vorsorge für eine Landesverteidigung treffen müssen. Resilienzermöglichend wäre es beispielsweise, ein gemeinsames europäisches Raketenabwehrsystem zu besitzen. Mit nachholendem Begreifen (nach der anfänglichen Schockstarre) lernen wir täglich, was uns an äußeren Sicherheiten offenbar fehlt. Das gilt auch für den Bereich der Energievorsorge, bei der die vielfältigen Abhängigkeiten – gerade von russischen fossilen Energieträgern – offensichtlich sind. Im übertragenen Sinne dreht es sich aber nicht nur um Puffer, Speicher und Reserven unserer Gesellschaft, die zu füllen wären, sondern resilienzprägend um Fähigkeiten zur Vorsorge (von Thadden, 2022). Markus Brunnermeier schreibt: „Eine Gesellschaft als Ganzes ist resilient, wenn alle oder wenigstens die meisten Leute die Möglichkeit haben, so zu reagieren, dass sie zurückfedern können“ (Brunnermeier, 2021, S. 89). Zurück zum eigenen Handeln, zur souveränen Entscheidung, zum Politikmanagement, das Veränderungen möglich macht. Robustheit bedeutet, dem Schock standzuhalten, wie eine Eiche im Wind. Resilienz hingegen heißt nach dieser Sichtweise, eher nachzugeben – wie Schilfrohr im Wind, das nicht bricht. Die Eiche, um die Metapher weiter zu verwenden, verliert im Sturm Äste. Schilfrohr zeigt sich reversibel, geradezu immerwährend. Transformation im Sinne von nachhaltigen Veränderungen sollten demnach eher auf das flexible „Nachgeben“ setzen.

Ivan Krastev wiederum verweist auf resiliente Gemeinwesen, die sich dadurch auszeichnen, dass die Macht *in* der Gesellschaft liegt und nicht einfach in den Fähigkeiten des Staates (Krastev, 2022). So ergibt auch die vom Finanzminister Christian Lindner (FDP) geprägte Begrifflichkeit der „Freiheitsenergien“ Sinn: Erneuerbare Energie als Ressource demokratischer Resilienz im Eigentum der Bürgerinnen und Bürger, der Kommunen. Transformation in einer resilienten Gesellschaft arbeitet insofern nicht nur mit vorsorgender Entschlossenheit und Weitsicht, sondern ebenso mit den individuellen Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger, sich auf den Wandel einzulassen. Transformatives Regieren erfolgt resilienzorientiert in der Spielart des Anpassens.

## 5 Die Rede als Kipp-Punkt und Einleitung einer Transformation

„Wir werden es verteidigen“. So endete die Regierungserklärung zur „Zeitenwende“ von Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) am Sonntag, den 27. Februar 2022 vor dem Deutschen Bundestag. Gemeint war die Verteidigung des „freien und offenen, gerechten und friedlichen Europas“. Doch anders als sonst war der Imperativ des Kanzlers keine rhetorische Routineformulierung. Allen Zuhörerinnen und Zuhörern war viel-

mehr klar, dass der Verteidigungsfall der Bundesrepublik Deutschland eintreten kann. Und zwar jetzt. Die Eskalation des Angriffskrieges durch Putin erschüttert die europäische Ordnung und verändert die Koordinaten der deutschen Innen- und Außenpolitik vollkommen. Es ist ein externer Schock für unser politisches System, mit weitreichenden Folgen.

Die Regierungserklärung, 81 Tage nach dem Start der Ampel-Bundesregierung, könnte gleichsam bereits ihr Höhepunkt gewesen sein. Selten sieht man in solcher Reinform, wie sich Sprachgewinn in Machtgewinn durch eine Rede verwandelt. Die Ampel dümpelte bis dahin relativ führungslos durch die Impfdiskussionen. Mit minimalistischer Kommunikation hatte sich Scholz über Wochen unauffällig gezeigt mit geradezu aggressivem Schweigen. Dann überfiel Russland die Ukraine und überrascht fassungslos sahen wir ängstlich zu. Das 20. Jahrhundert traf auf das 21. Jahrhundert, die imperiale Idee setzte sich neben das Paradigma der Kommunikation und der Diplomatie – Panzer und Reden. Unsere jahrelange entschlossene Gleichgültigkeit gegenüber den Forderungen der Ukraine, die sich an der Krim und im Osten des Landes bereits der russischen Übermacht gegenüber sah, brach auf. Aber was tun? In dieser diffusen Stimmungslage ergriff der Kanzler die Initiative und ging in die Offensive. Sprache als Medium legitimiert die Macht. Sie gibt der Handlungsfähigkeit einen Ausdruck und schafft eine neue politische Lage.

Die Parlamentsrede in der Sondersitzung des Bundestags ist ein Musterbeispiel für politische Führung, die Ängste der Bürgerinnen und Bürger in Krisenzeiten durch transparente Kommunikation minimiert. Die Angst ist bei Sicherheitsdeutschen und Pazifismusmeisterinnen und -meistern immer präsent. Doch der Krieg schuf erstmals nach Jahrzehnten vermeintlicher Sicherheit einen neuen Angstzustand. Die Bedrohung war nicht mehr abstrakt, sie war unmittelbar. Wer schützt mich wie im Kriegsfall? Allein so eine Frage zu formulieren, war nicht nur retro, sondern galt als unzeitgemäßes Kalter-Krieg-Vokabular. Wer so öffentlich oder auch privat formulierte, isolierte sich schnell. Postmoderne war angesagt. Zwar spielte Sicherheit auf dem Wählermarkt immer eine dominante Rolle. Sie prägte entscheidend Wahlmotive der letzten Jahre. Doch gemeint waren stets andere Dimensionen von Sicherheit: innere, ökonomische, kulturelle, zuletzt gesundheitliche. Die äußere und sicherheitspolitische Dimension unserer Staatsräson galt als wichtig, aber ebenso als gegeben. Anstatt uns über unsere eigene Landesverteidigung auszutauschen, orientierten und beteiligten wir uns lieber an internationalen Einsätzen.

Die Pandemie hatte bereits fundamentale Selbstgewissheiten ins Wanken gebracht. Es ging bei der Bekämpfung des Virus existenziell um das Überleben der Bürgerinnen und Bürger, was – wie bereits beschrieben – den Zielkonflikt zwischen Freiheit und Gesundheit strapazierte. Erst traf uns die Pandemie, jetzt der Krieg. Erst nahm uns die Politik viele Freiheitsrechte, um das Überleben zu sichern. Jetzt nahm uns der Krieg elementare Sicherheit. Wie verteidigt man unter diesen Bedingungen von Vielfachkrisen die Ordnung der Freiheit? Was folgt nach diesem seriellen Gewissheitsschwund?

Einiges glich im Februar 2022 – bei aller Problematik des historischen Vergleichs – dem Herbst von 1989, als bereits die Mauer gefallen war, aber unklar war, in welche Richtung sich das Weltgeschehen wendet. Damals setzte Kanzler Helmut Kohl mit seinem 10-Punkte-Programm vom 28. November 1989 eine Richtungsentscheidung überraschend durch. Der Plan enthielt konkrete Schritte einer deutsch-deutschen Annäherung. Auch damals herrschte eine diffuse Öffentlichkeit, die es politisch zu struk-

turieren galt. Heute, im Februar 2022, hatte Scholz seine Richtlinienkompetenz als Kanzler dezisionistisch genutzt, bei der er die fundamentale Richtungsänderung wichtiger Koordinaten der Innen- und Außenpolitik vortrug. Seine Koalitionspartner waren von der beabsichtigten Militarisierung nur kurzfristig ins Benehmen gesetzt worden. Zu den Eingeweihten gehörten maximal zehn Verbündete (Dausend, Hildebrandt, Lau, Middelhoff, Pausch & Schieritz, 2022).

Wieso entfaltete diese Rede eine so fundamentale Wirkung? War es der Geist der neuen Wehrhaftigkeit, der beschworen wurde? Oder waren es die aufgeworfenen existenziellen und moralischen Fragen: Was ist historische Verantwortung wert? Was sind uns Frieden und Freiheit wert? Tun wir genug, oder nur, was uns zumutbar erscheint?

Die Regierungserklärung avancierte zu einem ungewöhnlichen, gemeinschaftlichen Demokratie-Erlebnis: Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier erhoben sich klatzend zur Begrüßung des ukrainischen Botschafters; die CDU/CSU-Oppositionsfraktion erhob sich applaudierend bei den Passagen der Regierungserklärung zur konkreten langfristigen Aufrüstung und alle Bundestagsabgeordneten wiederum leisteten stehende Ovationen, nachdem der Kanzler seine Rede beendet hatte. Solche Momente sind ganz selten im deutschen Parlamentarismus. „Rally’-round-the-flag-Effekte“ kennen wir als Stunde der Exekutive. In Deutschland nehmen historisch der Grad an Staatszentriertheit und Staatsvertrauen zu, wenn Krisenszenarien die öffentliche Meinung dominieren. Davon profitieren auch die Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker. Krisen adeln über Nacht die Demokratie. Bürgerinnen und Bürger erwarten dann die entschlossene Umsetzung des Primats der Politik, möglichst als heroische Chefsache der Krisenmanagerin oder des Krisenmanagers. Die Bürgerinnen und Bürger sehnen sich in solchen Konstellationen nach einem starken Staat. Sicherheitskonservatismus ist eine politisch-kulturelle Konstante in Deutschland. Der Bundeskanzler knüpfte insofern mit seiner Regierungserklärung an Resonanzexpectationen der Bevölkerung an. Scholz buchstabierte in zugespitzter Dynamik das Neue: Aufrüstung, Zwei-Prozent-Zielmarke des Bruttoinlandsprodukts der NATO, bewaffnete Drohnen, Kampffjets mit Nuklearbewaffnung. Mit geradezu demokratischem Trotz priorisierte er die veränderten Koordinaten der deutschen Sicherheitspolitik und präsentierte den Paradigmenwechsel in krasser Kehrtwende zu den parteipolitischen Prämissen der SPD und der Grünen. Selten sah man das Parlament so zustimmend, überrascht überrumpelt.

Die Rede strahlte mit einer clever orchestrierten und rhetorisch raffinierten 5-Punkte-Auflistung zur Verteidigung. Insofern leistete sie in Zeiten des Gewissheitsschwundes kohärente Antworten auf wichtige Aspekte der Verteidigung. Ihr Erfolg hing mit dem Publikumsbezug zusammen. Das Geheimnis guter Reden liegt nicht nur im Timing, sondern in der Fähigkeit, an die Erwartungen und Überzeugungen der Zuhörerschaft anzuschließen (Grunden, 2021, S. 95; Kopperschmidt, 2003, S. 18). Die erfolgreiche Rede überzeugt nicht zwingend ihr Publikum mit neuen Ideen, sondern fokussiert in Worten, was wir bereits denken. Das bereits Gedachte klarer, eindeutiger und konkreter zu machen, gehört zur Redekunst und zum Erfolg des Auftritts. Wir ahnten nach Kriegsbeginn, dass eine neue formative Phase für die Bundesbürgerinnen und Bundesbürger beginnt. Die Rede verwandelte unsere Ahnungen in sagbare Argumente. Scholz überzeugte uns nicht von der notwendigen Aufrüstung zur Landesverteidigung. Er bestätigte eher, was wir bereits dachten, nachdem die Panzer rollten. Es war ein Kipp-Punkt der deutschen Politik, ein Momentum, bei dem innerhalb weniger Minuten



jahrzehntealte Gewissheiten niedergerissen wurden. Ein Befreiungsschlag. Ein Ende der Zurückhaltungskultur der Sicherheitsdeutschen. Ein eloquentes Beispiel demokratischer Führung. Und ein Beleg für die Mechanismen des Diskursiven Institutionalismus, bei dem sich durch Sprache, Ideen und Diskurse Wirklichkeiten verändern. Der erneuerte Diskurs transformierte die Politik. Die Institution der Regierungserklärung wirkte. Entsprechend lässt sich festhalten, dass Transformatives Regieren die Spielarten wechselte – vom Kuratieren zum Priorisieren.

## 6 Die Veränderung der Infrastruktur als zentrale Transformation

Ob mit der Regierungserklärung Post-Normalität eintreten kann und sich Multikrisenfestigkeit im Transformationszeitalter einstellt? Es lohnt sich ein Blick über das Militärische und die Regierungserklärung hinaus, um ein erstes Urteil fällen zu können. Man nehme etwa den Koalitionsvertrag der Ampel, der in einer nie dagewesenen Geschwindigkeit die ausformulierten Zumutungen der Transformation völlig neu gewichtete (Korte, Schiffers, von Schuckmann & Plümer, 2022).

Das inhaltliche Potential des Koalitionsvertrags und der veränderungspatriotische Duktus bleiben relevant, aber in einer neuen Gewichtung. Der Vizekanzler Robert Habeck (Grüne) sprach zu Recht von der „Provokation der Freiheit“ durch den Kriegsbeginn. Sicherheit geht zukünftig keineswegs vor Klimaschutz. Die Transformationswirklichkeit ist durch den Realitätsschock vielmehr noch komplexer geworden, denn Infrastruktur sichert auf vielfältige Weise Freiheit. Und auf Investitionen und Innovationen im Bereich der Infrastruktur zielen nahezu alle Vorhaben der Ampel-Koalition ab.

Bedingungslose Daseinsvorsorge steht weiterhin an erster Stelle. Was wir bislang eher als Resilienzvorsorge im Bereich von Gesundheit angesiedelt hatten, dehnt sich in alle Bereiche der Sicherheit aus – insbesondere in die Energiesicherheit. Die langfristige Unabhängigkeit von fossiler Energie hat jetzt nicht nur eine klimapolitische, sondern eine sicherheitspolitische Dringlichkeit, will man sich von russischen Lieferungen befreien.

Infrastruktur sichert aber auch Freiheit im Sinne von Demokratievorsorge. Wer sich besonders um politische Verlassenheit im ländlichen Raum kümmert, wird auf Resonanz stoßen und Vorsorge gegen politischen Extremismus betreiben. Wie sichtbar ist der Staat für Bürgerinnen und Bürger, wenn kein Bus mehr fährt, öffentliche Einrichtungen geschlossen sind, digitale Kommunikation nicht möglich erscheint und Polizeistationen weit entfernt sind? Wer hier investiert, gewinnt die Mitte-Wählerschaft verlässlich zurück. Wehrhaftigkeit bedarf einer Gesellschaft, die gemeinwohlorientiert agiert.

Auch der Schutz einer intakten Öffentlichkeit als Struktur gehört zur Demokratievorsorge und zum Programm einer neu auszurichtenden infrastrukturellen Transformation in Kriegszeiten. Die Qualität von Öffentlichkeit ist ein Garant der Qualität von Demokratie (Marcinkowski & Philipps, 2022). Das setzt den aktiven Kampf gegen Desinformationsmedien sowie Wirklichkeitsleugnerinnen und -leugner voraus. Der Bundespräsident erinnerte im Kontext der kompletten Abschaffung der Pressefreiheit in Russland daran: „Alles kann passieren, wenn Menschen keinen Zugang zu Informationen

(...) haben“ (Steinmeier Rede vom 10.03.2022). Wir brauchen belastbare Strukturen für politische Öffentlichkeit, um die demokratienotwendigen Selbstverständigungsdisurse zu führen. Unsere Regierung ist immer zustimmungs-, rechenschafts- und legitimationspflichtig, was freie und wahrhaftige Kommunikation voraussetzt. Medienpolitische Infrastruktur sichert somit auch Freiheit.

Der Kriegsbeginn markiert insofern nicht nur einen Gewissheitsschwund in der deutschen Politik, sondern durchaus auch einen Neuanfang durch Wandel. Die Regierungserklärung intonierte das Wagnis des Beginnens. Es war der strategische Moment, der eine Kanzlerschaft ins Geschichtsbuch bringen kann. Es bleibt ein Tageserfolg, wenn die Regierung nichts daraus macht. Der Krieg ist die zentrale Bewährungsprobe der Ampel-Koalition. Wie können die Zumutungen, die uns erreichen werden, zugleich sozialverträglich und freiheitlich verlaufen? Und wie können die sich zahlreich andeutenden Transformationen so vollzogen werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger auch wirklich mitgenommen werden? Die Spielarten des Transformativen Regierens als besondere Form des Politikmanagements in Zeiten von Wandel finden sich hier im Anpassen und Priorisieren mit besonderer Akzentuierung. Denn beides muss demokratische Mehrheiten sicherstellen, die die heutigen Belastungen akzeptieren. Wie dies gelingen kann, wird im Folgenden ausgeführt.

## 7 Die transformatorischen Zumutungen der Ampel-Koalition

Die Transformation produziert Kosten: Individuelle, kollektive, private, öffentliche – und dies in allen Bereichen und in allen Politikfeldern. Wie hoch sind die Preise? Wer ist bereit, sie wann und für was zu zahlen? Die Antwort ist in einer Demokratie zunächst nicht ökonomisch relevant, sondern politisch. Denn sie beschreibt elementare Entscheidungszumutungen der Politik, völlig unabhängig vom Ausmaß der Transformationsprozesse. Wer sich mit Mechanismen der Transformation auseinandersetzt, sollte den Stoff des Politischen kennen. Denn wer ihn missachtet, verliert Mehrheiten, um Probleme zu lösen oder wiedergewählt zu werden.

Die Herstellung und Durchsetzung kollektiver Entscheidungen für Transformationsprozesse gelingt in einer Demokratie nur mit legitimer Macht. Sie webt den Stoff des Politischen (Korte, 2022, S. 296-302; Habeck, 2021, S. 330). Sie ist nicht einfach vorhanden, sondern entsteht – folgt man dem assoziativ-kommunikativen Ansatz von Hannah Arendt – erst im Miteinander, im Interagieren, konkret beim Handeln und Sprechen. Wenn dies im Kontext des Regierungshandelns passiert, lässt sich das auch erneut als Beleg für Diskursiven Institutionalismus nutzen. Die Entscheidungsfähigkeit von Akteuren steht bei diesen Zugängen im Zentrum, nicht so sehr die sanktionsgestützte Entscheidungskompetenz. Handeln, bei dem man sich mit anderen zusammenschließt, um ein gemeinsames Anliegen zu verfolgen und um Verantwortung zu übernehmen, generiert Macht. Macht als Potenz realisiert sich demnach erst im politischen Handeln. Die politische Entscheidungsauswahl für Prozesse der Transformation inkludiert Macht.

Politische Macht ist darauf ausgerichtet, im Miteinander einer Mehrheit nicht nur entscheidungsbefugt zu bleiben, sondern entscheidungsrelevant agieren zu können. Die Fähigkeit zur Einigung gehört in der Demokratie zum Handwerkzeug der politischen Mitte. Mehrheiten sind in der Politik aber immer fragile Konstrukte. Die Konstitution

von fluiden Gemeinschaften, die deshalb tagessensitiv immer im Blick zu behalten sind, um zweckgerichtete Problemlösungen durchzusetzen, zielt auf ein „bestmögliches Minimum“ (Kielmansegg, 2020, S. 62). Gemeint ist damit, dass es bei der politischen Entscheidungsauswahl nicht um das Optimum oder das Maximum geht, sondern eben um die Balance zwischen Minimum und Maximum – zwischen beispielsweise erneuerbaren Energien und fossilen Brennstoffen. Die situativ anzuwendende Heuristik, um eine bestmögliche Balance zu sichern, hat einen wichtigen Grund. Sie ermöglicht einer Regierung idealerweise nicht nur beständig die Mobilisierung notwendiger parlamentarischer Mehrheiten, sondern auch die Chancen einer Wiederwahl. Denn im Entscheidungsstrom von Politikerinnen und Politikern gilt es zu beachten, ein Problem nicht nur zu lösen, sondern es so zu lösen, dass das Ergebnis nicht die Optionen für eine Wiederwahl minimiert. Es reicht somit nicht, erneuerbare Energien flächendeckend als Transformationsgewinn einzuführen, wenn gleichzeitig Energiepreise sozial überfordern oder die Energiesicherheit nicht garantiert werden kann. Wie sollte man dann wiedergewählt werden? Politische Macht entscheidet über Form und Inhalte kollektiv verbindlicher Entscheidungen. Sach- und Machtfragen sind dabei im Sinne von entscheidungsgetriebenem Politikmanagement in Übereinstimmung zu bringen. Wer diesen Spuren politischer Rationalität für politische Akteure folgt, erkennt das Dilemma von Transformationsprozessen. Veränderungen brauchen demokratische Mehrheiten und idealerweise auch langfristige Zeitkorridore, die über eine Legislaturperiode weit hinaus verweisen. Wahlen sind insofern wichtig, um das Momentum für Transformationen zu erkennen. Deshalb lohnt der Rückblick auf die Konstellation des Superwahljahres 2021.

Das Superwahljahr folgte einer nicht-alltäglichen Logik (Korte, Schiffers, von Schuckmann & Plümer, 2022). Es blieb eigenartig einzigartig. Die Grundstimmung changierte zwischen einem Enthusiasmus des Positiven („solidarisch haben wir Corona besiegt“) und der Wehmut des Vorsichtigen und Enttäuschten („hier funktioniert nichts“): Sorgenvoll zufrieden oder zufrieden im Unbehagen? Diese uneindeutige Grundstimmung mobilisierte immerhin nochmals mehr Wählerinnen und Wähler als 2017, was überraschte, da eine maximale Themenpolarisierung im Wahlkampf fehlte. Höhere Wahlbeteiligung sprach für einen insgesamt gelungenen Wahlkampf der Parteien, der hinreichend mobilisieren konnte.

Die gewählten Parteien sortieren sich seit dem Wahltag im Setting des Bundestages in einem multipolaren Vielparteiensystem. Der Bundestag ist weniger polarisiert als in der letzten Legislaturperiode. Die Radikalisierung im Parteienspektrum blieb der AfD vorbehalten, die lösungsorientiert zur Corona-Politik wenig beizutragen hatte. Die politische Mitte hat sich weiterhin vergrößert und ausdifferenziert und stellt sich als ausgeprägte elektorale Fragmentierung dar. Selbst die dänisch-friesische Minderheit ist mit dem SSW wieder in den Bundestag eingezogen. Die Segmentierung im Sinne von schwer zu überwindenden Bündnisfähigkeiten hat abgenommen, zumal die Grünen mittlerweile als post-lagerübergreifende Partei im Wählerspektrum verortet sind.

Die Corona-Politik stellte im Superwahljahr 2021 naheliegende Mobilisierungsherausforderungen. Zukunftssicherheit spielte bei den Motiven auf dem Wählermarkt eine große Rolle: Wie schaffen wir eine resiliente Demokratie? Das bedeutet viel mehr als nur Pandemie-Vorsorge. Denn die Reparaturbedürftigkeit des Nachsorgestaates fiel besonders in der Pandemie auf. Insofern wuchs die Sehnsucht nach einem klug schützenden, einem lenkenden Vorsorgestaat. Das gilt bei den Sicherheitsdeutschen immer komplex: Nach außen, innen, sozial, kulturell und gesund.

Der Wahlkampf kam dennoch maximal zumutungsfrei daher. Doch Wählerinnen und Wähler ahnten, dass bedingungslose Daseinsvorsorge einen Preis haben wird. Die Schlüsselressourcen zum Aufbau einer resilienten Demokratie spielten im Wahlkampf eine indirekte Rolle, avancierten jedoch zum Politiktreiber in den Koalitionsverhandlungen. Das Programm der Regierung ist, wie an anderer Stelle bereits ausgeführt, ambitioniert auf Veränderung angelegt. Alle drei Ampel-Parteien wollen den Wandel. Sie fühlen sich durch das Wahlergebnis dazu auch legitimiert. Es wird nicht nur von der Konfliktfähigkeit der Akteure abhängen, wie ihnen der Interessenausgleich gelingt, sondern vor allem auch von deren Kommunikationsfähigkeit. Eine gelingende inklusive Transformation setzt intensive politische Kommunikation voraus. Das Kriegsszenario hat die Dynamik der Ampel-Vorhaben fundamental verändert, nicht jedoch die Ausrichtung an den Transformationsnotwendigkeiten.

Wer sich gegenüber der Bevölkerung nicht die Mühe macht, transparent zu erklären, warum Veränderungen auch Besserungen bringen, wird seine Mehrheit verlieren (Kimhi & Eshel, 2022). Die Lust auf Veränderung, die den sozialen und gesellschaftlichen Frieden in Deutschland auf hohem Niveau erhält, können sozialdemokratische, liberale und grüne Narrative forcieren, gerade auch unter neuen sicherheitspolitischen Bedingungen. Politische Führung muss dann auch vermeintlich Unpopuläres mehrheitsfähig machen, wenn es dem Ziel dient, langfristig für alle den Wohlstand zu mehren. Dabei gilt: Die Wahrscheinlichkeit von disruptiven Änderungen ist geringer als das Fortsetzen von Routinen. Da liegen die Gefahren, Zukunftsfähigkeit zu verlieren.

## 8 Fazit

Große Verteilungskonflikte stecken hinter großen Transformationen. Nicht die politischen Farben im Parteienwettbewerb sind dabei zentral, sondern der gemeinsame Wille zum Verändern. Resilienzermöglichende Aspekte stecken nicht in der ideologischen Ausrichtung der Parteien, sondern in ihrem kommunikativen Interaktionspotential. Ob man die Veränderungen dann Fortschritt, Modernisierung, Reform oder Transformation nennt, ist nicht so entscheidend wie der offen kommunizierte Fahrplan. Die Ampel als Lerngemeinschaft kann mit dem Transformationsnarrativ als wichtigem Politiktreiber Innovationen voranbringen, ohne aufrechnen zu müssen, wer bei welchem Schritt mehr gewinnt oder mehr verliert. Die Zumutungen folgen dem Motto: „Anpacken und machen“. Das kann unkonventionell und unerwartet daherkommen.

Transformatives Regieren in Krisenpermanenz muss sich, wie das Essay zeigen konnte, unterschiedlicher Spielarten und Mechanismen bedienen, je nach Politikfeld und Tagesdramaturgie. Ob dabei Anpassen, Kuratieren, Priorisieren, Tauschen oder sogar hybride Formen zum Tragen kommen, muss in konkreten Fallstudien nachgewiesen werden. Die ökologisch-soziale Transformation wird die Ampel in der Coronakratie und mit dem Blick in den Kriegsabgrund herausfordern.

Die Schlussfolgerungen für uns als Wählerinnen und Wähler sind ambivalent. Denn das erlebte ampelige Regieren wirkt aufdringlich unfertig. Die Meister des Diffusen und des Nicht-Zuständigen stehen neben den Ministerinnen und Ministern, die ihre tagtägliche Abwägung von Gütern minütlich offenlegen. Das ist anstrengend und passt nicht in die Muster des Politikmanagements einer Kanzlerdemokratie. Vieles deutet darauf hin, dass sich das politische System von der Kanzlerdemokratie in Form der aktu-

ellen Dreier-Koalition in eine Perspektive des multizentristischen, kollaborativen Regierens weiterentwickelt – getrieben durch den Ressourcenfluch des Transformationsdrucks. Es ist zu früh, um zu beurteilen, ob dies an den Akteuren, der Dreier-Konstellation oder der Transformationsaufgabe liegt. Die Transformation soll kommunikativ inklusiv, politisch partizipativ und stets sozial solidarisch ausgerichtet sein. Wer aus einer Wachstumsgesellschaft eine klimaneutrale Nachhaltigkeitsgesellschaft formen möchte, braucht aber auch neue Modelle der demokratischen Willensbildung. Neue „Wir-heit“ entsteht nicht automatisch, zumal, wenn sich durch Knappheit auch Verteilungsfragen zuspitzen. Nur Bürgerräte reichen als Innovationstreiber auch nicht aus. Weniger Basisdemokratie setzt das grüne Milieu unter Druck. Doch Trassenbau lässt nichts anderes zu, wenn Strom knapp wird. Die FDP wird die Neubestimmung des Freiheitsbegriffs als Freiheit der Vielen einbringen müssen, während die SPD die soziale Gerechtigkeit nicht allein durch Umverteilen einlösen kann.

Der „ampelig“ angelegte Veränderungspatriotismus ist insofern höchst ambitioniert, wenn die „Große Transformation“ als Muster dient. Die militärische Bewährungsprobe führte bereits zum Politik-Paradoxon im Parteienwettbewerb. Im Transformationsschub der eindringenden Realpolitik verabschiedeten sich die SPD von einer kooperationsgeprägten Ostpolitik, die Grünen von einer anti-fossilen Gesinnung und die FDP von marktlicher Finanzpolitik, in der bislang keine planwirtschaftlichen Elemente vorgesehen waren. Es bleibt abzuwarten, was die Nachhaltigkeitsgesellschaft im Windschatten der transformativen Dynamik voranbringt. Nur Offenheit für Veränderung verhindert Stillstand. Es wäre fatal, würde unser politisches System in ein paar Jahren mit dem Satz konfrontiert: „Es hat sich gar nicht verändert!“.

## Danksagung

Ich danke den zwei Gutachter\*innen sowie Sandra Plümer und Maximilian Schiffers als Herausgeber\*innen des Themenschwerpunktes für hilfreiche Anmerkungen.

## Anmerkungen

- 1 Diese Formulierung findet sich auch bei Bertold Brecht (2020) „Geschichten vom Herrn Keuner“. Im Kontext heißt es dort: „Ein Mann, der Herrn K. lange nicht gesehen hatte, begrüßte ihn mit den Worten: „Sie haben sich gar nicht verändert.“ „Oh!“ sagte Herr K. und erlebte“ (Brecht, 2020, S. 29).
- 2 Risiken in diesem Kontext von Vielfach- und Polykrisen sind immer systemische Krisen, die das Gewicht auf transformative Prozesse nochmals erschweren.

## Literatur

- Brecht, Bertolt (2020). *Geschichten vom Herrn Keuner* (2. Aufl.). Berlin: Suhrkamp.
- Brunnermeier, Markus (2021). *Die resiliente Gesellschaft*. Berlin: Aufbau Verlag.
- Bude, Heinz (2022). *Kein Stein wird auf dem anderen bleiben*. Verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/kultur/ampelkoalition-wahlversprechen-heinz-bude-1.5522062?reduced=true> [07. August 2022].
- Cairney, Paul (2011). *Understanding public policy*. London: MacMillan Education.
- Dausend, Peter, Hildebrandt, Tina, Lau, Mariam, Middelhoff, Paul, Pausch, Robert & Schieritz, Mark (2022). What a day. *Die Zeit*, 11, 6-7.

- Delhees, Stephanie, Korte, Karl-Rudolf, Schartau, Florian, Switek, Niko & Weissenbach, Kristina (2008). *Wohlfahrtsstaatliche Reformkommunikation*. Baden-Baden: Nomos.
- Derrig, Rián (2020). Was Menschen dazu bringt, auch strenge Regeln zu befolgen. Die Pandemie zeigt Grenzen der Nudging-Theorie auf. *WZB Mitteilungen*, H. 168, 66-72.  
<https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2020/f-23100.pdf>.
- Druyen, Thomas (Hrsg.) (2018). *Die ultimative Herausforderung – über die Veränderungsfähigkeit der Deutschen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Endreß, Martin & Maurer, Andrea (Hrsg.) (2015). *Resilienz im Sozialen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Florack, Martin (2013). *Transformation der Kernexekutive*. Wiesbaden: Springer VS.
- Florack, Martin, Korte, Karl-Rudolf & Schwanholz, Julia (Hrsg.) (2021). *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Grunden, Timo (2021). Corona-Reden und die Folgen. Möglichkeiten und Grenzen der politischen Rede in Krisenzeiten. In Florack, Martin, Korte, Karl-Rudolf & Schwanholz, Julia (Hrsg.) (2021), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 93-98). Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Günther, Klaus (2006). *Politik des Kompromisses*. Wiesbaden: Springer VS.
- Habeck, Robert (2021). *Von hier an anders. Eine politische Skizze*. Köln: Kiepenheuer&Witsch
- Jage-Bowler, Frederic (2020). Das gesellschaftliche Immunsystem stärken Elemente eines positiven Risikowissens. *WZB Mitteilungen*, H. 168, 79-81.  
<https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2020/f-23104.pdf>.
- Kielmansegg, Peter Graf (2013). *Die Grammatik der Freiheit*. Baden-Baden: Nomos.
- Kielmansegg, Peter Graf mit Bezug auf Aussagen von Eugen Kogon, in Ahmet Cavuldak (Hg.), *Peter Graf/Kielmansegg im Gespräch. Übungen im politischen Denken*, Baden-Baden 2020, S. 62.
- Kimhi, Shaul & Eshel, Yohanan (2022). Politische Psychologie und Resilienz. In Sonja Zmerli & Ofer Feldmann (Hrsg.), *Politische Psychologie* (2. Aufl.) (S. 453-462). Baden-Baden: Nomos.
- Kollmorgen, Raj, Merkel, Wolfgang & Wagener, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2015). *Handbuch Transformationsforschung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kopperschmidt, Josef (Hrsg.) (2003). *Hitler der Redner*. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Korte, Karl-Rudolf (2001). Regieren. In Karl-Rudolf Korte & Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Deutschland-Trendbuch, Fakten und Orientierungen* (S. 515-546). Wiesbaden: Springer VS.
- Korte, Karl-Rudolf (2019). *Gesichter der Macht. Über die Gestaltungspotenziale der Bundespräsidenten*. Frankfurt/New York: Campus.
- Korte, Karl-Rudolf (2021). Bundestagswahlkampf in Zeiten der Pandemie. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 47-49, 17-21.  
<https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/343502/bundestagswahlkampf-in-zeiten-der-pandemie/>.
- Korte, Karl-Rudolf (2022). Politische Mechanik: Über Entscheidungsheuristiken in der Politik. In Karl-Rudolf Korte, Gert Scobel & Taylan Yildiz (Hrsg.), *Heuristiken des politischen Entscheidens* (S. 298-320). Berlin: Suhrkamp.
- Korte, Karl-Rudolf & Florack, Martin (Hrsg.) (2022). *Handbuch Regierungsforschung* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Korte, Karl-Rudolf & Fröhlich, Manuel (2009). *Politik und Regieren in Deutschland* (3. Aufl.). Paderborn: UTB.
- Korte, Karl-Rudolf, Scobel, Gert & Yildiz, Taylan (Hrsg.) (2022). *Heuristiken des politischen Entscheidens: Zwischen Komplexität und Kunstfertigkeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Korte, Karl-Rudolf, Schiffers, Maximilian, von Schuckmann, Arno von & Plümer, Sandra (Hrsg.) (2022). *Die Bundestagswahl 2021*. Wiesbaden: Springer VS.
- Krastev, Ivan (2022). Jetzt beginnt eine neue Geschichte. *Die Zeit* v. 02.03.22, S. 57
- Kristof, Kora (2020). *Wie Transformation gelingt*. München: Oekom Verlag.
- Leggewie, Claus & Welzer, Harald (2009). *Das Ende der Welt, wie wir sie kannten*. Frankfurt/M.: S. Fischer Verlag.
- Lowi, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32 (4), 298-310.

- Marcinkowski, Frank & Philipps, Gerrit (2021). Regierungswandel durch Medienwandel? In Karl-Rudolf Korte & Martin Florack (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung* (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer VS.
- Nassehi, Armin (2021). Mut braucht's. *Süddeutsche Zeitung* v. 18.11.21, S. 6.
- Polanyi, Karl (2021). *The Great Transformation*. Berlin: Suhrkamp.
- Reckwitz, Andreas (2022). Der Optimismus verbrennt. *Die Zeit* v. 17.03.22, S. 47
- Reckwitz, Andreas (2017). *Die Gesellschaft der Singularitäten*. Berlin: Suhrkamp.
- Rosa, Hartmut (2021). *Unverfügbarkeit* (4. Aufl.). Berlin: Suhrkamp.
- Rüb, Friedbert W. (Hrsg.) (2014). *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schleicher, Katharina (2021). *Von alternativen Paradigmen zur umfassenden Transformation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Vivian (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'. *European Political Science Review*, 2 (1), 1-25. <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>.
- Steinmeier, Frank-Walter (2022). *Rede zur Verabschiedung vom ZDF-Intendant Thomas Bellut*. Verfügbar unter: [https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2022/03/220310-Verabschiedung-ZDF-Intendant.html;jsessionid=993C9A121704EEFE2DBEB77B9D9E9942.1\\_cid370?nn=9042544-](https://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Frank-Walter-Steinmeier/Reden/2022/03/220310-Verabschiedung-ZDF-Intendant.html;jsessionid=993C9A121704EEFE2DBEB77B9D9E9942.1_cid370?nn=9042544-) [07. August 2022].
- Thadden, Elisabeth von (2022). Wärme pumpen. *Die Zeit* v. 24.03.22, S. 49.
- Welzer, Harald (2020). Im leeren Raum der stillgelegten Zukunft. *Futur Zwei*, 13, 9-11.
- Welzer, Harald (2022). Machen. *Futur Zwei*, 19, 9-11.

### *Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte, Universität Duisburg-Essen, NRW School of Governance, Lotharstr. 53, 47057 Duisburg, E-Mail: [krkorte@uni-due.de](mailto:krkorte@uni-due.de).



U. von Alemann / N. Basedahl  
G. Graeßner / S. Kovacs

## **Politische Ideen im Wandel der Zeit**

Von den Klassikern zu  
aktuellen Diskursen

2022 • 279 Seiten • kart. • 29,00 € (D) • 29,90 € (A) • utb M  
ISBN 978-3-8252-5943-3 • eISBN 978-3-8385-5943-8

Von Sokrates bis Chantal Mouffe: Dieses Buch bietet eine umfangreiche Übersicht politischer Ideen aus verschiedenen Epochen von der Antike bis hin zur Gegenwart. Im Einklang mit dem Lebensweg der Denker\*innen werden ihre Theorien ebenso wie ihre Wirkung in ihrem ideengeschichtlichen Kontext aufgezeigt und miteinander verglichen. Zudem werden Bezüge zu aktuellen politischen Diskursen hergestellt: Demokratietheorie, Identitätspolitik, Freiheit und Gerechtigkeit sowie Toleranz und Streitkultur. Durch die didaktische Aufbereitung des Materials mit Kästen, Übungen und Reflexionsfragen ist dieses Buch ein optimaler Begleiter für den Einstieg in die politische Theorie.

[www.shop.budrich.de](http://www.shop.budrich.de)



Leonie Weißenborn

## Der unendliche Wandel wissenschaftlicher Personalkategorien zwischen Promotion und Lebenszeitprofessur

Eine Untersuchung zur Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität

### Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat die Karrierephase nach der Promotion bis zur Berufung auf eine Lebenszeitprofessur in der Vergangenheit wiederholt umgestaltet. Der Beitrag widmet sich dem derzeitigen Implementationsprozess der Tenure-Track-Professur von der politischen Intention von Bund und Ländern bis zur institutionellen Verankerung an den Universitäten. Anhand einer explorativen Fallstudie werden Hypothesen darüber gewonnen, wie Universitäten diese neue Personalkategorie in ihre institutionalisierten Strukturen eingliedern. Dazu wurden die Profilpapiere für die Berufung von Tenure-Track-Professor\*innen analysiert und Expert\*inneninterviews mit Dekan\*innen zur Gestaltung der neuen Personalkategorie an ihren Fakultäten geführt. Der Beitrag zeigt, dass die Tenure-Track-Professur vornehmlich in aktuellen Forschungsgebieten und abseits des profilbildenden Kerns der Fächer implementiert wird. Eine Folge könnte sein, dass die Tenure-Track-Professur für Randständiges in den Forschungs- und Lehrprofilen reserviert wird. Damit scheint ihre Etablierung als gleichwertiger Karriereweg auf die Lebenszeitprofessur zweifelhaft.

**Schlagworte:** Tenure-Track-Professur, akademische Karrierewege, Organisationstheorie, Implementation, Reform

### Abstract

*The never-ending change of academic job categories between doctoral degree and lifetime professorship*

*A study on the implementation of the tenure-track professorship at German universities*

The German Federal Ministry of Education and Research (BMBF) has repeatedly reshaped the career phase between doctoral degree and appointment to a lifetime professorship. This contribution focuses on the current implementation process of the tenure-track professorship, from the intention of higher education policy to its institutionalization at universities. Using an exploratory case study, hypotheses will be developed on how universities integrate this new job category into their institutionalized structures. For this purpose, I analyzed profile papers for the recruitment of tenure-track professors and conducted expert interviews with deans on the design of this new job category at their faculties. The contribution demonstrates that the tenure-track professorship is mainly implemented in contemporary research fields and outside the core of disciplines. One consequence may be that tenure-track professorships are reserved for peripheral areas in research and teaching. Thus, their establishment as an equal career path to lifetime professorship can be doubted.

**Keywords:** tenure-track professorship, academic career pathways, theory of organization, implementation, reform

## 1 Einleitung

Die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses ist für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ein zentrales Anliegen und zugleich eine grundlegende Herausforderung. Max Weber charakterisierte bereits 1919 die Universitätslaufbahn als „eine Angelegenheit, die einfach Hazard [Glücksspiel] ist“ (Weber, 1919 [2002, S. 477]). Dieses Bild der prekären Wissenschaftskarriere unterhalb der entfristeten Professur besteht bis heute fort. Die letzten Jahrzehnte sind geprägt durch periodische bundespolitische Neuordnungen der Personalkategorien, die Wissenschaftler\*innen nach der Promotion für das Professor\*innenamt auf Lebenszeit qualifizieren sollen: Der wissenschaftliche Karriereweg soll planbarer, transparenter sowie eigenständiger – und jüngst hinzugetreten chancengerechter bzw. familienfreundlicher – gestaltet werden. Von der Hochschulassistentin bis zur Juniorprofessur wurden Qualifizierungsstellen mit unterschiedlichen Einstellungsvoraussetzungen, Rechten sowie Pflichten und Finanzierungsarten geschaffen, die sich gegenseitig abgelöst haben. Der Bundespolitik ist es trotz regelmäßiger Reformen bisher nicht gelungen, eine neue Personalkategorie im Gesamtgefüge der Universitäten und der Forschung institutionell fest zu verankern. Mithilfe eines Förderprogramms sollte zuletzt die Juniorprofessur in die Universitäten einziehen. Wie Studien zeigen, bleibt die Anzahl der eingerichteten Stellen weit hinter dem bundespolitisch anvisierten Ziel zurück. Sie führen zumeist auch nicht unmittelbar auf eine entfristete Professur unter Ausschreibungsverzicht, wie ursprünglich angestrebt (Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs, 2017, S. 115 ff.; Burkhardt, Nickel, Berndt, Püttmann & Rathmann, 2016, S. 94 f.).

Die Personalkategorien werden aktuell um die Tenure-Track-Professur ergänzt. Über ein finanzielles Förderprogramm von Bund und Ländern – den sogenannten „Nachwuchspakt“ – wurden 1.000 zusätzliche Tenure-Track-Professuren an deutsche Universitäten (und gleichgestellte Hochschulen) vergeben. Der Anreiz soll die Universitäten nachhaltig motivieren, die Tenure-Track-Professur als zusätzlichen und gleichwertigen Karriereweg für den wissenschaftlichen Nachwuchs zu etablieren. Sie werden zugleich vor die Aufgabe gestellt, das Förderprogramm zu interpretieren und in ihre institutionalisierten Strukturen zu übertragen. Dies galt ähnlich bei der Einrichtung der Juniorprofessur, sodass die vorangegangenen Reformerfahrungen offen fragen lassen: Wird sich die Einführung der Tenure-Track-Professur anders gestalten? Oder zählt auch hier, was, mit Nils Brunsson (2006) formuliert, als der Unterschied zwischen dem nach außen getragenen Anspruch und der tatsächlichen Praxis beschrieben werden kann? Danach legitimiert sich die Universität auf der Ebene von „*talk*“ gegenüber Bund und Ländern, indem sie der Erwartung entspricht, die Tenure-Track-Professur etablieren zu wollen. Der „*talk*“ muss allerdings in keinem direktiv-abhängigen Kausalzusammenhang zum operativen Geschäft an der Universität stehen. Wie die neue Personalkategorie auf der Ebene von „*decision-making*“ ausgestaltet und auf der Ebene von „*action*“ in das Universitätsprofil implementiert wird, kann vom nach außen getragenen Anspruch losgelöst sein.

Der Beitrag will den Implementationsprozess einer neuen Personalkategorie von der politischen Intention von Bund und Ländern bis zur institutionellen Verankerung an den Universitäten nachvollziehen. Am Beispiel der Tenure-Track-Professur wird eine hypothesengenerierende Untersuchung durchgeführt, wie die neue Personalkategorie in die institutionalisierten Strukturen an der Universität eingegliedert wird. An einer

Falluniversität wurden die Profildokumente zur Einrichtung von 20 bis 30 geförderten Tenure-Track-Professuren<sup>1</sup> analysiert und insgesamt zehn ehemalige und amtierende Dekan\*innen zur Gestaltung der neuen Personalkategorie an ihren Fakultäten interviewt. Die Profildokumente legen die Ausrichtung der Tenure-Track-Professuren in Forschung und Lehre dar und dienen der Legitimationsgenerierung einer neuen Professur. In einem ersten Analyseschritt kann beantwortet werden, welche inhaltlichen Erwartungen und Anforderungen die Universität an die Tenure-Track-Professuren richtet („*talk*“). Die Dekan\*innen wurden als Expert\*innen interviewt, weil sie für die praktische Umsetzung des Förderprogramms an der Universität verantwortlich sind. Der zweite Analyseschritt soll eröffnen, wie sie die Tenure-Track-Professur verstehen und die neue Personalkategorie an ihren Fakultäten gestalten („*decision-making*“). In einem dritten Analyseschritt wird aus den Expert\*inneninterviews herausgestellt, wie die neue Personalkategorie in das Universitätsprofil implementiert wird („*action*“). Sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Interviewauswertung erfolgten mithilfe der zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (2015). Anschließend wurde eine Typisierung der Analyseergebnisse nach Udo Kelle und Susann Kluge (2010) vorgenommen.

Zunächst wird der Wandel der Karrierephase zwischen Promotion und Professur aufgearbeitet. Mit Brunssons Organisationstheorie (2006) wird im nächsten Abschnitt analysiert, wie Universitäten auf den Ebenen von „*talk*“, „*decision-making*“ und „*action*“ auf die Eingliederung der Tenure-Track-Professur reagieren. Seine Überlegungen eignen sich in besonderer Weise, um zu rekonstruieren, wie externe und interne Anforderungen aus dem Nachwuchspakt von den Universitäten nachvollzogen werden. Nach der Darlegung des Forschungsdesigns behandeln die nachfolgenden drei Kapitel die Ergebnisse der Untersuchung. Dabei wird zuerst die Ausrichtung der Tenure-Track-Professuren betrachtet („*talk*“), daran anschließend thematisiert, was mit der Gestaltung der neuen Professuren an den Fakultäten erreicht oder verhindert werden soll („*decision-making*“), und schließlich die Implementation der Personalkategorie in das Universitätsprofil beschrieben („*action*“). In den letzten Abschnitten werden die Analyseergebnisse vor dem theoretischen Rahmen und mit Blick auf die politische Intention von Bund und Ländern diskutiert sowie Hinweise für weiterführende Studien gegeben.

## 2 Der Wandel wissenschaftlicher Personalkategorien

Webers rhetorische Figur des „Hazard“ verdeutlicht nicht nur die fortwährend prekäre Karrieresituation des wissenschaftlichen Nachwuchses, sondern auch die schlechten Aufstiegschancen gepaart mit einer ausgeprägten Pfadabhängigkeit des deutschen akademischen Systems. Die lange Geschichte des unsicheren Wegs auf die Professur ist geprägt durch regelmäßige bundespolitische Reformversuche mit der Intention, den Karriereweg auf die Professur attraktiver zu gestalten. Das Kapitel arbeitet den Wandel wissenschaftlicher Personalkategorien zwischen Promotion und Lebenszeitprofessur auf. Wichtige Ziele von Bund und Ländern waren eine bessere Planbarkeit der akademischen Karriere und frühere wissenschaftliche Selbstständigkeit. Diese Absichten bestehen bis heute fort und finden Ergänzung um Chancengerechtigkeit sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

## 2.1 Der Nachwuchspakt von Bund und Ländern

Vor diesem Hintergrund reiht sich derzeit die Tenure-Track-Professur als neue wissenschaftliche Personalkategorie ein. Sie wurde 2016 mit dem „Bund-Länder-Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses“, dem Nachwuchspakt, erstmals breit an deutschen Universitäten eingeführt. Das Programm umfasst einerseits eine globale finanzielle Förderung zur Eingliederung der neuen Personalkategorie und schafft andererseits die dazu notwendigen Rechtsgrundlagen (BMBF, 2018). In einem wettbewerblichen Verfahren wurden 2017 und 2019 über zwei Bewilligungsrunden 1.000 zusätzliche Tenure-Track-Professuren an 75 Universitäten (und gleichgestellte Hochschulen) vergeben (BMBF, o. J.). Der Bund stellt bis 2032 eine Milliarde Euro bereit, um die Nachwuchspaktprofessuren zu fördern. Gegenstand der Förderung sind die Personalaufwendungen für bis zu sechs Jahre pro Stelle. Die neu geschaffenen Professuren sollen nach Ablauf des Programms durch die Länder erhalten werden (BMBF, 2018).

Während Bund und Länder mit der Tenure-Track-Professur eine neue Personalkategorie ausgestalten, bieten sie den Universitäten sogleich den Anreiz, diese nachhaltig zu implementieren. Die finanzielle Förderung soll dazu führen, dass sich die Tenure-Track-Professur von selbst trägt und zu einer Institution an den Universitäten wird. Die politische Rahmung der neuen Personalkategorie sieht deshalb vor, dass die Nachwuchspaktprofessuren als zusätzliche Professuren an den Universitäten einzugliedern sind. Sie sollen demzufolge nicht als Nachbesetzungen behandelt werden, sondern den Bestand an Professuren erhöhen. Die Ausrichtung der eingeworbenen Professuren obliegt der jeweiligen Universität, sodass nicht vorgegeben ist, in welchen Bereichen die neuen Professuren berufen werden sollen oder wie ihre Forschungs- und Lehrprofile auszufallen haben. Die Tenure-Track-Professuren sind mit herausragenden Wissenschaftler\*innen in der frühen Karrierephase nach der Promotion zu besetzen. Die Berufenen sollen sich über maximal sechs Jahre auf einer Juniorprofessur oder befristeten W2-Professur für eine W2- oder W3-Lebenszeitprofessur bewähren. Im Anschluss evaluiert die Universität die wissenschaftlichen Leistungen der Tenure-Track-Professor\*innen anhand individuell festgelegter Kriterien. Ein positives Evaluationsergebnis führt zum Übergang auf eine entfristete Professur an derselben Einrichtung. Die Tenure-Track-Professur soll auf diese Weise akademisch jungen Wissenschaftler\*innen frühzeitig eine dauerhafte Perspektive in der Wissenschaft eröffnen (BMBF, o. J.; Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (VV), 2016).

Die Ziele des Bund-Länder-Programms bedienen das Desiderat eines planbaren und eigenständigen Karrierewegs auf die Lebenszeitprofessur. Der Beitrag soll den Prozess von der Intention des Nachwuchspakts bis zur Umsetzung durch die Universitäten nachzeichnen. Der Fokus liegt darauf, zu zeigen, wie Universitäten die politisch normierte Tenure-Track-Professur in ihre institutionalisierten Strukturen eingliedern. Vorweg sollen die Vorläuferinstitutionen kurz vorgestellt werden, um die Schaffung dieser neuen Personalkategorie zu kontextualisieren.

## 2.2 Vorläuferinstitutionen der Tenure-Track-Professur

Der Institutionalisierungsprozess einer neuen Personalkategorie an Universitäten konnte in den letzten 50 Jahren immer wieder beobachtet werden. In Deutschland sind im Gegensatz zu anderen nationalen akademischen Systemen nur äußerst wenige entfristete Stellen unterhalb der Professur vorgesehen. Die Bundespolitik hat die Karrierephase nach der Promotion bis zur Berufung auf eine Lebenszeitprofessur vielfach umgestaltet. Vor der Tenure-Track-Professur gab es drei wesentliche Personalkategorien, durch die der wissenschaftliche Karriereweg planbarer und eigenständiger werden sollte.

Mit dem Hochschulrahmengesetz (HRG) wurde 1976 die Hochschulassistentenz eingeführt. Das Amt der Hochschulassistent\*innen war nicht an einen Lehrstuhl gebunden und sollte vor allem der Qualifikation für das Professor\*innenamt durch Habilitation dienen (HRG, 1976, § 47, Abs. 1). Hochschulassistent\*innen standen in keinem Weisungs-, sondern in einem Beratungsverhältnis zu den betreuenden Professor\*innen, wodurch sich ihnen Selbstständigkeit in der Forschung eröffnete (ebd., § 47, Abs. 2, 3). Ihr Beamt\*innenverhältnis war auf einen Zeitraum von sechs Jahren beschränkt. Eine Entlassung aus dem Amt war erst mit Ablauf der Dienstzeit möglich, zu dem Zeitpunkt aber unumgänglich, um den bis dato Nicht-Berufenen „den rechtzeitigen Übergang in andere Tätigkeitsbereiche [zu] sichern“ (Perschel, 1982, S. 517). Als die Hochschulassistentenz 1985 der Wissenschaftlichen Assistenz (C1-Assistent\*innenstelle) wich, veränderte sich die dienstrechtliche Stellung der Personalkategorie: Wissenschaftliche Assistent\*innen standen weiterhin in einem Beamt\*innenverhältnis auf Zeit (HRG, 1985, § 48, Abs. 1), doch waren ihre Stellen weisungsgebunden einem Lehrstuhl zugeordnet (ebd., § 47, Abs. 2). Sie sollten sich auf ihren Stellen wissenschaftlich weiterbilden; „damit [war] aber nicht unbedingt der Erwerb der Qualifikation für das Amt eines Professors gemeint“ (Reich, 1986, HRG, 1985, § 47, Kommentar, S. 241, Rn. 1). Die Sicherheit, später eine Professur zu besetzen, ging mit beiden Fällen nicht einher.

Im Zuge der fünften Novelle des HRG wurde 2002 die Wissenschaftliche Assistenz abgeschafft und die Juniorprofessur (W1-Professur) eingeführt. Sie galt als bundespolitische Reaktion auf die prekäre Karrieresituation des wissenschaftlichen Nachwuchses. Die Juniorprofessur sollte als erste Stelle „explizit der wissenschaftlichen Qualifizierung nach der Promotion“ (Burkhardt, Nickel, Berndt, Püttmann & Rathmann, 2016, S. 86) dienen und akademisch jungen Wissenschaftler\*innen einen planbaren Weg auf die entfristete Professur eröffnen. Die Zugehörigkeit zur Hochschullehrer\*innengruppe sollte dem wissenschaftlichen Nachwuchs frühzeitig unabhängige Forschung und Lehre ermöglichen, die „nicht auf den Erwerb einer formalen Qualifikation [– die Habilitation –] ausgerichtet [...] ist“ (BMBF, 2000, Pkt. 7). Juniorprofessor\*innen werden in der Regel für sechs Jahre ernannt. In dieser Phase werden ihre wissenschaftlichen Leistungen zwei Mal durch die Universität evaluiert. Eine positive Endevaluation sollte Juniorprofessor\*innen zugleich zur Übernahme einer Lebenszeitprofessur befähigen (ebd., Pkt. 9).

Während die Hochschulassistentenz und die Wissenschaftliche Assistenz durch eine Gesetzesnovelle eingegliedert wurden, stellte der Bund mit der Juniorprofessur erstmals ein finanzielles Förderprogramm zur Implementation einer neuen Personalkategorie auf. Darin besteht die Ähnlichkeit zur Einführung der Tenure-Track-Professur. Für die ersten 786 besetzten Juniorprofessuren wurde die benötigte Sachausstattung für Forschungszwecke vorfinanziert bzw. bezuschusst. Die Anschubfinanzierung entlastete

die Haushalte der Universitäten und sollte sie dazu veranlassen, die Juniorprofessur als gleichwertigen Qualifizierungsweg dauerhaft an den Universitäten zu etablieren (BMBF, 2008, S. 16). Für das BMBF wäre dieses Ziel bei 6.000 eingerichteten Stellen erreicht gewesen (BMBF, 2000, Pkt. 7). Der Zusammenhang zwischen der bundespolitischen Intention und dem Ist-Zustand weist jedoch einen sichtbaren Bruch auf. Die 2013 eingerichteten 1.579 Juniorprofessuren<sup>2</sup> (Statistisches Bundesamt, 2014, S. 40) standen nicht nur hinter der anvisierten Summe deutlich zurück, sie wurden zudem in sehr unterschiedlichem Ausmaß an den Universitäten implementiert. In ihrer Studie haben Moritz Schularick, Jule Specht, Sibylle Baumbach u. A. (2015, S. 3 f.) zwischen 2005 und 2013 den Anteil an Juniorprofessor\*innen an der Gesamtprofessor\*innenschaft erhoben. Dieser variierte je nach Einrichtung von 34% bis unter 5% und verteilte sich ungleich über die Fächergruppen. Anke Burkhardt, Sigrun Nickel, Sarah Berndt, Vitus Püttmann und Annika Rathmann (2016, S. 94) haben für 2013 festgestellt, dass die Stellen nur selten – in etwa 15% der Fälle – mit einem verbindlichen Tenure-Track ausgestattet waren. Der Übergang auf eine unbefristete Anschlussprofessur wurde signifikant öfter in den Natur- und Technikwissenschaften geschaffen (ebd., S. 94 f.). Die Autor\*innen konnten außerdem beobachten, dass mindestens ein Drittel der Juniorprofessor\*innen anstrebte, sich auf ihren Stellen zu habilitieren oder bereits habilitiert war. Sie entstammten insbesondere den Fächern, in denen die Habilitation die traditionelle und weiterhin maßgebliche Berufungsvoraussetzung auf eine Professur ist (ebd., S. 98).

Die Forschungsliteratur führt auf, dass die Universitäten sehr unterschiedlich auf die Juniorprofessur reagiert haben. Die Personalkategorie konnte sich lediglich eingeschränkt an den Universitäten und über die Fächergruppen durchsetzen. Sie ist außerdem nur bedingt als Alternative zur Habilitation an einem Lehrstuhl verwirklicht worden, „die nach wie vor einen hohen Stellenwert hat“ (Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs, 2017, S. 115). Eine frühere wissenschaftliche Selbstständigkeit der Stelleninhaber\*innen konnte allein in den Fällen erreicht werden, wo sich nicht zusätzlich habilitiert wurde. Durch die oftmals fehlende Tenure-Track-Option ist die wissenschaftliche Karrierephase nach der Promotion einzig begrenzt planbarer geworden. Die Grundintention des BMBF, einen planbaren und eigenständigen Karriereweg auf die Lebenszeitprofessur zu schaffen, konnte offenbar kaum erreicht werden.<sup>3</sup> In der Folge hat die Personalkategorie keine institutionelle Verankerung im Gesamtgefüge der Universitäten und der Forschung finden können (ebd., S. 115 ff.).

### 3 Vom bundespolitischen Impuls bis zur Eingliederung neuer Personalkategorien

Der im Kapitel zuvor beschriebene Wandel der Personalkategorien zeigt einerseits, dass die Prekarität unterhalb der Professur schon lange in den wissenschaftlichen Karriereweg eingeschrieben ist. Der erste Abschnitt dieses Kapitels arbeitet theoretisch auf, weshalb die Bundespolitik trotz ernüchternder Erfahrungen regelmäßig neue Reformen der Personalkategorien anstößt. Die historische Rekonstruktion verdeutlichte andererseits die Schwierigkeit, eine neue Personalkategorie und die mit ihr verbundene politische Intention an den Universitäten zu implementieren. Der zweite Abschnitt be-

trachtet den Nachwuchspakt als aktuelles Reformprogramm, bevor im dritten Abschnitt einige Annahmen zur Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität formuliert werden.

### 3.1 Regelmäßige Reformversuche

Vorweg stellt sich die Frage, weshalb die Karrierephase unterhalb der Professur wiederkehrend umgestaltet wird, obwohl vorangegangene Reformen nur bedingt erfolgreich waren. Mit Brunssons Perspektive auf Reformen (2009, p. 98 f.; s. a. Brunsson & Olsen, 1993) kann geantwortet werden, „because the previous reform did not close the gap between aspiration level and practice“ (ebd., p. 98). Hinter jedem Wandel der wissenschaftlichen Personalkategorien steht das Versprechen, die Karrieresituation des wissenschaftlichen Nachwuchses zu verbessern. Bund und Länder rechtfertigen sich mit diesem Zugeständnis vor der öffentlichen Kritik an der prekären Wissenschaftskarriere. Eine Reform ist daher als Reaktion auf Umwelterwartungen bzw. institutionellen Druck zu verstehen und markiert eine abgrenzbare, stark auf die Öffentlichkeit abgestellte Wirkung. Brunsson führt sich wiederholende Reformversuche auf „[organizational] forgetfulness“ (ebd., p. 99) zurück, „[which] prevents the past disturbing the future“ (ebd.). Sie enthalten Zielsetzungen, durch die zukünftig Vorteile entstehen sollen, die wiederum der Legitimation dienen. Das Erreichen des Ziels eines planbaren und eigenständigen Karrierewegs auf die Lebenszeitprofessur gestaltet sich jedoch kompliziert, sobald eine neue Personalkategorie an den Universitäten implementiert wird. Nach Christine Musselin (2007) sind Universitäten „specific organisations“ (ebd., p. 63), die sich durch eine funktionale lose Kopplung ihrer Untereinheiten einerseits und wissenschaftlicher Tätigkeiten in Forschung und Lehre andererseits auszeichnen. Die Fakultäten und Institute stehen in keinem Abhängigkeitsverhältnis zueinander und ihre Governancestruktur ist durch wissenschaftliche Autonomie geprägt. Sie sind institutionell in Fächer fragmentiert, die sich durch spezifische Konventionen in Forschung und Lehre charakterisieren. Musselin zufolge kann eine Reform – hier die formalisierte Eingliederung einer neuen Personalkategorie – die vorherrschenden Strukturen und Prozesse der Fächer im Speziellen und der akademischen Profession im Gesamten nur schwierig beeinflussen oder entkräften. Das BMBF versucht dem auszuweichen, indem, trotz ernüchternder Erfahrungen, regelmäßig neue Reformen der Personalkategorien angestoßen werden. Das politische Vorgehen soll in dieser Art legitimationsgenerierend wirken, stößt aber an seine Grenzen.

### 3.2 Der Nachwuchspakt als Anreizprogramm

Die Einführung der Personalkategorien folgte stets derselben bundespolitischen Vorgehensweise: Den Universitäten wurde ein Anreiz geboten, um eine neue Personalkategorie zu etablieren. Während die Hochschulassistenten und die Wissenschaftliche Assistenten einem rechtlichen Impuls unterlagen, wird seit der Juniorprofessur ein finanzieller Anreiz zur Etablierung einer Personalkategorie bereitgestellt. Mit Fritz W. Scharpf (1983) gesprochen, sollen „positive Anreize [...] das Verhalten ihrer Adressaten beeinflussen, indem sie es im Sinne der Programmziele verändern“ (ebd., S. 101). Ihm zufolge besteht ein Anreiz aus zwei Merkmalen: Einer „Regelungskomponente“ (ebd.),

die das erwünschte Verhalten und die Förderbedingungen umfasst, und einer „Motivationskomponente“ (ebd.), die finanzielle Vorteile oder materielle Äquivalente benennt. Letztere findet sich im Fall des Nachwuchspakts besonders prägnant: Bund und Länder finanzieren die Einrichtung von 1.000 Tenure-Track-Professuren an deutschen Universitäten. Die Anzahl der hochschuleigenen Professuren steigt somit an, vorerst ohne hochschuleigene Haushaltsmittel belasten zu müssen. Die „Regelungskomponente“ ist demgegenüber komplexer: Der Nachwuchspakt soll die Universitäten dazu veranlassen, die Tenure-Track-Professur nachhaltig zu etablieren und den wissenschaftlichen Nachwuchs zu fördern. Die Universitäten müssen die finanzierten Tenure-Track-Professuren deshalb als zusätzliche Professuren einführen und dürfen sie nicht als Nachbesetzungen behandeln. Sie waren zudem verpflichtet, ein „Konzept für die Entwicklung des gesamten wissenschaftlichen Personals“ (BMBF, o. J.; s. a. BMBF, 2018; VV, 2016, § 5) an ihren Einrichtungen vorzulegen, um am Programm teilnehmen zu können. Die Personalstrukturen sollen nicht nur um den Tenure-Track als planbaren und eigenständigen Karriereweg auf die Lebenszeitprofessur erweitert, sondern auf allen Ebenen des wissenschaftlichen Personals entlang der Programmziele ausgebaut werden. Die intendierte Programmwirkung soll durch die Universitäten umgesetzt werden, doch letztlich den wissenschaftlichen Nachwuchs als Zielgruppe begünstigen. Die Tenure-Track-Professuren sind aus diesem Grund mit Wissenschaftler\*innen in der frühen Karrierephase nach der Promotion zu besetzen (BMBF, o. J.; s. a. VV, 2016). Der Nachwuchspakt steigt auf der Mikroebene des wissenschaftlichen Nachwuchses ein und fordert die Universitäten heraus, die Programminhalte auf die Mesoebene zu übersetzen und dort zu implementieren.

### 3.3 Annahmen zur Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität

Nach Scharpf (1983, S. 102) gilt ein Anreizprogramm als verhaltenswirksam, wenn die Adressat\*innen aufgrund der gegebenen Motivation das erwünschte Verhalten entwickeln. Die Forschungsergebnisse zur Juniorprofessur eröffneten ein Spannungsverhältnis zwischen der bundespolitischen Intention und der Umsetzung der neuen Personalkategorie: Letztere wurde trotz des Anreizes nicht fest etabliert. Eine mögliche Erklärung findet sich im soziologischen Neo-Institutionalismus. Der theoretische Ansatz geht davon aus, dass sich eine Organisation formal an den Erwartungen ihrer institutionellen Umwelt orientiert, um darüber Legitimität zu erzielen. Diese sichert ihr bspw. den Zufluss von Ressourcen. Die internen Entscheidungs- und Handlungsprozesse der Organisation sind mit dem nach außen getragenen Anspruch jedoch nur lose verbunden. Der Organisation ist es dadurch möglich, sich äußerlich an veränderte Umwelterwartungen anzupassen, ohne diese in ihre praktischen Abläufe zu überführen (Meyer & Rowan, 1977). Das Verhältnis zwischen der angestrebten und tatsächlichen Einführung der Juniorprofessur läge dann im Unterschied zwischen Worten und Taten begründet. Diese Trennung führte vor allem Brunsson (1982; 1993; 2006) mit seiner Forschung zu Organisationsreformen in die Organisationssoziologie ein. Mit ihm kann angenommen werden, dass eine Organisation externe und interne – zueinander in Konflikt stehende – Anforderungen über drei Ebenen bedient: „*talk*“, „*decision-making*“ und „*action*“ (Brunsson, 2006). Überträgt man Brunssons analytische Unterscheidung auf die Ein-



führung der Tenure-Track-Professur, lässt sich der Implementationsprozess wie folgt beschreiben:

Bund und Länder richten mit dem Nachwuchspakt die Erwartung an die Universitäten, zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses beizutragen und den Tenure-Track als zusätzlichen und gleichwertigen Karriereweg auf die Lebenszeitprofessur zu etablieren. Wenn sich eine Universität am Nachwuchspakt beteiligt, vermittelt sie zugleich die Absicht, dem Reformziel zukünftig zu entsprechen. Auf der Ebene von „talk“ kommuniziert die Universität, welche Pläne sie dahingehend verfolgt. Im „Konzept für die Entwicklung des gesamten wissenschaftlichen Personals“ (BMBF, o. J.) fixiert sie, wie sich die Nachwuchsförderung an der Universität weiterentwickeln soll. Mit den programmgeförderten Tenure-Track-Professuren resultiert der institutionelle Druck auf die Universität, diese als zusätzliche Professuren einzugliedern. Sie muss folglich das Zusätzliche an den Tenure-Track-Professuren begründen, um sich vor Bund und Ländern zu legitimieren. In der Regel werden die nach außen getragenen Ansprüche an Professuren auf der Ebene der Fakultäten gestaltet. Mitglieder der Hochschullehrer\*innengruppe stellen Anträge über die neu einzurichtenden Professuren an das jeweilige Dekanat, das die Forschungs- und Lehraktivitäten der Fakultät verantwortet. Zu jeder Professur wird ein sogenanntes Profilpapier angelegt, das als Grundlage für die Freigabe der Stelle, die darauffolgende Ausschreibung und das anschließende Berufungsverfahren verwendet wird. Das Profilpapier dient dem formalen Zweck, die inhaltlichen Erwartungen der Fakultät an eine Professur zusammenzufassen und enthält die Anforderungen in Forschung und Lehre an den\*die zukünftige\*n Stelleninhaber\*in. Die „Regelungskomponente“ (Scharpf, 1983, S. 101) des Nachwuchspakts führt in dieser Untersuchung zu der Annahme, dass auf der Ebene von „talk“ präsentiert wird, mit einer Tenure-Track-Professur das Forschungs- und Lehrprofil einer Fakultät erweitern zu können.

Nach Brunsson steht die Ebene von „talk“ in keinem direktiv-abhängigen Kausalzusammenhang zu den Ebenen von „decision-making“ und „action“. In anderen Worten, „organizations may talk in one way, decide in another and act in a third“ (Brunsson, 2006, p. xiii). Die in den Profilpapieren dargestellten Anforderungen an die Nachwuchspaktprofessuren müssen nicht widerspiegeln, was auf den operativen Ebenen von „decision-making“ und „action“ an der Universität passiert. Die Dekanate befinden sich in einem Spannungsverhältnis zwischen den Fächern ihrer Fakultäten auf der einen Seite und der Universitätsleitung auf der anderen Seite. Hier wird vermutet, dass ein Dekanat auf der Ebene von „decision-making“ die Interessen der Fakultät verfolgt. Der Bund stellt den Universitäten die Nachwuchspaktmittel als zusätzliche, aber zeitlich beschränkte Ressourcen zur Verfügung. In der Ausrichtung der Tenure-Track-Professuren sollten die finanziellen, personellen und räumlichen Bestände der Fakultät berücksichtigt werden. Die fächerspezifischen Konventionen in Forschung und Lehre sollten sich ebenfalls darauf auswirken, wie die neuen Professuren disziplinär verteilt und gestaltet werden. In der Folge bestimmen die Dekan\*innen die Denominationen der Tenure-Track-Professuren. Auf der Ebene von „action“ unterliegt die Fakultät als Organisationseinheit der strategischen Orientierung der Universität. In dieser Analyse wird davon ausgegangen, dass die Universität mit der Eingliederung der Tenure-Track-Professuren in das Universitätsprofil zugleich ihre langfristige Entwicklungsplanung realisiert. Die Universitätsleitung hat die Weichen für die neue Personalkategorie gestellt, als sie die Entscheidung traf, sich als Universität am Nachwuchspakt zu betei-

gen. Die Dekan\*innen mussten anschließend nachexerzieren, was es für Möglichkeiten gab, die Tenure-Track-Professuren auszurichten. Der Vollzug der neuen Personalkategorie korrespondiert zwar mit den gesetzten Rahmenbedingungen der Fakultäten, muss sich aber ursächlich nicht auf die Ebenen von „*talk*“ und „*decision-making*“ zurückführen lassen.

Mit Brunsson kann angenommen werden, dass die Fakultät 1) auf der Ebene von „*talk*“ die Anforderungen des Nachwuchspakts kommuniziert, 2) auf der Ebene von „*decision-making*“ ihre organisationsinternen Interessen in der Ausrichtung der Tenure-Track-Professuren verwirklicht und 3) auf der Ebene von „*action*“ die Entwicklungsplanung der Universität strategisch umsetzt. Über diese Unterscheidung soll aufgezeigt werden, wie eine Universität die Tenure-Track-Professur in ihre institutionalisierten Strukturen eingliedert.

## 4 Forschungsdesign

Die gerade formulierten Annahmen werden im Rahmen einer explorativen Fallstudie empirisch untersucht, um Hypothesen zum Vollzug der Tenure-Track-Professur an der Universität zu gewinnen. Die Untersuchung gliedert sich in drei Schritte. Erstens wird betrachtet, welche inhaltlichen Erwartungen und Anforderungen eine Universität an die Nachwuchspaktprofessuren richtet. Wie zuvor beschrieben, wird das Forschungs- und Lehrprofil einer Professur auf der Ebene der Fakultäten gestaltet und in einem Profilpapier festgelegt. Die Falluniversität ermöglichte den Zugriff auf die Profilpapiere zu allen 20 bis 30 programmgeförderten Nachwuchspaktprofessuren. Diese sind nach demselben standardisierten Muster aufgebaut. Zu Beginn wird die Denomination der Tenure-Track-Professur aufgeführt. Ebenso sind ein Befristungszeitraum und ein möglicher Besoldungsgruppenwechsel charakterisiert. Nachfolgend wird das erwartete Forschungsprofil der Professur entwickelt. Es wird benannt, welchen Forschungsschwerpunkt die Tenure-Track-Professur ausfüllen soll, was sie zur Profilschärfung der Fakultät leisten könne und welche potenziellen Kooperations- und Drittmittelfördermöglichkeiten sie erfüllen soll. Daraufhin wird das Lehrprofil der Professur vorgestellt. Dieses umfasst ihren geplanten Beitrag zur Lehre in den Studiengängen der Fakultät oder darüber hinaus. Die Profilpapiere wurden mittels der zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) ausgewertet. In dieser Art konnten die Ausrichtungen der Tenure-Track-Professuren sowie die beschriebenen Erwartungen an ihre Forschungs- und Lehrprofile bestimmt werden. Hierbei war es möglich, unterschiedliche Anforderungen an die Tenure-Track-Professuren herauszuarbeiten. Dazu wurde in Anlehnung an die Typenbildung nach Kelle und Kluge (2010) vorgegangen. In den typisierten Anforderungen an die Tenure-Track-Professuren konnte der „*talk*“ identifiziert werden, der die Nachwuchspaktprofessuren als zusätzliche Professuren in den Forschungs- und Lehrprofilen der Fakultäten präsentiert.

Der zweite Analyseschritt fokussiert die Ebene von „*decision-making*“. Zu diesem Zweck wurden leitfadenorientierte Expert\*inneninterviews mit Dekan\*innen geführt, um die Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die Fakultäten nachzuvollziehen. Wie nach Michael Meuser und Ulrike Nagel (2002, S. 75) anzuwenden, wurde die Erhebungsmethode bestimmt, um Auskünfte über das Handlungsfeld der Dekan\*innen zu erhalten. Diese Statusgruppe wurde ausgewählt, weil sie die Erfüllung der Aufgaben in

Forschung und Lehre sicherstellt. Die Universitätsleitung hat zwar die Entscheidung getroffen, sich am Nachwuchspakt zu beteiligen, schlussendlich sind es aber die Fakultäten, die das Programm praktisch umsetzen. Die Dekan\*innen haben damit bereits im Antragsprozess auf die Tenure-Track-Professuren begonnen, da auf der Ebene der Fakultäten ausgehandelt wurde, für welche Denominationen sie sich bewerben. Sie sind für die Ausrichtung der Tenure-Track-Professuren verantwortlich. An der Falluniversität wurden insgesamt zehn ehemalige und amtierende Dekan\*innen befragt. Sie wurden interviewt, sobald die erste Berufungsverhandlung einer Tenure-Track-Professur an der Fakultät abgeschlossen war. Insofern ein Amtswechsel zwischen der Einwerbung der Tenure-Track-Professuren und der Berufungsverhandlung stattfand, wurde dieser im Sample berücksichtigt. Über das „Betriebswissen“ (ebd., S. 76) der Dekan\*innen sollten einerseits retrospektive Erfahrungen darüber gewonnen werden, nach welchen Kriterien die Nachwuchspaktprofessuren vorgeschlagen wurden. Es ergaben sich andererseits Einschätzungen dazu, wie sich die neue Personalkategorie zukünftig an den Fakultäten entwickeln soll. Die Expert\*inneninterviews wurden wiederum mithilfe der zusammenfassenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) ausgewertet. Aus dem Interviewmaterial konnte auf diese Weise extrahiert werden, welche Potenziale und Risiken die Dekan\*innen in der neuen Personalkategorie für ihre Fakultäten wahrnehmen. Mit diesem Schritt sollte beantwortet werden, was über die Gestaltung der Tenure-Track-Professuren an den Fakultäten erreicht oder verhindert werden soll.

Der dritte Analyseschritt erweitert die Untersuchung um die Ebene von „*action*“. Es wurde erneut auf die Expert\*inneninterviews und die zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) zurückgegriffen. Die Auswertungsmethode ermöglichte es, das Interviewmaterial zu abstrahieren und auf wesentliche Aussagen der Dekan\*innen zur Einführung der Tenure-Track-Professur an der Universität zu reduzieren. Aus den Interviews soll herausgearbeitet werden, wie die Tenure-Track-Professur in das Universitätsprofil implementiert wird. Auf der Ebene von „*action*“ können mithilfe der Typenbildung nach Kelle und Kluge (2010) verschiedene Gesamtstrategien aufgezeigt werden, welche die Dekan\*innen mit der Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität verbinden.

## 5 „*Talk*“: Ausrichtung der Nachwuchspaktprofessuren

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse dargelegt. Es können fünf „*talks*“ unterschieden werden, welche die Nachwuchspaktprofessuren im Profil der Fakultät erfüllen sollen. Zu jedem „*talk*“ wird die Ausrichtung der Tenure-Track-Professuren in Forschung und Lehre exemplarisch an einem Profilpapier<sup>4</sup> verdeutlicht. Der Fokus liegt darauf, das Zusätzliche an den neuen Professuren zu identifizieren. Die Analyseergebnisse werden in *Abbildung 1* zusammengefasst.

### 5.1 Inhaltliche Erwartungen und Anforderungen in Forschung und Lehre

Nur wenige Profilpapiere veranschaulichen auf der Ebene von „*talk*“, die Tenure-Track-Professuren als „*Innovation*“ in das Profil der Fakultät einfügen zu wollen. Das

Zusätzliche an den Professuren wird in der Ausrichtung auf aufblühende Forschungsgebiete begründet. Profilvertrag 1 präsentiert z. B. eine Denomination, die sich von einem vorangegangenen Forschungsschwerpunkt des Fachs abweicht und eine „recht junge, aber vielversprechende Forschungsrichtung“ (P1) verfolgt. Es wird geschildert, dass die Professur dazu eingesetzt werden soll, „modernste und zukunftsweisende [Methoden und Techniken] [...] nutzbar“ (P1) zu machen. In dem innovativen Forschungsprofil der Professur werden vielfältige Kooperationsmöglichkeiten „innerhalb der Fakultät und über deren Grenzen“ (P1) hinaus gesehen. Ihr Fachgebiet werde weltweit lediglich an wenigen Standorten beforscht, sodass die Erwartung an einen „rasche[n] Aufbau internationaler Kooperationen“ (P1) beschrieben wird. Wodurch ein Forschungsgebiet als „innovativ“ gilt, wird in den Profilverträgen nicht gekennzeichnet. In Profilvertrag 17 heißt es, das Forschungsgebiet sei „bisher an keiner deutschen Universität [...] mit einer Professur besetzt“ (P17). In Profilvertrag 2 wird hingegen darauf verwiesen, dass „regelmäßig Stellen in diesem Bereich“ (P2) ausgeschrieben werden, gerade weil es sich um „ein zentrales und modernes Gebiet“ (P2) handle. Profilvertrag 1 stellt neben dem Forschungsprofil auch das Lehrprofil der Professur zukunftsgerichtet dar. Mit der neuen Professur wird verbunden, ein hochaktuelles Studienangebot in das Lehrportfolio verschiedener Studiengänge der Fakultät aufnehmen zu können. Der\*Die Stelleninhaber\*in soll zusätzliche „Lehrveranstaltungen [...] zu dem spezifischen Forschungsschwerpunkt etablieren“ (P1).

Etwa ein Viertel der Profilverträge argumentiert, durch die zusätzliche Professur einen Forschungsschwerpunkt verstärken zu können. Auf der Ebene von „talk“ wird die Tenure-Track-Professur als thematische „Ergänzung“ des Forschungs- und Lehrportfolios der Fakultät dargestellt. In Profilvertrag 3 wird bspw. eine Professur beschrieben, die der „nachhaltige[n] Stärkung der [Fakultät] sowie der [Universität]“ (P3) dienen soll. Mit ihr könne die „bereits existierende Expertise in der [Fakultät] [...] hervorragend komplementiert“ (P3) werden. Der Professur werde zugeschrieben, bestehende Aktivitäten eines Forschungsschwerpunkts weiterentwickeln und Kompetenzen ausbauen zu können. Es wird eine Vielzahl universitärer Initiativen und Zentren benannt, die „thematisch von solch einer Professur profitieren“ (P3) würden. Die „starke und weiter zunehmende Bedeutung des Faches“ (P3) wird als Chance präsentiert, mit der neuen Professur wesentliche Kooperationen innerhalb der Fakultät, fakultätsübergreifend und über die Universität hinaus aufzubauen. Ihr Forschungsgebiet sei auch in der Lehre bisher nicht abgedeckt. Die Professur füge sich „vor allem in das Lehrportfolio [eines Forschungsschwerpunkts] der Fakultät ein“ (P3). Mit ihrem Beitrag in der Lehre werde verbunden, „das Lehrangebot der Fakultät entscheidend abrunden“ (P3) zu können, indem der\*die Stelleninhaber\*in eine ergänzende Grundlagenveranstaltung aufbaut. Die geschilderte „Ergänzung“ wird in manchen Profilverträgen darum erweitert, die Forschung der gesamten Fakultät unterstützen zu können. In Profilvertrag 11 heißt es, dass die Professur dazu beitragen könne, neue Methoden zu entwickeln, um große Datensätze analysieren zu können. Sie „schärft und ergänzt“ (P11) alle Forschungsvorhaben an der Fakultät, in denen große Datenmengen entstehen, und könne die komplexen Datensammlungen aus vielen Bereichen vollständig nutzbar machen. Ihr wird deshalb zugeschrieben, „den Impact der bereits an der Fakultät stattfindenden Forschung deutlich zu erhöhen“ (P11).

In einem weiteren Viertel der Profilverträge wird das Zusätzliche an den Tenure-Track-Professuren darüber nachgewiesen, mit ihnen entweder einen Zusammenhang zu

den Hauptforschungslinien der Universität aufzubauen oder ein Fach der Fakultät und ein Zentrum der Universität miteinander zu verbinden. Auf der Ebene von „*talk*“ wird die wechselseitige „Verknüpfung“ verschiedener Forschungsschwerpunkte und Einrichtungen illustriert. Profilvertrag 6 wird exemplarisch angeführt. Die neue Professur werde „gleichermaßen [als] ein wichtiges Bindeglied zu anderen Fächern [der Fakultät] wie auch [als] einer der wichtigen Bausteine im Gesamtkonzept [eines Forschungszentrums der Universität]“ (P6) geplant. Der Forschungsschwerpunkt der Professur sei „bereits jetzt thematisch in mehreren Teilprojekten [des Zentrums] vertreten“ (P6), wodurch vielfältige Anschlussmöglichkeiten zu Fächern der Fakultät wahrgenommen werden. Die Denomination wird entsprechend als „fächerübergreifende[s] Querschnittsthema“ (P6) beschrieben. Die interdisziplinäre Ausrichtung der Professur wird ebenso in ihren Lehraufgaben dargelegt. Sie soll sich „konzeptionell mit der Entwicklung von fächerübergreifenden Angeboten“ (P6) befassen und „zur Qualifizierung aller [Studierenden der Fächer]“ (P6) beitragen.

In einigen Profilverträgen wird auf der Ebene von „*talk*“ ausgedrückt, mit einer Tenure-Track-Professur als „Brücke“ sowohl die Forschung als auch die Lehre an der Fakultät komplettieren zu können. Es wird geschildert, mit den Nachwuchspaktprofessuren eine Lücke im Forschungsprogramm der Fakultät überbrücken zu können. In Profilvertrag 14 heißt es beispielhaft, dass mit der neuen Professur „die Lücke zwischen den experimentell arbeitenden Gruppen [des Fachs] zur [theoretischen Fachforschung] geschlossen“ (P14) werden soll. Sie könne in dieser Art die wichtigsten Forschungsschwerpunkte des Fachs komplementieren. Die Professur „trägt damit [...] [zu dessen] Profilschärfung [...] bei“ (P14) und wird als Chance auf vielseitige Kooperationsmöglichkeiten für die Fakultät dargestellt. Ihr Beitrag in der Lehre wird primär durch zwei Aufgaben charakterisiert: Die Professur könne einerseits die grundständige Lehre für anwendungsorientierte Themen leisten und andererseits die theoriebezogene Lehre im Fach unterstützen. Es wird beschrieben, dass der Forschungsschwerpunkt der Professur zu jeder guten studentischen Ausbildung dazugehöre und ein bisher fehlendes Lehrangebot umfasse. Die Qualität der neuen Professur in der Lehre wird darüber erklärt, dass sie insbesondere für einen kürzlich eingerichteten Studiengang der Fakultät von „fundamentaler Bedeutung“ (P14) sei.

Manche Profilverträge benennen, mit den Nachwuchspaktprofessuren fakultätsinterne Bedarfe ausgleichen zu wollen. Auf der Ebene von „*talk*“ wird das Zusätzliche an den Tenure-Track-Professuren darüber präsentiert, sie zur „Defizitbehebung“ in personell geschwächten Fächern und Instituten einzuführen. In Profilvertrag 20 wird eine Professur beschrieben, die „im Gesamtzusammenhang mit der zunehmend forschungsorientierten Ausrichtung des Instituts“ (P20) stehe. Ihr Forschungsschwerpunkt „hebt auf die sich rapide ändernden [...] Grundlagen des Faches [...] ab“ (P20). Mit der neuen Professur wird die Erwartung verknüpft, eine entsprechende Forschungskompetenz am Institut etablieren zu können. Sie soll auf diese Weise einen „wesentliche[n] Beitrag dazu [leisten], mehr gemeinsame Drittmittelansträge innerhalb des Instituts zu stellen“ (P20). In dem Zusammenhang wird dargestellt, dass das Forschungsprofil der Professur bisher bloß dann in die Forschung am Institut einbezogen werden konnte, wenn mit Professor\*innen anderer Universitäten kooperiert wurde. Ähnliches gelte mit Bezug auf das Lehrprofil der Professur. Aktuell „können die Studierenden des [Instituts] [...] nur die [Lehr]angebote [eines anderen Instituts] mitnutzen“ (P20), sodass die Professur das Kollegium in der Lehre unterstützen und die Ausbildung der Studierenden verstärken soll.

**Abbildung 1:** Präsentation des Zusätzlichen an den Nachwuchspaktprofessuren („talk“)

Ausrichtung der Tenure-Track-Professur im Fakultätsprofil als		Erwartungen und Anforderungen	
		in der Forschung	in der Lehre
Innovation	→ gliedert aufblühendes Forschungsgebiet ein	modernste Methoden und Verfahren anwenden	hochaktuelles Studienangebot bereitstellen
Ergänzung	→ stärkt einen Forschungsschwerpunkt	Bestehende Expertise komplementieren	Lehrangebot abrunden
Verknüpfung	→ zwischen Fächern und Einrichtungen	Interdisziplinäres Querschnittsthema behandeln	fächerübergreifende Lehre anbieten
Brücke	→ schließt eine Lücke im Forschungsprogramm	Kristallisationspunkt bestehender Expertisen ausfüllen	neue Lehrangebote entwickeln
Defizitbehebung	→ knüpft an die Entwicklungsplanung an	eigenständige Forschungskompetenz etablieren	Lehre im Fachgebiet sicherstellen

Quelle: Eigene Darstellung.

## 6 „Decision-making“: Gestaltungsabsichten der Fakultäten

Auf der Ebene von „talk“ wurde mit Bezug auf die Profildokumente besprochen, welche inhaltlichen Erwartungen und Anforderungen die Fakultäten an die Tenure-Track-Professuren richten. Die Entscheidung der Universitätsleitung, sich am Nachwuchspakt zu beteiligen, führt zu einem Entscheidungsdruck auf die Dekan\*innen. Auf der Ebene von „decision-making“ soll deshalb beantwortet werden, was die Dekan\*innen mit der Gestaltung der neuen Personalkategorie an ihren Fakultäten erreichen oder verhindern möchten.<sup>5</sup> Der zweite Analyseschritt greift daher auf die Expert\*inneninterviews<sup>6</sup> zurück. Es wird untersucht, wie die Dekan\*innen die Tenure-Track-Professur verstehen, um herauszustellen, welche Potenziale und Risiken sie in der neuen Personalkategorie für ihre Fakultäten darstellen.

### 6.1 Potenziale und Risiken der Tenure-Track-Professur aus Sicht der Dekan\*innen

Mit den Nachwuchspaktprofessuren ist die bundespolitische Zielstellung verbunden, den akademischen Karriereweg planbarer und eigenständiger zu gestalten. Dieser Anspruch wird von allen Dekan\*innen auf die neue Personalkategorie übertragen: Die Tenure-Track-Professur soll „als Sprungbrett auf eine unbefristete Professur“ (D1) dienen und Nachwuchswissenschaftler\*innen eine „langfristige Perspektive“ (D2) im Wissenschaftssystem eröffnen. Die Befragten schildern, dass der Nachwuchspakt den Universitäten zu diesem Zweck vorgebe, „sehr junge Kandidaten, die noch in der frühen Karrierephase sind“ (D2), und zugleich erste „herausragende, exzellente Leistungen erbracht haben“ (D3), zu berufen. Sie assoziieren mit der Förderbedingung zwei mögliche Folgewirkungen: Erstens werde die Berufung von Wissenschaftler\*innen in

der frühen Karrierephase als Chance wahrgenommen, um die Erfolgsaussichten der Fakultät im „Wettbewerb um die jungen Köpfe“ (D4) zu vergrößern. Wenn Talente früh identifiziert werden, könne die Fakultät „sie leichter gewinnen [...] als zu einem späteren Zeitpunkt“ (D4). Zweitens wird als potenzielles Risiko benannt, die Berufungsfähigkeit der Kandidat\*innen zu verkennen, da in der frühen Karrierephase noch keine „eigene Profilbildung“ (D5) erfolgt sei. Die Neuberufenen könnten – wenn sie entfristet werden – „über mehr als dreißig Jahre eine Fakultät prägen“ (D5). Die Dekan\*innen befürchten infolgedessen, dass ihr „Potenzial manchmal auf einen Weg [führen könnte], den wir uns als Fakultät als Schwerpunktsetzung [...] nicht wünschen“ (D5).

Die Interviewten nehmen die Berufung von Wissenschaftler\*innen in der frühen Karrierephase als Gratwanderung wahr. Dies spiegelt sich darin wider, wie sie die Ausrichtung der neuen Professuren beschreiben: „[W]enn man solche Tenure-Track-Professuren zusätzlich in eine Fakultät einfügt“ (D3), müsse genau überlegt werden, „wo man sie hinsetzt und was [...] die richtigen Bereiche sind“ (D3). Eine Berufung in der frühen Karrierephase würde bspw. dazu führen, „dass viele Personen die Universität gar nicht mehr verlassen“ (D4). Die Dekan\*innen lehnen es aus diesem Grund ab, die Tenure-Track-Professuren in rein experimentellen Forschungsgebieten zu implementieren. Für experimentelle Professuren würde neben „Forschungskompetenz [...] unbedingt auch Erfahrung in der Anwendung“ (D2) vorausgesetzt, die akademisch junge Wissenschaftler\*innen noch nicht vorweisen könnten.

Aus Sicht der Dekan\*innen sei das Forschungs- und Lehrprofil von Nachwuchswissenschaftler\*innen, im Vergleich zu ihren akademisch älteren Kolleg\*innen, weniger ausgebildet. Sie hätten auch eine geringere Routine in der akademischen Selbstverwaltung und in Administrationstätigkeiten vorzuweisen. Die Befragten erklären deshalb, der Eingliederung der neuen Personalkategorie „strategische Erwägungen“ (D1) zugrunde gelegt zu haben. Mit einer Ausnahme sollen alle eingeworbenen Professuren an ein bestehendes Institut „attached [engl. angehängt; hinzugefügt]“ (D5) werden, zu dem es „eine gewisse thematische Nähe“ (D5) gibt. Die Stelleninhaber\*innen würden auf diese Weise direkt in das Fakultätsleben eingebunden und könnten die vorhandenen Infrastrukturen der Institute, wie „z. B. gewisse Laboreinrichtungen“ (D5), mitnutzen. Die Tenure-Track-Professor\*innen würden während ihrer Bewährungsphase an die Aufgaben einer Institutsleitung herangeführt, sodass die Professuren mit positiver Evaluation in ein eigenes Fachgebiet überführt werden könnten. Die Dekan\*innen möchten mit diesem Vorgehen außerdem sicherstellen, dass sich die Tenure-Track-Professor\*innen darauf konzentrieren können, ihre Evaluationskriterien zu erfüllen. In der Bewährungsphase würde es zu viel Zeit beanspruchen, einen eigenen Arbeitsbereich aufzubauen.

Die Interviewten argumentieren über die Bewährungsphase der Tenure-Track-Professor\*innen, dass die neue Personalkategorie „nur in wenigen Fächern funktionieren kann“ (D4). Für die Fakultäten gehe mit der Tenure-Evaluation das Risiko einher, die Neuberufenen nicht halten zu können oder zu verlieren. Ersteres müsste verkräftet werden, wenn sich die Tenure-Track-Professor\*innen auf entfristete Professuren an anderen Universitäten wegbewerben würden, und letzteres bei einer erfolglosen Tenure-Evaluation. Die Investition in die Tenure-Track-Professuren könne für die Fakultäten nachhaltige Mehrkosten verursachen, weshalb die Dekan\*innen sie nicht als „anlageintensive, investitions- [oder] infrastrukturintensive Professuren“ (D4) planen. Die ein-

geworbenen Nachwuchspaktmittel erzeugen langfristige (Forschungs-)Infrastrukturkosten an der Universität, die nicht ersetzt werden.

Die politische Rahmung der neuen Personalkategorie beeinflusst, wie die Dekan\*innen die Tenure-Track-Professur wahrnehmen und in Forschung und Lehre ausrichten. Die Berufung in der frühen Karrierephase und die Bewährungsphase mit abschließender Evaluation tragen für die Fakultäten sowohl Potenziale als auch Risiken in sich. Aus Sicht der Dekan\*innen sind die Tenure-Track-Professuren eine Möglichkeit, bestehende Institute und ihre Schwerpunkte zu verstärken. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Tenure-Track-Professor\*innen keine profilgebenden „großen Universitätsprofessuren, Institutsprofessuren“ (D5) bekleiden werden. Sie sollen weder die „Kernfächer“ (D4) der Fakultät übernehmen, noch ihre Professuren ersetzen. Die Dekan\*innen erklären in diesem Zusammenhang, dass der Forschungs- und Lehrerfolg einer Fakultät maßgeblich von den Kernfächern getragen werde. Die akademisch jungen Tenure-Track-Professor\*innen könnten diese Stellen in Forschung, Lehre und akademischer Selbstverwaltung nicht gänzlich ausfüllen. Für die Fakultät sei es außerdem nicht vertretbar, wenn ein Kernfach zwischenzeitig unbesetzt wäre. Die Tenure-Track-Professor\*innen sollen deshalb in Zukunftsbereichen berufen werden, um die Kernfächer umliegend auszubauen.

## 7 „Action“: Vollzug der Nachwuchspaktprofessuren

Dieses Kapitel betrachtet die Einführung der Tenure-Track-Professur auf der Ebene von „action“. Ziel ist es, die Implementation der neuen Personalkategorie in das Universitätsprofil nachzuvollziehen. In einem dritten Analyseschritt wurde aus den Expert\*inneninterviews extrahiert, welche Gesamtstrategie die Dekan\*innen mit der Eingliederung der Tenure-Track-Professur in die institutionalisierten Strukturen an der Universität verbinden.

### 7.1 Eingliederung in das Universitätsprofil

Die Mehrheit der Dekan\*innen erklärt, die zusätzlichen Professuren in der Art ausgerichtet zu haben, dass sich ihre Forschungs- und Lehrprofile in die institutionalisierten Schwerpunkte der Universität einfügen. Die Denominationen der Tenure-Track-Professuren werden auf zwei strukturelle Entscheidungen zurückgeführt: Erstens auf die „strategische Verstärkung von zukünftigen oder schon starken Forschungsfeldern“ (D1). Die neuen Professuren sollen die bestehenden Forschungsexpertisen und Lehrkompetenzen an der Universität komplementieren. Vorhandene Qualifikationen und Lehrinhalte sollen „mit jungen Leuten in speziellen Gebieten“ (D5) ausgebaut werden. Die Dekan\*innen begründen den Implementationsprozess der neuen Professuren darüber, an der Universität „ein Wissenschaftsfeld zu stärken, was [...] schon existiert“ (D2). Sie begreifen den Nachwuchspakt als Chance, zur „Weiterentwicklung“ des Universitätsprofils beizutragen und internationale Sichtbarkeit zu etablieren. Zweitens wurden die Tenure-Track-Professuren geplant, um neue „Bereiche auf[z]ubauen, die man jetzt stärken möchte“ (D2). Die Dekan\*innen schildern, dass die Tenure-Track-Professuren in den Fakultäten zur „Anknüpfung an die Hauptforschungslinie[n] der



[...] Universität“ (D3) eingesetzt werden. Die neuen Professuren würden an Schnittstellen zwischen Fächern eingegliedert oder sollen ein „Forschungszentrum unserer Fakultät mit [einem Forschungsbereich der Universität] [...] verbinde[n]“ (D3). Universität und Fakultät könnten auf diese Weise wechselseitig von den Tenure-Track-Professuren profitieren. Für die Dekan\*innen könne dies strukturell erreicht werden, wenn sie nicht nur in einen Bereich, der „schon gut läuft, noch etwas reinstecken“ (D3). Der Forschungsbudget und die Lehrleistung könnten an den fakultätsübergreifenden Schwerpunkten erhöht werden, in denen die Universität „die Kompetenz ausbauen will“ (D2). Die Tenure-Track-Professuren dienen zur „Verbesserung“ des Universitätsprofils.

Einige Dekan\*innen begründen die Ausrichtung der zusätzlichen Professuren über die Finanzierungsmodalitäten der Universität. Der Vollzug der Tenure-Track-Professuren steht für sie in direktem Zusammenhang zu den finanziellen Kapazitäten der Fakultäten. Die neuen Professuren würden nur in Instituten geplant, für die „wir [die Fakultät] [...] auch eine Dauerstelle [von der Universität] [...] kriegen können“ (D4). Es müsse sichergestellt werden können, dass es eine finanzielle „Auffangstelle“ (D4) gibt, sollten die Tenure-Track-Professuren entfristet werden und die zeitlich beschränkten Nachwuchspaktmittel auslaufen. Dies könnten die Dekan\*innen insbesondere in Instituten umsetzen, in denen „in fünf Jahren oder in sechs Jahren eine Kollegin oder ein Kollege in [den] Ruhestand geht“ (D4). Die strategische Ausgestaltung der Tenure-Track-Professuren zum „Ausgleich“ des Universitätsprofils wird über die Verstetigungsperspektive begründet.

## 8 Intention und Implementation der Tenure-Track-Professur

An einem Fallbeispiel wurde untersucht, wie eine Universität die Tenure-Track-Professur in ihre institutionalisierten Strukturen eingliedert. Im Folgenden werden die Analyseergebnisse vor dem theoretischen Rahmen und im Hinblick auf die politische Intention von Bund und Ländern diskutiert. Mit Brunsson (2006) wurde angenommen, dass Universitäten auf verschiedenen Ebenen („*talk*“, „*decision-making*“, „*action*“) auf die neue Personalkategorie reagieren. Die Universität muss einerseits die Erwartung von Bund und Ländern – die Tenure-Track-Professur als zusätzlichen und gleichwertigen Karriereweg auf die Lebenszeitprofessur zu etablieren – umsetzen. Sie steht andererseits auch vor der Aufgabe, die Rahmung der neuen Personalkategorie in ihre Strukturen zu übertragen und dort zu vollziehen. Es wurde vermutet, dass die Universität auf der Ebene von „*talk*“ die externe Anforderung an die Tenure-Track-Professuren widerspiegelt, um sich vor Bund und Ländern als Finanziers zu legitimieren. Dieses Zugeständnis hat die Universitätsleitung zu den programmgeförderten Tenure-Track-Professuren getätigt. Für sie steht das mit der erfolgreich eingeworbenen Förderung verbundene Reputations- bzw. Anspruchssignal im Vordergrund. Die Analyse der Profilpapiere hat verdeutlicht, dass die „Regelungskomponente“ (Scharpf, 1983, S. 101) des Nachwuchspakts auf der Ebene von „*talk*“ rhetorisch umgesetzt wird. In den fünf identifizierten „*talks*“ wird die Tenure-Track-Professur zwar in verschiedener Art präsentiert, doch gibt jedes Profilpapier an, mit den neuen Professuren die Forschungs- und Lehrprofile der Fakultäten erweitern zu können. Erst auf der Organisationsebene der Fakultäten und ihrer Fächer wird die inhaltlich-thematische Ausrichtung der Tenure-Track-Professuren relevant.

Die Eingliederung der neuen Personalkategorie wurde anschließend auf den Ebenen von „*decision-making*“ und „*action*“ betrachtet. Nach Brunsson (2006) muss der nach außen getragene Anspruch nicht zwingend dem operativen Geschäft an der Universität entsprechen. Auf der Ebene von „*decision-making*“ wurde dies erstmals sichtbar. Die politische Rahmung der Tenure-Track-Professur führt dazu, dass die Dekan\*innen in der neuen Personalkategorie einige Potenziale und Risiken wahrnehmen, die bei Lebenszeitprofessuren nicht bestünden. Ihre Sicht auf die Personalkategorie beeinflusst, wie sie die neuen Professuren ausrichten und was mit ihnen an den Fakultäten erreicht oder verhindert werden soll. Die Dekan\*innen argumentieren die Implementation der Tenure-Track-Professuren über die Forschungs- und Lehrplanung der Fakultäten. Ihre Übersetzung der Personalkategorie entsprechend der bestehenden Fakultätsstrukturen führt dazu, dass die Ziele an der Universität andere sind als die des Nachwuchspakts, nämlich Wissenschaftler\*innen mit einem besonders hohen wissenschaftlichen Potenzial zu rekrutieren, um Forschungslücken zu schließen. Hinzutritt, dass es sich um prekäre, da zeitlich beschränkte Fördermittel handelt. Die Dekan\*innen müssen die Tenure-Track-Professuren entsprechend ihrer finanziellen, personellen und räumlichen Ressourcen gestalten und zugleich die Interessen der Fächer berücksichtigen. Die Ausführungen der Dekan\*innen verweisen darauf, dass die Tenure-Track-Professuren keine Professuren sind, die sich aus sich selbst heraus begründen: Sie werden nicht im grundständigen Kern der Fächer eingegliedert. Die Ausrichtung der neuen Professuren auf aktuelle Forschungsgebiete findet sich auch in den Profildokumenten wieder. Die Tenure-Track-Professuren sind in innovativen Forschungsbereichen beheimatet, ergänzen einen Forschungsschwerpunkt der Fakultät, werden als interdisziplinäre Verknüpfungen und Brücken konzipiert oder sollen ein personelles Defizit beheben. Während die institutionelle Begründung der Tenure-Track-Professuren über den Kanon der Fächer hinausweist, begrenzt sie sogleich die Eingliederung eines gleichwertigen Karrierewegs. Eine Folge könnte sein, dass die Tenure-Track-Professur für Randständiges in den Forschungs- und Lehrprofilen reserviert wird. Das Zusätzliche an den neuen Professuren könnte dann zu einem Makel werden. Ebenso bleibt ungewiss, ob die Fakultäten die neuen Denominationen wiederbesetzen, wenn die Tenure-Track-Professor\*innen die Professuren im Anschluss an die Förderphase verlassen würden.

Auf der Ebene von „*action*“ wird die neue Personalkategorie an der Entwicklungsplanung der Universität ausgerichtet. Es konnten drei strukturelle Entscheidungen herausgearbeitet werden, welche die Dekan\*innen mit der Tenure-Track-Professur verbinden. In diesem Analyseschritt zeigte sich ein weiteres Mal der Unterschied zwischen dem nach außen getragenen Anspruch und der tatsächlichen Praxis. Zudem wurde deutlich, dass der Vollzug der neuen Personalkategorie durch die Entscheidung der Universitätsleitung geprägt ist, sich am Nachwuchspakt zu beteiligen. Insofern die Tenure-Track-Professuren zur „Weiterentwicklung“ oder zur „Verbesserung“ des Universitätsprofils eingegliedert werden, wird die aktuelle Ausrichtung der Professuren in Forschung und Lehre offenkundig. Die Tenure-Track-Professuren sollen entweder einzelne Fächer um zukunftssträchtige Forschungsgebiete verstärken oder die Kompetenzen an Fächerschnittstellen ausbauen. Daran wird wiederum erkennbar, dass die neue Personalkategorie nicht im profilbildenden Kern der Fächer, sondern in umliegenden Forschungsgebieten eingeführt werden soll. Ob eine langfristige Eingliederung der Tenure-Track-Professur in das Profil eines Fachs stattfinden wird, scheint aus heutiger Perspektive teilweise nicht gesichert. Die Gleichwertigkeit des neuen Karrierewegs

kann dadurch eingeschränkt werden. Die Gesamtstrategie der Dekan\*innen ist davon geprägt, strukturbildende Effekte zu dämpfen bzw., wie in nachstehendem Fall, zu vermeiden. Wenn die Tenure-Track-Professuren zum „Ausgleich“ des Universitätsprofils eingegliedert werden, misslingt die Gestaltung des Zusätzlichen an den Professuren. Die neue Personalkategorie wird nicht nur in die institutionalisierten Strukturen eingesetzt, um den Bedarf an weiteren Professuren im Fach zu belegen. Sie soll zugleich eine Professur aufwiegen, deren Stelleninhaber\*in alsbald in den Ruhestand eintritt. Dieses Vorgehen wird den Bestand an Professuren nicht nachhaltig erhöhen. Es erinnert an eine vorgezogene Wiederbesetzung, auch wenn die Tenure-Track-Professuren keine vorhandenen Denominationen ersetzen sollen. Diese strukturelle Entscheidung ist auf die prekäre Finanzierungsstruktur des Bund-Länder-Programms zurückzuführen. Die Eingliederung der neuen Personalkategorie zum „Ausgleich“ des Universitätsprofils würde einen Bruch mit der Intention des Nachwuchspakts bedeuten.

## 9 Fazit und Ausblick

Im Beitrag wurde der Vollzug der Tenure-Track-Professur vom politischen Impuls von Bund und Ländern bis zur Umsetzung durch die Universitäten nachverfolgt. Vorangegangene Reformverfahren verdeutlichten die Schwierigkeit, eine neue Personalkategorie an den Universitäten institutionell fest zu verankern. In einer explorativen Fallstudie wurde deshalb untersucht, wie eine Universität die Tenure-Track-Professur in ihre institutionalisierten Strukturen eingliedert, um Hypothesen über den Implementationsprozess zu gewinnen.

Die Analyseergebnisse deuten darauf hin, dass eine Universität auf verschiedenen Ebenen darauf reagiert, eine neue Personalkategorie einzugliedern. Der nach außen getragene Anspruch und die tatsächliche Praxis können sich dabei unterscheiden. Sie enthalten erste Hinweise, dass der Bund sowie die Länder und die Universität mit der Einführung der Tenure-Track-Professur unterschiedliche Ziele verfolgen. Der Nachwuchspakt fokussiert, die Bedingungen des wissenschaftlichen Karrierewegs auf die Lebenszeitprofessur zu verbessern. An der Universität wird die Ausrichtung der neuen Personalkategorie hingegen mit der strukturellen Ergänzung von Forschung und Lehre begründet. Die Tenure-Track-Professuren werden nicht im Zentrum der Fächer implementiert. Sie werden vielmehr in Forschungsgebieten eingegliedert, welche den profilgebenden Kern der Fächer umranden. Dies lässt vermuten, dass sich die Tenure-Track-Professur nicht gleichwertig im Gesamtgefüge der Universitäten und der Forschung etablieren wird.

Ob die Analyseergebnisse verallgemeinerungsfähig sind, ist zukünftig mittels repräsentativer Befragungen zu testen. Diese sollten langfristig ausgerichtet werden und die Tenure-Evaluationen der Neuberufenen umfassen. Ebenso sollte die Untersuchungsgruppe erweitert werden, um die Perspektiven der diversen Gremien und Akteur\*innen, die an einer Denomination und der Berufung mitwirken, einbeziehen zu können. Wie aus der durchgeführten Vorstudie hervorgeht, sollte eine quantitative Untersuchung insbesondere überprüfen, wie Universitäten die Tenure-Track-Professur in ihre Forschungs- und Lehrprofile eingliedern. Es gilt zu beantworten, ob Universitäten die neue Personalkategorie in Kernfächern implementieren, die Stellen bei Weggängen oder negativen Evaluationsergebnissen nachbesetzen und nach Ablauf der finanziellen Förde-

rung weitere Tenure-Track-Professuren einrichten. Unabhängig davon, scheint noch weitgehend offen, ob sich das mit dem Nachwuchspakt verbundene Ziel, eine neue Personalkategorie zu etablieren, realisieren wird. Nur wenn die Universitäten die Tenure-Track-Professur als gleichwertigen Karriereweg auf die Lebenszeitprofessur vollziehen, wird die neue Personalkategorie florieren.

## Anmerkungen

- 1 Um die Anonymität der Universität zu sichern, kann die genaue Anzahl der analysierten Profilpapiere nicht wiedergegeben werden.
- 2 Im Berichtsjahr 2020 dokumentierte das Statistische Bundesamt (2021, S. 34) 1.619 Juniorprofessuren. Der Stellenausbau stagniert seit 2013 weitestgehend und steht der bundespolitisch anvisierten Summe weiterhin zurück.
- 3 Die hier gezogene Bilanz bezieht sich auf den Institutionalisierungsprozess der Juniorprofessur. Mit Blick auf die Stelleninhaber\*innen kann die Juniorprofessur als selektive und reputierliche Position für den wissenschaftlichen Nachwuchs, und insbesondere für Frauen, interpretiert werden (s. u. a. Burkhardt, Nickel, Berndt, Püttmann & Rathmann, 2016; Schularick, Specht, Baumbach u. A., 2015; Zimmer, 2018).
- 4 Den untersuchten Profilpapieren (P) wurden zufällig Zahlen zugewiesen. Im Sinne der Vertraulichkeit wurden denominationsspezifische Zitate aus den Profilpapieren anonymisiert und durch Paraphrasierungen in eckigen Klammern ersetzt.
- 5 Die Sicht der Dekan\*innen muss nicht mit der Perspektive der diversen Gremien und Akteur\*innen, die an einer Denomination und der Berufung mitwirken, übereinstimmen.
- 6 Zum Schutz der interviewten Dekan\*innen (D) wurden ihre Namen durch Zahlen ersetzt, gemäß ihres ersten Auftretens im Text. Die verwendeten Zitate wurden sprachlich leicht geglättet und teilweise durch sinngemäße Worte in eckigen Klammern ergänzt, um die Lesbarkeit und das Verständnis der Aussagen zu erhöhen.

## Literatur

- Bundesministerium für Bildung und Forschung (o. J.). *Das Tenure-Track-Programm*. Verfügbar unter: <https://www.bmbf.de/de/wissenschaftlicher-nachwuchs-144.html> [19. Mai 2021].
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2000). *Hochschuldiendienstrecht für das 21. Jahrhundert. Das Konzept des BMBF*. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2008). *Bundesbericht zur Förderung des Wissenschaftlichen Nachwuchses (BuWin)*. Bonn/Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (2018). *Bekanntmachung. Richtlinie zum Bundesländer-Programm des wissenschaftlichen Nachwuchses (Zweite Bewilligungsrunde)*. Bundesanzeiger vom 22.05.2018. Verfügbar unter: <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1740.html> [19. Mai 2021].
- Brunsson, Nils (1982). The Irrationality of Action and Action Rationality: Decisions, Ideologies and Organizational Actions. *Journal of Management Studies*, 19 (1), 29-44. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1982.tb00058.x>.
- Brunsson, Nils (1993). Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control. *Accounting, Organizations and Society*, 18 (6), 489-506. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199206285.003.0008>.
- Brunsson, Nils (2006). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations* (2. Aufl.). Hoboken: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils (2009). *Reform as Routine. Organizational Change and Stability in the Modern World*. New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198296706.001.0001>.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1993). *The Reforming Organization*. London/New York: Routledge.

- Burkhardt, Anke, Nickel, Sigrun, Berndt, Sarah, Püttmann, Vitus & Rathmann, Annika (2016). Die Juniorprofessur – vergleichende Analyse neuer und traditioneller Karrierewege im deutschen Wissenschaftssystem. *Beiträge zur Hochschulforschung*, 38 (1-2), 86-117.
- Hochschulrahmengesetz (1976). *Bundesgesetzblatt, Teil 1*. 26.01.1976.
- Hochschulrahmengesetz (1985). *Bundesgesetzblatt, Teil 1*. Drittes Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 14.11.1985.
- Kelle, Udo & Kluge, Susann (2010). *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-92366-6>.
- Konsortium Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs (2017). *Bundesbericht Wissenschaftlicher Nachwuchs 2017. Statistische Daten und Forschungsbefunde zu Promovierenden und Promovierten in Deutschland*. Bielefeld: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Mayring, Philipp (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (12. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike (2002). ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In Alexander Bogner, Beate Littig & Wolfgang Menz (Hrsg.). *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung* (S. 71-93). Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-93270-9>.
- Meyer, John W. & Rowan, Brian (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2), 340-363.
- Musselin, Christine (2007). Are Universities Specific Organisations? In Georg Krücken, Anna Kosmützky & Marc Torka (Eds.), *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions* (pp. 63-84). Bielefeld: transcript.
- Perschel, Wolfgang (1982). Hochschulassistenten und sonstiger wissenschaftlicher Nachwuchs. In Christian Flämig et al. (Hrsg.), *Handbuch des Wissenschaftsrechts* (S. 502-530). Band 1. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Reich, Andreas (1986). *Hochschulrahmengesetz. Kommentar* (3. Aufl.). Hochschulrecht des Bundes. Band 2. Bad Honnef: Bock.
- Scharpf, Fritz W. (1983). Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen. In Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung* (S. 99-116). Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-322-93567-0>.
- Schularick, Moritz, Specht, Jule, Baumbach, Sibylle u. A. (2015). *Berufungspraxis bei Juniorprofessuren in Deutschland 2005-2013*. Studie der AG Wissenschaftspolitik der Jungen Akademie.
- Statistisches Bundesamt (2014). *Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen 2013*. Fachserie 11, Reihe 4.4. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2021). *Bildung und Kultur. Personal an Hochschulen 2020*. Fachserie 11, Reihe 4.4. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern gemäß Artikel 91b Absatz 1 des Grundgesetzes über ein Programm zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses. 19.10.2016. Verfügbar unter:  
<https://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Redaktion/Dokumente/Papers/Verwaltungsvereinbarung-wissenschaftlicher-Nachwuchs-2016.pdf> [19. Mai 2021].
- Weber, Max (1919 [2002]). Wissenschaft als Beruf. In Dirk Kaesler (Hrsg.), *Max Weber. Schriften 1894-1922* (S. 474-513). Band 223. Stuttgart: Kröner.
- Zimmer, Lena M. (2018). *Das Kapital der Juniorprofessur. Einflussfaktoren bei der Berufung von der Junior- auf die Lebenszeitprofessur*. Wiesbaden: Springer.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-22726-5>.

### *Anschrift der Autorin*

Leonie Weißenborn, M.A., Leibniz Universität Hannover, Leibniz Center for Science and Society (LCSS), Lange Laube 32, 30159 Hannover,  
E-Mail: [leonie.weissenborn@lcss.uni-hannover.de](mailto:leonie.weissenborn@lcss.uni-hannover.de).

Angelika Vetter, Saskia Goldberg

## „Nutzen-“ und „Kostenbewertungen“ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik

### Zusammenfassung

Dieser Beitrag argumentiert, dass die künftige Nutzung dialogorientierter Bürgerbeteiligungsprozesse in Deutschland unter anderem davon abhängt, inwieweit verschiedene Akteursgruppen (Bürger\*innen, Verwaltung, Politiker\*innen) einen tatsächlichen Mehrwert in ihnen erkennen. Der Mehrwert wird analysiert, indem wahrgenommene Nutzen und Kosten dialogischer Beteiligungsverfahren ermittelt und einander gegenübergestellt werden. Anhand leitfadengestützter Fokusgruppeninterviews werden drei Beteiligungsprozesse zu lokalen Infrastrukturprojekten in der Stadt Heidelberg untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Nutzen- und Kostenwahrnehmungen zwischen den Akteursgruppen unterscheiden. Folglich ist für die Umsetzung künftiger Beteiligungsprozesse ein multi-perspektivisches Erwartungsmanagement wichtig, welches unterschiedliche Erwartungen und potenzielle negative Effekte dialogischer Beteiligungsverfahren berücksichtigt. Gleichzeitig zeigt der Beitrag, dass unterschiedliche Kontexte und Prozessmerkmale die Prozesswahrnehmungen und -bewertungen der Akteure beeinflussen.

**Schlagworte:** Bürgerbeteiligung, Akteure, Kosten-Nutzen-Bewertungen, Prozessdesign, Kontext

### Abstract

*Perceived 'Benefits' and 'Costs' of Dialogical Citizen Participation in Local Infrastructure Projects from the perspective of citizens, administration, and politicians*

This paper argues that the future use of dialogue-oriented public participation processes in Germany depends, among other things, on the extent to which different groups of actors (citizens, administration, politicians) perceive them to have added value. The added value is analysed by determining and comparing the perceived benefits and costs of dialogue-based participation processes. Three participation processes for local infrastructure projects in the city of Heidelberg are examined using guided focus group interviews. The results show that the cost-benefit-perceptions differ between the groups of actors. Consequently, a multi-perspective expectation management is important for the design and the implementation of future participation processes, taking into account different benefit and cost perspectives and keeping in mind that dialogue-based participation processes do not exclusively achieve positive effects. At the same time, the article shows that different contexts and process conditions also affect the actors' perceptions and evaluations of the process.

**Keywords:** Citizen participation, actors, cost-benefit perceptions, process design, context

## 1 Ausgangssituation, Argument und Fragestellung

Die Nutzung deliberativer, am Dialog orientierter Beteiligungsverfahren (z. B. Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten, Planungszellen) steht zunehmend im Fokus wissenschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Debatten (z. B. Jacquet & van der Does, 2021), sodass aktuell gar von einer ‚*deliberative wave*‘ gesprochen wird (OECD, 2020).

Unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen knüpfen weitestgehend positive Erwartungen an solche Verfahren. Aus demokratietheoretischer Perspektive sollen mit ihrer Hilfe beispielsweise Argumente verschiedener Seiten Gehör finden, soll Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen erhöht werden, Verständnis für alternative Problemsichten entwickelt und das Vertrauen der Bürger\*innen in politische Entscheidungsprozesse, politische Akteur\*innen und die Demokratie gestärkt werden (Goodin & Dryzek, 2006; Dryzek et al., 2019; Pogrebinschi, 2015; Dalton & Welzel, 2014). Sie sollen außerdem zu einer Stärkung der Output-Legitimität beitragen, indem mehr Wissen in die Planungen einfließt und damit die Planungsergebnisse verbessert werden. Gleichzeitig wird eine Steigerung der Input-Legitimität erwartet, indem sämtliche Interessen der Bürger\*innen in die politischen Entscheidungsprozesse involviert werden (Scharpf, 1999, S. 12 ff.; Schmidt, 2013). Darüber hinaus soll die Akzeptanz von politischen Entscheidungen gestärkt werden (Hildebrand, Rau & Schweizer-Ries, 2018; kritisch u. a. Bauer, 2015; Fink & Ruffing, 2015; 2019), die spätestens seit den Protesten um den Stuttgarter Hauptbahnhof v. a. bei Großprojekten nicht mehr als selbstverständlich angenommen werden kann (Brettschneider, 2020; Schmalz, 2019).

Dialogische Formen der Bürgerbeteiligung sind in Deutschland rechtlich bereits an verschiedenen Stellen verankert. So schreiben zahlreiche Planungsgesetze oder Verwaltungsverfahren des Bundes und der Länder eine „Öffentlichkeitsbeteiligung“, „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung“ oder „frühe Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit“ vor (z. B. § 25 Abs. 3 VwVfG, § 12 EnWG zur Netzentwicklungsplanung, §§ 9 und 10 NABEG, § 2 UVwG BW, § 3 BauGB). Allerdings verdecken solche unbestimmten Rechtsbegriffe, dass dialogische Beteiligungsprozesse *unterschiedliche Ziele* haben und auf *vielfältige Art ausgestaltet* werden können. Daher setzt ihre Anwendung differenziertes Wissen über Verfahren und Kontexte voraus, damit sie ihre Potenziale entfalten können.

Im Jahr 2021 wurde vom baden-württembergischen Landtag erstmalig ein „Gesetz über die dialogische Bürgerbeteiligung“ (BW DBG – Drucksache 16/9486) verabschiedet. Es definiert dialogische Bürgerbeteiligung als freiwillige öffentliche Aufgabe und als informellen Teil des Verwaltungshandelns. Ziel ist es, verschiedene Interessen in der Bevölkerung für ein konkretes Thema oder Vorhaben zu erkunden und die Vorbereitung exekutiver Entscheidungen über die bestehenden formalen Anhörungsverfahren hinaus zu erleichtern. Dabei können auch Zufallsbürger\*innen eingeladen und unterschiedliche Formate wie Diskussionsforen, Runde Tische oder Zukunftskonferenzen genutzt werden. Die Ergebnisse haben aber keine bindende Wirkung für die weiteren Entscheidungsprozesse.

Der folgende Beitrag lehnt sich an diese Definition an, ergänzt sie jedoch um weitere Zielsetzungen bzw. Erwartungen, die in der Literatur mit ihr verbunden werden (siehe Abschnitt 2).<sup>1</sup> In diesem Sinn umfasst dialogische Bürgerbeteiligung sämtliche freiwillige Formen des dialogischen Austauschs zwischen Bürger\*innen, Vertreter\*innen der Politik, der Verwaltung und ggfs. weiteren zivilgesellschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Akteur\*innen. Sie haben in der Regel konsultativen Charakter und werden meist von den Verwaltungen (top-down) geplant (z. B. Vetter, 2021; siehe auch Curato et al., 2021 im internationalen Kontext).

Auch wenn der Einsatz dialogorientierter Beteiligungsverfahren generell breit unterstützt wird (z. B. Renwick, Lauderdale, Russell, & Cleaver, 2022 für UK; Goldberg & Bächtiger, 2022 für Deutschland), ist nicht selbstverständlich davon auszugehen,

dass die Formate zukünftig auch stärker genutzt werden. Bisherige Befunde zu den Bewertungen dialogischer Beteiligungsverfahren bilden häufig nur deren grundsätzliche Befürwortung oder Ablehnung ab. Sie beziehen sich entweder nur auf eine Akteursgruppe (z. B. Kersting & Schneider, 2016; Niessen, 2019) oder auf ‚erfolgreiche‘ Einzelfälle (z. B. Jacquet, 2019) und sie beruhen zumeist auf Bevölkerungsumfragen oder Experimenten, die dialogische Beteiligungsverfahren als ‚hypothetische‘ Szenarien behandeln (z. B. Bedock & Pilet, 2020; Christensen, 2020; Jacquet, Niessen & Reuchamps, 2020; Goldberg & Bächtiger, 2022). Sollten dialogische Beteiligungsprozesse künftig mehr als symbolische Politik sein (Fink & Ruffing, 2015), müssen die daran beteiligten Akteur\*innen Mehrwerte der Verfahren wahrnehmen, um über deren Einsatz zu entscheiden und ihre Ergebnisse bei der Entscheidungsfindung angemessen zur Kenntnis zu nehmen (*Politik*), um sie zu initiieren, zu planen und durchzuführen (*Verwaltung*) und um Anreize zu erkennen, sich daran zu beteiligen (*Bürger\*innen*) (siehe auch Fung, 2015, p. 516).

Ausgehend von einem vereinfachten Rational-Choice-Modell (Kunz, 2004) argumentieren wir, dass dialogische Beteiligungsprozesse nur dann (dauerhaft) unterstützt werden, wenn die Verfahren innerhalb der beteiligten Akteursgruppen mit einem ‚Mehrwert‘ in Verbindung gebracht werden. Entsprechende Mehrwerte ergeben sich aus dem Abgleich individuell wahrgenommener ‚Kosten‘ der Verfahren mit ihren ‚Nutzen‘. Dabei geht es nicht um objektiv messbare ‚Kosten-‘ und ‚Nutzenbewertungen‘, wie beispielsweise den tatsächlichen zeitlichen Aufwand, der mit einem Beteiligungsverfahren verbunden ist. Vielmehr zählen wir dazu alle subjektiv wahrgenommenen positiven und negativen Beurteilungen durch die Beteiligten, zu denen auch ‚weiche‘ Aspekte gehören können, wie beispielsweise eine gefühlte Wertschätzung der eigenen Meinung durch andere (ausführlicher hierzu Schmalz, 2019, S. 81 ff.). Die Frage in diesem Beitrag ist dementsprechend, welche ‚Nutzen-‘ und ‚Kostenfaktoren‘ dialogischer Bürgerbeteiligung in einzelnen Akteursgruppen besonders wahrgenommen werden.

Obwohl dialogische Beteiligungsprozesse mittlerweile auf allen politischen Ebenen stattfinden (OECD, 2020), werden sie zumeist auf der kommunalen Ebene umgesetzt (vgl. zu Baden-Württemberg: Remer, 2020). Oft handelt es sich dabei um lokale Infrastrukturprojekte, die auf Grund konkreter Betroffenheiten mit Konflikten einhergehen. Diese wiederum sollen durch die Beteiligungsprozesse häufig entschärft werden. Daher untersuchen wir die ‚Kosten-‘ und ‚Nutzenwahrnehmungen‘ unterschiedlicher Akteursgruppen im Nachgang von drei Beteiligungsprozessen zu lokalen Infrastrukturprojekten. Die Analysen basieren auf qualitativen Fokusgruppeninterviews mit 31 Beteiligten aus der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik. Die Kenntnis der Prozesse lässt zudem Rückschlüsse darauf zu, welche Kontextfaktoren (Ausgangssituation und Prozessdesign) Einfluss auf die Bewertung der Verfahren gehabt haben. Diese sollten bei der Planung und Durchführung zukünftiger Beteiligungsverfahren beachtet werden, um die wahrgenommenen Mehrwerte der Prozesse zu stärken.

## 2 Wirkungserwartungen an dialogische Beteiligungsprozesse

In der Forschungsliteratur finden sich kurz- und längerfristige Nutzenerwartungen an dialogische Beteiligungsverfahren (z. B. Theuwis, van Ham & Jacobs, 2021; Jacquet &



van der Does, 2021; Vetter, Eith & Geyer, 2015): Längerfristige Nutzenerwartungen beziehen sich erstens auf Verhaltensänderungen der politisch-administrativen Akteur\*innen. Sie sollten durch den regelmäßigen Einsatz der Verfahren transparentere, offenere und responsivere Verhaltensformen entwickeln (Jacquet & van der Does, 2021). Zweitens sollten dialogische Beteiligungsprozesse durch mehr Wissen zu „besseren“ administrativen Planungs- und politischen Entscheidungsprozessen und damit zu einer höheren Output-Legitimität des politischen Systems beitragen (Scharpf, 1999; Schmidt, 2013). Drittens werden Veränderungen der politischen Kultur erwartet. Dazu gehören beispielsweise Mobilisierungseffekte in die breite Öffentlichkeit, indem Teilnehmende ihre Erfahrungen in „Alltagsgesprächen“ weitertragen (Mansbridge, 1999; Lazer, Sokhey, Neblo, Esterling & Kennedy, 2015) und damit auch nichtbeteiligte Bürger\*innen zur Beteiligung an und zur Auseinandersetzung mit öffentlichen Themen anregen (Gastil, Knobloch, Reedy, Henkels & Cramers, 2018). Damit sollte nicht nur die Input-Legitimität, sondern auch das „Sozialkapital“ innerhalb einer Gesellschaft gestärkt werden (Putnam, 2001), das sich in der Verdichtung bürgerschaftlicher Netzwerke sowie einer Kultur des gegenseitigen Vertrauens widerspiegelt.<sup>2</sup>

Abgesehen von einigen Ausnahmen (für einen Überblick siehe van der Does & Jacquet, 2021) gibt es bislang kaum empirische Studien zu längerfristigen Wirkungen. Die meisten Ergebnisse beziehen sich auf die teilnehmenden Bürger\*innen. Es finden sich Hinweise auf positive Veränderungen unter den Beteiligten, die quantitativ aber nicht durchgehend bestätigt werden. Ähnliches gilt im Hinblick auf Wirkungen unter nichtbeteiligten Bürger\*innen (van der Does & Jacquet, 2021; Jacquet & van der Does, 2021; Michels, 2011). Untersuchungen zu längerfristigen Verhaltensänderungen auf Seiten der Verwaltung und der Politik sind nahezu inexistent. Entsprechende Annahmen finden sich v. a. im Zusammenhang mit direkt-demokratischen Abstimmungen und der damit verbundenen „Damokles-Schwert-Funktion“ der Verfahren in der Schweiz, die längerfristig zu einer responsiveren Politik führen soll (Kriesi, 1991).

Kurzfristige Nutzenerwartungen an dialogischer Bürgerbeteiligung finden sich in unterschiedlichen Theorien und Wissenschaftszweigen. Sie lassen sich den drei Akteursgruppen zuordnen, die in diesem Beitrag von Bedeutung sind (*Tabelle 1*).

Von Seiten der Partizipations- und Deliberationstheorie wird erwartet, dass teilnehmende Bürger\*innen Fach- und Beteiligungswissen erwerben, ihr Bewusstsein für politische Themen steigt und sich ihr subjektives politisches Kompetenzgefühl positiv entwickelt (z. B. Fishkin, 2009; Niemeyer, 2011). Darüber hinaus sollen dialogorientierte Beteiligungsverfahren zu Präferenztransformationen oder Meinungsänderungen beitragen (z. B. Fishkin, 2009) und Wahrnehmungen für Fairness und Respekt fördern (z. B. Mansbridge et al., 2012). Es wird erwartet, dass durch sie das politische Vertrauen (z. B. Grönlund et al., 2010) sowie das interne und externe Wirksamkeitsgefühl (z. B. Boulianne, 2019) unter Teilnehmenden steigt, sie empathischer werden (z. B. Suiter, Muradova, Gastil & Farrell, 2020) und ihr politisches Interesse zunimmt. Dies wiederum dürfte zu mehr zivilgesellschaftlichem und politischem Engagement führen (z. B. Knobloch & Gastil, 2015; Michels & de Graaf, 2010; Fournier, Van der Kolk, Carty, Blais & Rose, 2011). Ihre Förderung ist damit kein Selbstzweck, sondern dient der Stärkung der Demokratie (Pateman, 1970; Barber, 1994).

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht überwiegen Nutzenerwartungen bezogen auf Effektivitäts- und Effizienzgewinne und eine damit verbundene höhere Akzeptanz der Ergebnisse (Holtkamp, Bogumil & Kißler, 2006, S. 21 ff.; Geissel, 2013, p. 22).

Effektivität bezieht sich dabei primär auf die Optimierung der Planungsziele und die Verbesserung von Planungsleistungen durch die verstärkte Einbeziehung von bürgerschaftlichem Alltags- und Fachwissen,<sup>3</sup> aber auch durch die Einbeziehung von schwach organisierten Interessen, die in öffentlichen Diskursen sonst weniger ‚gehört‘ werden (z. B. Minderheiten, Hausfrauen oder Kinder). Effizienz ergibt sich durch den Abgleich zwischen wahrgenommenem Aufwand und Nutzen. Eine höhere Effizienz kann beispielsweise erreicht werden, wenn Steuerungswissen steigt und Planungsverfahren durch den Abbau von Widerständen beschleunigt werden (Bogumil, 2001, S. 2). Dialogische Beteiligungsverfahren sollten damit zu einer quantitativen und/oder qualitativen Stärkung der administrativen Planungsprozesse beitragen und auf diese Weise die Akzeptanz von Projekten stärken (Newig, Jäger & Challies, 2012; Hildebrand, Rau & Ries, 2018).

Auf Seiten der Politik sollte die eigene Entscheidungssicherheit zunehmen. Politiker\*innen erhalten durch dialogische Beteiligungsprozesse zum einen mehr Informationen über die Präferenzen der Bürger\*innen. Zum anderen kann Bürgerbeteiligung ein zusätzliches Kontrollinstrument gegenüber der Verwaltung darstellen, da sie die Transparenz der Planungen in öffentlichen Diskussionen erhöhen sollten. Dies kann Politiker\*innen in ihrer Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung entlasten und zu einer weiteren Absicherung der eigenen Entscheidung führen (Fink & Ruffing, 2019, S. 200). Darüber hinaus wird in der Literatur davon ausgegangen, dass Politiker\*innen von einer breiteren Akzeptanz der eigenen Entscheidungen ausgehen, da mehr Interessen in die Planungen einbezogen wurden (Fink & Ruffing, 2015, S. 255; Macq & Jacquet, 2021).

*Tabelle 1:* Kurzfristige Nutzenerwartungen nach Akteursgruppen

Akteursgruppe	Ziel / Erwartung
Bürgerschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitgestaltung und Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen (Gehör und Einfluss)</li> <li>• Lernen, Verständnis für Argumente, Stärkung des politischen Selbstbewusstseins und die Entwicklung von Vertrauen (Aufklärung und Transparenz)</li> </ul>
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Ergebnisse (Effektivität)</li> <li>• Erhöhung von Effizienz, z. B. durch mehr Steuerungswissen oder den Abbau von Widerständen</li> <li>• Akzeptanz der Planungsleistungen</li> </ul>
Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Breite Beteiligung und Teilhabe (Inklusion) und dadurch Absicherung der eigenen Entscheidung</li> <li>• Höhere Akzeptanz der eigenen Entscheidungen auf Seiten der Bürgerschaft</li> </ul>

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Neben diesen Nutzenerwartungen werden in der Literatur allerdings vereinzelt auch Kosten dialogischer Bürgerbeteiligung diskutiert: Relevant für Verwaltung und Politik könnten Bedenken im Zusammenhang mit ungleicher Beteiligung sein. So hätten Bürger\*innen häufig kaum Interesse an Beteiligung und könnten nur schwer mobilisiert werden. Dies gelte besonders für Teile der Gesellschaft, die sich ohnehin kaum politisch engagieren (Papadopoulos, 2004; Schäfer & Schoen, 2013). Die damit verbundene politische Ungleichheit würde im Rahmen von Beteiligungsprozessen verstärkt. Umgekehrt bekämen artikulationsstarke Gruppen oder ‚die üblichen Verdächtigen‘ zusätzliche Einflussmöglichkeiten und könnten die Verfahren dominieren. Dies würde

die Repräsentativität schmälern und aus Sicht der Politik und Verwaltung die Effektivität und Akzeptanz in Frage stellen. Auf Seiten der Politik könnten die Verfahren zudem als Konkurrenz gesehen werden (Hendriks & Lees-Marshment, 2019). Auch auf Seiten der Bürgerschaft sind negative Wahrnehmungen nicht auszuschließen. Der Vorwurf, Verwaltung und Politik hätten kein oder nur ein selektives Interesse an den Ergebnissen unverbindlicher, dialogischer Beteiligungsprozesse, wird unter dem Stichwort ‚Cherry-Picking‘ diskutiert (Font, Smith, Galais & Alarcon, 2018). Auch wenn die Befunde hierzu bislang positiver sind als häufig unterstellt, könnte die Unverbindlichkeit dennoch zu Frustrationen auf Seiten der beteiligten Bürger\*innen führen, die den Nutzen ihres Engagements dann in Frage stellen (Fung, 2015; Bauer, 2015).

Zusammenfassend gehen wir damit erstens davon aus, dass verschiedene Akteursgruppen Bürgerbeteiligungsprozesse anhand unterschiedlicher Nutzenaspekte bewerten, da sie die Prozesse aus unterschiedlichen Rollenperspektiven wahrnehmen. Zweitens sollten neben Nutzenaspekten auch Kostenfaktoren wahrgenommen werden. Diese beiden Annahmen, so unsere dritte Erwartung, sollten jedoch von Kontext- und Prozessfaktoren ‚moderiert‘ werden. Hierauf wurde in der Literatur bereits hingewiesen (Macq & Jacquet, 2021). Diesen Annahmen gehen wir im Folgenden induktiv durch die Ermittlung von ‚Nutzen-‘ und ‚Kostenbewertungen‘ in verschiedenen Beteiligungskontexten nach, mit dem Ziel, daraus forschungsleitende Interaktionsüberlegungen für zukünftige Studien zu generieren.

### 3 Forschungsdesign

Die folgenden Analysen basieren auf der qualitativen Untersuchung von drei Beteiligungsprozessen in der Stadt Heidelberg. Sie fanden zwischen 2013 und 2016 statt. Durch die Konzentration auf eine Stadt halten wir die Kontextvariation unserer Fälle möglichst gering. Heidelberg war die erste Stadt Deutschlands, die sich 2012 mit ‚Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung‘ inkl. einer entsprechenden Satzung und Verwaltungsvorschrift zu mehr dialogischer Bürgerbeteiligung verpflichtete. Die in der Stadtverwaltung angesiedelte Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung unterstützt die entsprechenden Ämter, Stadträt\*innen, aber auch Bürger\*innen bei der Umsetzung der Leitlinien.<sup>4</sup> Dialogische Bürgerbeteiligungsprozesse finden in Heidelberg damit in einem grundsätzlich förderlichen Beteiligungsumfeld statt.

Die Auswahl der Fälle (abgeschlossene Beteiligungsprozesse) erfolgte im Dialog mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Es handelt sich um drei Beteiligungsprozesse zu lokalen Infrastrukturmaßnahmen, die in der Regel mit Interessengegensätzen einhergehen (Verlegung Bushaltestelle ‚Bahnhof Nord‘, ‚Entwicklung Parkraummanagement Handschuhsheim‘, ‚Rahmenplanung Konversion Hospital‘). Allerdings variieren die Fälle in ihrem Gestaltungsspielraum und in ihrer Konflikthaftigkeit.<sup>5</sup>

Zur Darstellung der Prozessabläufe wurden entsprechende Dokumente auf der Internetseite der Heidelberger Vorhabenliste sowie Ratsdokumente ausgewertet. Darüber hinaus wurden die Moderator\*innen der Prozesse interviewt, um die Informationen zu den Fällen anzureichern und die Fallauswahl abzusichern.

Die eigentlichen Analysen beruhen auf Fokusgruppeninterviews mit 31 Beteiligten aus der Politik (Gemeinde- und Bezirksbeirat\*innen), Mitarbeiter\*innen aus den betei-

lichten Ämtern der Heidelberger Stadtverwaltung sowie Bürger\*innen, die an den Prozessen teilgenommen haben. Die Auswahl der Interviewpartner\*innen erfolgte in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Ziel war die Erfassung möglichst vielfältiger Ansichten und Erfahrungen in Bezug auf die Prozesse. Insgesamt fanden zu jedem der Prozesse drei leitfadengestützte Fokusgruppeninterviews statt (Schulz, Mack & Renn, 2012). Die Gruppen fungierten dabei als Korrektiv, um zu erkennen, welche Aspekte eher individuell und welche eher für die gesamte Gruppe bedeutsam waren. Die Fokusgruppeninterviews starteten mit einer kurzen Erinnerungsphase an die Prozesse unter Zuhilfenahme von Plakaten mit dem Prozessablauf (*Abbildungen 1-3*). Es folgten Fragen nach den Erwartungen zu Beginn, Beurteilungen nach Beendigung der Prozesse, nach Ereignissen während des Prozesses, die aus Sicht der Interviewpartner\*innen Einfluss auf die abschließende Bewertung hatten, sowie Fragen zur abschließenden Zufriedenheit mit den Prozessen und ihren Ergebnissen. Die Interviews dauerten zwischen 40 Minuten und zwei Stunden.

Die Interviews wurden anonymisiert transkribiert und mit Hilfe von MAXQDA ausgewertet. Es erfolgte eine erste induktive Codierung mit einer im Folgenden umfassenderen Entwicklung des Codierrahmens. Zunächst wurde jedes Interview mehrfach gelesen, um relevante Segmente zu identifizieren. Diese Abschnitte wurden als Anfangscodes codiert. Anschließend wurden unter Hinzunahme der in der Literatur formulierten Erwartungen die verschiedenen Codes zu größeren, zusammenhängenden Erwartungen kombiniert. Abschließend wurden die Aussagen erneut nach positiven (Nutzen), negativen (Kosten) und neutralen Bewertungen (Indifferenz oder keine explizite Meinung) codiert.

Die folgenden Auswertungen erfolgen zur besseren Kontextualisierung getrennt nach Fällen. Wir konzentrieren uns auf die positiven und negativen Bewertungsaspekte, die von unseren Befragten in den Interviews am stärksten betont wurden.

## 4 Beteiligungsprozesse und ihre Bewertungen

### 4.1 Verlegung Bushaltestelle ‚Bahnhof Nord‘

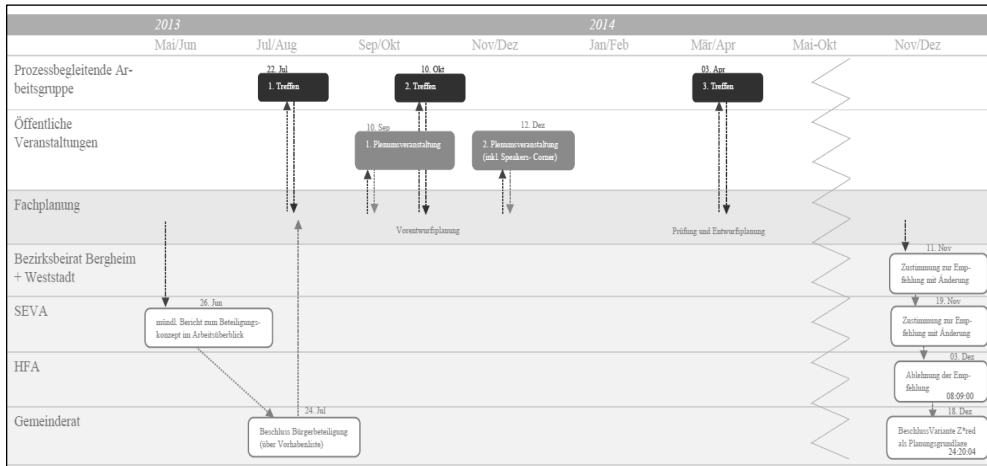
Der Prozess zur Verlegung der Bushaltestelle ‚Bahnhof Nord‘ war mit etwa vier Monaten (September bis Dezember 2013) der kürzeste der drei Prozesse und wurde von der Moderatorin als konfliktaltig beschrieben. Initiiert wurde der Prozess, um ein breit getragenes Planungsergebnis zu erarbeiten. Im Dezember 2013 wurde eine abgewandelte Form des Beteiligungsergebnisses durch den Gemeinderat angenommen.

Der Prozess wurde durch ein professionelles Moderationsbüro gemeinsam mit dem zuständigen Amt für Verkehrsmanagement geplant. Allerdings stand der Prozess aufgrund einer Förderungs-Deadline unter Zeitdruck. Der Gestaltungsspielraum war gering, da die Planung bereits vorangeschritten war. Darüber hinaus war die Vertrauensbasis zwischen einzelnen Beteiligten aus der Verwaltung und der Bürgerschaft (Bürgerinitiative) auf Grund früherer Konflikte vorbelastet.

Während des Prozesses traf sich drei Mal eine ‚prozessbegleitende Arbeitsgruppe‘, um über verschiedene Planungsvarianten zu diskutieren. Bei den Beteiligten handelte es sich um bewusst ausgewählte Vertreter\*innen verschiedener betroffener Interessen,

auch der Bürgerinitiative, die bereits eigene Planungsvorstellungen hatten. Die Diskussionsergebnisse sowie die Vorentwurfsplanung wurden ergänzend in zwei größeren Veranstaltungen einer breiten Öffentlichkeit vorgestellt und diskutiert (*Abbildung 1*). Es nahmen jeweils etwa 60 Personen an den beiden öffentlichen Diskussionen teil.

*Abbildung 1:* Prozessarchitektur „Verlegung der Bushaltestelle Bahnhof Nord“



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von städtischen Dokumenten.

Vor dem geschilderten Hintergrund blieben bereits bestehende Interessengegensätze zwischen einzelnen Beteiligten, v. a. der Bürgerinitiative und dem planenden Amt, im Laufe des Prozesses bestehen. Vor allem die Interviewpartner\*innen aus der Bürgerinitiative bemängelten abschließend unzureichende Informationen und Mitsprache (Gehör und Einfluss). Sie stehen entsprechenden Beteiligungsverfahren allerdings grundsätzlich skeptisch gegenüber und bezweifeln deren Legitimität (G2: 27, 56, 130).

„Ich brauch keinen Moderator, der ... mich da hin moderiert, wo ich vielleicht gar nicht hin will. ... ich bin eigentlich ein Gegner von diesen Verfahrensweisen ...“ (G2: 163)

Einen Transparenzgewinn konstatierten jedoch auch sie abschließend:

„... bevor dieses Anhörungsverfahren ins Auge gefasst wurde, waren diese ganzen Entscheidungsprozesse oder dieses Gewurstel was da gelaufen ist, völlig intransparent. ... und jetzt kann man zumindest in dieser Phase sehen, dass ... man zumindest einigermaßen Transparenz hat.“ (G2: 72)

Umgekehrt wurde die geringe Kompromissbereitschaft der Bürgerinitiative von anderen Interviewpartner\*innen aus der Bürgerschaft kritisiert. Die Versachlichung der Diskussion sei dadurch erschwert und nicht nur die Effektivität, sondern auch die Effizienz des Prozesses beeinträchtigt worden.

„Und dann kam diese berühmte dritte Veranstaltung, die leider Gottes etwas aus dem Ruder gelaufen ist. Das war, es lag denke ich an der Vertretung einer Gruppe, die es nicht akzeptieren wollte, dass man bei so einer Veranstaltung Regeln einhalten muss.“ (G2: 9)

Die Verwaltungsmitarbeiter\*innen hatten zu Beginn mit Streitigkeiten und einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand gerechnet. Abschließend sehen sie allerdings,

dass trotz kritischer Stimmen ein von vielen Beteiligten getragenes Ergebnis erarbeitet werden konnte.

„...wir konnten aus diesen drei Grobskizzen etwas gemeinsam erarbeiten und haben eine vierte Variante entworfen, wo nicht alles, aber vieles berücksichtigt werden konnte.“ (G1: 25)

Dennoch bestehen von Seiten der Verwaltung weiterhin Zweifel darüber, inwieweit mit Bürgerbeteiligung Widerstände in der Bürgerschaft aufgelöst werden können: Die früheren Konflikterfahrungen wurden nicht gemildert. Die gefühlten Kosten (personell und zeitlich) überwogen, was zum Großteil an der Dominanz der Bürgerinitiative während des Beteiligungsprozesses lag.

„Es war ein Mehraufwand und keinerlei Erleichterung. Keinerlei Erleichterung! Genau wie die Ziele, die wir ... aus anderen Projekten auch kennen, genau die haben wir auch hier nicht erreicht.“ (G1: 51)

„Die Berufsbürger haben dann doch 70% bis 80% der zusätzlichen Arbeit ... verursacht.“ (G1: 39)

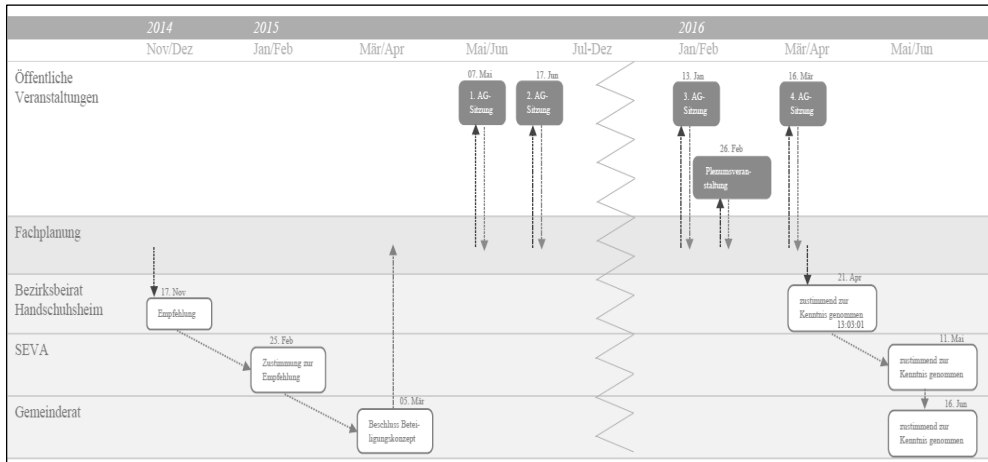
Auf Seiten der Politik bemängeln v. a. die Unterstützer\*innen der Bürgerinitiative, dass nicht alle Argumente gehört worden seien (geringe Inklusion). Sie sehen dialogische Beteiligungsprozesse ebenfalls als ineffizient an (G3: 93, 94, 106) und präferieren Bürgerinitiativen und direktdemokratische Instrumente, um eine Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung auszuüben und die eigenen Sichtweisen besser im politischen Raum argumentativ durchsetzen zu können (G3: 16, 80).

## 4.2 Planung ‚Parkraummanagement im Stadtteil Handschuhsheim‘

Der Prozess zur Planung des ‚Parkraummanagements im Stadtteil Handschuhsheim‘ dauerte knapp ein Jahr (Mai 2015 bis März 2016). Der Prozess wurde mit dem Ziel initiiert, eine möglichst konsensuale Lösung für das Parkraummanagement im Stadtteil zu entwickeln. Der Gemeinderat nahm das abschließend von der Verwaltung vorgelegte Konzept im Juni 2016 zustimmend zur Kenntnis. Federführend war das Amt für Verkehrsplanung, das den Prozess zusammen mit der Moderation als teilweise konfliktthaltig beschrieb. Wie bei vielen Infrastruktur- und Verkehrsprojekten gab es unterschiedliche individuelle Betroffenheiten und entsprechend widersprüchliche Interessen unter den Beteiligten. Gleichzeitig war von Seiten der Verwaltung zu Beginn kaum reflektiert worden, wie mit den zu erwartenden Interessenkonflikten umgegangen werden sollte und welche konkreten Ergebnisse (z. B. Argumentationssammlung; Empfehlung für eine Lösung; Voten für unterschiedliche Lösungen) erarbeitet werden sollten.

Den Kern der Beteiligung bildete eine ‚projektbegleitende Arbeitsgruppe‘. Beteiligt waren bewusst ausgewählte Interessenvertreter\*innen (z. B. Bezirksbeirat, Stadtteilverein, Gastronomie, Handel, Krankenhaus), sowie durch Los ermittelte Anwohner\*innen. Ergänzt wurden die vier Treffen der Arbeitsgruppe durch eine breite öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltung zum Konzeptentwurf, an der etwa 150 Bürger\*innen teilnahmen (*Abbildung 2*). Die Planung und Durchführung des Beteiligungsprozesses lagen zunächst ausschließlich in den Händen des verantwortlichen Amtes. Eine professionelle, externe Moderation wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt eingeschaltet.

Abbildung 2: Prozessarchitektur „Parkraumbewirtschaftung Handschuhsheim“



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von städtischen Dokumenten.

Auf Seiten der Bürgerschaft wird der Prozess nachträglich als gut aufbereitet und informativ beschrieben (Aufklärung und Transparenz). Zudem hatten beteiligte Bürger\*innen das Gefühl, dass gegensätzliche Interessen sowohl in der Arbeitsgruppe als auch in der öffentlichen Veranstaltung „gehört“ wurden (Gehör und Einfluss).

„Die Unterlagen und alles waren gut aufbereitet. Wir wurden über jeden Schritt informiert.“ (G5: 71)

Allerdings wurde der Prozess von Seiten der Bürger\*innen auch als ineffizient beschrieben, da die Prozessplanung zunächst ohne professionelle Moderation erfolgte und unklar blieb, wie mit widersprüchlichen Interessen umgegangen werden sollte.

„... wir haben keine einheitliche Meinung ... Wir sehen es, auch die Bürgerversammlung hat Für und Wider gebracht. Es sind ungefähr 50% ja, 50% nein.“ (G5: 76)

„Bei der zweiten Sitzung waren wir eigentlich schon relativ weit ... Und dann wurden in der dritten und vierten Sitzung alles wieder kontrovers diskutiert.“ (G5: 24)

Die nach dem Beteiligungsprozess weiterhin bestehenden Interessengegensätze werden von Seiten der Verwaltung als Problem gesehen (Ineffektivität), da eigentlich eine konsensuale Lösung erwartet wurde. Gleichzeitig wird ein hoher zeitlicher Aufwand angemerkt (Ineffizienz).

„...dass einfach die Interessen so groß sind und so unterschiedliche Ansichten, ... dass man ... keine zufriedenstellenden Ergebnisse findet. Oder dass es dann halt auch viel Zeit ... in Anspruch nimmt für den ganzen Prozess ...“ (G4: 44)

Es wird erkannt, dass die unreflektierte Zielerwartung und die Prozessplanung zu Beginn zwei problematische Faktoren waren. Dennoch wird der Prozess abschließend als hilfreich angesehen, da die eigene Planung gegenüber der Politik und der Bürgerschaft besser gerechtfertigt werden konnte (Akzeptanz).

„... wir konnten keinen breiten Konsens finden, jedoch dient uns die Beteiligung als Rechtfertigungsgrundlage gegenüber Politik und Bürgerschaft“ (G4: 134, 153, 236, 240)

Die Vertreter\*innen der Politik nehmen trotz der Widersprüchlichkeit der Interessen den Beteiligungsprozess als Bereicherung wahr. Zum einen bezieht sich dies auf die breite Information der Bürgerschaft (Aufklärung und Transparenz), zum anderen auf die eigene Entscheidung im Gemeinderat, die aufgrund des Beteiligungsprozesses und der umfassenden Einbeziehung bürgerschaftlicher Interessen als fundierter empfunden wird (Inklusion und Akzeptanz).

„Viele waren nicht informiert, haben überhaupt nicht verstanden, worum es eigentlich geht. Da hat man es dann halt erklärt und dann war’s eigentlich ok.“ (G6: 41)

„Ich habe dann die letztliche Entscheidung im Gemeinderat wesentlich einfacher treffen können auf dieser Grundlage. Und wir haben das lokale Wissen abgefragt und das ist ja das, wo es drauf ankommt ...“ (G6: 205)

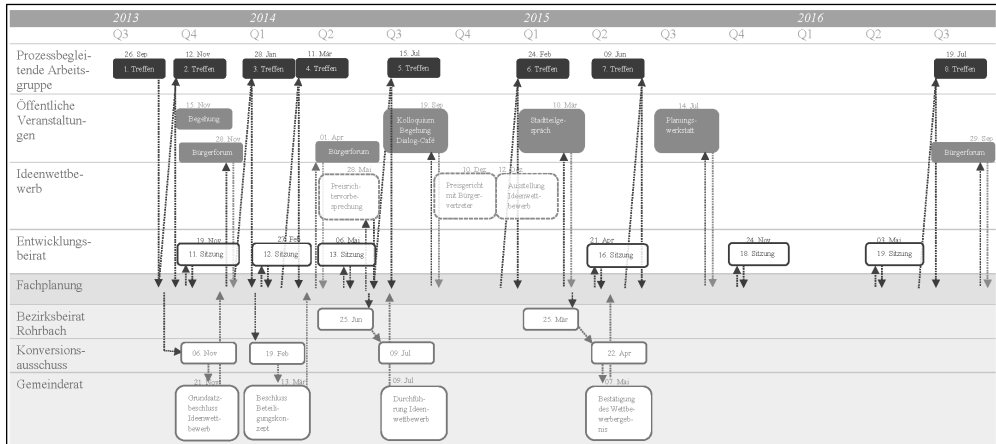
### 4.3 Rahmenplan für die Konversionsfläche ‚Hospital‘

Die Beteiligung zur Entwicklung des Rahmenplans für die Bebauung der Konversionsfläche ‚Hospital‘ war mit knapp drei Jahren das längste Beteiligungsprojekt (November 2013 bis September 2016; *Abbildung 3*) in unserer Studie. Die Konflikthaftigkeit wurde von der Moderation als gering bezeichnet, da die beteiligten Akteure bereits gut durch das Stadtteilmanagement vernetzt waren. Es gab keinen expliziten Zeitdruck. Auf Grund des frühen Planungsstadiums war der Gestaltungsspielraum hoch und es gab noch keine konkreten Interessenkonflikte innerhalb der Bürgerschaft. Gleichzeitig hatten verschiedene Ämter in der Stadtverwaltung bereits Vorerfahrungen im Umgang mit Bürgerbeteiligung aus anderen Konversionsprozessen.

In der primären Verantwortung des Stadtplanungsamtes wurde der Prozess von einem externen Moderationsbüro und einem festen Kreis von Bürger\*innen in Form einer ‚prozessbegleitenden Arbeitsgruppe‘ begleitet. Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte bewusst nach einer ausführlichen Vorabreflexion über die zu involvierenden relevanten Interessen. Ergänzt wurden die Treffen durch breite Öffentlichkeitsveranstaltungen und die Nutzung verschiedener Beteiligungsformate (z. B. Stadtteilstadspaziergänge, Foren mit Thementischen, Planungswerkstätten, Beteiligungsformate für Jugendliche, Beteiligung von Bürger\*innen am städtebaulichen Wettbewerb; *Abbildung 3*). Bei den größeren Formaten waren bis zu 150 Bürger\*innen anwesend. Vertreter\*innen der Politik konnten an den Veranstaltungen ebenfalls teilnehmen.



Abbildung 3: Prozessarchitektur „Konversionsfläche Hospital“



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von städtischen Dokumenten.

Unter den befragten Bürger\*innen werden nach diesem Prozess, trotz anfänglicher Ängste hinsichtlich des zu erwartenden zeitlichen Aufwands (G8: 23,25), v. a. die Entwicklung von Selbstvertrauen und ein großer Wissenszuwachs genannt (Transparenz und Aufklärung). Außerdem wird konstatiert, dass die Interessen aus dem Stadtteil gehört wurden (Gehör und Einfluss) und sich Vertrauen in den Prozess entwickelt hat.

„Für mich war es ein Mehrwert an Wissen, überhaupt in diesen ganzen Prozess eintauchen zu dürfen.“ (G8: 104)

„Man muss sich mit Themen auseinandersetzen ... das hat man bisher in seinem Leben nicht gewusst, weil man solche Probleme nicht gehabt hat.“ (G8: 25)

„... das meiste, was wir hier so eingebracht haben, ist gehört worden. In den Plänen spiegelt sich das wider.“ (G8: 56)

„... in Bezug auf die Bürgerbeteiligung ist mein Vertrauen eher gewachsen.“ (G8: 64)

Dieses Vertrauen ist allerdings fragil. So entwickelte sich auch in diesem Prozess ein gewisses Misstrauen im Zusammenhang mit Kommunikationsdefiziten während des langen Zeitraums, wegen zuvor nicht geklärter Regeln zur Mitbestimmung im Rahmen des Architekturwettbewerbs und der Unklarheit über zukünftige Investoreninteressen. Alle drei Faktoren weckten Unbehagen hinsichtlich des Umgangs mit den Ergebnissen durch die Verwaltung (fragwürdiger Einfluss) trotz der vertrauensvollen Ausgangssituation (G8: 23, 27, 38, 86).

„... zwischendrin gab es ... mal ein Bruch, wo auch gewisses Misstrauen aufkam.... das zieht sich bis heute durch.“ (G7: 26)

„Es war ziemlich genau ein Jahr, dass es verschoben worden ist ohne jede Kommunikation.... Die Stadt hat eigene Interessen. Diese Interessen werden nicht immer kommuniziert.“ (G8: 59)

„Und die Gefahr ist eben immer noch, ... dann gibt es ein Bebauungsplan und da gibt es ein offizielles Verfahren dazu, danach kommen die Investoren.“ (G8: 40)

Auf Seiten der Verwaltung werden die Ideen und Anregungen wertgeschätzt (Effektivität), verbunden mit dem Gefühl, durch das Aufnehmen der Ideen die Bürgerschaft von den Planungen überzeugt zu haben (Akzeptanz).

„Die Anregungen aus der Bürgerschaft waren wirklich wertvoll, qualitativ. Die konnten wir zum Teil aufgreifen und umsetzen .... die befruchten ... den Prozess ... und das Vertrauen“ (G7: 97)

Die Zustimmung des Gemeinderates zu den Planungsvorlagen wird ebenfalls auf die Beteiligungsprozesse zurückgeführt, wenngleich der Aufwand dezidiert als ‚Kostenfaktor‘ gesehen wird (Effizienz).

„...dass es dann ... wirklich auch mitgetragen wurde von der Politik. ... ich glaub die Bindungskraft für die Gemeinderäte, die empfinden es auch schon stärker als es ohne gewesen wäre.“ (G7: 150)

„...das ist immer ... Aufwand, weil man dann Phasen hat, wo man dreimal die Woche irgendwo mit Bürgern oder einem Steuerungskreis oder sonst was Abendtermine hat.“ (G7: 51)

Von der Politik wurde der Prozess besonders auf Grund der Inklusion verschiedener Interessen (Inklusion) und der Stärkung der eigenen Entscheidungskompetenz positiv bewertet.

„Die konnten ihre Wünsche artikulieren. ... da war die Chance zu sagen, wir haben unterschiedliche Wünsche sozusagen.“ (G9:208)

„Ich erlebe die Masse auf einmal. ... die Masse hat mir noch mal gesagt, dass wir es alle wollen.“ (G9: 68)

## 5 Zusammenfassung und Diskussion

Wir haben argumentiert, dass dialogorientierte Beteiligungsprozesse langfristig nur umgesetzt werden, wenn alle betroffenen Akteur\*innen in ihnen einen Mehrwert sehen. Die Fokusgruppeninterviews haben gezeigt, dass sich unsere Annahmen bestätigen (*Tabelle 2*): Je nach Akteursgruppe werden unterschiedliche ‚Nutzen-‘, aber auch ‚Kostenaspekte‘ besonders hervorgehoben.

Auf Seiten der befragten Bürger\*innen werden die Beteiligungsprozesse z. T. als anstrengend und ineffizient wahrgenommen (ähnlich Jacquet, 2017). Letzteres resultiert u. a. aus nicht-zieladäquaten Prozessplanungen oder der Dominanz ‚lauter‘ Interessen. Positiv erleben sie jedoch, wie erwartet, den Zuwachs von Wissen und das Kennenlernen von anderen Argumenten (Aufklärung und Transparenz). Ebenfalls als ‚Gewinn‘ gesehen wird häufig, dass die eigene Meinung gehört und von der Verwaltung ernst genommen wird (Gehör und Einfluss). Dass sich das eigene Interesse am Ende durchsetzt, wird von vielen Bürger\*innen dabei nicht explizit erwartet (ähnlich Goldberg & Bächtiger, 2022). Dennoch besteht häufig Unsicherheit darüber, was mit den Ergebnissen abschließend geschieht (geringe Effektivität; ähnlich Fung, 2015). Diese Unsicherheit wird durch Intransparenz verstärkt, z. B. wenn es durch verwaltungsinterne Planungs- und Abstimmungsprozesse zu Kommunikationslücken kommt, oder wenn Interessen wichtiger Akteur\*innen (z. B. Investor\*innen) in den Prozessen nicht thematisiert werden.

Auf Seiten der Verwaltung ist der Kostenaspekt deutlich als zusätzlicher zeitlicher und personeller Aufwand erkennbar (Ineffizienz). Dieser Aufwand wird von den Verwaltungsmitarbeiter\*innen jedoch weniger stark betont, wenn sie einen konkreten Nutzen in Form von umsetzbaren Anregungen (Effektivität) oder gefühltem Vertrauen sehen, das mit einer höheren Akzeptanz der Planungen in Verbindung gebracht wird (ähnlich Hildebrand, Rau & Ries, 2018). Ein entsprechender Nutzen wird allerdings nicht in jedem Prozess wahrgenommen. Hemmend wirken sich unrealistische Zielerwartungen aus, wenn beispielsweise ein breiter Konsens erhofft wird, der auf Grund von Interessengegensätzen aber nicht realisiert werden kann, oder wenn dominante Akteur\*innen („laute Interessen“) einen Interessenaustausch erschweren. Allerdings wird Beteiligung häufig mit einer besseren Rechtfertigungsgrundlage sowohl gegenüber der Bürgerschaft als auch der Politik in Verbindung gebracht, die die Planungsvorlagen dann eher zu akzeptieren scheinen.

Vertreter\*innen der Politik nehmen positiv wahr, dass mehr Interessen und Anregungen aus der Bürgerschaft in die Planungen eingeflossen sind (Inklusion, Effektivität) und – soweit sie selbst anwesend sein konnten – auch die eigenen Entscheidungen besser gerechtfertigt werden können. Zudem heben sie den Aspekt der Transparenz und Aufklärung durch Bürgerbeteiligung hervor. Bürgerbeteiligungsprozesse implizieren eine ergänzende Kontrolle gegenüber der Verwaltung, u. a. durch mehr Transparenz der Verwaltungsarbeit und die Tatsache, dass die Verwaltung die Planungen gegenüber der Öffentlichkeit rechtfertigen muss. Dies trägt letztlich zu einer größeren Sicherheit beim Treffen eigener Entscheidungen bei (siehe auch Fink & Ruffing, 2015, S. 257). Negative Wahrnehmungen von Seiten der Politik werden kaum genannt, was mitunter ein Effekt sozialer Erwünschtheit sein könnte.

*Tabelle 2:* Wahrgenommene Nutzen- und Kostenfaktoren dialogischer Bürgerbeteiligung aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik

	Nutzenwahrnehmungen	Kostenwahrnehmungen
Bürgerschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuwachs an Wissen und Verständnis (Aufklärung und Transparenz)</li> <li>• Gefühl, mit den eigenen Interessen Gehör zu finden (Gehör)</li> <li>• Aufbau von Vertrauen in Prozesse (Akzeptanz)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misstrauen bezüglich des Umgangs mit den Ergebnissen und dem tatsächlichen Einfluss durch die Beteiligung (geringer direkter Einfluss und geringe Effektivität)</li> </ul>
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuwachs an Steuerungswissen, Planungssicherheit (Effektivität)</li> <li>• Gefühl der Akzeptanz eigener Planungen (Akzeptanz)</li> <li>• Unterstützung der Planungen durch die Politik (Effizienz)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoher Aufwand in Form von Zeit- und Personalkosten (Ineffizienz)</li> <li>• Nichterreichen konsensualer Zielvorstellungen (geringe Effektivität)</li> </ul>
Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuwachs an Entscheidungssicherheit durch mehr Wissen über Interessen und breitere Inklusion (Inklusion und Akzeptanz)</li> <li>• Zusätzliche Kontrollwahrnehmung gegenüber Verwaltungshandeln durch mehr Transparenz (Effektivität)</li> </ul>	

*Quelle:* Eigene Darstellung.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass sich die in der Literatur genannten kurzfristigen positiven Erwartungen unterschiedlicher Akteursgruppen an dialogische Beteiligungsprozesse in der Realität wiederfinden. Allerdings stehen den Nutzenwahrnehmungen auch negative Bewertungen (Kosten) gegenüber (ähnlich Curato, Vrydagh & Bächtiger, 2020). Außerdem haben unsere drei Fälle gezeigt, dass die Bewertungen der Prozesse und ihrer Ergebnisse von verschiedenen Kontext- und Prozessfaktoren beeinflusst werden können. Wenn dialogische Beteiligung zukünftig nicht nur symbolisch eingesetzt (Fink & Ruffing, 2015, S. 256), sondern als wirkungsvolles Instrument zur Stärkung politisch-administrativer Entscheidungsprozesse genutzt werden soll, gilt es die in diesem Beitrag und in der Forschungsliteratur thematisierten Bewertungsdimensionen durch unterschiedliche Akteursgruppen vorab zu reflektieren. Wir bezeichnen dies als ‚multi-perspektivisches Erwartungsmanagement‘, das die zu erwartenden Nutzen- und Kostenaspekte für unterschiedliche Akteursgruppen kontextbezogen antizipiert und in eine sorgfältige Planung der Prozesse einfließen lässt. Dies stellt gleichzeitig eine Chance für dialogische Beteiligung dar, da die Prozesse auf Grund ihrer Flexibilität und ihrer vielfältigen Ausgestaltungsmöglichkeiten an verschiedene Kontexte angepasst werden können.

Auf Prozessebene hat sich gezeigt, dass unter anderem die Frühzeitigkeit eines Beteiligungsprozesses mit positiven Bewertungen einhergeht. Der Gestaltungsspielraum ist dann noch groß. Und Positionen zu einzelnen Fragen sind tendenziell noch nicht verhärtet. Einen positiven Einfluss scheinen auch eine professionelle Prozessplanung und -begleitung durch externe Moderator\*innen und eine realistische Zielsetzung im jeweiligen Problemkontext zu haben (z. B. keine Konsenserwartung bei starken Interessengegensätzen). Gerade bei starken Interessengegensätzen könnte beispielsweise stärker über eine Zufallsauswahl nicht direkt Betroffener nachgedacht werden (DBG BW), gegebenenfalls in Kombination mit Stakeholdern (z. B. Curato et al., 2021). Im Hinblick auf die Formate bietet sich eine Kombination unterschiedlicher Prozessbausteine an, u. a. um dem Problem der sozialen Selektivität der Beteiligung entgegenzuwirken (Schäfer & Schoen, 2013). So können beispielsweise beteiligungsferne Gruppen durch spezielle aufsuchende Formate erreicht werden (Allianz Vielfältige Demokratie & Bertelsmann Stiftung, 2017). Negative Bewertungen auf Seiten der Bürgerschaft entstehen v. a. durch Unklarheiten im Hinblick auf den Umgang mit den Ergebnissen. Hier könnte von Fall zu Fall über die Koppelung von dialogischen Bürgerbeteiligungsprozessen mit folgenden Ratsentscheiden nachgedacht werden, die die Entscheidungskompetenzen abschließend in die Hände der Bürgerschaft legen (Fung, 2015; Brettschneider, 2021). Darüber hinaus müssen Transparenz und Information über wesentliche Prozessschritte hinweg kontinuierlich gewährleistet sein.

Auf kontextueller Ebene können eine hohe Konflikthaftigkeit, einhergehend mit geringem Vertrauen, starken Interessenkonflikten sowie eine geringe Kompromissbereitschaft unter den Beteiligten die Bewertung der Prozesse und ihrer Ergebnisse deutlich schmälern (Ansell & Gash, 2008). In diesem Zusammenhang spezifizieren bestehende Forschungsarbeiten dennoch Kontexte, in denen dialogorientierte Beteiligung sinnvoll erscheint. Dazu gehören beispielsweise technisch komplexe Fragen mit langfristigen Auswirkungen (z. B. Klimawandel) oder Themen, bei denen repräsentativ gewählte Vertreter\*innen ein starkes Eigeninteresse an der Erhaltung des Status quo haben. Dazu gehören aber auch Themen, zu denen sich innerhalb der Bürgerschaft noch keine Meinungen verfestigt haben (Bächtiger & Goldberg, 2020). Dies dürfte v.

a. in Frühphasen von Infrastrukturprojekten der Fall sein, unabhängig von der politischen Ebene, auf der sie geplant werden.

## 6 Schlussfolgerungen

Dialogische Beteiligungsprozesse sind als informelle Verfahren bereits an verschiedenen Stellen rechtlich verankert und kommen darüber hinaus häufig „freiwillig“ zum Einsatz. Dennoch ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass sie nur um ihrer selbst willen eingesetzt werden und/oder unrealistische Erwartungen an sie geknüpft werden (Fink & Ruffing, 2015, S. 268). Auf Dauer könnte dies mit einer „Beteiligungsfrustration“ auf Seiten aller potenziell Beteiligten einhergehen und die Nutzung der Verfahren in Frage stellen (Bauer, 2015). Wichtig ist daher ein „multi-perspektivisches Erwartungsmanagement“, bei dem vorab realistisch zu erwartende „Nutzen-“ und „Kostenwahrnehmungen“ der Beteiligung in unterschiedlichen Akteursgruppen und in unterschiedlichen Problemkontexten antizipiert und diese Erwartungen in die Planung der Prozesse einbezogen werden. Die Zielsetzungen müssen dabei für unterschiedliche Gruppen von Beteiligten definiert werden.

Unsere drei Fälle haben gezeigt, dass sich die Beteiligungskontexte selbst innerhalb ein und derselben Kommune stark unterscheiden können. Beteiligungsverfahren müssen deshalb von Fall zu Fall neu gedacht, geplant und gestaltet werden. Um die Verfahren zukunftsfähig zu machen, erscheint es wichtig, hierfür Beteiligungswissen in den Verwaltungen systematisch aufzubauen. Wissensaufbau ist aber auch auf Seiten der Politik wichtig, die über den Einsatz der Verfahren entscheidet (Fink & Ruffing, 2015; Vetter, 2017). Sollten direkt-demokratische Entscheidungen zukünftig vermehrt zum Einsatz kommen, werden Politiker\*innen auch über deren mögliche Verknüpfung mit dialogischen Beteiligungsverfahren entscheiden müssen. Dies erfordert Wissen darüber und Verständnis dafür, wie diese beiden Verfahren zusammenwirken. Unsere Beispiele haben auch verdeutlicht, dass Erfahrungen mit der Planung und Durchführung dialogischer Beteiligungsprozesse auf der lokalen Ebene bereits verbreitet sind – vermutlich stärker als auf anderen Systemebenen. Ein stärkerer Erfahrungsaustausch zwischen Beteiligungsverantwortlichen auf verschiedenen Systemebenen scheint daher sinnvoll, um das Beteiligungswissen auch auf supra-lokalen Ebenen zu stärken, zumal das Wissen über dialogische Beteiligungsprozesse, ihre Wirkungen und die entsprechenden Wirkungsmechanismen bislang noch gering ist (Rummens, 2016; Vetter, 2017; Fink & Ruffing, 2015). Darüber hinaus ist die Forschung weiter gefordert. Unser Beitrag basiert auf drei Fallbeispielen. Damit sind Generalisierungen kaum möglich. Die Ergebnisse zeigen jedoch, dass einfache Generalisierungen auch nicht möglich sind, da sich variierende Kontexte und Verfahrensdiseins auf die Bewertungen auswirken und dieses Zusammenspiel zukünftig anhand weiterer Fallanalysen noch stärker in den Blick genommen werden muss. Außerdem sollte mehr zu den Langzeitwirkungen der Verfahren geforscht werden, um ihre Potenziale noch besser beurteilen und ausschöpfen zu können.

## Danksagung

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes ‚Kosten- und Nutzenwahrnehmungen informeller Bürgerbeteiligungsverfahren in Politik, Bürgerschaft und Verwaltung und deren Veränderungen durch die jeweiligen Prozesse‘. Wir danken den beiden anonymen Reviewer\*innen für ihre Anregungen, der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung sowie unseren Interviewpartner\*innen aus der Stadt Heidelberg, sowie der Fritz Thyssen-Stiftung für die finanzielle Unterstützung des Projektes.

## Anmerkungen

- 1 In der juristischen Literatur werden Dialoge mit der Bürgerschaft unter dem Begriff der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ behandelt. Die Verwaltungswissenschaft spricht von Konzepten wie „Co-Production“ (Löffler, 2021), „Collaborative Governance“ (Ansell & Gash, 2008). Die Politikwissenschaft fasst darunter „Democratic Innovations“ (Smith, 2009) oder deliberative Beteiligungsverfahren wie „Mini-Publics“ (Setälä & Smith, 2018). Auch wenn es sich um ähnliche Konzepte handelt, unterscheiden sie sich beispielsweise hinsichtlich der Zielsetzung, den Formaten oder der Reichweite.
- 2 Im Sinne David Eastons (1965) verstehen wir unter Legitimität dauerhafte, diffuse Einstellungen gegenüber politischen Akteur\*innen und Strukturen. Bezogen auf die Folgen einzelner dialogischer Beteiligungsprozesse sind entsprechende Veränderungen der Input- oder Output-Legitimität nicht zu erwarten. Daher argumentieren wir im Weiteren mit der Akzeptanz oder Ablehnung einzelner Prozesse oder Ergebnisse.
- 3 Ähnlich die Austauschtheorie (Fischer & Wiswede, 2009, S. 473 ff.).
- 4 <https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>
- 5 Die Bewertung der Konflikthaftigkeit erfolgte durch Einschätzungen der Mitarbeiter\*innen der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung und der Moderator\*innen.

## Literatur

- Allianz Vielfältige Demokratie & Bertelsmann Stiftung (2017). *Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele*. Gütersloh. Verfügbar unter: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/V.ielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Wegweiser\\_breite\\_Beteiligung\\_FINAL.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/V.ielfaeltige_Demokratie_gestalten/Wegweiser_breite_Beteiligung_FINAL.pdf).
- Ansell, Christopher & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571. doi: org/10.1093/jopart/mum032.
- Bächtiger, André & Goldberg, Saskia (2020). Towards a More Robust, but Limited and Contingent Defence of the Political Uses of Deliberative Minipublics. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 33-42. doi: org/10.16997/jdd.390.
- Barber, Benjamin R. (1994). *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch-Verlag.
- Bauer, Christian (2015). Stiftung von Legitimation oder Partizipationsverflechtungsfälle. Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?, *dms – der moderne staat*, 8 (2), 273-293. doi: org/10.3224/dms.v8i1.21191.
- Bedock, Camile & Pilet, Jean-Benoît (2020). Enraged, Engaged, or Both? A Study of the Determinants of Support for Consultative vs. Binding Mini-Publics. *Representation*. Online First. doi: org/10.1080/00344893.2020.1778511.
- Bogumil, Jörg (2001). *Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!?* Verfügbar unter: <https://www.econbiz.de/Record/neue-formen-der-b%C3%BCrgerbeteiligung-an-kommunalen-entscheidungsprozessen-kooperative-demokratie-auf-dem-vormarsch-bogumil-j%C3%B6rg/10005845071>.

- Boulianne, Shelly (2019). Building faith in democracy: deliberative events, political trust and efficacy. *Political Studies*, 67 (1), 4-30. doi: org/10.1177%2F0032321718761466.
- Brettschneider, Frank (2021). Dialog-orientierte Bürgerbeteiligung und Bürgerentscheide. In Jörg Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung 4* (S. 50-68). Berlin: Republik Verlag.
- Brettschneider, Frank (Hrsg.) (2020). *Bau- und Infrastrukturprojekte. Dialogorientierte Kommunikation als Erfolgsfaktor*. Wiesbaden: Springer VS. doi: org/10.1007/978-3-658-28235-6.
- Christensen, Henrik S. (2020). How citizens evaluate participatory processes: a conjoint analysis. *European Political Science Review*, 12 (2), 239-253. doi: 10.1017/S1755773920000107.
- Curato, Nicole, Farrell, David M., Geissel, Brigitte, Grönlund, Kimmo, Mockler, Patricia, Pilet, Jean-Benoit, et al. (2021). *Deliberative Mini-Publics: Core Design Features*. Bristol: Bristol University Press.
- Curato, Nicole, Vrydagh, Julien & Bächtiger, André (2020). Democracy without Shortcuts: Introduction to the Special Issue. *Journal of Deliberative Democracy*, 16 (2), 1-9. doi: org/10.16997/jdd.413.
- Dalton, Russell J. & Welzel, Christian (2014). *The Civic Culture Transformed: From Allegiant to Assertive Citizens*. New York: Cambridge University Press.
- Dryzek, John S., Bächtiger, André, Chambers, Simone et al. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. Citizens can avoid polarization and make sound decisions. *Science*, 363 (6432), 1144-1146. doi: org/10.1126/science.aaw2694.
- Easton, David (1965). *A systems analysis of political life*. New York u.a.: Wiley.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2015). Legitimation durch Verwaltungsverfahren? Was sich die Politik von Konsultationen beim Stromnetzausbau verspricht. *dms – der moderne staat*, 8 (2), 253-271. doi: org/10.3224/dms.v8i1.21190.
- Fink, Simon & Ruffing, Eva (2019). Legitimation durch Koppelung legitimatorischer Arenen. In Alexander Thiele (Hrsg.), *Legitimität in unsicheren Zeiten: der demokratische Verfassungsstaat in der Krise* (S. 195-221). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Fischer, Lorenz & Wiswede, Günter (2009). *Grundlagen der Sozialpsychologie*. München: Oldenbourg.
- Fishkin, James S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy and public consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Font, Joan, Smith, Graham, Galais, Carol & Alarcon, Pau (2017). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research*, 57 (3), 615-636. doi: org/10.1111/1475-6765.12248.
- Fournier, Patrick, Van der Kolk, Henk, Carty, R. Kenneth, Blais, André & Rose, Jonathan (2011). *When citizens decide. Lessons from citizen assemblies on electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, Archon (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75 (4), 513-522. doi: org/10.1111/puar.12361.
- Gastil, John, Knobloch, Katherine R., Reedy, Justin, Henkels, Mark, & Cramers, Katherine (2018). Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review. *American Politics Research*, 46 (3), 534-563. doi: 10.1177/1532673X17715620.
- Geissel, Brigitte (2013). Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations – A Preliminary Framework. In Brigitte Geissel & Marko Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* (pp. 8-31). Opladen: Barbara Budrich.
- Goldberg, Saskia & Bächtiger, André (2022). Catching the 'Deliberative Wave'? How (Disaffected) Citizens Assess Deliberative Citizen Forums. *British Journal of Political Science*. Online First. doi: 10.1017/S0007123422000059.
- Goodin, Robert E. & Dryzek, John S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, 34 (2), 219-244. doi: org/10.1177/0032329206288152.
- Grönlund, K., Setälä, M., & Herne, K. (2010). Deliberation and civic virtue: lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review*, 2(1), 95-117. <https://doi.org/10.1017/S1755773909990245>.

- Hendriks, Carolyn M. & Lees-Marshment, Jennifer (2019). Political Leaders and Public Engagement: The Hidden World of Informal Elite-Citizen Interaction. *Political Studies*, 67 (3), 597-617. doi: 10.1177/0032321718791370.
- Hildebrand, Jan, Rau, Irina & Schweizer-Ries, Petra (2018). Akzeptanz und Beteiligung – ein ungleiches Paar. In Lars Holstenkamp & Jörg Radtke (Hrsg.), *Handbuch Energiewende und Partizipation* (S. 195-209). Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, Lars, Bogumil, Jörg & Kißler, Leo (2006). *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*. Frankfurt am Main: Campus.
- Jacquet, Vincent (2019). The Role and the Future of Deliberative Mini-Publics: A Citizen Perspective. *Political Studies*, 67 (3), 639-657. doi: 10.1177/0032321718794358.
- Jacquet, Vincent (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56 (3), 640-659. doi: 10.1111/1475-6765.12195.
- Jacquet, Vincent, Niessen, Christoph, & Reuchamps, Min (2020). Sortition, its advocates and its critics: An empirical analysis of citizens' and MPs' support for random selection as a democratic reform proposal. *International Political Science Review*. Online First. doi: 10.1177/0192512120949958.
- Jacquet, Vincent & van der Does, Ramon (2021). Deliberation and Policy-Making: Three Ways to Think About Minipublics' Consequences. *Administration & Society*, 53 (3), 468-487. doi: 10.1177/0095399720964511.
- Kersting, Norbert & Schneider, Sebastian H. (2016). Neue Machtansprüche in der Kommunalpolitik. Die Einstellungen von Ratsmitgliedern zu Bürgerbeteiligung. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (3-4), 311-339. doi: 10.1007/s12286-016-0308-7.
- Knobloch, Katherine R. & Gastil, John (2015). Civic (Re)socialisation: The Educative Effects of Deliberative Participation. *Politics*, 35 (2), 183-200. doi: 10.1111/1467-9256.12069.
- Kriesi, Hanspeter (1991). Direkte Demokratie in der Schweiz. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B23, 44-54.
- Kunz, Volker (2004). *Rational Choice*. Frankfurt am Main: Campus.
- Lazer, David M, Sokhey, Anand E., Neblo, Michael A., Esterling, Kevin M. & Kennedy, Ryan (2015). Expanding the Conversation: Multiplier Effects From a Deliberative Field Experiment. *Political Communication*, 32 (4), 552-573. doi: 10.1080/10584609.2015.1017032.
- Löffler, Elke (2021). *Co-production of public services and outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Macq, Hadrien & Jacquet, Vincent (2021). Institutionalising participatory and deliberative procedures: The origins of the first permanent citizens' assembly. *European Journal of Political Research*. Online First. doi: 10.1111/1475-6765.12499.
- Mansbridge, Jane (1999). On the Idea That Participation Makes Better Citizens. In Stephen L. Elkin & Karol E. Soltan (Eds.), *Citizen, Competence, and Democratic Institutions* (pp. 291-325). University Park, PA: Pennsylvania State University.
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Christiano, Thomas, Fung, Archon, Parkinson, John, Thompson, Dennis F. & Warren, Mark E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. In John Parkinson & Jane Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems* (pp. 1-26). Cambridge: Cambridge University Press.
- Michels, Ank (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2), 275-293. doi: 10.1177/0270020852311399851.
- Michels, Ank & De Graaf, Laurens (2010). Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy. *Local Government Studies*, 36 (4), 477-491. doi: 10.1080/03003930.2010.494101.
- Newig, Jens, Jager, Nicolas & Chaillies, Edward (2012). Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 22 (4), 527-564. doi: 10.5771/1430-6387-2012-4-527.
- Niemeyer, S. (2011). The Emancipatory Effect of Deliberation: Empirical Lessons from Mini-Publics. *Politics & Society*, 39(1), 103-140. <https://doi.org/10.1177/0032329210395000>.



- Niessen, Christoph (2019). When citizen deliberation enters real politics: how politicians and stakeholders envision the place of a deliberative mini-public in political decision-making. *Policy Sciences*, 52 (3), 481-503. doi: 10.1007/s11077-018-09346-8.
- OECD (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/339306da-en.
- Papadopoulos, Yannis (2004). Governance und Demokratie. In Arthur Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (S. 215-238). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pogrebinschi, Thamy (2015). Mehr Partizipation – ein Heilmittel gegen die „Krise der Demokratie“? In Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie in der Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie* (S. 127-154). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-05945-3\_5.
- Putnam, Robert D. (2001). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Remer, Uwe (2020). *Partizipative und deliberative Demokratie auf lokaler Ebene. Eine Vermessung der Beteiligungslandschaft Baden-Württembergs*. Wiesbaden: Springer VS.
- Renwick, Alan, Lauderdale, Ben, Russell, Meg & Cleaver, James (2022). *What Kind of Democracy Do People Want?* The Constitution Unit School of Public Policy, University College London (Issue January).
- Rummens, Stefan (2016). Legitimacy without visibility? On the role of mini-publics in the democratic system. In Min Reuchamps, & Jane Suiter (Eds.), *Constitutional deliberative democracy in Europe* (pp. 129-146). Colchester: ECPR Press.
- Schäfer, Armin & Schoen, Harald (2013). Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. *Leviathan*, 41 (1), 94-120.
- Scharpf, Fritz W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt, New York: Campus.
- Schmalz, Inkeri M. (2019). *Akzeptanz von Großprojekten. Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Vivien A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and „Throughput“. *Political Studies*, 61 (1), 2-22. doi: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.
- Schulz, Marlen, Mack, Birgit & Renn, Ortwin (2012). *Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Auswertung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Setälä, Maija & Smith, Graham (2018). Deliberative Mini-Publics. In André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge & Mark E. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (pp. 300-314). Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Graham (2009). *Democratic innovations. Designing institutions for citizen participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suiter, Jane, Muradova, Lala, Gastil, John & Farrell, David (2020). Scaling up Deliberation: Testing the Potential of Mini-Publics to Enhance the Deliberative Capacity of Citizens. *Swiss Political Science Review*, 26 (3), 253-272. doi: org/10.1111/spsr.12405.
- Theuwis, Marie-Isabel, van Ham, Carolien & Jacobs, Kristof (2021). *A Meta-Analysis of the Effects of Democratic Innovations on Citizens in Advanced Industrial Democracies*. ConstDelib Working Paper Series, no. 15, 1-39.
- van der Does, Roman & Jacquet, Vincent (2021). Small-Scale Deliberation and Mass Democracy: A Systematic Review of the Spillover Effects of Deliberative Minipublics. *Political Studies*. Online First. doi: 10.1177/00323217211007278.
- Vetter, Angelika (2021). Regieren und dialogische Bürgerbeteiligung. In Karl-Rudolf Korte & Martin Florack (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS. Online First. doi: org/10.1007/978-3-658-30074-6\_48-1.
- Vetter, Angelika (2017). Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung. In Markus Tausendpfund & Angelika Vetter (Hrsg.), *Kommunalpolitiker und lokaler Kontext: Fragen, Methoden, Befunde* (S. 415-455). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-16398-3.

Vetter, Angelika, Eith, Ulrich & Geyer, Saskia (2015). Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. In Baden-Württemberg-Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring 2013/14. Studien zu Demokratie und Partizipation* (S. 223-342). Wiesbaden: Springer VS.

*Anschriften der Autorinnen:*

Apl. Prof. Dr. Angelika Vetter, Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften, Breitscheidstr. 2, 70174 Stuttgart, E-Mail: [angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de](mailto:angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de).

Dr. Saskia Goldberg, KU Leuven, LEGIT Research Group, Parkstraat 45, B-3000 Leuven, E-Mail: [saskia.goldberg@kuleuven.be](mailto:saskia.goldberg@kuleuven.be).

Phillip Nguyen

## Die Einstellung von Verwaltungsmitarbeiter/innen zu Online-Partizipation im Spannungsfeld zwischen Öffentlichkeit und Bürokratie

### Zusammenfassung

Infolge von Entwicklungen wie Vertrauensdefiziten gegenüber etablierten Entscheidungsprozessen und der fortlaufenden Digitalisierung wird elektronische Bürgerbeteiligung durch die Kommunalverwaltungen zunehmend fokussiert. Trotz des Potenzials der Einbeziehung von Bürger/innenmeinungen zeigt sich eine große Heterogenität in Bezug auf die Anzahl, den Umfang und den Erfolg von Online-Partizipation. Um die Institutionalisierung und den Erfolg zu fördern, ist die Einstellung der Kommunalverwaltungsmitarbeiter/innen von zentraler Bedeutung. Die Studie untersucht mithilfe eines qualitativen Forschungsdesigns, aus welchen Inhalten sich die Einstellung der Mitarbeiter/innen gegenüber Online-Partizipation zusammensetzt und wie diese entsteht. Dazu werden Aspekte wie die konkrete Arbeit an den Verfahren, der organisationale Kontext, die berufliche Sozialisation oder individuelle Faktoren analysiert. Aufgrund der Relevanz für die Durchführung der Verfahren werden dabei die verantwortlichen Mitarbeiter/innen der Fachbereiche für Bürger/innenbeteiligung betrachtet. Die Ergebnisse zeigen eine hohe Relevanz von individuellen Eigenschaften, der Verwaltungsführung sowie der Bürger/innen als Adressat/innen der Projekte.

**Schlagworte:** E-Partizipation, Einstellungen, Technologieakzeptanz, Open Government, Verwaltungsmitarbeiter

### Abstract

*The attitudes of government employees towards online participation between the public sphere and bureaucracy*

Because of developments such as trust deficits towards established decision-making processes and digitalization, local governments increasingly focus on e-participation. Despite the potential of including citizens' opinions, the number, scope, and success of e-participation is heterogenous. The attitude of local government employees is important to promote institutionalization and success. Using a qualitative research design, this study explores the content and formation of employees' attitudes toward e-participation. For this purpose, administrative procedures, organizational context, professional socialization, and individual factors are analyzed. Due to their central role in implementing e-participation, the responsible employees of the citizen participation departments are considered. The results show a high relevance of individual characteristics, administrative management, and citizens as addressees of e-participation projects.

**Keywords:** e-participation, attitudes, technology acceptance, open government, local government employees

## 1 Einleitung

Im Zuge der Diskussion um die Stabilität demokratischer Systeme gewinnt das Thema Bürger/innenbeteiligung zunehmend an Aufmerksamkeit. Aufgrund von Herausforderungen wie der steigenden Skepsis gegenüber politischen Entscheidungen wächst der Druck, etablierte Strukturen und Prozesse zu verändern. Bürger/innenbeteiligung erweist sich hierbei als aussichtsreiches Instrument, um durch die stärkere Integration von Bürger/innen Teilhabe und Inklusion zu fördern und dahingehend die Qualität der Demokratie zu verbessern (Romsdahl, 2005). Hierbei besitzen insbesondere Kommunalverwaltungen aufgrund der Erfahrungsnähe und den antizipierten stärkeren Einflusschancen im Vergleich zur Landesebene ein hohes Potenzial, um Bürger/innen-vorschläge und -meinungen stärker zu berücksichtigen (Bogumil & Holtkamp, 2010). Im Zuge der anhaltenden Digitalisierung nimmt internetgestützte Beteiligung, sogenannte *Online-Partizipation*, infolge des reichweitensteigernden und zielgruppenerweiternden Potenzials einen wachsenden Stellenwert ein (Schwanholz, Zinser & Hindemith, 2021), der aufgrund der COVID-19-Pandemie weiter verstärkt wird.

Zeigen erfolgreiche Formate wie das Bürger/innenbudget der Stadt Frankfurt (Oder) oder der Online-Dialog zur Neugestaltung der Bonner Rheinuferpromenade das Potenzial von Online-Partizipation, lässt sich gegenwärtig jedoch eine große Heterogenität in Bezug auf die Anzahl, den Umfang und den Erfolg der Verfahren feststellen (Ermert, Pützer, Ruesch & Zebralog GmbH & Co KG, 2015; Toots, 2016). Den betroffenen Kommunalverwaltungsmitarbeiter/innen kommt dabei eine besondere Rolle zu. Durch ihre Arbeit sind sie maßgeblich daran beteiligt, dass Online-Partizipationsvorhaben initiiert, durchgeführt, betreut, verwertet und bewertet werden. In Abhängigkeit der bewussten und unbewussten Steuerung ihres Arbeitseinsatzes können sie daher die Verfahren aktiv unterstützen oder blockieren, indem beispielsweise Vorschläge nur unzureichend evaluiert oder Diskussionen zwischen Bürger/innen und der Kommunalverwaltung insuffizient moderiert werden (Klug, Lokaiczky, Meyer & Steinmetz, 2010). Über das eigentliche Rollenverständnis und die Funktion hinausgehend müssen die Mitarbeiter/innen zur Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen und konfliktreduzierten Durchführung der Verfahren Online-Partizipation daher gewissenhaft und umfänglich nutzen. Demzufolge kann die *Akzeptanz* von Mitarbeiter/innen gegenüber Online-Partizipation als zentraler Erfolgsfaktor verstanden werden, um die Verfahren erfolgreich zu institutionalisieren (Kim & Holzer, 2006; Steinbach, Sieweke & Süß, 2019).

Online-Partizipation zeichnet sich durch die Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien aus und kann dahingehend mithilfe von Informationssystemtheorien erklärt werden (Naranjo-Zolotov, Oliveira & Casteleyn, 2018). Akzeptanz in Form der Nutzung oder Nutzungsintention einer Technologie (Davis, 1985) wird durch verschiedene Faktoren wie den *Einstellungen* beeinflusst. Vor dem Hintergrund des organisationalen Kontextes kann sich eine positive Einstellungsbildung jedoch als diffizil erweisen (Glaab, 2016; Liao & Schachter, 2018). Die Integration von verwaltungsexternen Akteur/innen steht demnach dem „Prinzip der Zuständigkeit“ (Richter, 2012) entgegen, nach dem Verwaltungsmitarbeiter/innen in Abhängigkeit ihrer professionell erworbenen Kompetenzen an den Entscheidungen und deren Umsetzung teilhaben, sodass Online-Partizipation aus normativen Gründen abgelehnt werden kann (Liao & Schachter, 2018; Steinbach & Süß, 2018). Bezogen auf die Nutzung von

Informationstechnologien können zudem technologische Barrieren und Vorbehalte existieren, die sich, unter anderem infolge einer unzureichenden Fokussierung innerhalb der Verwaltungspraxis und Ausbildung (Christian & Davis, 2016; Sukumar & Reddick, 2016), ebenfalls als hinderlich für die Einstellung erweisen können. Da informelle Online-Partizipation als freiwillige Zusatzleistung jedoch maßgeblich vom Engagement und der Motivation der Mitarbeiter/innen abhängig ist, sind positive Einstellungen von entscheidender Bedeutung, um interne Widerstände, Vorbehalte und Konflikte vermeiden und eine angemessene Durchführung der Verfahren unterstützen zu können (Kim & Holzer, 2006; Liao & Ma, 2019).

Mehrere quantitative Studien (u. a. Kang & Sohaib, 2016; Batara, Nurmandi, War-sito & Pribadi, 2017) haben bereits die Relevanz positiver Einstellungen für die Nutzung von Online-Partizipation sowie die Diversität der Einstellungsausprägung innerhalb der Kommunalverwaltungen aufgezeigt. Einer Metastudie von Mijail Naranjo-Zolotov, Tiago Oliveira und Sven Casteleyn (2018) zufolge erweist sich die Einstellung als einer der stärksten Faktoren, welche die Adoption von Online-Partizipation fördern. Die genauen *Inhalte* der Einstellung bleiben dabei allerdings ebenso unklar wie die Faktoren, die mit der *Entstehung* der Einstellung zusammenhängen (Liao & Schachter, 2018).

Von besonderem Interesse sind hierbei die Mitarbeiter/innen der Fachbereiche für Bürger/innenbeteiligung. Als zentrale Schnittstellen innerhalb der Kommunalverwaltungen übernehmen diese zahlreiche Funktionen, die eine erfolgversprechende Ausführung der Projekte fördern. Je nach Aufgabenbereich können sie neue Verfahren anstoßen, Unterstützung für Fachbereiche liefern, eigenständig Partizipationsprojekte durchführen oder die Institutionalisierung weiter forcieren. Aufgrund der Bedeutung für die Anzahl und Qualität von Online-Partizipationsverfahren ist die Einstellung der entsprechenden Mitarbeiter/innen als essentiell anzusehen. Da Einstellungen als erfahrungs- und lernbedingtes Konstrukt betrachtet werden können (Sherif & Sherif, 1969) verfügen sie zudem mit Blick auf ihre regelmäßigen Interaktionen potenziell über gefestigtere Einstellungen (Glasman & Albarracín, 2008). In Abhängigkeit der Gründe für die Positionsübernahme können weiterhin die Biografien und Persönlichkeiten der betreffenden Mitarbeiter/innen ein besonderes Potenzial besitzen, um ein tiefgehendes Verständnis zu fördern. Trotz des erheblichen Erkenntnispotenzials und der Bedeutung für Online-Partizipation fehlt es jedoch an entsprechenden Forschungsvorhaben. Die vorliegende Studie verfolgt daher zwei Forschungsfragen:

1. Wie ist die Einstellung der Mitarbeiter/innen der Fachbereiche für Bürger/innenbeteiligung zu Online-Partizipation ausgeprägt und welche Aspekte prägen die Einstellung?
2. Wie wird die Einstellung gegenüber Online-Partizipation ausgebildet?

Die Ergebnisse der Studie leisten einen wichtigen Beitrag zum aktuellen Forschungsdiskurs und sind von praktischer Relevanz. Die Studie liefert eine qualitative Betrachtung eines fragmentiert genutzten Aspektes und ergänzt damit die Forschung um Technologieakzeptanz im organisationalen Kontext (Dwivedi, Rana, Jeyaraj, Clement & Williams, 2019). Durch eine Analyse des Einflusses von organisationalen Faktoren trägt die Studie weiterhin zu der Forderung einer stärkeren Kontextberücksichtigung bei (Venkatesh, Thong & Xu, 2016). Im Hinblick auf die Forschung zu (Online-)Partizipation greift die Studie zudem die vernachlässigte Mitarbeiter/innenperspektive auf

und liefert Erkenntnisse über individuelle Faktoren, welche die Nutzung betreffender Verfahren beeinflussen können (Liao & Schachter, 2018). Die Studie vertieft dadurch das Verständnis über die Akzeptanz und Diffusion von Online-Partizipation innerhalb der Kommunalverwaltungen. Praxisbezogene Beiträge ergeben sich daraus, dass umfassende Erkenntnisse über die Einstellungsinhalte und deren Entstehungshintergründe dabei helfen können, Bedingungen zu schaffen, die eine positive Meinungsbildung unterstützen. Die Ergebnisse können helfen, eine bessere Verfahrensidentifikation, eine höhere Motivation und Arbeitsleistung, eine Optimierung der Prozesse oder eine bessere Verwertung der Ergebnisse zu fördern, sodass der Erfolg von Online-Partizipation als zentraler Bestandteil von Reformbemühungen wie einer Öffnung (Open Government) oder Digitalisierung (E-Government) der Verwaltung begünstigt werden kann (Harrison et al., 2011).

Um die Einstellungen und deren Hintergründe zu untersuchen, werden zunächst die Begriffe Online-Partizipation und Einstellungen definiert und erläutert. Anschließend wird das Forschungsdesign beschrieben und die Ergebnisse präsentiert. Zuletzt werden Schlussfolgerungen, Limitationen sowie der weitere Forschungsbedarf aufgezeigt.

## 2 Begriffliche und konzeptionelle Grundlagen

### 2.1 Online-Partizipation

Als Bürger/innenbeteiligung wird die Inklusion von Bürger/innen an demokratischen Entscheidungsprozessen bezeichnet (Albrecht et al., 2008). Umfasst dieses allgemeine Verständnis eine Vielzahl an Formen politischer Partizipation, können darunter insbesondere informelle und durch die Kommunalverwaltung initiierte informationelle, konsultative oder kooperative Verfahren wie Online-Dialoge oder Bürger/innenhaushalte verstanden werden (Albrecht et al., 2008). Auf kommunaler Ebene sollen durch Bürger/innenbeteiligung die Effizienz der Verwaltungen sowie die Legitimität von Ergebnissen gesteigert werden, indem die Öffentlichkeit die Möglichkeit erhält, transparenter informiert zu werden und einen direkten Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Weiterhin besitzen Bürger/innen aufgrund ihres Kontextwissens und ihrer spezifischen Perspektive ein hohes Potenzial, um neue Ideen zu generieren, Defizite zu identifizieren und dahingehend die Qualität der Entscheidungen zu verbessern (Agger & Lund, 2017). Unter Online-Partizipation können alle Beteiligungsmaßnahmen verstanden werden, die digitale Informations- und Kommunikationstechnologien wie Web 2.0-Applikationen nutzen (Voorberg, Beckers & Tummers, 2015). Die Partizipationsmöglichkeiten reichen von der bloßen Information über Projekte und Entscheidungen als passive Form der Beteiligung bis hin zur eigenständigen Entscheidungsfindung durch die Partizipierenden (Ruiz-Villaverde & García-Rubio, 2017). Im Vergleich zu analoger Beteiligung besitzen Online-Verfahren das Potenzial, zuvor schwer erreichbare Zielgruppen zu integrieren, die allgemeine Reichweite zu erhöhen und die Kosten im Vergleich zu analogen Verfahren zu senken (Albrecht et al., 2008).

Online-Partizipation kann dabei als Bestandteil der gegenwärtigen Verwaltungsdigitalisierung angesehen werden (Frieß, 2018). Entsprechende Bemühungen sind aller-

dings mit einer Vielzahl an Anforderungen verbunden, denen adäquat begegnet werden muss, um die Akzeptanz der Verwaltungsmitarbeiter/innen zu fördern. Im Kontext von Online-Partizipation zeigt sich, dass die Bedingungen für eine gelingende Beteiligung in Form von Faktoren wie einer ausreichenden technischen Ausstattung und Infrastruktur, angemessenen Kompetenzen und Ressourcen zum Betrieb der Online-Plattformen oder einem adäquaten Prozessmanagement zur Minderung der Gefahr von Informationsüberflutung oftmals nicht gegeben sind (Romsdahl, 2005; Glaab, 2016).

Eine weitere Herausforderung liegt in der aus Bürger/innenbeteiligung resultierenden Neubestimmung der Machtbeziehungen zwischen Bürger/innen und Kommunalverwaltungen (Geiger, 2012). Wurde lange Zeit Webers Idealtypus der Bürokratie (Weber, 2002) als unhinterfragte Realität gelebt, führen seit den 1970er Jahren umfangreiche Reformbemühungen dazu, dass vorherrschende bürokratische Strukturen und technokratische Einstellungen durch eine stärkere Bürger/innenorientierung ersetzt werden (Richter, 2012). Dies steht allerdings im Gegensatz zu den traditionellen Entscheidungsstrukturen und -logiken: Innerhalb der repräsentativen Demokratie obliegt es den gewählten Volksvertreter/innen, Entscheidungen zu treffen und umzusetzen (Glaab, 2016). Die Mitarbeiter/innen der Kommunalverwaltungen fungieren hierbei als professionelle Spezialist/innen, die in Abhängigkeit ihrer erworbenen Kompetenzen an den Entscheidungsprozessen und deren Umsetzung teilhaben (Richter, 2012). Die Integration von Bürger/innen steht diesem klassischen Rollenverständnis entgegen, welches trotz der postulierten Veränderungsprozesse partiell weiterhin in den Kommunalverwaltungen identifizierbar ist (Steinbach & Süß, 2018). Um dem daraus resultierenden potenziellen Konflikt aus zwei widerstreitenden Logiken und divergierenden Rollenerwartungen entgegenwirken zu können, benötigen die betroffenen Mitarbeiter/innen unter anderem ein geeignetes Wertesystem, welches die Integration von Bürger/innen in öffentliche Entscheidungsprozesse befürwortet sowie ausreichendes Vertrauen in die Fähigkeiten und digitalen Kompetenzen der Bürger/innen und Mitarbeiter/innen setzt, um die Durchführung von Online-Partizipation zu unterstützen (Liao & Schachter, 2018; Steinbach & Süß, 2018). Auf Faktoren wie dem Wertesystem und Erfahrungen aufbauend bildet sich schließlich die Einstellung gegenüber Online-Partizipation, deren Ausprägung die Akzeptanz und dahingehend die Nutzung der Verfahren beeinflusst (Liao & Ma, 2019).

## 2.2 Einstellungen

Einstellungen zählen zu den Grundkonstrukten und am meisten diskutierten Begriffen in der (Sozial-)Psychologie. Eine der im Forschungsdiskurs am häufigsten genutzten Definitionen (Gokhale, Brauchle & Machina, 2013) stammt von Gordon Allport (1935). Einstellungen können demzufolge als mentaler und neuronaler Zustand der Bereitschaft verstanden werden, der die Reaktion gegenüber einem Objekt oder einer spezifischen Situation beeinflusst (Allport, 1935). Einstellungen werden innerhalb eines komplexen und fortlaufenden Prozesses gebildet, der maßgeblich von den gemachten Erfahrungen eines Individuums abhängt und die positive oder negative Reaktion gegenüber dem Einstellungsobjekt bestimmt (Allport, 1935). Zuletzt zeigt sich, dass Einstellungen die Wahrnehmung gegenüber dem Einstellungsobjekt in spezifischen Situationen beeinflussen und dadurch eine Ordnungs- und Strukturierungsfunktion überneh-

men, welche die Interaktion und Perzeption gegenüber dem Objekt bestimmen (Fazio, 1986). Dem ABC-Modell der Einstellungen folgend lassen sich Einstellungen dabei in drei Bestandteile differenzieren, welche zugleich Ursache als auch Wirkung einer Einstellung sind: Einer affektiven Komponente in Form einer emotionalen Bewertung (*affective*), einem bestimmten Verhalten (*behavioral*) sowie den kognitiven Überzeugungen gegenüber dem Einstellungsobjekt (*cognitive*) (Solomon, Bamossy, Askegaard & Hoog, 2006).

Im Kontext von informationstechnischen Anwendungen hat sich das Verständnis von Martin Fishbein und Izek Ajzen (1975) als eines der am häufigsten genutzten Konzepte für Theorien wie dem Technology Acceptance Model (Davis, 1985) etabliert. Einstellungen sind hierbei als Verhaltensdispositionen zu begreifen, die eine erlernte positive oder negative Bewertung eines Objektes hervorrufen (Fishbein & Ajzen, 1975). Die Einstellung gegenüber einem Objekt wird folglich durch die Summe der subjektiv assoziierten Attribute und die Stärke der betreffenden Assoziationen gebildet, wobei stets nur ein Teil der verfügbaren Informationen in Abhängigkeit des Kontexts als relevant eingestuft wird (Fishbein & Ajzen, 1975). Die gesammelten Informationen werden als Glaubenssätze im Gedächtnis gespeichert und aktiviert, sobald das betreffende Objekt in den Fokus gerät (Ajzen & Fishbein, 2000).

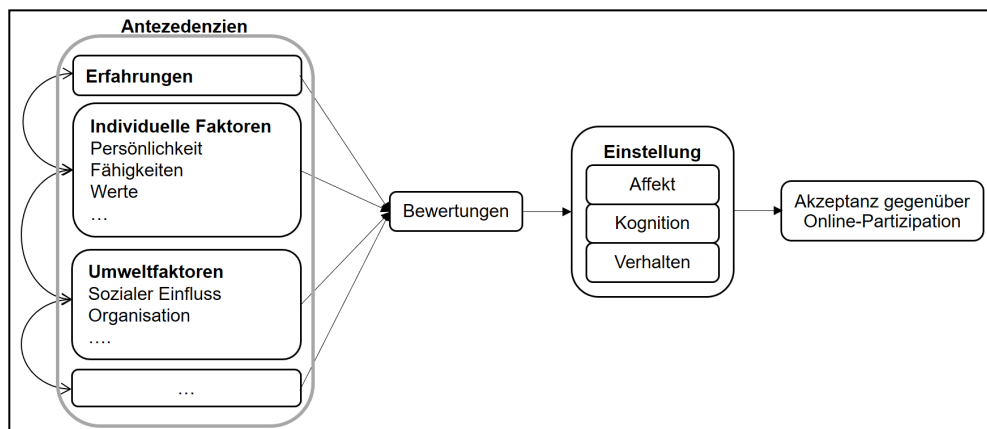
Das Ausmaß an verfügbaren Assoziationen, die in die Einstellungsbildung und Veränderung einfließt, kann variieren und von einer einfachen Betrachtung einiger weniger Informationen bis hin zu einer umfassenden und systematischen Einbeziehung aller verfügbaren Evidenz reichen (Ajzen & Fishbein, 2000). Einstellungen sind zudem als emergent anzusehen, insofern eine Veränderung der zugänglichen Überzeugungen oder der damit verbundenen Bewertungen ihrerseits zu einer Veränderung der Einstellungen führen kann. Sie werden entsprechend im Laufe des Erwerbs von Informationen über das Einstellungsobjekt ausgebildet und entwickeln sich weiter, wenn sich Überzeugungen ändern oder neu ausbilden (Ajzen & Fishbein, 2000). Die Lernprozesse, die zu den relevanten Urteilen führen, sind ihrerseits als soziale Prozesse zu verstehen, insofern die Bewertungen in Interaktion mit der Umwelt und unter Bezugnahme von Referenzgruppen ausgebildet werden (Fishbein & Ajzen, 1975). Einstellungen bilden sich entsprechend innerhalb von Sozialisationsprozessen, Strukturen und Regeln aus, die als Quellen von Einstellungen berücksichtigt werden müssen (Liao & Schachter, 2018).

Weiterhin üben externe Faktoren wie Persönlichkeitseigenschaften, soziodemographische Merkmale oder Fähigkeiten einen Einfluss auf die Einstellungen aus (Liao & Schachter, 2018). So befindet sich insbesondere der Einfluss von Persönlichkeitseigenschaften auf die Einstellungen gegenüber Aspekten wie politischer Beteiligung (Gerber, Huber, Doherty & Dowling, 2011) oder politischem Protest (Brandstätter & Opp, 2014) im wachsenden Interesse der betreffenden Forschungsdiskurse. Hierbei hat sich das Fünf-Faktoren-Modell zur Analyse der Persönlichkeit etabliert, demzufolge sich diese in fünf unabhängige und zeitlich stabile Hauptdimensionen differenzieren lässt (Soldz & Vaillant, 1999): Der Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Erfahrungen (Offenheit); der Grad an Genauigkeit und Kontrolle (Gewissenhaftigkeit); der Tendenz zu nach außen gerichteten Handlungen (Extraversion); der zwischenmenschlichen Orientierung (Verträglichkeit) sowie der emotionalen Labilität (Neurotizismus). Zeigen empirische Studien die Relevanz der Persönlichkeitsdimensionen bei einer Vielzahl von Einstellungsobjekten, fehlen im Kontext von Online-Partizipation dagegen entsprechende Erkenntnisse.



Bezogen auf Online-Partizipation basieren die Einstellungen demnach auf individuellen und organisationalen Faktoren sowie vergangenen Erfahrungen mit relevanten Prozessen, Ereignissen und Objekten, die eine erlernte Bewertung gegenüber Online-Partizipation hervorrufen, welche unter Einfluss der (sozialen) Umwelt ausgebildet wird. Folglich können die Einstellungen zu Online-Partizipation als dynamisches Konstrukt verstanden werden, das innerhalb der (vor)beruflichen Sozialisation und Praxis fortlaufend modifiziert und neugebildet wird (Liao & Ma, 2019). Die Einstellungen lassen sich dabei in eine ideelle und pragmatische Sichtweise differenzieren (Liao & Schachter, 2018). Beziehen sich die ideellen Aspekte auf das Ideal partizipatorischer Demokratie, beinhalten pragmatische Aspekte die Auffassung, inwiefern durch Online-Beteiligung die gewünschten Ziele erreicht werden können (Liao & Schachter, 2018). Zusammenfassend müssen die Mitarbeiter/innen daher sowohl die grundsätzliche Beteiligung der Öffentlichkeit unterstützen als auch die Verwendung von digitalen Technologien, um Online-Partizipation zu befürworten. Inwiefern die diskutierten Aspekte die Einstellung genau formen, muss jedoch noch untersucht werden. *Abbildung 1* zeigt das verwendete Verständnis von Einstellungen im Kontext von Online-Partizipation.

*Abbildung 1:* Einstellung gegenüber Online-Partizipation



Quelle: Eigene Darstellung.

### 3 Forschungsdesign

Aufgrund der gewählten Forschungsfrage, der geringen empirischen Evidenz und der methodischen Vorteile wurde ein qualitativ-explorativer Forschungsansatz gewählt. Qualitative Studien können dazu genutzt werden, Informationen über Erfahrungen, Präferenzen und Verhalten in den eigenen Worten der Teilnehmer/innen zu erhalten und sind entsprechend besonders gut dafür geeignet, Einstellungen und deren Entstehung zu rekonstruieren (Richards & Morse, 2013). Dazu wurden leitfadengestützte, semistrukturierte Interviews durchgeführt, die es ermöglichen, durch offene Fragen tiefgehende und ausführliche Antworten zu erhalten (Cunliffe, 2011).

Um die Entstehung der Einstellung rekonstruieren zu können, folgt der Leitfaden einer sequenziellen Logik (Rosenthal, 2014). Die Mitarbeiter/innen wurden dazu vom

aktuellen Stand ausgehend an vergangene Ereignisse und Bedingungen herangeführt und sollten diese kritisch evaluieren. Durch die erzeugte Selbstreflexion sollte den Mitarbeiter/innen geholfen werden, relevante Aspekte und Ereignisse identifizieren zu können. Auf Grundlage der theoretischen Fundierung von Einstellungen als erfahrungsbedingtes Konstrukt und den übergeordneten Forschungsfragen gliedert sich der Fragebogen in zwei Abschnitte, die als deduktive Hauptkategorien fungieren (Kuckartz, 2018). Im ersten Teil des Leitfadens stehen Erfahrungen im Rahmen der Tätigkeit im Fachbereich für Bürger/innenbeteiligung im Fokus, der zweite Teil des Interviews beschäftigt sich mit den beruflichen und persönlichen Hintergründen der Mitarbeiter/innen.

Um Aspekte aufdecken zu können, die sich außerhalb des bewussten Wahrnehmungsbereiches befinden, wurden die Fragen in einem zweistufigen Prozess gestellt. Auf den theoretischen Kontext bezugnehmend wurden zunächst allgemeine Erzählauforderungen zu Aspekten wie Erfahrungen, Bewertungen oder den empfundenen Rahmenbedingungen gestellt, um möglichst ergebnisoffene, unvoreingenommene und allgemeine Antworten zu erhalten (Barkhuizen & Wette, 2008). In einem zweiten Schritt wurden die Mitarbeiter/innen darum gebeten, mögliche Einflüsse auf ihre Einstellung zu reflektieren.

Die Einstellungen wurden ebenfalls zweistufig erhoben. Vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung von (Online-)Partizipation für die Arbeit und Legitimation der Mitarbeiter/innen wurden diese zunächst indirekt mithilfe von Assoziationen (Nienhäuser, Glück & Hoßfeld, 2016) erfasst, um spontane Antworten zu erhalten und die Mitarbeiter/innen an das Thema heranzuführen. Dazu wurden die Mitarbeiter/innen vor den eigentlichen Interviews mit zwei Stimulusbegriffen, Bürgerbeteiligung und Online-Partizipation, konfrontiert und gebeten, spontan in Stichpunkten bis zu fünf Gedanken zu äußern, die sie mit diesen Begriffen verbinden. Anschließend gaben die Befragten an, ob sie mit den genannten Äußerungen jeweils etwas Positives, Negatives oder Neutrales verbinden. Die Auswertung erfolgte mit zwei Indizes von Annamaria de Rosa (2002). Beim *Polarity Index* wird die Anzahl der negativen Assoziationen von der Anzahl positiver Assoziationen abgezogen und das Ergebnis durch die Gesamtzahl an Assoziationen geteilt. Der Index besitzt entsprechend einen Wertebereich von -1 bis +1. Ein Wert von oder nahe +1 bedeutet, dass hauptsächlich positive Assoziationen geäußert wurden, ein Wert von oder nahe -1 eine Dominanz negativer Verknüpfungen. Der *Neutrality Index* fungiert als Kontrollindex und zeigt, inwiefern eine hohe Ausprägung im *Polarity Index* mit Neutralität korrespondiert. Auch dieser Index besitzt einen Wertebereich von -1 bis +1, wobei ein hoher Wert eine hohe Bedeutung neutraler Assoziationen aufzeigt (de Rosa, 2002). Im zweiten Schritt wurden die Mitarbeiter/innen im Rahmen der Interviews unmittelbar nach ihren Einstellungen gefragt und auf die geäußerten Assoziationen Bezug genommen.

Mittels bewusster, kriteriengestützter Auswahl und der Teilnehmer/innenrekrutierung über bestehende Kontakte konnten zwischen November 2020 und April 2021 17 Interviewpartner/innen aus elf deutschen Kommunen gewonnen werden. Aufgrund der geringen Grundgesamtheit (Allianz Vielfältige Demokratie, 2017) und der erreichten inhaltlichen Sättigung kann die Samplegröße als zufriedenstellend bewertet werden (Saunders et al., 2018). Um unterschiedliche Kontextbedingungen berücksichtigen zu können, wurden die Kommunalverwaltungen im Hinblick auf Bundesland, Kommungröße und Institutionalisierungsgrad von Online-Partizipation und die Mitarbei-

ter/innen hinsichtlich Geschlecht, Alter und Anstellungsdauer ausgewählt. 76,5% der Mitarbeiter/innen sind weiblich und das Durchschnittsalter beträgt 42,6 Jahre. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und transkribiert. Die Mitarbeiter/innen konnten jeweils zwischen einem Telefoninterview oder einem digitalen Termin über ein Videokonferenz-Tool auswählen.

Die Auswertung des Datenmaterials erfolgt mithilfe der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Udo Kuckartz (2018). Qualitative Inhaltsanalysen helfen bei der systematischen Bedeutungsanalyse von interpretationsbedürftigem Material durch die Zuordnung zu Kategorien eines gebildeten Kategoriensystems (Stamann, Janssen & Schreier, 2016). Sie sind damit besonders gut geeignet, um komplexe latente Strukturen wie Werte, Einstellungen oder Akzeptanz zu untersuchen (Duriau, Reger & Pfarrer, 2007). Strukturierende Inhaltsanalysen haben das Ziel, das Material systematisch zu beschreiben, indem aus dem Material bestimmte Aspekte extrahiert und durch die Zuordnung zu Kategorien systematisiert werden (Schreier, 2014). Die Kategorienbildung erfolgte mithilfe der deduktiv-induktiven Mischform. Basierend auf den Forschungsfragen und den verwendeten Theorien werden hierbei zunächst die Hauptkategorien deduktiv gebildet. Anschließend werden die Subkategorien mithilfe des kodierten Materials hergeleitet (Kuckartz, 2018). Hierbei ergaben sich Subkategorien erster und zweiter Ordnung (*Anhang Tabelle A1*). Die Verwendung der deduktiv-induktiven Kategorienbildung ermöglicht die adäquate Einbettung in den existierenden Forschungsdiskurs um Einstellungen und Online-Partizipation, erlaubt allerdings zugleich, die inhaltliche Breite und Diffusität des Einstellungsbegriffes sowie die unzureichende Forschung zu den Einstellungshintergründen der Mitarbeiter/innen zu berücksichtigen.

## 4 Ergebnisse

### 4.1 Private und vorberufliche Bewertungen von Online-Partizipation

Einstellungen entwickeln sich innerhalb eines fortlaufenden Prozesses und werden durch individuelle Faktoren beeinflusst. Folglich können bereits frühzeitige Ereignisse und Bedingungen existieren, welche die Einstellung gegenüber Online-Partizipation prägen. Insgesamt lassen sich unmittelbare private und vorberufliche Bewertungen von Online-Partizipation jedoch nur in geringem Maße feststellen. Die Anknüpfungspunkte zu Bürger/innenbeteiligung allgemein und ähnlichen Einstellungsobjekten wie *Empowerment* sind dagegen stärker ausgeprägt.

Hinsichtlich individueller Faktoren heben die Mitarbeiter/innen ihre *Persönlichkeiten* hervor und betonen Aspekte wie das Bedürfnis nach sozialer Gerechtigkeit oder einer Offenheit gegenüber neuen Erfahrungen (u. a. BB\_06; BB\_16). Bewertungen durch persönliche Anknüpfungspunkte konnten ebenfalls durch die private Teilnahme an Bürger/innenbeteiligung (BB\_03; BB\_04; BB\_10) sowie durch politisches, kirchliches und soziales Engagement gewonnen werden (u. a. BB\_04; BB\_10).

Weiterhin besitzen die Mitarbeiter/innen oftmals einen *sozial- oder geisteswissenschaftlichen Ausbildungshintergrund*, bei dem erste theoretische Kenntnisse über Bürger/innenbeteiligung sowie tiefgehende Bewertungen über politische und gesellschaftliche Fragestellungen gewonnen wurden (u. a. BB\_01; BB\_15). Drei der Mitarbei-

ter/innen (BB\_14; BB\_16; BB\_17) verfügen über eine klassische Ausbildung in der Kommunalverwaltung. Zwei der betreffenden Mitarbeiter/innen (BB\_14; BB\_16) identifizieren eine starke verwaltungskulturelle Prägung während ihrer Ausbildungs- und Anfangszeit. Führte diese zunächst zu einer Dominanz von traditionellen Verwaltungsthemen und Denkweisen (BB\_16), sorgten Ereignisse wie Unzufriedenheit gegenüber der Verwaltung oder die eigene Betroffenheit für einen Ausbruch aus der klassischen Verwaltungsperspektive und eine Beschäftigung mit Bürger/innenbeteiligung.

Dagegen werden in Faktoren wie dem familiären Hintergrund oder Ereignissen in der Jugend keine direkten Einstellungsbezüge gesehen. Zwar lassen sich vereinzelt politisches Engagement seitens der Eltern und relevanter Bezugspersonen (BB\_01; BB\_04; BB\_11) sowie demokratieprägende Ereignisse (BB\_12; BB\_15) identifizieren, die Mitarbeiter/innen sehen darin allerdings keine prägenden Erfahrungen oder Ereignisse (BB\_08; BB\_09).

## 4.2 Berufliche Bewertungen von Online-Partizipation

Berufliche Bewertungen von Online-Partizipation lassen sich in hoher Anzahl identifizieren und zeigen die Relevanz des professionellen Kontextes auf. Zunächst konnten die Mitarbeiter/innen bereits in zuvor ausgeführten Tätigkeiten aufgrund von *Schnittstellen und Berührungspunkten* erste positive Erfahrungen mit Bürger/innenbeteiligung sammeln, beispielsweise während der Arbeit im Quartiersbüro oder mit Jugendlichen (u. a. BB\_02; BB\_05; BB\_13). Zudem sehen viele Mitarbeiter/innen in ihren zuvor ausgeführten Aufgaben Überschneidungen mit für sie zentralen Anforderungen von Online-Partizipation. Sie waren zuvor in Bereichen tätig, die stark mit kommunikativen, konfliktbelasteten, interkulturellen oder kundenzentrierten Aufgaben verbunden sind, sodass sie in der Arbeit mit Online-Partizipation eine Möglichkeit sehen, ihre erworbenen *Fähigkeiten und Talente* anwenden und verbinden zu können (BB\_07; BB\_10; BB\_12). Zu den hervorgehobenen Fähigkeiten zählen unter anderem Kommunikationsstärke und gute Konfliktlösungsfähigkeiten (BB\_02; BB\_03; BB\_10), ein hohes Maß an Geduld (BB\_04; BB\_10) sowie technologische Kompetenzen und Affinität (BB\_02; BB\_14), deren Abwesenheit als negativ bewertet wird (BB\_03; BB\_17).

Bezogen auf direkte Erfahrungen mit Online-Partizipation zeigt sich eine hohe Relevanz gegenüber der *Anzahl und Zusammensetzung der Partizipierenden*. Hierbei berichten die Mitarbeiter/innen von einem hohen Beteiligungsniveau und einer heterogenen Zusammensetzung der Teilnehmer/innen (BB\_10; BB\_14; BB\_02), während andere Mitarbeiter/innen gegenteilige Erfahrungen identifizieren (BB\_08; BB\_11). Zugleich sehen die Mitarbeiter/innen in Verfahren mit einem zu großen Input potenzielle Schwierigkeiten. Demzufolge sorgen betroffene Projekte für einen massiven Arbeitsaufwand und zahlreiche Redundanzen (BB\_12). Weitere Erfahrungen beziehen sich auf die Beteiligungsqualität. Hierbei berichten die Mitarbeiter/innen von hilfreichem und konstruktiv vermitteltem Feedback und positiv erlebten Folgen wie einer Beschleunigung von Entscheidungsprozessen und größerer Verfahrensakzeptanz (u. a. BB\_07; BB\_12; BB\_13).

Als positiv betonen die Mitarbeiter/innen weiterhin die Erfahrung *bestärkenden Feedbacks und Lobs*. Demgemäß zeigen zustimmende Reaktionen der Bürger/innen, dass Online-Partizipation nicht als reines Konfliktfeld zu verstehen ist, sondern auch

Unterstützung durch Bürger/innen erzeugt, deren Auffassungen nicht maßgeblich von den professionellen Fachurteilen der zuständigen Mitarbeiter/innen abweichen (BB\_09; BB\_11; BB\_12). Als zentral erweist sich zudem die *Unterstützung durch die Kommunalverwaltung und Politik*. Eine besondere Bedeutung nehmen Bürgermeister/innen und die Verwaltungsführung, der Gemeinderat sowie die Fachdienstleitungen ein. In Abhängigkeit der Zustimmung gegenüber Online-Partizipation haben diese entweder die Durchführung der Verfahren unterstützt, normativen Druck erzeugt und sich beteiligt (BB\_12; BB\_13; BB\_16) oder den Verfahren „Steine in den Weg gelegt“ (BB\_05), Mehraufwand erzeugt (BB\_09; BB\_10), die Beteiligungsmöglichkeiten zurückgestellt (BB\_07) oder den Einsatz von Methoden und Verfahren unterbunden (BB\_09; BB\_11). Als negativ werden klassische Verwaltungsstrukturen und Gegebenheiten wie lange Kommunikations- und Weisungswege empfunden, die für fehlende Flexibilität und langwierige Prozesse sorgen, was die Arbeit mit Online-Partizipation erschweren kann (u. a. BB\_15). Zuletzt berichten die Mitarbeiter/innen von Schwierigkeiten im Zusammenhang mit Datenschutzbedenken, die für nicht-nutzbare Funktionen und Programme, einen Mehraufwand sowie mangelhafte Evaluationsmöglichkeiten sorgen (u. a. BB\_02; BB\_12).

Im Zuge der Erfahrungen während der COVID-19-Pandemie zeigt sich der positive Einfluss des hervorgerufenen Nutzungszwanges. Dieser führte zu einer intensiveren Beschäftigung mit den Funktionen der Applikationen, einer stärkeren Nutzung sowie daraus resultierenden Lerneffekten und einer erfahrungsbasierten Antizipation der Vorteile digitaler Verfahren (u. a. BB\_02; BB\_14). Allerdings verfügen die Mitarbeiter/innen vereinzelt über gegenteilige Erfahrungen, die sie jedoch auf die Besonderheit der Situation zurückführen.

### 4.3 Einstellungsausprägung und -inhalte

Die von den Mitarbeiter/innen geäußerten Bewertungen resultieren in korrespondierenden Einstellungen gegenüber Online-Partizipation. *Tabelle 1* zeigt die Ergebnisse der indirekten, über Assoziationen erhobenen Einstellungserfassung. Diese fungiert als inhaltliche Ergänzung zu den in den Interviews direkt geäußerten Einstellungen.

Grundsätzlich zeigt sich eine positive assoziationsbasierte Einstellung in Bezug auf Bürger/innenbeteiligung. Die Einstellung gegenüber Online-Partizipation besitzt dagegen eine größere Varianz. Sechs Mitarbeiter/innen (BB\_01, BB\_03, BB\_05, BB\_08, BB\_10, BB\_11) verfügen über neutrale Einstellungen, zwei davon (BB\_01, BB\_05) über leicht negative Tendenzen. Weiterhin zeigt sich, dass Bürger/innenbeteiligung stärker mit ideellen Verknüpfungen wie „demokratiefördernd“ (BB\_01; BB\_07; BB\_09) oder „wichtig“ (BB\_07; BB\_10) verbunden ist, wohingegen bei Online-Partizipation pragmatische Assoziationen wie die Funktionalität der Verfahren eine höhere Relevanz besitzen.

Außerhalb der assoziativen Einstellungserhebung betonen die Mitarbeiter/innen vorrangig pragmatische Argumente in Form von Aspekten wie einer schnelleren Entscheidungsfindung und -akzeptanz (BB\_12; BB\_13; BB\_15). Normative Aspekte wie die demokratiefördernde Wirkung partizipativer Vorhaben werden dagegen nur vereinzelt explizit als Einstellungsfaktoren thematisiert (BB\_08; BB\_12; BB\_16). Hierbei wird die Ambivalenz direkter Demokratie und die Präferenz repräsentativer Demokratiekonzepte hervorgehoben (BB\_03; BB\_05; BB\_10).

*Tabelle 1:* Ergebnisse der indirekten Einstellungserfassung; M = Mittelwert; SD = Standardabweichung

Mitarbeiter/in	Bürgerbeteiligung		Online-Partizipation	
	Polarity index (M=.73; SD=.30)	Neutrality index (M=-.63; SD=.54)	Polarity index (M=.49; SD=.49)	Neutrality index (M=-.64; SD=.40)
BB_01	1	-1	-.40	-.60
BB_02	.60	-.20	1	-1
BB_03	.80	-.60	0	.20
BB_04	1	-1	1	-1
BB_05	0	1	-.34	-1
BB_06	1	-1	.60	-1
BB_07	1	-1	1	-1
BB_08	.67	-.34	0	0
BB_09	.50	0	.80	-.50
BB_10	.60	-1	.40	-.60
BB_11	1	-1	.25	-.50
BB_12	1	-1	1	-1
BB_13	1	-1	1	-1
BB_14	.25	-.50	.60	-.20
BB_15	.75	-.50	.75	-.50
BB_16	.80	-.60	.60	-.20
BB_17	.50	-1	0	-1

*Quelle:* Eigene Auswertung.

Die direkte Erfassung der Einstellungen spiegelt die Ergebnisse der assoziativen Messung sowie die von den Mitarbeiter/innen beschriebenen Bewertungen wieder und offenbart grundsätzlich eine positive Haltung gegenüber Online-Partizipation. Sie ist „eine super Möglichkeit modern und innovativ Verwaltungsarbeit oder einfach Arbeit in einer Stadt zu gestalten“ (BB\_06) oder „eine schöne Möglichkeit mehr Menschen zu erreichen“ (BB\_013). Zugleich existieren Vorbehalte gegenüber der Verwendung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien. Mitarbeiter/innen, die in ihren Ausführungen stärkere Bedenken gegenüber digitaler Interaktion äußern, betonen Online-Partizipation stärker als Ergänzung zu analogen Verfahren. Ihnen ist es wichtig, hervorzuheben, dass Online-Partizipation lediglich vereinzelt oder in Kombination mit analogen Maßnahmen umgesetzt werden kann. Als ein Grund dafür wird die *Zielgruppenspezifität* vor dem Hintergrund des *digitalen Nutzer/innenverhaltens* benannt. Die Mitarbeiter/innen haben die Befürchtung, dass durch technologische Barrieren Bevölkerungsgruppen wie ältere oder technologie-averse Bürger/innen ausgeschlossen werden (u. a. BB\_01; BB\_08; BB\_11). Andere Mitarbeiter/innen sehen dagegen die Teilnahmemöglichkeiten weniger stark eingeschränkt (BB\_10; BB\_12; BB\_14). Sie sehen in Online-Formaten vielmehr die Chance, die Dominanz des „Bildungsbürgertums“ und der „Silver Agers“ (BB\_07; BB\_03) sowie der „sogenannten Berufsbürger“ (BB\_14) zu überwinden und neue Zielgruppen wie junge Familien oder Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen.

Damit verbunden ist die *Überwindung räumlich-zeitlicher Beschränkungen*, durch welche unter anderem Transparenz und eine heterogenere Zusammensetzung der Parti-

zipierenden erzielt werden kann. Demnach ermöglicht Online-Partizipation die leicht zugängliche Dokumentation aller generierten Informationen sowie die Teilhabe von Bürger/innen, die zu einer orts- und zeitpunktbezogenen Veranstaltung nicht erscheinen können (BB\_07; BB\_09; BB\_13). Andere Mitarbeiter/innen sehen dagegen im fehlenden zeitlichen Druck und der daraus resultierenden Unbestimmtheit der Verfahren einen Nachteil, der für eine geringere Teilnahme sorgen kann (BB\_01; BB\_06).

Ein weiterer zentraler Aspekt sind die *Möglichkeiten und die Beschaffenheit digitaler Interaktion*. Demzufolge können durch Online-Partizipation unter anderem die Reichweite und Qualität der Beiträge aufgrund längerer Bedenkzeit gesteigert (BB\_11), Sprachbarrieren gemindert und Wortmeldungshemmnisse reduziert werden (BB\_06; BB\_14). Ebenfalls ermöglichen Rückkopplungsmechanismen wie die Möglichkeit, Likes und Kommentare zu hinterlassen, eine stärkere Dynamik (BB\_09). Demgegenüber wird die Anonymität und soziale Distanz digitaler Kommunikation als negativ betrachtet, indem sie für fehlendes direktes Feedback (BB\_10), einen verminderten Dialog (BB\_05), ein geringeres Commitment oder eine erschwerte Zusammenarbeit (BB\_08) sorgen. Ebenfalls verhindern die größere räumliche und soziale Distanz den informellen Austausch, die Herstellung von Erlebnissen sowie den Aufbau einer gemeinschaftlichen Atmosphäre (BB\_12; BB\_15). Darauf basierend besitzen die Mitarbeiter/innen unterschiedliche Urteile hinsichtlich der Anwendungsbereiche, der Kommunikationsqualität und der Ziele von Online-Partizipation. Sieht ein Teil der Mitarbeiter/innen in Online-Partizipation neue Möglichkeiten moderner und digitaler Kollaboration und Kommunikation (BB\_11; BB\_12), empfinden andere Mitarbeiter/innen Online-Partizipation verstärkt als niedrigschwelliges Informations- oder Abstimmungsmittel, bei dem der gemeinsame Dialog und die kollaborative und qualitativ hochwertige Erarbeitung von Fragestellungen erschwert wird (BB\_03; BB\_05; BB\_08).

Zuletzt erweist sich das Verhältnis zwischen *Kosten, Aufwand und Ertrag* als zentraler Faktor. Online-Partizipation bedroht die Position der Mitarbeiter/innen und stellt einen zusätzlichen Mehraufwand dar, der für viele Verwaltungsmitarbeiter/innen eine ungewollte zusätzliche Belastung darstellt und sich entsprechend rentieren muss (BB\_01; BB\_06; BB\_14; BB\_16). Kosten und Aufwand werden von den Mitarbeiter/innen positiv bewertet. Zwar berichten die Mitarbeiter/innen von hohen Kosten während der Einführungsphase für Qualifizierungs- und Ausstattungsmaßnahmen (BB\_02; BB\_14; BB\_16), (technischen) Schwierigkeiten und einem hohen Aufwand bei der Arbeit mit Online-Partizipation (BB\_11; BB\_12; BB\_16; BB\_17) oder Projekten mit unzureichenden Ergebnissen (BB\_11), viele der Mitarbeiter/innen heben allerdings die geringen Kosten und den niedrigen Aufwand im Vergleich zu analogen Verfahren sowie im Rahmen der Gesamtprojektbudgets als positiven Einstellungsinhalt hervor (u. a. BB\_10; BB\_15). Als Ertragskriterien werden Transparenz und eine höhere Akzeptanz der Verwaltungsentscheidungen seitens der Bürgerschaft (BB\_03; BB\_07; BB\_09), eine hohe Anzahl an Beiträgen und Teilnehmenden (BB\_02; BB\_06) sowie ein Nutzen für die Fachämter (BB\_02; BB\_09) identifiziert.

## 5 Diskussion und Interpretation der Ergebnisse

### 5.1 Online-Partizipation als innovative Serviceleistung

Grundsätzlich zeigt sich eine hohe Relevanz pragmatischer Urteile, wohingegen Faktoren wie das demokratiefördernde Ideal von Online-Partizipation vernachlässigt werden. Das Ergebnis steht im Gegensatz zu der angenommenen Bedeutung normativer Urteile, deckt sich allerdings mit vorheriger Forschung, die in pragmatischen Urteilen einen stärkeren Erklärungsgehalt identifiziert (Liao & Schachter, 2018). Dies kann als Indikator für die Relevanz des Rollenverständnisses der für Online-Partizipation verantwortlichen Mitarbeiter/innen angesehen werden. Ihre Aufgabe besteht in der ordnungsgemäßen Betreuung der Verfahren unabhängig ideeller Gesichtspunkte, sodass pragmatische Bewertungen betont werden (Liao & Ma, 2019). Die Ergebnisse der Studie zeigen jedoch, dass angesichts der komplexen und partiell widersprüchlichen Rollenerwartungen persönliche Bewertungen ebenfalls einen Einfluss auf die Nutzung von Online-Partizipation haben (Bertels & Lawrence, 2016).

Weiterhin wird Online-Partizipation als innovative Methode verstanden, um Bürger/innenbeteiligung zu betreiben. Die Evaluationen beziehen sich daher vorrangig auf den Vergleich zu analogen Verfahren, sodass funktionelle Bewertungen vor dem Hintergrund der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien im Fokus stehen. Die Erfolgskriterien richten sich dabei auf zwei Adressat/innengruppen und mit diesen in Verbindung stehenden Erfahrungen. Die zentrale Bedeutung der Bürger/innen für die Einstellung gegenüber Online-Partizipation zeigt eine hohe *Bürger/innen- und Serviceorientierung* der Mitarbeiter/innen. Online-Partizipation wird als positiv bewertet, wenn die (vielfältige) Öffentlichkeit erreicht wird und einen Nutzen aus den Verfahren erhält. Die Einstellung gegenüber Online-Partizipation hängt daher maßgeblich davon ab, ob die Mitarbeiter/innen eine optimistische Sichtweise bezüglich der demokratiefördernden Wirkungen digitaler Technologien vertreten oder gegenüber den Wirkungen des Internets skeptisch eingestellt sind (Schwanholz, Zinser & Hindemith, 2021). Die Antworten der Mitarbeiter/innen zeigen folglich die Relevanz der grundsätzlichen Einstellung gegenüber digitalen Technologien für die Einstellung gegenüber Online-Partizipation auf. Aufgrund potenzieller dysfunktionaler Effekte digitaler Kommunikation wie einem erhöhten Arbeitsstress, einer oftmals vorhandenen Präferenz für *Face-to-Face*-Kommunikation und Herausforderungen rechtlicher, technischer und institutioneller Natur besteht hierbei noch weitreichender Handlungsbedarf, um die Voraussetzungen für eine positive Einstellungsbildung zu fördern (Schwab, Bogumil, Kuhlmann & Gerber, 2020).

Ebenfalls heben die Mitarbeiter/innen *Kommunalverwaltungen als interne Adressaten* und potenzielle Nutznießer/innen hervor. Online-Partizipation wird hierbei als positiv bewertet, wenn es akzeptiert wird und einen spürbaren Nutzen generiert. Die parallele Fokussierung auf die Bürger/innen- und Verwaltungsinteressen kann als Indiz für die Internalisierung bestehender Reformbemühungen wie dem neuen Steuerungsmodell bewertet werden, infolgedessen sowohl die Zufriedenheit der Bürger/innen als auch die Verwaltungseffizienz zentrale Evaluationskriterien darstellen (Weiss, 2016). Online-Partizipation erfüllt damit eine Doppel- und Mittlerfunktion: Sie ist zugleich als Serviceleistung für die Bürger/innen als auch für die Verwaltung zu verstehen. Dies



führt zu einem erhöhten Anspruch an die ausführenden Mitarbeiter/innen, indem beide Bezugsgruppen adäquat berücksichtigt werden müssen. Die Interessen der Öffentlichkeit und der Verwaltung stehen partiell allerdings in einem konträren Verhältnis zueinander. Während das Verwaltungsinteresse darin besteht, die Prozesse möglichst schnell und effizient zu bearbeiten (Weiss, 2016), zielt die Öffentlichkeit auf erhöhte Transparenz und Teilhabemöglichkeiten ab, die mit zeitlichen, personellen und Sachkosten verbunden sind. Eng damit verknüpft ist die Antizipation gegenüber dem „Partizipations-Effizienz-Dilemma“ (Glaab & Kießling, 2001). Demzufolge besitzt Bürger/innenbeteiligung das Potenzial, durch die Steigerung der Legitimität von Entscheidungen und der Inklusion innovativer Perspektiven die Effizienz der betroffenen Vorhaben zu erhöhen. Gleichzeitig entsteht die Gefahr, Widerstände und Unzufriedenheit zu verstärken sowie die Komplexität und Dauer von Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Bedenken gegenüber den individuellen Fähigkeiten der Mitarbeiter/innen und der Eignung von Online-Partizipation, beiden Anspruchsgruppen gerecht zu werden, beeinflussen dementsprechend die Einstellungen ebenso negativ wie der erwartete Aufwand und die Konsensfähigkeit der beteiligten Akteur/innen.

Im Fokus von Online-Partizipation als verwaltungsübergreifende Querschnittsaufgabe (Iyer, 2014) steht daher die Kommunikation zwischen einer Vielzahl an Interessengruppen aus Politik, Verwaltung und Gesellschaft. Online-Partizipation kann nur gelingen, wenn alle beteiligten Akteur/innen angemessen kommunizieren und die Durchführung unterstützen. Die Antizipation von mangelnden Fähigkeiten oder der fehlenden Bereitschaft der relevanten Bezugsgruppen, Online-Partizipation zu unterstützen, sorgen dagegen für eine geringere Funktionalitätsbewertung und daraus folgenden Bedenken. Daneben können Vorbehalte und Widerstände auf Seiten der Politik und Verwaltung die Einstellung der Mitarbeiter/innen zusätzlich negativ beeinflussen, indem diese die negative Einstellung relevanter sozialer Bezugsgruppen übernehmen (Liao & Ma, 2019). Infolgedessen gewinnt die Unterstützung durch die Politik und Verwaltung weiter an Bedeutung für eine positive Einstellungsbildung.

## 5.2 Einstellung zu Online-Partizipation und deren Entstehung

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Einstellung zu Online-Partizipation maßgeblich durch unmittelbaren Kontakt mit Online-Partizipation im Rahmen der beruflichen Tätigkeit ausgebildet wird. Dies steht im Einklang mit bisheriger Forschung, nach der Einstellungen am besten durch direkte Erfahrungen ausgebildet werden und betreffende Einstellungen stärkere Prädiktoren für das tatsächliche Verhalten darstellen (Glasman & Albarracín, 2008). Aufgrund der geringen Diffusion von Online-Partizipation und der niedrigen Reichweite vieler Verfahren verfügen die Mitarbeiter/innen nur vereinzelt über private Erfahrungen, die aufgrund der Unregelmäßigkeit und niedrigen Bedeutung der Interaktionen lediglich einen geringen direkten Einstellungseffekt ausüben.

Zugleich zeigt sich, dass die assoziierten Attribute über die erlebten Erfahrungen hinausgehen und komplexer ausgeprägt sind. So berichten die Mitarbeiter/innen beispielsweise über positive Erfahrungen aufgrund einer hohen Beteiligung und einem qualitativen Output. Entsprechende Bewertungen lassen sich jedoch aufgrund von fehlenden Informationen nicht allein auf direkte Erfahrungen zurückführen. Vor dem Hin-

tergrund der fehlenden Evaluationsmöglichkeiten infolge von Datenschutzbedenken nehmen die Mitarbeiter/innen vielmehr auf Bewertungen von ähnlichen Einstellungsobjekten wie Web-2.0-Anwendungen Bezug. Die Bewertungen der relevanten Objekte werden im Gegensatz zu Online-Partizipation bereits durch Erfahrungen in Kontexten wie der Ausbildung gesammelt, bei denen sich Berührungspunkte und positive Erfahrungen als förderlich erweisen. Die Ergebnisse der Studie stützen damit die Bedeutung der inter-attitudinalen Struktur (Brannon, DeJong & Gawronski, 2019), der zufolge sich verschiedene Einstellungen zu ähnlichen oder relevanten Objekten innerhalb eines komplexen Netzwerkes untereinander beeinflussen und unter anderem zu Generalisierungen und Übertragungen führen, beispielsweise in Form der negativen Wahrnehmung gegenüber der Nutzung von Social Media durch ältere Menschen im privaten Umfeld.

Damit verbunden ist die Bedeutung von Persönlichkeitsmerkmalen, Interessen und Fähigkeiten. Dem Fünf-Faktoren-Modell folgend zeigen die Ergebnisse der Studie, dass eine hohe Verträglichkeit, eine hohe Extraversion sowie eine hohe Offenheit bei der Arbeit mit Online-Partizipation helfen, indem sie die Perzeption und Evaluation der relevanten Attribute positiv beeinflussen (Devaraj, Easley & Crant, 2008). So können beispielsweise verträgliche Mitarbeiter/innen den Fähigkeiten der Bürger/innen anonym, digital und angemessen zu kommunizieren, stärker vertrauen. In Verbindung mit Bezugspunkten wie privatem Engagement führen passende Persönlichkeitseigenschaften zugleich zu einer Identifikation mit Online-Partizipation sowie einem hohen *Person-Job-Fit* (Christensen & Wright, 2011), welche zu einer besseren Arbeitsleistung, geringerem Stress, einem besseren tätigkeitsbezogenen Commitment und dahingehend zu positiven Einstellungen führen können (Bertels & Lawrence, 2016; Earl & Hall, 2018). Zwar sind die unmittelbar geäußerten Attribute maßgeblich auf die professionellen Identitäten der Mitarbeiter/innen sowie die organisationalen Erwartungen ausgerichtet, Aspekte wie die intrinsische Motivation, die sich auf individuelle Faktoren zurückführen lässt, können den Erkenntnissen der Studie zufolge jedoch ebenfalls direkt auf die Einstellung gegenüber Online-Partizipation bezogen werden. Hierbei ergeben sich mehrere Möglichkeiten, wie die Einstellungsstruktur interpretiert werden kann.

Zunächst kann von einer einzelnen, stark kontextbedingten Einstellung gegenüber Online-Partizipation ausgegangen werden. Demzufolge enthalten Einstellungen sowohl instrumentelle als auch erfahrungs- oder erlebnisbezogene Urteile (Ajzen & Fishbein, 2005). Diese werden in Abhängigkeit des Kontextes sowie der Salienz und kognitiven Verfügbarkeit betreffender Urteile unterschiedlich stark antizipiert und betont (De Rosa, 2002). Während die Mitarbeiter/innen in generellen Situationen vor dem Hintergrund des organisationalen Kontextes und ihrer professionellen Rolle maßgeblich durch instrumentelle Bewertungen geprägt werden, können während des unmittelbaren Kontaktes dagegen erfahrungsbezogene Aspekte an Relevanz gewinnen. Bezogen auf das ABC-Modell der Einstellungen kann entsprechend angenommen werden, dass individuelle Einflussfaktoren wie die Identifikation mit den Verfahren vor allem die affektive Komponente der Einstellung gegenüber Online-Partizipation beeinflussen, welche allerdings nur eine geringe Handlungswirkung besitzt und zugleich situativ betrachtet werden muss (Ajzen & Fishbein, 2005), sodass sie von den Mitarbeiter/innen in einer Interviewsituation weniger stark betont werden als kognitive Überzeugungen.

Zugleich besteht die Möglichkeit, zwischen einer professionellen und einer persönlichen Einstellung zu differenzieren, die sich gegenseitig komplementieren (Bakerman,

2005). Wird die persönliche Einstellung als Individuum auf Basis individueller Kalküle und Präferenzen während der Anfangszeit und bei der Entscheidung für die Arbeitsstelle von den Mitarbeiter/innen stark betont, werden mit zunehmender Erfahrung Bewertungen im Rahmen ihrer professionellen Rolle als organisationale Repräsentant/innen dominant. Dagegen wird die persönliche Einstellung aufgrund von verhaltensbasierten Ursachen wie Lerneffekten innerhalb des organisationalen Kontextes weniger stark antizipiert.

## 6 Schlussfolgerungen, Limitationen und weiterer Forschungsbedarf

Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die Einstellung gegenüber Online-Partizipation maßgeblich durch das Zusammenspiel zwischen der individuellen Passung der Mitarbeiter/innen und dem wahrgenommenen Nutzen von Online-Partizipation bestimmt wird. Neben Transparenz und umfassenden Teilhabemöglichkeiten gehören ebenso Faktoren wie die Schaffung von Akzeptanz oder eine Prozessbeschleunigung dazu. Inwiefern damit verknüpfte Attribute wie „ausschließend“ oder „Barriere abbauend“ mit Online-Partizipation verbunden werden, hängt neben direkten Erfahrungen von den individuellen Eigenschaften und Fähigkeiten der Mitarbeiter/innen ab. Es erweist sich daher als zentral, innerhalb der verschiedenen Fachbereiche besonders extrovertierte und verträgliche Mitarbeiter/innen mit Online-Partizipation zu betrauen sowie durch akzeptanz- und kompetenzfördernde Maßnahmen wie Rhetorik- und IT-Schulungen die Voraussetzungen für eine positive Einstellung zu verbessern (Albrecht et al., 2008). Auf Verfahrensebene kann die Schaffung von Transparenz durch Maßnahmen wie offenen Feedbackkanälen derweil dabei helfen, den Nutzen von Online-Partizipation ersichtlich zu machen und eine positive Einstellung zu fördern. Die Erhebung von potenziellen Erfolgsfaktoren ist jedoch mit Barrieren in Form von Datenschutzbedenken und der fehlenden Preisgabebereitschaft der Partizipierenden verbunden und erzeugt einen entsprechenden politischen, rechtlichen und kommunikativen Handlungsbedarf. Im Kontext der konkreten Arbeit mit Online-Partizipation zeigt sich weiterhin, dass die Unterstützung durch die Politik und die Kommunalverwaltung begünstigend wirken, sodass die Schaffung passender Strukturen, Regeln und eines unterstützenden Verwaltungsklimas für die Einstellung von hoher Bedeutung ist. Analog zu den übergeordneten Verwaltungsdigitalisierungsbemühungen sollte hierbei insbesondere die Schaffung einer allgemeinen technologieorientierten Verwaltungskultur angestrebt werden (Hartl, Nawrath & Hess, 2018).

Aus den Ergebnissen der Studie ergibt sich weiterer Forschungsbedarf. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einstellung gegenüber Online-Partizipation komplex ausgeprägt ist und auf einer Vielzahl an Bewertungen basiert. Inwiefern und zu welchem Grad die identifizierten Faktoren tatsächlich die Einstellung abbilden und welche Struktur die Einstellung besitzt, muss dagegen quantitativ überprüft werden. Hierbei ist insbesondere die Relevanz und das Verhältnis zwischen den bewusst identifizierten kognitiven Einstellungsaspekten und den individuellen Einflussfaktoren zu überprüfen. Ebenfalls können dadurch Erkenntnisse gewonnen werden, inwiefern die Einstellung in ihrer Gesamtheit betrachtet werden kann oder in eine professionelle und private Einstellung differenziert werden muss.

Weiterhin ist aufgrund der Mittlerfunktion und der zentralen Bedeutung von Bürger/innenbeteiligung für die Arbeit des Studiensamples davon auszugehen, dass sich die Gewichtung der relevanten Attribute und die darauf bezogenen Erfahrungen von anderen Verwaltungsakteur/innen abweichen. Die Aussagen der Mitarbeiter/innen in Bezug auf ihre Kolleg/innen und Vorgesetzten ermöglichen zwar Rückschlüsse auf die größere Relevanz des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses und individueller Persönlichkeitsfaktoren, abweichende und zusätzliche Einstellungsfaktoren können jedoch nicht generiert werden. Für eine Analyse divergierender Einstellungsfaktoren müssen daher weitere Mitarbeiter/innengruppen untersucht werden. Schließlich kann eine Longitudinalstudie helfen, Erkenntnisse über die Einstellung im zeitlichen Verlauf zu erhalten und die angenommene unterschiedliche Relevanz funktionaler und persönlicher Faktoren zu unterschiedlichen Zeiten und Kontexten zu überprüfen.

Die Limitationen der Studie ergeben sich zunächst aus den Selbstreflexionsanforderungen, durch welche die Einstellung unbewusst verzerrt kommuniziert oder temporär verändert werden kann (Wilson, Lisle & Kraft, 1990). Da Online-Partizipation weiterhin als Legitimitätsquelle für die Position der Mitarbeiter/innen fungiert, kann die Selbstkundgabe weiterhin zu einer bewussten Verzerrung führen (Fisher & Katz, 2000). Es wurde zwar versucht, diese durch die indirekte Einstellungserfassung identifizieren und berücksichtigen zu können, vermeiden lassen sich Verzerrungen dadurch allerdings aufgrund der starken Antworttendenz im Zusammenhang mit der Erfassung von Einstellungen nicht (Ajzen & Fishbein, 2005). Zuletzt zeigt sich eine fehlende Trennschärfe bezüglich der Einstellungsquellen, der -struktur und den Attributen in Abgrenzung zu ähnlichen Konstrukten aus der Einstellungs- und Akzeptanzforschung wie sozialem Einfluss. Aufgrund der Komplexität des Einstellungskonstruktes und der Vielfalt an Theorien können diese allerdings nur schwer analytisch eindeutig getrennt werden.

## Danksagung

Der Autor ist Mitglied des durch das Land Nordrhein-Westfalen geförderten Forschungskollegs „Online-Partizipation“.

## Literatur

- Agger, Annika & Lund, Dorte (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector – New Perspectives on the Role of Citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17-38.
- Ajzen, Icek; Fishbein, Martin (2000). Attitudes and the Attitude-Behavior Relation: Reasoned and Automatic Processes. *European Review of Social Psychology*, 11(1), 1-33.  
<https://doi.org/10.1080/14792779943000116>.
- Ajzen, Icek & Fishbein, Martin (2005). The Influence of Attitudes on Behavior. In Dolores Albarracín, Blair T. Johnson & Mark P. Zanna (Hrsg.), *The Handbook of Attitudes* (pp. 173-221). Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Albrecht, Steffen, et al. (2008). *eParticipation – Electronic Participation of Citizens and the Business Community in eGovernment: Study on Behalf of the Federal Ministry of the Interior*. Bremen: Institut für Informationsmanagement Bremen.
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017). *Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern. Leitlinien, Motorsatzung und Praxisbeispiele für ein verlässliches Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Allport, Gordon (1935). Attitudes. In Carl Murchison (Eds.), *A Handbook of Social Psychology* (pp. 789-844). Worcester: Clark University Press.
- Bakarman, Ahmed A. (2005). Attitude, Skill, and Knowledge: (ask) a new Model for Design Education. In *Proceedings of the Canadian Design Engineering Network (CDEN) Conference*, Kaniaskis, Alberta, July 18-20.
- Barkhuizen, Gary & Wette, Rosemary (2008). Narrative frames for investigating the experiences of language teachers. *System*, 36(3), 372-387. <http://dx.doi.org/10.1016/j.system.2008.02.002>.
- Batara, Enrique, Nurmandi, Achmad, Warsito, Tulus & Pribadi, Ulung (2017). Are government employees adopting local e-government transformation? The need for having the right attitude, facilitating conditions and performance expectations. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 612-638. <http://dx.doi.org/10.1108/TG-09-2017-0056>.
- Bertels, Stephanie & Lawrence, Thomas B. (2016). Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. *Strategic Organization*, 14(4), 336-372. <https://doi.org/10.1177%2F1476127016641726>.
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars (2010). Die kommunale Ebene. In T. Olk, A. Klein & B. Hartnuß (Hrsg.), *Engagementpolitik* (S. 382-406). Wiesbaden: VS Verlag.
- Brandstätter, Hermann & Opp, Karl-Dieter (2014). Personality Traits ("Big Five") and the Propensity to Political Protest: Alternative Models. *Political Psychology*, 35(4), 515-537. <http://dx.doi.org/10.1111/pops.12043>.
- Brannon, Skylar, De Jong, Allison & Gawronski, Bertram (2019). Determinants of Lateral Attitude Change: The Roles of Object Relatedness, Attitude Certainty, and Moral Conviction. *Social Cognition*, 37(6), 624-658. <https://doi.org/10.1521/soco.2019.37.6.624>.
- Christian, P. Cary & Davis, Trenton J. (2016). Revisiting the Information Technology Skills Gap in Master of Public Administration Programs. *Journal of Public Affairs Education*, 22(2), 161-174. <http://dx.doi.org/10.1080/15236803.2016.12002238>.
- Christensen, Robert K. & Wright, Bradley E. (2011). The Effects of Public Service Motivation on Job Choice Decisions: Disentangling the Contributions of Person-Organization Fit and Person-Job Fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 723-743. <http://dx.doi.org/10.1093/jopart/muq085>.
- Cunliffe, Ann L. (2011). Crafting Qualitative Research. Morgan and Smircich 30 Years On. *Organizational Research Methods*, 14(4), 647-673. <https://doi.org/10.1177%2F1094428110373658>.
- Davis, Fred (1985). *A technology acceptance model for empirically testing new end-user information systems - theory and results*. PhD thesis.
- de Rosa, Annamaria (2002). The "associative network". A technique for detecting structure, contents, polarity and stereotyping indexes of the semantic fields. *European Review of Applied Psychology*, 52(3-4), 181-200.
- Devaraj, Sarv, Easley, Robert F. & Crant, J. Michael (2008). Research Note-How Does Personality Matter? Relating the Five-Factor Model to Technology Acceptance and Use. *Information Systems Research*, 19(1), 93-105. <https://doi.org/10.1287/isre.1070.0153>.
- Duriau, Vincent J., Reger, Rhonda K. & Pfarrer, Michael D. (2007). A Content Analysis of the Content Analysis Literature in Organization Studies: Research Themes, Data Sources, and Methodological Refinements. *Organizational Research Methods*, 10(1), 5-34.
- Dwivedi, Yogesh, Rana, Nripendra P., Jeyaraj, Anand, Clement, Marc & Williams, Michael D. (2019). Re-examining the Unified Theory of Acceptance and Use of Technology (UTAUT): Towards a Revised Theoretical Model. *Information Systems Frontiers*, 21(3), 719-734.
- Earl, Allison & Hall, Michael P. (2018). Motivational Influences on Attitudes. In Dolores Albarracín & Blair T. Johnson (Hrsg.), *The Handbook of Attitudes. Volume 1: Basic Principles*, (2nd edition; pp. 377-403). New York: Routledge.
- Ermert, Julian, Pützer, Hannah, Ruesch, Michelle & Zebralog GmbH & Co KG (2015). 18. *Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Fazio, Russell H. (1986). How do attitudes guide behavior? In Richard M. H. Sorrentino & E. Tory Higgins (Eds.), *Handbook of motivation and cognition: Foundations of social behavior* (pp. 204-243). New York: Guilford.

- Fishbein, Martin & Ajzen, Icek (1975). *Belief, attitude, intention and behaviour: An introduction to theory and research*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Fisher, Robert & Katz, James (2000). Social Desirability Bias and the Validity of Self-Reported Values. *Psychology and Marketing*, 17 (2), 105-120.  
[https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1520-6793\(200002\)17:2%3C105::AID-MAR3%3E3.0.CO;2-9](https://doi.org/10.1002/(SICI)1520-6793(200002)17:2%3C105::AID-MAR3%3E3.0.CO;2-9).
- Frieß, Dennis (2018). Orientierung im E-Wald. Definitionen und eine Systematisierung verschiedener E-Begriffe im Kontext digitaler Politik- und Verwaltungshandeln. *Deutsche Verwaltungspraxis*, 69(11), 420-424.
- Geiger, Christian P. (2012). Bürger.Macht.Staat Integration von Bürgern und Gesellschaft in den Staat. In Stephan A. Jansen, Eckhard Schröter & Nico Stehr (Hrsg.), *Bürger. Macht. Staat? Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe, Teilnahme und Arbeitsteilung* (S. 91-108). Wiesbaden: VS Verlag.
- Gerber, Alan, Huber, Gregory, Doherty, David & Dowling, Conor (2011). The Big Five Personality Traits in the Political Arena. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 265-287.  
<http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-051010-111659>.
- Glaab, Manuela (2016). Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehr Bürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In Manuela Glaab(Hrsg.), *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger. Bürgergesellschaft und Demokratie* (S. 3-26). Wiesbaden: VS Verlag. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-658-12984-2_1).
- Glaab, Manuela & Kießling, Andreas (2001). Legitimation und Partizipation. In Karl-Rudolf Korte & Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Deutschland-TrendBuch* (S. 571-611). Wiesbaden: VS Verlag.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-322-93272-3\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-322-93272-3_18).
- Glasman, Laura R. & Albarracín, Dolores (2006). Forming attitudes that predict future behavior: a meta-analysis of the attitude-behavior relation. *Psychological bulletin*, 132(5), 778-822.  
<https://doi.org/10.1037/0033-2909.132.5.778>.
- Gokhale, Anu, Brauchle, Paul E. & Machina, Kenton F. (2013). Scale to Measure Attitudes Toward Information Technology. *International Journal of Information and Communication Technology Education*, 9(3), 13-26.
- Harrison, Teresa, et al. (2011). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, 17(2), 245-253.  
<http://dx.doi.org/10.1145/2037556.2037597>.
- Hartl, Eva, Nawrath, David & Hess, Thomas (2018). Refining the Influence of Organizational Culture on Individual IS Adoption. In *Proceedings of the 26th European Conference on Information Systems (ECIS 2018)*. Portsmouth, UK.
- Iyer, Lakshmi Shankar (2014). Opportunities and Challenges in Implementing e-Democracy in India. *Research Journal of Science & IT Management*, 4(01, November-2014), 9-15.  
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3409851>.
- Kang, Kyeong & Sohaib, Osama (2016). Citizens Engagement in E-participation on E-government Websites through SWAT Model: A Case of Saudi Arabia. *PACIS 2016 Proceedings*, 360.  
<http://aisel.aisnet.org/pacis2016/360>.
- Kim, Chan-Gon & Holzer, Marc (2006). Public Administrators' Acceptance of the Practice of Digital Democracy: A Model Explaining the Utilization of Online Policy Forums in South Korea. *International Journal of Electronic Government Research*, 2(2), 22-48.  
<http://dx.doi.org/10.17089/kg.2008.15.2.002>.
- Klug, Tobias, Lokaiczky, Robert, Meyer, Marek & Steinmetz, Ralf (2010). *E-Partizipation 2.0 Handlungsempfehlungen für Meinungsbildung im Web 2.0*. Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.
- Kuckartz, Udo (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, Grundlagentexte Methoden* (4. Überarbeitete Auflage) Weinheim/Basel: Beltz.
- Liao, Yuguo & Ma, Liang (2019). Do professional associations make a difference?: linking municipal managers' association participation and attitudes toward citizen participation. *Public Management Review*, 21(12), 1824-1847. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577907>.
- Liao, Yuguo & Schachter, Hindy L. (2018). Exploring the antecedents of municipal managers' attitudes towards citizen participation. *Public Management Review*, 20(9), 1287-1308.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1363903>.

- Naranjo Zolotov, Oliveira, Mijail, Tiago Oliveira & Casteleyn, Sven (2018). E-participation adoption models research in the last 17 years: A weight and meta-analytical review. *Computers in human behavior*, 81(4), 350-365. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2017.12.031>.
- Nienhüser, Werner, Glück, Esther & Hoßfeld, Heiko (2016). Einstellungen zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer – welchen Einfluss haben Mitbestimmungserfahrungen? *WSI-Mitteilungen*, 3, 161-171.
- Richards, Lyn & Morse, Janice M. (2013). *Readme First for a User's Guide to Qualitative Methods* (3. Aufl.). Thousand Oaks: Sage.
- Richter, Peter (2012). Die Organisation öffentlicher Verwaltung. In Maja Apelt & Veronika Tacke (Hrsg.), *Handbuch Organisationstypen* (S. 91-112). Wiesbaden: VS Verlag.
- Romsdahl, Rebecca J. (2005). Political Deliberation and E-Participation in Policy-Making. *CLCWeb: Comparative Literature and Culture*, 7(2). <https://doi.org/10.7771/1481-4374.1264>.
- Rosenthal, Gabrielle (2014). Biographieforschung. In Nina Baur & Jörg Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 509-520). Wiesbaden: VS Verlag.
- Ruiz-Villaverde, Alberto & García-Rubio, Miguel A. (2017). Public Participation in European Water Management: from Theory to Practice. *Water Resources Management*, 31(8), 2479-2495. <https://doi.org/10.1007/s11269-016-1355-1>.
- Saunders, Benjamin, et al. (2018). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality & quantity*, 52(4), 1893-1907. <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>.
- Schreier, Margrit (2014). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse. Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 15(1).
- Schwab Christian, Bogumil Jörg, Kuhlmann Sabine & Gerber, Sascha (2020). Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Bürgerämtern. In Tanja Klenk, Frank Nullmeier & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung* (S. 437-448). Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7\\_39](https://doi.org/10.1007/978-3-658-23668-7_39).
- Schwanholz, Julia, Zinser, Lavinia & Hindemith, Johannes (2021). Measuring policy effects: online participation on the municipal level. *dms – der moderne staat*, 14(1), 43-60. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i1.10>.
- Sherif, Muzafer & Sherif, Carolyn W. (1969). *Social Psychology*. New York: Joanna Cotler Books.
- Soldz, Stephen & Vaillant, George E. (1999). The Big Five Personality Traits and the Life Course: A 45-Year Longitudinal Study. *Journal of Research in Personality*, 33(2), 208-232. <http://dx.doi.org/10.1006/jrpe.1999.2243>.
- Solomon, Michael, Bamossy, Garry, Askegaard, Søren & Hogg, Margaret K. (2006). *Consumer Behaviour. A European Perspective* (third edition). London: Pearson Education.
- Stamann, Christoph, Janssen, Markus & Schreier, Margrit (2016). Qualitative Inhaltsanalyse – Versuch einer Begriffsbestimmung und Systematisierung. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 17(3). <https://doi.org/10.17169/fqs-17.3.2581>.
- Steinbach, Malte & Süß, Stefan (2018). Administrators' identities and strategies in the e-participation innovation process: A qualitative analysis of institutional logics and institutional work in German municipalities. *Information Policy*, 23(3), 281-305. <http://dx.doi.org/10.3233/IP-170037>.
- Steinbach, Malte, Sieweke, Jost & Süß, Stefan (2019). The diffusion of e-participation in public administrations: A systematic literature review. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 29(2), 61-95. <https://doi.org/10.1080/10919392.2019.1552749>.
- Sukumar, Ganapati & Reddick, Christopher G. (2016). Information Technology in Public Administration Education. *Journal of Public Affairs Education*, 22(1), 155-160. <http://dx.doi.org/10.1080/15236803.2016.12002237>.
- Toots, Maarja (2016). ICT-driven Co-Creation in the public sector: Drivers, Barriers and Success Strategies. In H. J. Scholl et al. (Eds.), *Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research, PhD Papers, Posters and Workshops of IFIP EGOV and eParticipation* (pp. 368-378). Amsterdam: IOS Press.
- Venkatesh, Viswanath; Thong, James; Xu, Xin (2016). Unified Theory of Acceptance and Use of Technology: A Synthesis and the Road Ahead. *JAIIS*, 17(5), 328-376. <http://dx.doi.org/10.17705/1jais.00428>.

- Voorberg, William H., Bekkers, Victor J. J. M. & Tummers, Lars G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>.
- Weber, Max (2002). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der Verstehenden Soziologie* (5. Aufl.). Tübingen: Mohr.
- Weiss, Jens (2016). *Modernization as a Narrative: The case of the German "Neues Steuerungsmodell"*. Narrative Matters 2016.
- Wilson, Timothy D., Lisle, Douglas J. & Kraft, Dolores (1990). Effects of Self-Reflection on Attitudes and Consumer Decisions. In Marvin Goldberg, Gerald Gorn & Richard W. Pollay (Eds.), *NA - Advances in Consumer Research*, 17, 79-85. Pollay, Provo, UT.

### *Anschrift des Autors:*

Phillip Nguyen, M.A., Heinrich-Heine-Universität, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät / Lehrstuhl für BWL, insb. Arbeit, Personal und Organisation, Universitätsstr. 1, 40225 Düsseldorf, E-Mail: [phillip.nguyen@hhu.de](mailto:phillip.nguyen@hhu.de).

## Anhang

*Tabelle A1: Kategoriensystem der Analyse.*

Hauptkategorie	Subkategorie 1. Ordnung	Subkategorie 2. Ordnung	Definition
Bewertungen und Erfahrungen im Rahmen der Arbeit mit Online-Partizipation	Verfahrenseigenschaften	Ablauf	Aussagen bezogen auf den Ablauf der Verfahren
		Aufwand und Nutzen	Aussagen bezogen auf Aufwand und Nutzen
	Bürger/innen	Zielgruppeneignung	Aussagen über Teilnehmer/innen-zusammensetzung
		Kommunikation und Interaktion	Aussagen bezogen auf digitale Kommunikation und Inputmöglichkeiten
Bewertungen und Erfahrungen in privater Hinsicht und anderen beruflichen Kontexten	Kommunalverwaltung	Kolleg/innen und Führung	Aussagen bezogen auf Verwaltungsmitarbeiter/innen
		Struktur und Bedingungen	Aussagen Bezogen auf Rahmenbedingungen
	Privates	Persönlichkeit	Verknüpfungen bezogen auf Persönlichkeit
		Familiärer Hintergrund	Verknüpfungen bezogen auf die eigene Familie
	Hobbies und Interessen		Verknüpfungen basierend auf Interessen
			Verknüpfungen bezogen auf Ausbildung
	Ausbildung und Studium	Tätigkeiten und Aufgaben	Verknüpfungen basierend auf beruflicher Tätigkeit
		Berührungspunkte mit OP	(indirekte) Erfahrungen mit Bürger/innenbeteiligung

*Quelle:* Eigene Darstellung.



*Andreas Ette, Martin Weinmann*

## Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden

### **Zusammenfassung**

Die Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen in politischen Entscheidungen ist ein Grundelement demokratisch verfasster Staaten. Konzentrierten sich Untersuchungen zur Repräsentation früher auf die legislativen Organe eines Gemeinwesens, hat zwischenzeitlich die soziodemografische Zusammensetzung des Personals öffentlicher Verwaltungen mit ihren Konsequenzen für Legitimation und Effektivität staatlichen Handelns an Relevanz gewonnen. Im Unterschied zum internationalen Forschungsstand existieren zur Repräsentation benachteiligter Bevölkerungsgruppen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kaum empirische Befunde. Der Beitrag nutzt institutionelle und organisationale Theorien für erste Erklärungen der horizontalen und vertikalen Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Bundesbehörden. Während aus organisationaler Sicht eine erhöhte Personalfluktuations in einem positiven Zusammenhang mit der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund steht, profitiert die Gleichstellung der Geschlechter insbesondere von den institutionellen Rahmenbedingungen und darauf basierenden gleichstellungspolitischen Maßnahmen sowie dem persönlichen Engagement der Behördenleitungen. In den kommenden Jahren führt die Altersstruktur der öffentlichen Verwaltung zu einem weitreichenden Personalumbau, der auf Grundlage dieser Befunde hinsichtlich seiner Konsequenzen für die Diversität des Personals untersucht werden sollte.

**Schlagworte:** Repräsentative Bürokratie; Bundesverwaltung; Organisationsentwicklung; Diversitätsmanagement

### **Abstract**

*Diversity in Germany's public administration. Determinants of the representation of women and people with migration background in federal agencies*

The representation of all social groups in political decisions is a basic element of democratic states. While studies on representation used to concentrate on legislative bodies, also the socio-demographic composition of the staff of public administrations has far-reaching consequences for the legitimacy and effectiveness of the political system. In contrast to international research, hardly any empirical findings exist about inequalities in the workforce of the public administration in Germany. The article uses institutional and organisational theories to explain the diverse horizontal and vertical representation of women and people with migration background among federal agencies. While increased staff turnover has a positive effect on the representation of the immigrant population, existing diversity policies and the personal commitment of the heads of these agencies improve gender equality. In the coming years, the age structure of the public administration will lead to far-reaching staff restructuring, which should be examined with regard to its consequences for diversity.

**Keywords:** representative bureaucracy; federal administration; organizational dynamics; diversity management

## 1 Einleitung

Die Repräsentation möglichst aller Bevölkerungsgruppen in politischen Entscheidungen ist eines der Grundelemente demokratisch verfasster Staaten. Die theoretischen Auseinandersetzungen und empirischen Untersuchungen dieser Form von gesellschaftlicher Teilhabe konzentrierten sich ursprünglich auf gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten und damit auf die legislativen Organe eines Gemeinwesens (z. B. Bloemraad & Schönwälder, 2013; Wüst & Saalfeld, 2011). In den zurückliegenden Jahrzehnten gewann aber auch die Repräsentation der Bevölkerung in den öffentlichen Verwaltungen zunehmend an Bedeutung. So geht die Theorie der repräsentativen Bürokratie davon aus, dass der öffentliche Dienst „nicht etwa nur im Sinne eines Advokaten die diversen gesellschaftlichen Interessen repräsentieren solle, sondern dass er entsprechend der sozialstrukturellen gesamtgesellschaftlichen Schichtung auch repräsentativ rekrutiert sein und daher alle Interessen intern zum Tragen bringen solle“ (Derlien, Böhme & Heindl, 2011, S. 124). Hintergrund dieser Forderung ist die auch empirisch bestätigte Annahme, dass es einen Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft der Beschäftigten und ihren Problemwahrnehmungen und präferierten Problemlösungen gibt. Eine angemessene passive Repräsentation aller Bevölkerungsgruppen – womit eine Übereinstimmung zwischen der sozio-demografischen Struktur der Bevölkerung und den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung beschrieben wird – kann demnach nicht nur die Verwaltung befähigen die vielfältigen gesellschaftlichen Interessen im Sinne einer aktiven Repräsentation besser zu vertreten, sondern erhöht zudem die Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat und die Akzeptanz des Verwaltungshandelns (Ding, Lu & Riccucci, 2021; Meier, 2019). In der internationalen verwaltungswissenschaftlichen Diskussion besteht bereits seit längerem eine intensive empirische Auseinandersetzung mit dieser Form passiver Repräsentation benachteiligter Gruppen in der Exekutive (z. B. Choi, 2011; Kellough, 1990). Obwohl auch in Deutschland deutliche Repräsentationslücken für verschiedene Bevölkerungsgruppen bestehen (z. B. Lang, 2020; Rouault, 2016), konzentrierte sich die hiesige Debatte auf die politischen Rahmenbedingungen und widmete sich nur selten den Ursachen ungleicher passiver Repräsentation (z. B. Lewalter, Geppert & Baer, 2009; Maravic & Dudek, 2013; Jankowski, Prokop & Tepe, 2020).

Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag die passive Repräsentation der gesellschaftlichen Diversität am Beispiel der öffentlichen Verwaltung in Deutschland entlang von zwei zentralen Dimensionen: Geschlecht sowie die zunehmende kulturelle Vielfalt.<sup>1</sup> Dadurch erweitert der Beitrag die bisher auf eine vergleichsweise kleine Zahl von Ländern konzentrierte internationale Debatte um einen bisher wissenschaftlich kaum untersuchten Fall (Bishu & Kennedy, 2020; DiTomaso, Post & Parks-Yancy, 2007). Folgende Forschungsfragen stehen im Mittelpunkt: Welche Teilhabechancen bestehen für Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund? Welche institutionellen und organisationalen Rahmenbedingungen befördern oder verhindern die Repräsentation dieser beiden Bevölkerungsgruppen? Aufbauend auf institutionellen und organisationssoziologischen Theorienansätzen untersucht der Beitrag jeweils den prozentualen Anteil von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten (horizontale Repräsentation; vgl. dazu auch Choi, 2011). Weiterhin wird die Repräsentation beider Gruppen im höheren Dienst als ein Aspekt der vertikalen Repräsentation, also des Zugangs zu privilegierten beruflichen Positionen, analysiert. Diese Laufbahngruppe stellt das Potenzial an Beschäftigten dar, das „sich

für die nächste Stufe an Führungspositionen überhaupt qualifizieren kann“ (Rouault, 2016, S. 109). Eine Messung der Repräsentation von Diversität anhand der beiden genannten Indikatoren ist sowohl mit Vor- als auch Nachteilen verbunden. Auf der einen Seite homogenisieren beide Maßzahlen deutlich heterogenere Gruppen, werden der Selbstidentifikation von Individuen nicht gerecht und lassen andere Aspekte von Benachteiligung und Diskriminierung unberücksichtigt (z. B. nichtbinäre Geschlechtsidentitäten, ethnische Herkunft). Auf der anderen Seite folgen sowohl die Messung des Frauenanteils als auch des Anteils der Menschen mit Migrationshintergrund den im Rahmen der politischen Zielsetzungen in Deutschland bisher etablierten Maßzahlen, die z. B. auch im Gleichstellungsbericht der Bundesregierung oder dem Nationalen Aktionsplan Integration Verwendung finden.

Der Beitrag konzentriert sich auf die Bundesverwaltung in Deutschland. Sie stellt mit ihren 457.000 im Kernhaushalt des Bundes beschäftigten Personen zwar nur einen kleinen Teil der öffentlichen Verwaltung dar (Destatis, 2021a), ist aber in besonderem Maße in die Gestaltung von Politik, die Vorbereitung von politischen Entscheidungen und der Gesetzgebung als auch in die Umsetzung und Kontrolle rechtlicher Vorschriften eingebunden. Zudem ist sie von zentraler Bedeutung für die Handlungsfähigkeit des Gesamtstaates. Nichtsdestotrotz ist die Bundesverwaltung selten Gegenstand wissenschaftlicher Studien, obwohl gerade hier oftmals das größte Beharrungsvermögen für Reformen besteht (Veit, 2018). Darüber hinaus haben sich die Datengrundlagen für Analysen zur Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung in den letzten Jahren deutlich verbessert. Die folgenden Analysen basieren auf einer Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes für die Bundesverwaltung sowie dem im Jahr 2019 durchgeführten *Diversität und Chancengleichheit Survey* (DuCS 2019), einer Beschäftigtenbefragung, welche die Diversität in der Bundesverwaltung untersucht. Auf Grundlage der Ergebnisse werden erstmals bestehende Theorieansätze zur Repräsentation von Diversität am Beispiel der öffentlichen Verwaltung in Deutschland überprüft und Ansätze für vertiefende Analysen beschrieben.

## 2 Theoretische Annahmen zur Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund

In der internationalen Forschung zu den Erklärungsfaktoren der passiven Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen in Organisationen haben sich verschiedene theoretische Ansätze herausgebildet (für einen Überblick siehe u. a. Jungbauer-Gans, 2016; Reskin, McBrier & Kmec, 1999). In den vergangenen Jahren wurden diese Ansätze zunehmend auf die Situation in öffentlichen Verwaltungen übertragen (z. B. Andrews & Ashworth, 2013; Groeneveld, Bakker & Schmidt, 2020; Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018). Sie stellen die Grundlage für die folgenden Hypothesen und Analysen zur Bundesverwaltung in Deutschland dar.

## 2.1 Institutionelle Rahmenbedingungen

Zur Untersuchung der Teilhabechancen bestimmter Bevölkerungsgruppen in der Verwaltung spielen insbesondere die politischen bzw. institutionellen Rahmenbedingungen eine zentrale Rolle (z. B. Andrews & Ashworth, 2013). Zur Steuerung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung haben sich weitgehend voneinander getrennte Policy Regime (May & Jochim, 2013) entwickelt. Erst im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode kündigte die Bundesregierung eine „ganzheitliche Diversity-Strategie“ (SPD, Grüne & FDP, 2021, S. 94) an, die mit (Förder-)Maßnahmen und Zielvorgaben die Diversität und Chancengerechtigkeit in der Bundesverwaltung stärken soll.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich seit Ende der 1980er Jahre eine Gleichstellungspolitik für den öffentlichen Dienst und die Bundesverwaltung entwickelt. Ein wichtiger Meilenstein war das Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz im Jahr 1994, mit dem wichtige Institutionen der Gleichstellungspolitik auf Bundesebene geschaffen wurden (z. B. Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte, Frauenförder- bzw. Gleichstellungspläne, Berichtspflicht der Bundesregierung). Durch einen Kabinettsbeschluss von 1999 wurde schließlich Gleichstellung als Querschnittsaufgabe festgelegt, welche mittels *gender mainstreaming* zu fördern ist und zwischenzeitlich die regelmäßige Erstellung ressortübergreifender Gleichstellungsstrategien vorsieht (Lewalter, Geppert & Baer, 2009). Seither sind bei allen Entscheidungen die unterschiedlichen Auswirkungen auf Männer und Frauen in den Blick zu nehmen. Im Rahmen des Bundesgleichstellungsgesetzes wurde dann im Jahr 2001 unter anderem eine einzelfallbezogene bzw. relative Quotenregelung eingeführt. Seither sind Bewerberinnen bei gleicher Qualifikation zu bevorzugen, sofern sie in dem jeweiligen Bereich unterrepräsentiert sind (Rouault, 2016). Ein weiterer wichtiger Meilenstein war das Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst aus dem Jahr 2015 sowie seine Weiterentwicklung im August 2021. Es führte verbindliche Quoten in Führungspositionen bzw. Aufsichtsgremien ein. Seitdem müssen in den Gleichstellungsplänen der Bundesverwaltung konkrete Zielquoten auf jeder einzelnen Führungsebene festgelegt und Maßnahmen benannt werden, mit denen diese erreicht werden sollen.

Die Institutionalisierung der Repräsentation von zugewanderten Menschen und ihren Nachkommen in der öffentlichen Verwaltung entwickelte sich erst ab Mitte der 1990er Jahre. Zu diesem Zeitpunkt gewann vorwiegend auf kommunaler Ebene das Konzept der interkulturellen Öffnung an Bedeutung, das verstanden werden kann „als ein bewusst gestalteter Prozess, der (selbst-)reflexive Lern- und Veränderungsprozesse von und zwischen unterschiedlichen Menschen, Lebensweisen und Organisationsformen ermöglicht, wodurch Zugangsbarrieren und Abgrenzungsmechanismen in den zu öffnenden Organisationen abgebaut werden und Anerkennung ermöglicht wird“ (Schröer, 2007, S. 9 f.). Im Rahmen des Nationalen Integrationsplans erklärte der Bund im Jahr 2007 den Anteil des Personals mit Migrationshintergrund erhöhen zu wollen. Konkretere Maßnahmen, wie die Schulung von Personalentscheidenden oder die Prüfung von Möglichkeiten der Datenerhebung zum Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund, standen dann im Mittelpunkt des Nationalen Aktionsplans Integration (NAP-I) aus dem Jahr 2012 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Erst im Rahmen des 2019 neu aufgelegten NAP-I wurde beschlossen, die Datengrundlage zur

Diversität im öffentlichen Dienst durch die regelmäßige Erhebung von Daten zur Vielfalt der Beschäftigten der Bundesverwaltung und die Erfassung von Diversitätsmaßnahmen weiter zu verbessern. Quantitative oder zeitliche Zielvorgaben bzw. institutionelle Rahmenbedingungen zur Erreichung des übergeordneten Policy-Ziels der interkulturellen Öffnung wurden jedoch nicht benannt.

Aufgrund der veränderten institutionellen Rahmenbedingungen kann davon ausgegangen werden, dass sich die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung verbessert hat. Zudem ist zu erwarten, dass Frauen in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland besser repräsentiert sind als Menschen mit Migrationshintergrund. Die kurze Übersicht über beide Policy Regime hat aber auch gezeigt, dass die Repräsentation von Diversität in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland noch keinem integrierten Ansatz im Sinne eines *Diversity Managements* folgt, auch wenn für die Zukunft eine „ganzheitliche Diversity-Strategie“ angestrebt wird. Vielmehr bestehen weitgehend voneinander unabhängige institutionelle Rahmenbedingungen zur Steuerung der Repräsentation von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund. Aus diesen Gründen lassen sich folgende Hypothesen formulieren:

*Die Repräsentation von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung hat sich im Zeitverlauf verbessert (H1a).*

*Die Repräsentation von Frauen in der Bundesverwaltung ist besser als die Repräsentation der Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung (H1b).*

*Die Repräsentation von Frauen in der Bundesverwaltung steht in keinem Zusammenhang zur Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung (H1c).*

## 2.2 Organisationale Rahmenbedingungen

Die organisationalen Rahmenbedingungen haben sich zur Erklärung der unterschiedlichen Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen in Behörden der öffentlichen Verwaltung als besonders hilfreich erwiesen. So können beispielsweise Aspekte der Organisationsentwicklung, wie Maßnahmen des Diversitätsmanagements, einen positiven Einfluss auf die Repräsentation bestimmter Bevölkerungsgruppen haben. So hat eine wachsende Anzahl empirischer Studien in den vergangenen Jahren einen meist positiven Zusammenhang zwischen einer aktiven Politik zur Förderung von Diversität und der tatsächlichen Vielfalt des Personals belegt. Während Kalev, Dobbin und Kelly (2006) sich in ihren Analysen auf die Effekte diversitätspolitischer Maßnahmen (z. B. Förderpläne, Diversitätsbeauftragte) auf die Teilhabe verschiedener Beschäftigtengruppen in privatwirtschaftlichen Unternehmen konzentrieren, gibt es mittlerweile auch zahlreiche Befunde für den öffentlichen Sektor (z. B. Groeneveld & Verbeek, 2012; Naff & Kellough, 2003; Rouault, 2016). Allerdings haben Studien für die US-amerikanische Privatwirtschaft auch gezeigt, dass nicht alle Maßnahmen zur Förderung von Diversität und Chancengleichheit gleichermaßen die Aufstiegschancen von Angehörigen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen innerhalb einer Organisation erhöhen (Dobbin, Kim & Kalev, 2011).

Auch andere organisationale Rahmenbedingungen bieten Möglichkeiten zur verbesserten Repräsentation benachteiligter Gruppen: Beispielsweise besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Repräsentation benachteiligter Gruppen in der Führungs-

riege einer Organisation und ihrer Repräsentation auf nachfolgenden Führungsebenen bzw. des Gesamtpersonals (Cook & Glass, 2015). Als Grund wird einerseits genannt, dass eine vielfältigere Belegschaft über interne Karrierewege zu einer höheren Diversität in den Führungsriege führt (Reskin, McBrier & Kmec, 1999). Andererseits wird auf Basis des *advocacy model* argumentiert, dass Angehörige einer benachteiligten Gruppe in höheren Führungspositionen bemüht sind, auch mehr Angehörige ihrer Gruppe in niedrigeren Ebenen einzustellen (Smith & Monaghan, 2013).

Zudem wird auf das mögliche Potenzial von Neueinstellungen verwiesen, um den Anteil unterrepräsentierter Gruppen auf verschiedenen Hierarchieebenen zu erhöhen (z.B. Grabosky & Rosenblom, 1975). Die vorliegenden empirischen Befunde zum Zusammenhang zwischen der Expansion oder Kontraktion einer Organisation und der Diversität ihrer Belegschaft sind jedoch nicht eindeutig. Sie weisen sowohl auf positive als auch auf negative bzw. keine oder nur schwache Zusammenhänge hin (Groeneveld, Bakker & Schmidt, 2020; Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018; Kellough, 1990; Preisdörfer & Burgess, 1988). Positive Zusammenhänge zwischen der Expansion des Personals und seiner Diversität werden oft damit begründet, dass expandierende Organisationen meist von einer besseren Ressourcenausstattung profitieren, weshalb es leichter für sie sein sollte, Gleichstellungs- und Diversitätsaspekte zu berücksichtigen (Andrews & Ashworth, 2013). Negative Zusammenhänge zwischen der personellen Kontraktion und der Diversität der Belegschaft werden damit erklärt, dass benachteiligte Gruppen überproportional von krisenbedingten Kürzungen und damit verbundene Personalabbau betroffen sind (Laird, 2017). Empirisch wurde zudem gezeigt, dass benachteiligte Gruppen in Krisenzeiten häufiger in Führungspositionen gelangen, die sie sonst nicht erreichen (sog. ‚gläserne Decke‘), und bei denen krisenbedingt ein erhöhtes Risiko des Scheiterns (sog. ‚gläserne Klippe‘) besteht (Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018; Morgenroth, Kirby, Ryan & Sudkämper, 2020; Sabharwal, 2015). Mit Blick auf die öffentliche Verwaltung in Deutschland ist von einem positiven Zusammenhang zwischen der Personalfluktuation und der Diversität der Belegschaft in Behörden auszugehen. Zum einen hat sich seit dem Jahr 2009 der deutliche Personalabbau, der die öffentliche Verwaltung in Deutschland zuvor prägte, in einen Personalzuwachs gewandelt (Altis, 2018) und der Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generation sorgt zunehmend für weitere Personalveränderungen. Zum anderen ist der Anteil von Menschen aus Einwandererfamilien an der Gesamtbevölkerung in Deutschland im vergangenen Jahrzehnt deutlich gestiegen, so dass sich insbesondere in Phasen personellen Wachstums diese zunehmende kulturelle Vielfalt der Gesellschaft auch bei Neueinstellungen bemerkbar machen sollte. Der Personalausbau und das Ausscheiden älterer Generationen haben somit positive Auswirkungen auf Prozesse ethnischer Mobilität in der öffentlichen Verwaltung. Zudem führt der Ruhestandseintritt älterer Beschäftigter nicht nur zu einer Veränderung der Personalstruktur sowie einer Verjüngung der Organisation, sondern ist auch für die Aufstiegschancen von Bedeutung und sollte sich daher auch für die Repräsentation von Frauen positiv auswirken (Jungbauer-Gans, 2016). Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Hypothesen formulieren:

*Die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung ist besser, wenn Maßnahmen zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung etabliert sind (H2a).*

*Die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung ist besser, wenn der Anteil von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in der Leitungsebene von Behörden der Bundesverwaltung höher ist (H2b).*

*Die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in Behörden der Bundesverwaltung ist besser, wenn die Personalfuktuation in Behörden der Bundesverwaltung höher ist (H2c).*

### 3 Daten und Methoden

#### 3.1 Datengrundlagen und Grundgesamtheit

Zur Untersuchung der Repräsentation von Diversität und der zuvor beschriebenen Hypothesen zu den Erklärungsfaktoren der Repräsentation in der Bundesverwaltung wird auf zwei Datengrundlagen zurückgegriffen:

1. Die Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes, welche jährliche Daten über die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber liefert, die in einem unmittelbaren Dienst- oder Arbeitsvertragsverhältnis stehen. Für diese Datengrundlage stehen folgende Analysemerkmale zur Verfügung: Alter und Geschlecht der Beschäftigten, Art und Umfang des Dienst- bzw. Arbeitsvertragsverhältnisses, Laufbahngruppe bzw. Stufe der Bezügetabelle sowie Einrichtung bzw. Behörde der Bundesverwaltung nach Einzelplan und Kapitel im Bundeshaushalt (Destatis, 2021a; 2021b).
2. Der *Diversität und Chancengleichheit Survey* (DuCS 2019), in dem als erste gemeinsame Beschäftigtenbefragung in den Behörden und Einrichtungen der Bundesverwaltung auch Informationen zum Migrationshintergrund der Beschäftigten erhoben wurden (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Diese wurden gemäß der aktuellen Definition des Statistischen Bundesamtes erfasst, wonach eine Person einen Migrationshintergrund hat, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“ (Destatis, 2020, S. 4).

Während es sich bei der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes um eine Vollerhebung aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Bundes handelt (Destatis, 2021a; 2021b), basieren die Daten des DuCS 2019 auf einer freiwilligen Beschäftigtenbefragung. An dieser haben im Jahr 2019 über 47.000 Beschäftigte aus über 50 Behörden teilgenommen (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Auf dieser Grundlage können Anteile der Beschäftigten mit Migrationshintergrund für alle teilnehmenden Behörden ausgewiesen werden und zwar differenziert nach den gleichen Merkmalen, wie sie auch in der Personalstandstatistik vorliegen.

Die Analysen basieren auf dem Jahr 2019, da in diesem Jahr die Beschäftigtenbefragung durchgeführt wurde und auch aus der Personalstandstatistik zum öffentlichen Dienst – zum Zeitpunkt der Sonderauswertung – keine aktuelleren Daten vorliegen. Zur Erklärung der Diversität in der Bundesverwaltung wird zudem auf die Entwicklungen der Personalstruktur in den Behörden in den vergangenen zehn Jahren zurückge-

griffen. Aus diesem Grund liegen uns aus der Personalstandstatistik identische Daten für das Jahr 2009 vor. Diese Zeitspanne ist einerseits hinreichend lang, um Personalentwicklungsprozesse auf Ebene der Behörden nachzeichnen zu können. Andererseits markiert das Jahr 2009 in etwa den Zeitpunkt, als sich der Personalabbau, der die öffentliche Verwaltung in den Jahrzehnten zuvor geprägt hat, in einen Personalaufwuchs verkehrt hat (Altis, 2018).

Die Grundgesamtheit der folgenden Analysen stellen die 89 Behörden und Einrichtungen des Kernhaushalts der Bundesverwaltung dar, über welche aus der Personalstandstatistik differenzierte Daten zur Personalstruktur vorliegen (siehe *Tabelle A1 Online-Anhang* für eine Übersicht differenziert nach Einzelplan im Bundeshaushalt). In diesen Behörden waren am 30. Juni 2019 insgesamt 207.000 Beschäftigte tätig. Die Bundeswehr wurde als zwar größte, aber in ihrer Struktur nicht vergleichbare Organisation aus den Analysen ausgeschlossen. Während sich die Analysen zur Beschäftigung von Frauen auf diese 89 Behörden beziehen, basieren die Analysen zur Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund nur auf den 49 Behörden, welche am DuCS 2019 teilgenommen haben und die – analog zur Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes – Teil des Kernhaushalts der Bundesverwaltung sind.

### 3.2 Abhängige Variablen

Zur Untersuchung der Gleichstellung der Geschlechter wird als erste abhängige Variable der prozentuale Anteil von Frauen an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung im Jahr 2019 genutzt (horizontale Repräsentation, dazu auch Choi, 2011). Analog dazu wird die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung untersucht, womit der prozentuale Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund an allen Beschäftigten in den Behörden der Bundesverwaltung im Jahr 2019 die zweite abhängige Variable darstellt.

Die Diversität des Personals nimmt in Organisationen meist in den höheren Stufen der Hierarchie und in Führungspositionen ab. Da differenzierte Daten zu Besoldungsgruppen und Entgeltstufen aus der Personalstandstatistik aus Datenschutzgründen nicht vorliegen, wird für beide Diversitätsdimensionen der prozentuale Anteil von Frauen bzw. Beschäftigten mit Migrationshintergrund im höheren Dienst an allen Beschäftigten im höheren Dienst im Jahr 2019 als weitere abhängige Variable herangezogen (vertikale Repräsentation). Eine alternative Operationalisierung, wie sie im Rahmen von Beschäftigtenbefragungen über die direkte Abfrage von Führungsverantwortung häufig erfolgt, liegt zwar zu den Behörden des DuCS 2019 vor, nicht aber zu den übrigen Behörden. Aus diesen Gründen wird die vertikale Repräsentation über die Beschäftigung im höheren Dienst untersucht. Auch wenn damit weitere Differenzierungen der obersten Hierarchiestufen nicht mehr abgebildet werden können, stellt der höhere Dienst die Laufbahngruppe dar, aus der sich spätere Führungskräfte rekrutieren. Damit ist eine angemessene Repräsentation im höheren Dienst eine zentrale Vorbedingung für die Gleichstellung auch auf den höchsten Leistungsebenen einer Behörde (siehe auch Rouault, 2016).

Da es sich bei den abhängigen Variablen um Anteilswerte mit einem Wertebereich zwischen 0 und 1 handelt, wird neben bivariaten Korrelationen nicht auf klassische multivariate OLS (*ordinary least squares*)-Regressionen, sondern auf *fractional-response*-



Modelle zurückgegriffen (Papke & Wooldridge, 1996; Wooldridge, 2010). Da einzelne Analysen den vollständigen Wertebereich einschließlich der Grenzen 0 und 1 umfassen, werden *fractional-logit*-Modelle geschätzt, die sich in den vergangenen Jahren auch in der organisations- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung etabliert haben (z. B. Groeneveld, Bakker & Schmidt, 2020; Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018).

### 3.3 Unabhängige Variablen

Die theoretisch erwarteten organisationalen Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund werden über verschiedene unabhängige Variablen operationalisiert (*Tabelle 1*). Zur Untersuchung des Einflusses der Personalstruktur werden insbesondere Informationen aus der Personalstandstatistik genutzt. Für die empirische Untersuchung des Einflusses diversitätspolitischer Maßnahmen auf die Repräsentation (H2a) gibt es in Deutschland – im Unterschied zu anderen Ländern – kaum Angaben über die Implementation spezifischer Maßnahmen zur Förderung von Diversität in einzelnen Behörden. Aus öffentlich zugänglichen Quellen können jedoch Informationen recherchiert werden, die erste Aussagen über diversitätspolitische Maßnahmen in den Bundesbehörden zulassen und auf deren Grundlage zwei Variablen gebildet werden können. Erstens wird in den Analysen die Teilnahme der Behörden am „Audit Beruf und Familie“ als Indikator für eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik genutzt. Um eine entsprechende Zertifizierung zu erhalten, wird die Einhaltung festgelegter Kriterien im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens überprüft (berufundfamilie Service GmbH, o. J.). Zweitens wird über die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ das öffentliche Bekenntnis zu Vielfalt und Wertschätzung in der Arbeitswelt erfasst. Anders als beim „Audit“ erfolgt hier jedoch keine kriterienbasierte Zertifizierung, sondern es handelt sich um eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Unternehmen und Behörden, Vielfalt und Wertschätzung in der Arbeitswelt zu fördern und ein Arbeitsumfeld zu schaffen, das frei von Vorurteilen ist (Charta der Vielfalt e. V., o. J.). In beiden Fällen wird die Zeit zwischen der ersten Auditierung bzw. der Unterzeichnung und dem Jahr 2019 in Jahren gemessen. Behörden, welche bis zum Jahr 2019 nicht auditiert wurden bzw. der „Charta“ nicht beigetreten sind, wurde der Wert 0 zugewiesen.

Der Einfluss der Behördenleitungen auf die Personalstruktur einer Behörde würde idealerweise über den Anteil von Frauen bzw. von Menschen mit Migrationshintergrund in der Leitungsebene berücksichtigt (H2b). Hinsichtlich des Migrationshintergrunds liegen hierzu keine Informationen in der Bundesverwaltung vor. Informationen zum Geschlecht können zwar nicht für den gesamten Leitungsstab einer Behörde über öffentlich zugängliche Quellen recherchiert werden, jedoch zumindest für die Behördenleitung. Für die vorliegende Studie wurde das Geschlecht der Behördenleitungen aller 89 Behörden für den Zeitraum von Juli 2009 bis Juni 2019 ermittelt. Darüber lässt sich für jede Behörde der prozentuale Anteil von Frauen in der Behördenleitung für diesen Zeitraum berechnen: In einer Behörde, welche über die zehn Jahre von einem Mann geleitet wurde, erhält die Variable den Wert 0. Umgekehrt weist die Variable den Wert 1 auf, wenn über den gesamten Zeitraum eine Frau die Behörde geleitet hat. Das arithmetische Mittel für alle 89 Behörden von 0,234 zeigt, dass diese im betrachteten Zeitraum nur zu 23,4 % von einer Frau geleitet wurden (*Tabelle 1*).

Die Personalfluktuation wird über zwei Variablen operationalisiert (H2c): Erstens durch den Vergleich der Behördengröße im Jahr 2019 mit der Anzahl der Beschäftigten im Jahr 2009. Dem in der Literatur etablierten Verfahren folgend (Krötzel, Ashworth & Villadsen, 2018) wird die Personaldynamik als Quotient aus der Zahl der Beschäftigten im Jahr 2019 und im Jahr 2009 berechnet. Werte über 1 verweisen auf Wachstumsprozesse der Behörden, Werte unter 1 hingegen auf eine Schrumpfung des Personalbestands. Auch wenn der Großteil der Behörden eine relativ konstante oder nur langsam wachsende Zahl von Beschäftigten aufweist, bestehen insgesamt doch deutliche Unterschiede zwischen den Behörden, was an den Minimal- und Maximalwerten von 0,188 bzw. 3,174 deutlich wird. Problematisch an dieser Variable ist, dass sie ausschließlich auf dem Vergleich von Bestandszahlen basiert und keine tatsächlichen Zu- und Abgänge des Personals berücksichtigen kann. Als weiterer Indikator wird aus diesem Grund die Veränderung des Durchschnittsalters der Beschäftigten zwischen 2019 und 2009 hinzugezogen. Die aus Datenschutzgründen in der Personalstandstatistik für die einzelnen Behörden gerundeten Durchschnittsalter zeigen mit einem Mittelwert von 0,364 über alle 89 Behörden hinweg (bzw. 0,284 bei den Modellen zur Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund), dass das Durchschnittsalter in den vergangenen zehn Jahren um etwa vier Monate gestiegen ist (*Tabelle 1*). Es bestehen auch hier deutliche Unterschiede zwischen den Behörden. Eine Reduktion des Durchschnittsalters geht meist mit einer erhöhten Zahl von Neueinstellungen einher, während umgekehrt eine Zunahme des Durchschnittsalters auf eine geringere Personalfluktuation hindeutet.

Neben den im Mittelpunkt stehenden Erklärungsansätzen werden in der Literatur auch weitere Aspekte identifiziert, die in den folgenden Analysen Berücksichtigung finden (*Tabelle 1*). Dies ist zum einen die Größe der Organisationen, für die sowohl positive als auch negative Zusammenhänge zur Diversität von Organisationen beobachtet wurden (Jungbauer-Gans, 2016). Die absolute Zahl der Beschäftigten im Jahr 2019 kann auf Basis der Personalstandstatistik ermittelt werden. Sie wird aufgrund der Schiefe der Verteilung logarithmiert in die Modelle einbezogen. Zum anderen spielen Unterschiede in der Personalstruktur eine Rolle, da sich gezeigt hat, dass Frauen sowie Migrantinnen und Migranten bzw. ethnische Minderheiten überproportional in geringeren Hierarchieebenen beschäftigt sind (Choi, 2011; Keller & Seifert, 2015; Rouault, 2016; Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021). Der Einfluss privilegierter Positionen wird daher über den Anteil der Beamtinnen und Beamten sowie über den Anteil der Beschäftigten in der Laufbahngruppe des höheren Dienstes<sup>2</sup> an jeweils allen Beschäftigten der Behörden gemessen. Umgekehrt wird für den Anteil von weniger privilegierten Positionen der Anteil der Beschäftigten im gehobenen sowie dem einfachen und mittleren Dienst an der Gesamtzahl der Beschäftigten herangezogen.<sup>3</sup> Ein weiterer Aspekt betrifft die in Deutschland regional sehr unterschiedliche Verteilung von Menschen mit Migrationshintergrund, die sich in Abhängigkeit von den Standorten von Behörden auf die Repräsentation dieser Bevölkerungsgruppe auswirken kann. Da keine aktuellen Informationen zum Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an allen Erwerbstätigen auf regionaler Ebene vorliegen, wird auf Angaben zum Ausländeranteil an den Erwerbstätigen auf Ebene der Landkreise bzw. der kreisfreien Stadt zurückgegriffen (BBSR, 2020).<sup>4</sup>

*Tabelle 1:* Deskriptive Statistik der unabhängigen Variablen zur Beschäftigung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung sowie weiterer Kontrollvariablen

	N	Min.	Max.	$\mu$	$\sigma$
<i>Unabhängige Variablen</i>					
Charta der Vielfalt (in Jahren)	89	0,000	12,340	1,332	2,897
	49	0,000	12,340	1,527	2,992
Audit Beruf und Familie (in Jahren)	89	0,000	17,000	3,506	4,972
	49	0,000	17,000	4,510	5,530
Frauen in Behördenleitung (%)	89	0,000	1,000	0,234	0,365
Personalentwicklung 2009-19	89	0,188	3,174	1,217	0,414
	49	0,188	3,174	1,284	0,473
Durchschnittsalter 2009-19	89	-6,000	7,000	0,364	2,006
	49	-6,000	7,000	0,284	2,014
Anteil Frauen 2019 (%)	49	0,208	0,718	0,519	0,120
<i>Weitere Kontrollvariablen zur Erklärung der Repräsentation von Diversität</i>					
Behördengröße 2019 (log.)	89	4,382	10,730	6,715	1,211
	49	4,382	10,730	6,808	1,420
Anteil Beamte 2019 (%)	89	0,067	0,902	0,449	0,235
	49	0,098	0,885	0,466	0,222
Anteil höherer Dienst (%)	89	0,014	0,765	0,319	0,169
	49	0,014	0,765	0,328	0,183
Anteil gehobener Dienst 2019 (%)	89	0,089	0,736	0,300	0,144
	49	0,089	0,701	0,292	0,136
Anteil einf./mittl. Dienst 2019 (%)	89	0,059	0,741	0,368	0,153
	49	0,059	0,741	0,368	0,164
Ausländeranteil Region (%)	43	0,049	0,215	0,118	0,031

*Anmerkungen:*  $\mu$  = arithmetisches Mittel;  $\sigma$  = Standardabweichung. Bei unabhängigen Variablen, welche identisch in die Analysen zur Beschäftigung von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund einbezogen werden (z. B. Anteil Beamte 2019), stellt die Tabelle jeweils in der ersten Zeile die deskriptive Statistik für Modelle zur Beschäftigung von Frauen dar (N=89). In der zweiten Zeile findet sich die Verteilung der entsprechenden Variable für die Modelle zur Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund (N=49).

*Quelle:* Eigene Berechnungen auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021); BBSR, 2020.

## 4 Repräsentationslücken trotz steigender Diversität

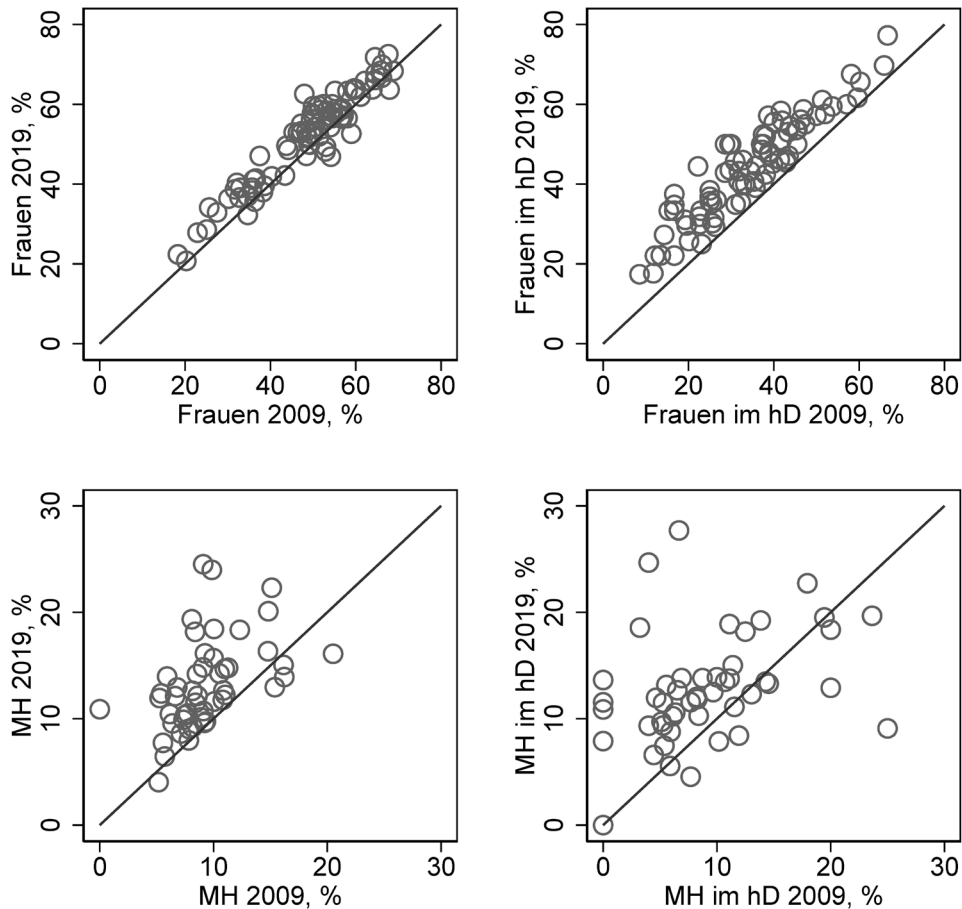
Die Teilhabechancen von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung werden vor dem Hintergrund der unterschiedlichen und sich verändernden institutionellen Rahmenbedingungen zur Schaffung gleicher Teilhabechancen für beide Bevölkerungsgruppen untersucht (H1a-H1c). Deskriptive empirische Analysen zeigen, dass das Personal der Bundesverwaltung durch eine zunehmende Vielfalt – sowohl hinsichtlich Geschlecht als auch Migrationshintergrund – geprägt ist (H1a). Im Vergleich zur Situation ein Jahrzehnt zuvor ist der Anteil von Frauen an allen Beschäf-

tigten deutlich gestiegen. So lag er im Jahr 2009 bei 35,4% und im Fall des höheren Dienstes bei 32,0%. Dabei hat sich die Repräsentationslücke, also die Differenz zwischen dem Anteil der Frauen in der Gesamtbevölkerung bzw. der Erwerbsbevölkerung<sup>5</sup> (z. B. Sigelman, 1976), innerhalb der vorangegangenen zehn Jahre in 14 der 89 Behörden reduziert. Der Anteil von Frauen im höheren Dienst ist in allen Behörden gestiegen (*Abbildung 1*). Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch bei den Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Hier lag der Anteil zehn Jahre zuvor bei 7,6% bzw. im höheren Dienst bei 9,1%.<sup>6</sup> Frauen sowie Menschen mit Migrationshintergrund sind in der Bundesverwaltung – ungeachtet dieser Entwicklungen – gegenüber ihren jeweiligen Anteilen in der Erwerbsbevölkerung weiterhin unterrepräsentiert. Der Anteil von Frauen liegt in den hier berücksichtigten 89 Behörden im Jahr 2019 bei insgesamt 40,0% (höherer Dienst: 41,5%). Der Vergleichswert von Frauen in der Erwerbsbevölkerung beträgt 49,4%. Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegt in den 49 hier berücksichtigten Behörden bei 11,8% (höherer Dienst: 12,9%). Demgegenüber haben 27,6% der Erwerbsbevölkerung einen Migrationshintergrund.<sup>7</sup> Auch das „representative ratio“ (Ricucci & Saidel, 1997), das Verhältnis des Anteils von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zum entsprechenden Anteil in der Erwerbsbevölkerung, zeigt, dass die Repräsentationslücke von Menschen mit Migrationshintergrund mit einem Wert von 0,43 in der Bundesverwaltung deutlich größer ist als bei Frauen (0,81) (H1b).

Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklungen zeigen die Befragungsdaten des DuCS 2019, dass sich die bestehenden Repräsentationslücken bei Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund bei Fortsetzung des Einstellungsverhaltens der vorangegangenen zehn Jahre zwar weiter reduzieren, jedoch auch langfristig bestehen bleiben würden: Der Anteil von Frauen unter den Beschäftigten, die in den vergangenen zehn Jahren eingestellt wurden, liegt bei 47,0% (höherer Dienst: 47,5%) und somit nach wie vor leicht unterhalb des Anteils der Männer. Auch Menschen mit Migrationshintergrund sind nach wie vor unterrepräsentiert. Anders als beim Geschlecht ist hier aber zusätzlich zu berücksichtigen, dass innerhalb des vorangegangenen Jahrzehnts der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund an der Erwerbsbevölkerung deutlich zugenommen hat. Trotz des erhöhten Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund unter den innerhalb der zurückliegenden zehn Jahre eingestellten Beschäftigten reduzieren sich daher die Repräsentationslücken – gemessen am representative ratio – nur in geringem Maße.

Wie sich die beiden unterschiedlich ausgestalteten Policy-Regime zur Gleichberechtigung der Geschlechter bzw. der interkulturellen Öffnung auf die Repräsentation auswirken, wird über den statistischen Zusammenhang der beiden abhängigen Variablen operationalisiert. Angesichts der voneinander getrennten Entwicklungen zur institutionellen Förderung der Repräsentation von Frauen bzw. Menschen mit Migrationshintergrund, ist davon auszugehen, dass kein Zusammenhang zwischen der Repräsentation beider Bevölkerungsgruppen in der Bundesverwaltung besteht (H1c). Diese erwartete Entkopplung der beiden Dimensionen von Diversität bestätigt sich auch empirisch: Die Repräsentation von Frauen in den Behörden der Bundesverwaltung steht in keinem signifikanten Zusammenhang mit einer besseren Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund, wie sich sowohl in bivariaten als auch multivariaten Analysen zeigt. Der Korrelationskoeffizient zwischen dem Anteil von Frauen in den Behörden im Jahr 2019 und dem Anteil von Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegt bei 0,055 bzw. 0,081 im höheren Dienst und ist jeweils nicht signifikant.

**Abbildung 1:** Entwicklung der Beschäftigung von Frauen und Personen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung zwischen 2009 und 2019



*Anmerkungen:* In Behörden oberhalb der diagonalen Linie ist der Anteil von Frauen bzw. Beschäftigten mit Migrationshintergrund in den letzten zehn Jahren gestiegen. MH = Migrationshintergrund; hD = höherer Dienst.

*Quelle:* Eigene Auswertung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021).

## 5 Erklärungsfaktoren der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund

Die Behörden der Bundesverwaltung sind durch deutliche Unterschiede bei der Repräsentation von Diversität gekennzeichnet. So reicht der Anteil von Frauen an allen Beschäftigten von 20,8 bis zu 72,5% und im Fall des Anteils von Frauen im höheren Dienst sogar von 17,4 bis zu 77,3%. Ähnliches trifft auch für die Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu. Hier liegen die Vergleichswerte zwischen 4,0 und 24,5% (höherer Dienst: 0 bis 27,7%). Zur Erklärung dieser Varianzen wird auf die zuvor for-

multierten Hypothesen zu organisationalen Rahmenbedingungen zurückgegriffen (H2a–H2c). Neben einer Prüfung der erwarteten Zusammenhänge mittels paarweiser Korrelationen (*Tabelle 2*), erfolgt eine multivariate Überprüfung auf Grundlage von *fractional-logit*-Regressionen (*Tabelle 3*), wobei in die einzelnen Modelle jeweils die Variablen aufgenommen werden, für die in den bivariaten Befunden signifikante Zusammenhänge festgestellt werden. Zur Untersuchung der Robustheit wurden alle Analysen auch als OLS-Regressionen berechnet. Da sich die Analysen zur Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund nur auf 49 Behörden beziehen, wurden zudem alle Modelle zur Repräsentation von Frauen auch mit dieser reduzierten Stichprobe berechnet.

Hinsichtlich des angenommenen Zusammenhangs zwischen Maßnahmen zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund (H2a) zeigen sich zwischen beiden Dimensionen von Diversität unterschiedliche Effekte. Die Teilnahme am Auditprozess „Beruf und Familie“ steht in einem signifikant positiven Zusammenhang mit der Repräsentation von Frauen. Dies zeigt sich in paarweisen Korrelationsanalysen für alle 89 Behörden für den höheren Dienst (*Tabelle 2*). Der Zusammenhang bestätigt sich auch multivariat auf Grundlage der *fractional-logit*-Regressionen unter Berücksichtigung der weiteren unabhängigen Variablen (*Tabelle 3*). Die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ als öffentliches Bekenntnis von Behörden zu Diversität steht hingegen in keinem signifikanten Zusammenhang zur Repräsentation von Frauen oder Menschen mit Migrationshintergrund. Diese Befunde bestätigen sich auch bei alternativen Modellierungen, bei denen nicht die Zeit seit der letzten Auditierung bzw. Unterzeichnung der „Charta“, sondern ausschließlich die prinzipielle Teilnahme an einem dieser beiden Diversitätsmanagementprozesse berücksichtigt wurde. Da es sich beim „Audit“ um ein Instrument handelt, das auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie abzielt, ist es nachvollziehbar, dass sich diese Maßnahme lediglich auf die Repräsentation von Frauen auswirkt. Ein Grund für den unterschiedlichen Effekt der beiden Maßnahmen kann darin liegen, dass es sich bei der „Charta“ anders als beim „Audit“ lediglich um eine Selbstverpflichtung der unterzeichnenden Behörden und nicht um eine kriterienbasierte Zertifizierung handelt.

Der Einfluss der Behördenleitung auf die Repräsentation lässt sich aufgrund der Datenverfügbarkeit nur für die Beschäftigung von Frauen untersuchen. Hier bestätigt sich ebenfalls der theoretisch erwartete positive Zusammenhang eines höheren Anteils von Frauen in Behörden mit weiblicher Leitung (H2b). Mit steigender Dauer von Frauen in der Behördenleitung steigt die Zahl von Frauen bei den Beschäftigten an (*Tabelle 2*), wobei hier – wie bei allen Befunden aus Querschnittsdaten – die Richtung des Zusammenhangs nicht eindeutig benannt werden kann. Die multivariaten Analysen bestätigen – zumindest für die Frauen im höheren Dienst – den positiven Zusammenhang zwischen der Repräsentation und dem Geschlecht der Behördenleitung (*Tabelle 3*).

**Tabelle 2:** Paarweise Korrelationen zwischen den abhängigen und allen unabhängigen Variablen

	Anteil Frauen ...		Anteil Migrationshintergrund ...	
	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst
Charta der Vielfalt (in Jahren)	0,033	-0,038	0,129	0,167
Audit Beruf und Familie (in Jahren)	0,170	0,213 <sup>*</sup>	-0,008	0,096
Frauen in Behördenleitung (%)	0,188 <sup>*</sup>	0,238 <sup>*</sup>		
Personalentwicklung 2009-19	0,043	0,124	0,538 <sup>*</sup>	0,291 <sup>*</sup>
Durchschnittsalter 2009-19	0,056	-0,022	-0,342 <sup>*</sup>	-0,369 <sup>*</sup>
Behördengröße 2019 (log.)	-0,326 <sup>*</sup>	-0,185 <sup>*</sup>	0,009	0,063
Anteil Beamte 2019 (%)	-0,270 <sup>*</sup>	-0,280 <sup>*</sup>	-0,277 <sup>*</sup>	-0,160
Anteil höherer Dienst (%)	0,148	0,147	-0,056	0,092
Anteil gehobener Dienst 2019 (%)	-0,249 <sup>*</sup>	-0,212 <sup>*</sup>	0,295 <sup>*</sup>	-0,019
Anteil einf./mittl. Dienst 2019 (%)	0,056	0,029	-0,226	-0,177
Ausländeranteil Region (%)			0,326 <sup>*</sup>	0,216

*Anmerkungen:* Korrelationskoeffizienten nach Pearson, zweiseitige Signifikanztests: \* $p < 0,1$ . Da einige der Variablen nicht normalverteilt sind, wurden zusätzlich Korrelationstests nach Spearman berechnet, welche die dargestellten Befunde weitgehend bestätigen.

*Quelle:* Eigene Berechnung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021); BBSR, 2020.

Der erwartete positive Zusammenhang zwischen einer erhöhten Personalfluktuations und der Repräsentation (H2c) bestätigt sich lediglich für die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund (Tabelle 2). Auch in den multivariaten Analysen zeigt sich dieser Zusammenhang, wonach die Repräsentationslücke in wachsenden Behörden deutlich geringer ausgeprägt ist als in schrumpfenden. Dieser Befund gilt nicht nur für die Personalentwicklung zwischen 2009 und 2019, sondern auch für die Veränderung des Durchschnittsalters der Beschäftigten, die als alternativer Indikator für die Personalfluktuations betrachtet werden kann, da eine Reduktion des Durchschnittsalters meist mit einer erhöhten Zahl von Neueinstellungen einhergeht. Entsprechend zeigt sich: Wenn das Durchschnittsalter in Behörden in den vergangenen zehn Jahren gestiegen ist, ist der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund geringer.

Mit Blick auf die weiteren in der Literatur diskutierten Variablen zur Erklärung von Repräsentation sind auch zwei weitere Befunde von Bedeutung: Sowohl in den bials auch multivariaten Analysen zeigt sich ein negativer Zusammenhang zwischen der Größe der Behörde und der Repräsentation von Frauen.<sup>8</sup> Zudem bestätigt sich der aus anderen Ländern bekannte Zusammenhang zwischen dem Anteil privilegierter Positionen und der Repräsentation. Demnach sind die Repräsentationslücken in Behörden mit einem geringeren Anteil an (privilegierten) Beamtenstellen kleiner. Weitaus weniger einflussreich sind hingegen die Laufbahnstrukturen der Behörden. Einzig der Anteil an Stellen des gehobenen Dienstes in den Behörden steht in einem signifikanten Zusammenhang mit der Repräsentation von Diversität. Die Effekte sind jedoch für Frauen und Beschäftigte mit Migrationshintergrund gegenläufig.

Aufgrund der in Deutschland regional sehr unterschiedlichen Verteilung von Menschen mit Migrationshintergrund, die sich in Abhängigkeit von den Behördenstandorten auch auf die Repräsentation dieser Bevölkerungsgruppe auswirken kann, wurde

auch der Effekt des regionalen Ausländeranteils überprüft. Die Analysen bestätigen, dass ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil von Ausländerinnen und Ausländern im regionalen Pool potenzieller Erwerbstätiger und dem Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in den Behörden der Bundesverwaltung besteht (*Tabelle 2*). Die multivariaten Befunde zum Einfluss der Personalfluktuaton bestätigen sich auch dann, wenn für dieses regionale Standortmerkmal kontrolliert wird.

*Tabelle: 3:* Ergebnisse von fractional-logit-Regressionen zu den Determinanten der Repräsentation von Diversität in der Bundesverwaltung

	Anteil Frauen ...		Anteil Migrationshintergrund ...	
	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst	an allen Beschäftigten	an Beschäftigten im höheren Dienst
Audit Beruf und Familie (Jahre)	0,006*** (0,002)	0,006*** (0,002)		
Frauen in Behördenleitung (%)	0,032 (0,026)	0,056* (0,030)		
Personalentwicklung 2009-19			0,030*** (0,007)	0,021* (0,012)
Durchschnittsalter 2009-19			-0,005* (0,003)	-0,007** (0,003)
Behördengröße 2019 (log.)	-0,030*** (0,011)	-0,017* (0,010)		
Anteil Beamte 2019 (%)	-0,133*** (0,046)	-0,163*** (0,052)	-0,060*** (0,023)	-0,028 (0,026)
Anteil gehobener Dienst 2019 (%)	-0,093 (0,075)	-0,065 (0,074)	0,083** (0,033)	-0,007 (0,049)
N	89	89	49	49

*Anmerkungen:* Dargestellt sind Average Marginal Effects sowie Standardabweichungen (in Klammern); Signifikanzniveau: \*  $p < 0,10$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$ .

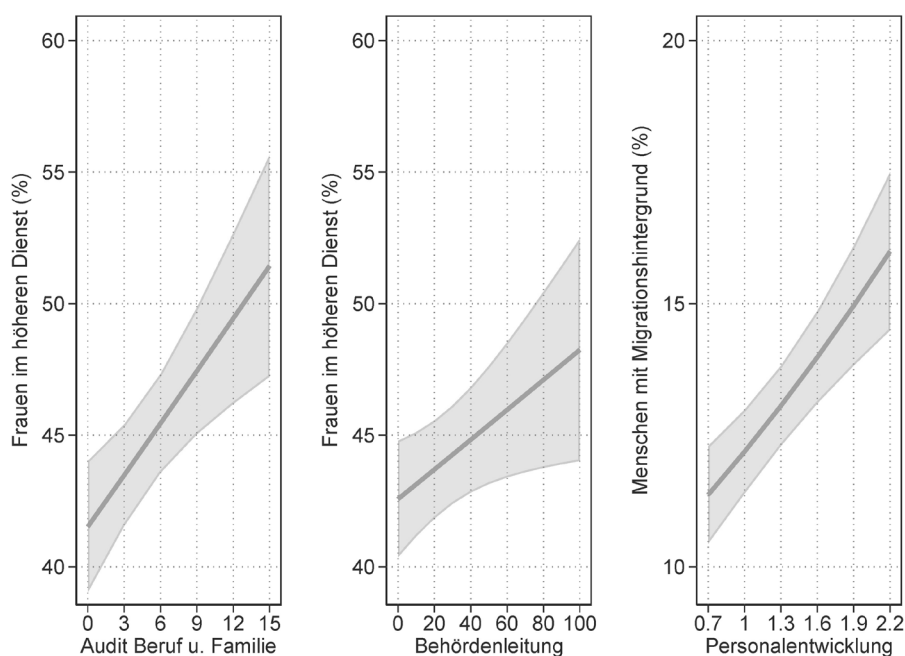
*Quelle:* Eigene Auswertung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021).

*Abbildung 2* illustriert die marginalen Effekte für die drei hier zentral untersuchten Erklärungsansätze zur Repräsentation. Daran wird deutlich, dass die beobachteten Zusammenhänge nicht nur statistisch signifikant sind, sondern dass auch bedeutsame Effekte der betrachteten organisationalen Rahmenbedingungen auf die Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund bestehen. Das „Audit Beruf und Familie“ wirkt sich als Maßnahme zur Verbesserung der Repräsentation von Frauen gleichermaßen für Frauen in Behörden der Bundesverwaltung insgesamt als auch für Frauen im höheren Dienst aus. Die hier dargestellten Effekte für den höheren Dienst sind jedoch von besonderer Bedeutung, da sie einen Hinweis darauf geben, dass entsprechende Maßnahmen auch die Repräsentation in Führungspositionen verbessern können. Die dargestellten Effekte einer weiblichen Behördenleitung auf die Repräsentation von Frauen im höheren Dienst können einerseits ein Hinweis darauf sein, dass interne Karrierewege zu einer besseren Repräsentation dieser Gruppe in den Führungspositionen führen. Andererseits bestätigt sich hier möglicherweise auch die Annahme, dass Frauen in höheren Führungspositionen bemüht sind, auch die Repräsentation in für weitere Führungspositionen relevanten Hierarchieebenen zu verbessern. Mit Blick auf



Beschäftigte mit Migrationshintergrund ist vor allem relevant, dass sich das Wachstum von Behörden und damit verbunden eine substantielle Zahl von Neueinstellungen positiv auf die Repräsentation auswirkt. Beschäftigte mit Migrationshintergrund konnten von der Personalfluktuaton offensichtlich überproportional profitieren, wie die marginalen Effekte verdeutlichen. Die Personalfluktuaton der letzten zehn Jahre hat folglich zu einer Reduzierung der Repräsentationslücken der Menschen mit Migrationshintergrund beigetragen.

**Abbildung 2:** Marginale Effekte ausgewählter Erklärungsfaktoren auf die Repräsentation von Frauen im höheren Dienst der Bundesbehörden bzw. der Menschen mit Migrationshintergrund in den Bundesbehörden



*Quelle:* Eigene Auswertung und Darstellung auf Grundlage von Sonderauswertung der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021b); DuCS 2019 (Ette, Straub, Weinmann & Schneider, 2021).

## 6 Fazit

Ziel des Beitrages war es, die Repräsentation von zwei oftmals benachteiligten Bevölkerungsgruppen – Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund – in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland vergleichend zu untersuchen. Die Ergebnisse zeigen, dass trotz deutlich steigender Beschäftigtenanteile beide Bevölkerungsgruppen in der Bundesverwaltung nach wie vor unterrepräsentiert sind. Die Repräsentationslücken sind – gemessen am *representative ratio* – für Menschen mit Migrationshintergrund etwa doppelt so groß wie für Frauen. Bei Fortsetzung des Einstellungsverhaltens der

vergangenen zehn Jahre werden sich die Repräsentationslücken beider Gruppen weiter reduzieren, aber langfristig bestehen bleiben. Die im Mittelpunkt der Analysen stehenden institutionellen und organisationssoziologischen Theorieansätze helfen, die Repräsentation beider Dimensionen von Diversität besser zu verstehen: Demnach steht die Repräsentation von Frauen in Behörden der Bundesverwaltung in einem positiven Zusammenhang mit Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieser Befund gilt auch für den für Führungspositionen relevanten höheren Dienst. Ein positiver Zusammenhang besteht zudem zwischen der Repräsentation von Frauen in der Leitungsebene der Behörden und der Repräsentation von Frauen im höheren Dienst. Für das Verständnis der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in den Behörden der Bundesverwaltung sind andere Aspekte von Relevanz. Hier bestehen positive Zusammenhänge insbesondere zwischen einer erhöhten Personalfluktuationsrate und der horizontalen sowie vertikalen Repräsentation der Menschen mit Migrationshintergrund.

Durch die vergleichende Betrachtung der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund liefert der Beitrag erste Erkenntnisse zur Diversität in Bundesbehörden. Andererseits sind die empirischen Analysen mit zahlreichen Limitationen bei der Untersuchung des Personals in öffentlichen Verwaltungen konfrontiert. So konnten beispielsweise weitere Dimensionen von Diversität aufgrund fehlender Datengrundlagen noch nicht berücksichtigt werden. Aus dem gleichen Grund konnten innerhalb der beiden untersuchten Diversitätsdimensionen keine weitergehenden Differenzierungen bestehender Benachteiligungen berücksichtigt werden. Dies betrifft beispielsweise Unterschiede in der Repräsentation zwischen verschiedenen geografischen Herkunftsgruppen der Menschen mit Migrationshintergrund oder zwischen Gruppen unterschiedlicher ethnischer Herkunft. Auch die bestehenden Wechselwirkungen zwischen der Repräsentation von Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund konnten mittels der beiden für die Analyse verwendeten Datenquellen nicht überprüft werden. Solche intersektionalen Perspektiven sollten in zukünftigen Studien untersucht werden. Die Datengrundlage für entsprechende Analysen dürfte sich in den kommenden Jahren mit der regelmäßigen Erhebung von Daten zur Vielfalt der Beschäftigten der Bundesverwaltung sowie zu Maßnahmen des Diversitätsmanagements deutlich verbessern, die in der Erklärung der Bundesregierung zum Nationalen Aktionsplan Integration 2021 angekündigt wurde. Ein besseres Verständnis der theoretischen Mechanismen, welche zur unterschiedlichen Repräsentation von Diversität führen, kann zudem durch spezifische Fallstudien einzelner Behörden erzielt werden, wie erste Beispiele der vergangenen Jahre zeigen konnten (z. B. Lang, 2020; Vettters & Zenker, 2021).

Die Befunde des Beitrags sind trotz dieser Einschränkungen unmittelbar anschlussfähig an die internationale Debatte und möglicher Ausgangspunkt für weitergehende Analysen zum Personal in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Dies gilt beispielsweise für die beschriebenen Effekte diversitätspolitischer Maßnahmen: Der positive Zusammenhang zwischen der Auditierung „Beruf und Familie“ und der Beschäftigung von Frauen bei gleichzeitigem Fehlen eines solchen Zusammenhangs zwischen der in der „Charta der Vielfalt“ beschriebenen Selbstverpflichtung und der Repräsentation von Diversität steht im Einklang mit US-amerikanischen Studien. Diese haben gezeigt, dass nicht alle Maßnahmen zur Förderung von Diversität gleichermaßen die Repräsentation benachteiligter Gruppen verbessern (Dobbin, Kim & Kalev, 2011). Die

Definition von Mindeststandards und ihrer verbindlichen Überprüfung im Rahmen einer Auditierung scheint somit die erfolgversprechendere Maßnahme zu sein als unverbindliche Selbstverpflichtungen zur Diversität. Auf Grundlage regelmäßiger Datenerhebungen zu den Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung, systematischen Bestandsaufnahmen diversitätspolitischer Maßnahmen der Behörden und kausalanalytischen Methoden sollten diese Befunde zukünftig weiter überprüft werden. Zudem könnten sie praktische Relevanz als ein Baustein der im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung angekündigten „ganzheitlichen Diversity-Strategie“ erhalten. Institutionelle Errungenschaften für die Gleichstellung der Geschlechter in der Verwaltung könnten zukünftig auch auf die Förderung anderer Bevölkerungsgruppen übertragen werden. Ein anderes Beispiel betrifft die Bedeutung des Personalwachstums von Behörden und der Einstellung neuen Personals: Diese Faktoren sind für die Erklärung der Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland relevant. Im Unterschied zu den Befunden anderer Länder (z. B. Krøtel, Ashworth & Villadsen, 2018) besteht in Deutschland aber kein positiver Zusammenhang zwischen der Personalfluktuaton und der Repräsentation von Frauen in den Behörden. Ob dies auf unterschiedliche Datengrundlagen und Analyseverfahren oder auf unterschiedliche institutionelle und politische Rahmenbedingungen zurückzuführen ist, sollte in länderübergreifenden Studien weiter analysiert werden. Von hoher praktischer Relevanz ist dieser Befund zur Personalfluktuaton aber in jedem Fall, denn mit dem Ruhestandseintritt der Babyboomer-Generationen in den kommenden Jahren steht der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ein weitreichender Personalumbau bevor, der sich voraussichtlich auch auf die Repräsentation bislang benachteiligter Bevölkerungsgruppen auswirken wird.

## Danksagung

Der Beitrag entstand im Rahmen der Mitarbeit beider Autoren am Nationalen Aktionsplan Integration. Eine frühere Version des Beitrags wurde im Rahmen der DVPW-Jahrestagung 2021 vorgestellt. Wir danken Sabrina Zajak und Lars Vogel sowie den weiteren Teilnehmer\*innen am Panel „(Umkämpfte) Repräsentation sozialer Gruppen in Zeiten multipler Unsicherheiten“ für die hilfreiche Diskussion sowie insbesondere Stefan Hank, Sophie Straub und den Reviewer\*innen der Zeitschrift „dms – der moderne staat“ für deren detaillierte Kommentierung des Beitrags.

## Anmerkungen

- 1 Weitere Kerndimensionen von Diversität wie Alter, sexuelle Orientierung, Religion und Weltanschauung, Behinderung sowie soziale Herkunft bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt.
- 2 Die Personalstandstatistik enthält für verbeamtete Beschäftigte die Information über die Zugehörigkeit zu einer der vier Laufbahngruppen des öffentlichen Dienstes. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wurden hingegen gemäß ihrer Entgeltgruppen den Laufbahngruppen zugeordnet. Die Entgeltgruppen E1 bis E9a entsprechen dabei dem einfachen und mittleren Dienst, die Entgeltgruppen E9b bis E12 dem gehobenen Dienst und die Entgeltgruppen ab E13 sowie außertariflich Beschäftigte dem höheren Dienst.
- 3 Verlässliche Informationen zur Befristung von Verträgen in der öffentlichen Verwaltung liegen trotz ihrer steigenden Bedeutung auf Ebene der einzelnen Behörden nicht vor, weshalb sie für die folgenden

- Analysen – ungeachtet ihrer theoretischen Bedeutung – nicht berücksichtigt werden können (Keller & Seifert, 2015).
- 4 Für Behörden, welche nicht einen, sondern mehrere Standorte aufweisen, wurden gewichtete Mittelwerte zum Ausländeranteil gebildet, welche sich an der Zahl der Beschäftigten an den verschiedenen Standorten orientieren. Insgesamt sechs Behörden mit einer sehr großen Anzahl von Standorten (z. B. Zollverwaltung, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung) wurden aus den Analysen zum Einfluss des regionalen Kontextes ausgeschlossen, da zu diesen Behörden keine Angaben zur Verteilung der Beschäftigten nach Standorten vorliegen.
  - 5 Die Erwerbsbevölkerung umfasst alle Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre; siehe Destatis, 2020, S. 415).
  - 6 Zur Untersuchung der Beschäftigten mit Migrationshintergrund liegen aus dem Jahr 2009 keine mit dem DuCS 2019 vergleichbaren Daten für die Bundesverwaltung vor. Über die Zugehörigkeitsdauer der im Jahr 2019 beschäftigten Befragten lassen sich aber Rückschlüsse auf die Personalstruktur im Jahr 2009 treffen, welche für die Analysen genutzt werden. Da in den letzten Jahren überproportional viele Menschen in den Ruhestand eingetreten sind und somit insbesondere ältere Geburtskohorten mit einem insgesamt geringeren Anteil von Personen mit Migrationshintergrund die Verwaltung verlassen haben, lagen die Vergleichswerte für 2009 vermutlich niedriger als die hier ausgewiesenen Werte.
  - 7 Die Operationalisierung des Migrationshintergrundes entspricht in beiden Fällen der oben dargestellten Definition des Statistischen Bundesamtes.
  - 8 Der Zusammenhang ist im eingeschränkten Sample mit 49 Behörden hinsichtlich der vertikalen Repräsentation nicht signifikant.

## Literatur

- Altis, Alexandros (2018). Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017. *Wirtschaft und Statistik*, (5), 57-67.
- Andrews, Rhys & Ashworth, Rachel (2013). Determinants of representation. An empirical assessment of the UK civil service. *Policy & Politics*, 41 (3), 429-448.  
<https://doi.org/10.1332/030557312X645829>.
- BBSR (2020). *Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung - INKAR*. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- berufundfamilie Service GmbH (o. J.). Die Kriterien: Qualitätssicherung des Zertifikats. Verfügbar unter: <https://www.berufundfamilie.de/zertifikat-audit-berufundfamilie/auszeichnung/zertifizierungskriterien> [12. Juli 2022].
- Bishu, Sebawit G. & Kennedy, Alexis R. (2020). Trends and Gaps: A Meta-Review of Representative Bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40 (4), 559-588.  
<https://doi.org/10.1177/0734371X19830154>.
- Bloemraad, Irene & Schönwälder, Karen (2013). Immigrant and Ethnic Minority Representation in Europe: Conceptual Challenges and Theoretical Approaches. *West European Politics*, 36 (3), 564-579. <https://doi.org/10.1080/01402382.2013.773724>.
- Charta der Vielfalt e. V. (o. J.). Die Initiative Charta der Vielfalt. Verfügbar unter: <https://www.charta-der-vielfalt.de/ueber-uns/ueber-die-initiative/> [12. Juli 2022].
- Choi, Sungjoo (2011). Diversity and Representation in the U.S. Federal Government: Analysis of the Trends of Federal Employment. *Public Personnel Management*, 40 (1), 25-46.  
<https://doi.org/10.1177/009102601104000103>.
- Cook, Alison & Glass, Christy (2015). The Power of One or Power in Numbers? Analyzing the Effect of Minority Leaders on Diversity Policy and Practice. *Work and Occupations*, 42 (2), 183-215.  
<https://doi.org/10.1177/0730888414557292>.
- Destatis (2020). *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2019*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Destatis (2021a). *Finanzen und Steuern. Personal des öffentlichen Dienstes 2020*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

- Destatis (2021b). *Sonderauswertung der Personalstandstatistik 2009 und 2019 des Statistischen Bundesamtes für das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB)*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Derlien, Hans-Ulrich, Böhme, Doris & Heindl, Markus (2011). *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ding, Fangda, Lu, Jiahuan & Riccucci, Norma M. (2021). How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/puar.13361>.
- DiTomaso, Nancy, Post, Corinne & Parks-Yancy, Rochelle (2007). Workforce Diversity and Inequality: Power, Status, and Numbers. *Annual Review of Sociology*, 33 (1), 473-501. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.33.040406.131805>.
- Dobbin, Frank, Kim, Soohan & Kalev, Alexandra (2011). You Can't Always Get What You Need. Organizational Determinants of Diversity Programs. *American Sociological Review*, 76 (3), 386-411. <https://doi.org/10.1177/0003122411409704>.
- Ette, Andreas, Straub, Sophie, Weinmann, Martin & Schneider, Norbert F. (Hrsg.). (2021). *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung: Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität* (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, Band 55). Opladen: Barbara Budrich.
- Grabosky, Peter N. & Rosenbloom, David H. (1975). Racial and Ethnic Integration in the Federal Service, *Social Science Quarterly*, 56 (1), 71-84.
- Groeneveld, Sandra, Bakker, Vincent & Schmidt, Eduard (2020). Breaking the glass ceiling, but facing a glass cliff? The role of organizational decline in women's representation in leadership positions in Dutch civil service organizations. *Public Administration*, 98 (2), 441-464. <https://doi.org/10.1111/padm.12632>.
- Groeneveld, Sandra & Verbeek, Stijn (2012). Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations: An Empirical Comparison of Incidence and Effectiveness. *Review of Public Personnel Administration*, 32 (4), 353-381. <https://doi.org/10.1177/0734371X11421497>.
- Jankowski, Michael, Prokop, Christine & Tepe, Markus (2020). Representative Bureaucracy and Public Hiring Preferences: Evidence from a Conjoint Experiment among German Municipal Civil Servants and Private Sector Employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30 (4), 596-618. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa012>.
- Jungbauer-Gans, Monika (2016). Organisationsgröße und Diversität. In Stefan Liebig & Wenzel Matiaske (Hrsg.), *Methodische Probleme in der empirischen Organisationsforschung* (S. 135-151). Wiesbaden: Springer Gabler. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-08713-5\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-658-08713-5_7).
- Kalev, Alexandra, Dobbin, Frank & Kelly, Erin (2006). Best Practices or Best Guesses? Assessing the Efficacy of Corporate Affirmative Action and Diversity Policies. *American Sociological Review*, 71 (4), 589-617. <https://doi.org/10.1177/000312240607100404>.
- Keller, Berndt & Seifert, Hartmut (2015). *Atypical forms of employment in the public sector – are there any?* (SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Bd. 774). Berlin: DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2647957>.
- Kellough, J. E. (1990). Integration in the Public Workplace. Determinants of Minority and Female Employment in Federal Agencies. *Public Administration Review*, 50 (5), 557. <https://doi.org/10.2307/976786>.
- Krøtel, Sarah M. L., Ashworth, Rachel E. & Villadsen, Anders R. (2018). Weakening the glass ceiling. Does organizational growth reduce gender segregation in the upper tiers of Danish local government? *Public Management Review*, 21 (8), 1213-1235. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1550107>.
- Laird, Jennifer (2017). Public Sector Employment Inequality in the United States and the Great Recession. *Demography*, 54 (1), 391-411. <https://doi.org/10.1007/s13524-016-0532-4>.
- Lang, Christine (2020). Workforce Diversity Policies in Practice: Drivers and Barriers in Local Administrations. *Ethnic and Racial Studies*, 43 (11), 1961-1980. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1754444>.
- Lewalter, Sandra, Geppert, Jochen & Baer, Susanne (2009). Leitprinzip Gleichstellung? – 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. *GENDER-Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, 1 (1), 125-139.

- Maravic, Patrick v. & Dudek, Sonja M. (2013). Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In Patrick v. Maravic, B. Guy Peters & Eckhard Schröter (Eds.), *Representative Bureaucracy in Action. Country Profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia* (pp. 99-110). Cheltenham: Edward Elgar.  
<https://doi.org/10.4337/9780857935991.00013>.
- May, Peter J. & Jochim, Ashley E. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *The Policy Studies Journal*, 41 (3), 426-452. <https://doi.org/10.1111/psj.12024>.
- Meier, Kenneth J. (2019). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, 2 (1), 39-56.  
<https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004>.
- Morgenroth, Thekla, Kirby, Teri A., Ryan, Michelle K. & Sudkämper, Antonia (2020). The who, when, and why of the glass cliff phenomenon: A meta-analysis of appointments to precarious leadership positions. *Psychological Bulletin*, 146 (9), 797-829.  
<https://doi.org/10.1037/bul0000234>.
- Naff, Katherine C. & Kellough, J. E. (2003). Ensuring Employment Equity. Are Federal Diversity Programs Making a Difference? *International Journal of Public Administration*, 26 (12), 1307-1336. <https://doi.org/10.1081/PAD-120024399>.
- Papke, Leslie E. & Wooldridge, Jeffrey M. (1996). Econometric methods for fractional response variables with an application to 401(k) plan participation rates. *Journal of Applied Econometrics*, 11 (6), 619-632.
- Preisendörfer, Peter & Burgess, Yvonne (1988). Organizational dynamics and career patterns: effects of organizational expansion and contraction on promotion chances in a large West German company. *European Sociological Review*, 4 (1), 32-45.  
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.esr.a036461>.
- Reskin, Barbara F., McBrier, Debra B. & Kmec, Julie A. (1999). The Determinants and Consequences of Workplace Sex and Race Composition. *Annual Review of Sociology*, 25 (1), 335-361.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.335>.
- Riccucci, Norma M. & Saidel, Judith R. (1997). The Representativeness of State-Level Bureaucratic Leaders: A Missing Piece of the Representative Bureaucracy Puzzle. *Public Administration Review*, 57 (5), 423-430. <https://doi.org/10.2307/3109988>.
- Rouault, Sophie (2016). Berufliche Gleichstellung im deutschen Bundesdienst: Vorbild für die widerständige Privatwirtschaft? In Gesine Fuchs, Silke Bothfeld, Andrea Leitner & Sophie Rouault (Hrsg.), *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber: Betriebliche Gleichstellung in den Bundesverwaltungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz* (S. 99-138). Opladen: Barbara Budrich.
- Sabharwal, Meghna (2015). From Glass Ceiling to Glass Cliff: Women in Senior Executive Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25 (2), 399-426.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/mut030>.
- Schröer, Hubertus (2007). Interkulturelle Orientierung und Öffnung: ein neues Paradigma für die soziale Arbeit. *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* (3), 80-91.
- Sigelman, Lee (1976). The Curious Case of Women in State and Local Government. *Social Science Quarterly*, 56 (4), 591-604.
- Smith, Amy E. & Monaghan, Karen R. (2013). Some Ceilings Have More Cracks: Representative Bureaucracy in Federal Regulatory Agencies. *The American Review of Public Administration*, 43 (1), 50-71. <https://doi.org/10.1177/0275074011420997>.
- SPD, Grüne & FDP (2021). *Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021-2025*. Berlin.
- Veit, Sylvia (2018). Verwaltungsreformen in der Bundesverwaltung: Eine kritische Bestandsaufnahme. In Michael W. Bauer & Edgar Grande (Hrsg.), *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft* (S. 121-152). Baden-Baden: Nomos.
- Vetters, Larissa & Zenker, Olaf (2021). „Diversität“ in der deutschen Migrationsverwaltung. Zur Domestizierung von Pluralität. In Hansjörg Dilger & Matthias Warstat (Hrsg.), *Umkämpfte Vielfalt. Affektive Dynamiken institutioneller Diversifizierung* (S. 66-94). Frankfurt/New York: Campus.

- Wooldridge, Jeffrey M. (2010). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wüst, Andreas & Saalfeld, Thomas (2011). Abgeordnete mit Migrationshintergrund im Vereinigten Königreich, Frankreich, Deutschland und Schweden. In Michael Edinger & Werner Patzelt (Hrsg.), *Politik als Beruf. PVS-Sonderheft 44 (10)* (S. 312-333). Wiesbaden: VS Verlag.

#### Anschriften der Autoren:

Dr. Andreas Ette, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Friedrich-Ebert-Allee 4, 65185 Wiesbaden, E-Mail: andreas.ette@bib.bund.de.

Martin Weinmann, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Friedrich-Ebert-Allee 4, 65185 Wiesbaden, E-Mail: martin.weinmann@bib.bund.de.

## Anhang

*Tabelle A1: Übersicht der Behörden und Einrichtungen des Kernhaushalts der Bundesverwaltung nach Einzelplan (Epl.) und Kapitel (Kpl.) des Bundeshaushalts sowie Teilnahme am Diversität und Chancengleichheit Survey (DuCS 2019)*

Epl./Kpl. 2009	Epl./Kpl. 2019	Behördenname 2019	Abkürzung 2019	DuCS 2019
0101, 0103	0101, 0112	Bundespräsidialamt*	BPrA	X
02	02	Deutscher Bundestag <sup>1</sup>	BT	X
03	03	Bundesrat	BR	
0401, 0409	0412, 0413	Bundeskanzleramt, Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration <sup>2</sup>	BKAmt/ IntB	X
0403	0432	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	BPA	X
0405	0452	Beauftragte/r der Bundesregierung für Kultur und Medien	BKM	X
0406	0453	Bundesarchiv	BArch	X
0408	0455	Bundesbeauftragte/r für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR	BStU	
0501, 0503	0512	Auswärtiges Amt (Ministerium und Auslandsvertretungen) <sup>3</sup>	AA	X
0511	0513	Deutsches Archäologisches Institut	DAI	
0601, 0611	0612	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat <sup>4</sup>	BMI	X
0608	0614	Statistisches Bundesamt	StBA	
0615	0615	Bundesverwaltungsamt	BVA	X
0616	0616	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie	BKG	
0617, 0618	0617, 0618	Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Bundesinstitut für Sportwissenschaft <sup>5</sup>	BiB/BISp	X
0626	0619	Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern	BeschA	X
0812	0620	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen mit Bundesausgleichsamt <sup>10</sup>	BADV	X
1227	0621	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	BBR	
-	0622	Zentrale Stelle für Informationstechnik im Sicherheitsbereich	ZITiS	X
0623	0623	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik	BSI	X
0610	0624	Bundeskriminalamt <sup>6</sup>	BKA	
0625	0625	Bundespolizei	BPOL	X
0628	0628	Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe	BBK	
0629	0629	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk	THW	X
0633	0633	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	BAMF	X
0612	0634	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	HS Bund	
0635	0635	Bundeszentrale für politische Bildung	BPB	X
0701	0712	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	BMJV	X
0703	0713	Bundesgerichtshof	BGH	
0704	0714	Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof	GBA	
0705	0715	Bundesverwaltungsgericht	BVerwG	X
0706	0716	Bundesfinanzhof	BFH	
0707	0717	Bundespatentgericht	BPatG	



0708	0718	Bundesamt für Justiz	BfJ	X
0710	0719	Deutsches Patent- und Markenamt	DPMA	
0801	0812	Bundesministerium der Finanzen	BMF	X
0804	0813	Zollverwaltung	Zoll	X
0803	0815	Bundeszentralamt für Steuern	BZSt	
0805	0816	Informationstechnikzentrum Bund <sup>7</sup>	ITZBund	X
0901	0912	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	BMWi	X
0903	0913	Physikalisch-Technische Bundesanstalt	PTB	
0907	0914	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung	BAM	
0909	0915	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe	BGR	
0904	0916	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle	BAFA	X
0908	0917	Bundeskartellamt	BKartA	X
0910	0918	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen	BNetzA	X
1001	1012	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft	BMEL	X
1013	1013	Julius Kühn-Institut, Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen	JKI	
1014	1014	Friedrich Loeffler-Institut, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit	FLI	X
1015	1015	Max Rubner-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel	MRI	X
1016	1016	Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforsch. für Ländliche Räume, Wald und Fischerei	Thuenen	X
1009	1017	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit	BVL	X
1008	1018	Bundessortenamt	BSA	
1101	1112	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	BMAS	
1104	1113	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	BAuA	X
1105	1114	Bundesarbeitsgericht <sup>11</sup>	BAG	
1106	1115	Bundessozialgericht	BSG	X
1107	1116	Bundesversicherungsamt	BVAmt	X
1201	1212	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	BMVI	
-	1201	Bundesfernstraßen	FBA	
1205	1213	Bundesamt für Güterverkehr	BAG	
1211	1214	Bundesanstalt für Straßenwesen	BAST	
1212	1215	Kraftfahrt-Bundesamt	KBA	
1221	1217	Eisenbahn-Bundesamt	EBA	
1203	1218	Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	GDWS	X
1208	1219	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie	BSH	
1214	1220	Deutscher Wetterdienst	DWD	
1216	1221	Luftfahrt-Bundesamt	LBA	
-	1222	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	BAF	X
-	1223	Bundesanstalt für Verwaltungsdienstleistungen	BAV	
1401	1412	Bundesministerium der Verteidigung	BMVg	X
1501	1512	Bundesministerium für Gesundheit	BMG	
1504	1513	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	BZgA	
1505	1514	Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information	DIMDI	
1506	1515	Paul-Ehrlich-Institut	PEI	
1510	1516	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte	BfArM	
1511	1517	Robert Koch-Institut	RKI	

1601	1612	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	BMU	X
1605	1613	Umweltbundesamt	UBA	X
1606	1614	Bundesamt für Naturschutz	BfN	X
-	1615	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit <sup>12</sup>	BfE	X
1607	1616	Bundesamt für Strahlenschutz	BfS	X
1701,	1712,	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Antidis-	BMFSFJ/AD	X
1706	1715	kriminierungsstelle <sup>8</sup>	S	
1704	1713	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben <sup>9</sup>	BAFzA	X
19	19	Bundesverfassungsgericht	BVerfG	X
20	20	Bundesrechnungshof	BRH	
0607	21	Bundesbeauftragte/r für den Datenschutz und die Informationsfreiheit	BfDI	X
23	23	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (mit Geschäftsbereich)	BMZ	X
30	30	Bundesministerium für Bildung und Forschung (mit Geschäftsbereich)	BMBF	

#### Anmerkungen:

- \* In der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes wird zur Sicherstellung der Geheimhaltung ein Rundungsverfahren angewendet, bei dem alle Tabellenfelder zunächst ohne Rundung ermittelt werden, aber anschließend jede Zahl für sich auf ein Vielfaches von 5 auf- oder abgerundet wird. Dieses Verfahren führt insgesamt nur zu sehr geringen Informationsverlusten, in kleineren Behörden oder Einrichtungen kann das Rundungsverfahren aber zu deutlicheren Abweichungen führen, weshalb drei Behörden mit weniger als 25 Beschäftigten aus den Analysen ausgeschlossen wurden. Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (0113), Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (0454), Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (1714). Weiterhin wurden folgende Behörden aus den Analysen ausgeschlossen, welche im Jahr 2009 noch existierten, aber in der Zeit bis 2019 aufgelöst wurden: Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (0809) und die Gemeinschaftsdienste (1228). Die Behörde Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten (0807) wurde ausgeschlossen, da sie zwischenzeitlich in der BIMA aufgegangen ist (welche nicht Teil des Kernhaushalts ist) und die Behörde Fischereischutzboote u. Fischereiforschungsschiffe (1002), da sie in die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) integriert wurde. Die BLE hat nur einen Verwaltungshaushalt im Bundeshaushalt gehört daher nicht zum Kernhaushalt und wird aus diesem Grund ebenfalls aus dieser Untersuchung ausgeschlossen.
- Behörden, die in der Spalte Epl./Kpl. 2009 mit „-“ gekennzeichnet wurden, wurden erst in den Jahren 2009 bis 2019 gegründet.
- 1 Der Einzelplan 02 „Deutscher Bundestag“ umfasst auch die/den Wehrbeauftragte/n des Deutschen Bundestages (0213) sowie die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste (0216). Die Beschäftigten beider Kapitel wurden im Rahmen des DuCS 2019 nicht separat befragt, sondern als Teil des Einzelplans 02.
- 2 Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt (0412) sowie Beauftragte/r der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (0413) wurden im Rahmen des DuCS 2019 gemeinsam befragt und werden als eine Behörde betrachtet.
- 3 Im Rahmen des DuCS 2019 wurden die Beschäftigten im Ministerium und in den Auslandsvertretungen gemeinsam befragt. Die in den Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amts eingesetzten Ortskräfte wurden im Rahmen des DuCS 2019 nicht befragt, sind jedoch Bestandteil der Daten der Personalstandstatistik.
- 4 Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat umfasst auch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung. Diese wurde im Jahr 2009 in der Personalstandstatistik noch separat ausgewiesen, ist zwischenzeitlich aber ein organisatorisch verselbständigter Teil des Ministeriums.
- 5 Das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (0617) und das Bundesinstitut für Sportwissenschaft (0618) wurden aufgrund der geringen Anzahl von Beschäftigten im Rahmen des DuCS 2019 gemeinsam befragt und werden als eine Behörde betrachtet.
- 6 Im Rahmen des DuCS 2019 wurden nur die Beschäftigten einer Abteilung des Bundeskriminalamts befragt. Aus den Analysen zu Beschäftigten mit Migrationshintergrund wird das BKA aus diesem Grund ausgeschlossen.

- 7 Das Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik wurde im Jahr 2016 in das Informationstechnikzentrum Bund (0816) integriert. Das ITZBund umfasst des Weiteren die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen sowie die Bundesstelle für Informationstechnik. Die Bundesanstalt für IT-Dienstleistungen wurde erst im Jahr 2012 gegründet, weshalb sie in den Daten für das Jahr 2009 nicht enthalten ist. Die Bundesstelle für Informationstechnik war eine Abteilung des Bundesverwaltungsamtes in Köln und wurde zum 1. Januar 2006 gegründet. Als Abteilung des Bundesverwaltungsamtes sind die im Jahr 2009 Beschäftigten in den Angaben zum Bundesverwaltungsamt enthalten.
- 8 Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1712) und die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (1715) wurden im Rahmen des DuCS 2019 gemeinsam befragt und werden als eine Behörde betrachtet.
- 9 Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) ist aus dem im Jahr 2009 noch existierenden Bundesamt für den Zivildienst hervorgegangen.
- 10 Das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen mit Bundesausgleichsamt (0620) ist aus dem im Jahr 2009 noch existierenden Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (0812) hervorgegangen.
- 11 Aufgrund der kleinen Zahl von Beschäftigten und der vergleichsweise geringen Ausschöpfungsquote werden die Angaben des Bundesarbeitsgerichts aus den Analysen zu Beschäftigten mit Migrationshintergrund ausgeschlossen.
- 12 Zum 1. Januar 2020 wurde das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) in Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) umbenannt.



Jana Windwehr

## **Sozialpolitik im EU-Mehrebenensystem**

Europäisierung einer nationalen Domäne?

2022 • 519 Seiten • kart. • 89,90 € (D) • 92,50 € (A)

ISBN 978-3-8474-2671-4 • eISBN 978-3-8474-1843-6 (Open Access)

Das EU-Mehrebenensystem verhandelt den Einfluss der europäischen Organe auf die einzelstaatliche Souveränität fortlaufend neu. Sozialpolitik gilt dabei traditionell als Domäne der Mitgliedsstaaten. Kann man jedoch an dieser Stelle noch von politischer Autonomie der Nationalstaaten sprechen oder gewinnt die europäische Ebene durch sozial- wie haushaltspolitische, teils auch restriktive Maßnahmen vielmehr fortlaufend an Bedeutung? Jana Windwehr analysiert Europäisierungsprozesse innerhalb der Sozialpolitik im Kontext der Eurokrise anschaulich am Beispiel von fünf Mitgliedsstaaten. Das Buch wird dadurch zu einem unverzichtbaren Beitrag zur Diskussion um nationale sozialpolitische Autonomie im EU-Mehrebenensystem.

[www.shop.budrich.de](http://www.shop.budrich.de)

*Karin Ingold*

Dunlop, Claire A., Radaelli, Claudio M. & Trein, Philipp (2018) (eds.). *Learning in Public Policy. Analysis, Modes and Outcomes*. Palgrave Macmillan: Cham.

### **Zusammenfassung**

Das vorliegende Buch mit seinen 13 Kapiteln erhebt nicht den Anspruch, eine Policy Learning Theorie aufzustellen. Es geht vielmehr darum, die Auslöser, die Mechanismen und die Resultate oder Konsequenzen von Policy Learning systematisch zu beleuchten, in Zusammenhang miteinander zu setzen, und in verschiedene institutionelle Kontexte zu übertragen, soweit das möglich ist. Es werden sowohl substantielle wie auch normative Outcomes von Learning diskutiert, nicht zuletzt was die demokratische Qualität von Learning anbelangt. Es ist ein Werk, das sowohl eine Übersicht der Learning-„Schulen“ über die Zeit bietet, wie auch aufzeigt, wohin sich die Learning-Forschung in der öffentlichen Politik-Analyse entwickeln kann.

The book starts with a statement that learning is often a request but not or only partially a reality. In many if not all policy fields, learning is asked to happen, but in mechanisms, such as evidence-based policymaking, learning does not work or is not desired. This book is a unique contribution to the complex mechanisms of learning by highlighting how, when, and where can be learned and how mismatches or synergies between different dimensions (e.g. lessons learned applied to inappropriate institutional or substantive contexts) can lead to different outcomes of diverse quality. The chapter by Goyal and Howlett (2018) for example clearly shows the diversity of the learning scholarship and how different strands of the literature do not really inform each other. The aim of this book is then not to formulate a single learning theory, but to enhance the knowledge about learning in public policy and to highlight key dimensions such as triggers of learning, learning mechanisms and potential substantive and normative consequences of learning.

Among other things, this book pays attention to different sorts of potential learning outcomes: efficient and effective policymaking or policy outputs being only one of them. Also, criteria of democratic quality such as transparency and fairness come into play, related to input and output dimensions of democratic learning. Mainly the input dimension relates to the question of whom and what actors should or could learn and whom to integrate not only in policymaking processes, but also in learning procedures. How much should or could learning be a guided process? This question is for example treated by the chapter of Trein (2018) comparing social policies of eight countries and the role of pressure and urgency as potential accelerators of learning.

In the introduction, the editors review the history of the learning literature and make different claims about most recent developments. One claim is that the learning concept gets more theorized in the last years and that the interplay between the individual, the meso and macro levels of learning became more systematized. Furthermore, learning is more and more connected to different elements of the policy process such as actor constellations, specific venues or beliefs. Lastly, not only different theories of the policy process but also other heuristics and strands of literature are cross-fertilizing with learning.

There are several chapters that mostly focus on the outcomes of learning (or on learning and non-learning; Vagionaki, 2018, Trein, 2018), whereas others propose different forms or types of learning, such as epistemic and reflexive learning (Daviter, 2018), or experiential, factual, and constructive learning (Rietig, 2018; Fasois, 2018). Learning is studied in diverse theoretical contexts, such as Europeanization (for example Polman, 2018), comparative political economy (for example Bendaoud, 2018; Maggetti & Choer Moraes, 2018; Hemdag & Kuitto, 2018), public administration and network analysis (Stevens, 2018), policy process theories (Kuenzler, 2018), or policy transfer (Legrand, 2018).

The book is very rich in methods, empirical material, different case studies in terms of geographical scope but also policy sectors. It provides a fantastic “database” in how learning can be assessed, studied, compared, understood, explained and analyzed.

Why one should read this book? Because it provides a critical and multi-faceted assessment of learning in public policy. It thereby does not only emphasize learning as a process, but also learning and its consequences. Different criteria play therein a crucial role. Producing (adequate?) policies is only one of them. Learning is mostly seen as “a good thing”, and this book critically assesses this claim: learning can but does not have to lead to “better” outcomes and does not always respect democratic or sustainable principles, such as participation or transparency. In other words, good processes do not always go hand in hand with good outcomes. But this book also highlights examples of “when learning works” and how contexts can match learning lessons and thereby produce desirable outcomes.

This book is furthermore also a “must read” when interested in how learning can be conceptualized, methodologically measured and empirically operationalized. It furthermore gives insights in various public policies around the globe. It is targeted for policy scholars, but I would argue that also bureaucrats and decision-makers find important insights when involved in or wanting to trigger learning processes in public policy.

#### *Contact the author:*

Prof. Dr. Karin Ingold, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern, Schweiz,  
E-Mail: Karin.ingold@unibe.ch.

*Nadin Fromm*

Cairney, Paul (2021). *The Politics of Policy Analysis*.  
Baden-Baden: Palgrave Macmillan. Cham, XV, 171  
Seiten, ISBN: 978-3-030-66122-9 (E-Book).

### Abstract

Times of crisis and reforms denote a first source to a better understanding of knowledge processes of political advice. The author of the volume, Paul Cairney, Professor of Politics and Public Policy at the University of Stirling (Scotland/UK), seizes the opportunity, retrospects existing phase models in policy process research, and analyses new developments when evidence is being used in policymaking. The volume is meant as “art and craft” advice on policy analysis for university lecturers. It provides a collection of classic policy analysis concepts and a reflection on techniques needed to a policy analysis profession facing an overcomplex environment where facts and truth are highly contested.

Reformen- und Krisenzeiten bedeuten in der nachträglichen Bewertung eine erste Quelle, um aus theoretischer Sicht Prozesse der Politikberatung besser zu verstehen und nachzuvollziehen. Deshalb erscheint der zu rezensierende Band zu einem günstigen Zeitpunkt, denn er stellt eine Zusammenschau praktischer Policy-Analyse dar und beinhaltet auch Hinweise und Empfehlungen für diejenigen Personen, die in der Politikberatung tätig sind. Der Autor Paul Cairney ist Professor für Politics and Public Policy an der Universität Stirling (Schottland/UK), publiziert zumeist zu Themen, wie u. a. evidenzbasierter Politikberatung. Der breiteren (Fach-)Öffentlichkeit ist Paul Cairney durch seinen Blog, in dem er u. a. Policy-Analyse in 750 Wörtern erklärt (<https://paulcairney.wordpress.com/policy-analysis-in-750-words/>), und seine Podcasts bekannt. Der vorliegende Band ist ein Baustein seines Vorhabens eines „living document“ (S. vii), d. h. Cairney plant, das Buch mit den Beiträgen seines Blogs zu verknüpfen, um bestimmte Themen inhaltlich mit Hilfe seiner Social-Media-Plattform voranzutreiben und zu aktualisieren. Zum Band gehört ein umfangreicher Anhang („What Do We Want Public Policy Scholars to Learn?“) sowie ein Stichwortverzeichnis. Im Text werden die Inhalte nicht nur mit Abbildungen sowie Tabellen grafisch dargestellt, sondern es gibt auch zu Beginn zahlreiche Lernboxen, welche die Inhalte noch einmal pointiert zusammenfassen.

Wie bereits in früheren Veröffentlichungen oder aktuellen Blogbeiträgen immer wieder thematisiert, differenziert der Autor zwei Formen der „Policy Analyse“: (1) die Analyse der Entwicklung und Umsetzung *von* Policies, d. h. „the analysis *of* policy or knowledge *of* the policy process“ (S. 4) und (2) die Analyse *für* Policies, d. h. „analysis *for* policy or knowledge *in* the process“ (ebd.). Diese Unterscheidung geht u. a. auf Henry Lasswell (u. a. Lasswell, 1951) zurück. Beide Richtungen sind aus analytischer Sicht klar

voneinander zu trennen, gleichzeitig generieren sie aber jeweils Erkenntnisse, von denen die Politikwissenschaft allgemein profitiert. Hierzulande führte diese Differenzierung (normativ versus empirisch) in der Vergangenheit zu disziplinären Grabenkämpfen. Im vorliegenden Band setzt sie den Ausgangspunkt für eine Klarstellung, dass sich das nachfolgende Werk v. a. der zweiten Richtung zuordnet, dabei aber gleichzeitig auf Wissen und Erkenntnisse der Forschung über politische Prozesse aufbaut.

Der Band untergliedert sich in zwei große Teile. Teil 1 mit dem Titel „State of the Art Policy Analysis Texts“ beinhaltet neben einer generellen Einführung insgesamt fünf Beiträge. Teil 2 mit dem Titel „Challenging Themes in Policy Analysis“ untergliedert sich in weitere sechs Beiträge und schließt mit einer allgemeinen Schlussfolgerung. Die zwei Teile können unabhängig voneinander gelesen werden. Ihre jeweiligen Unterkapitel bauen jedoch inhaltlich aufeinander auf. Jeder Beitrag ist mit einer zentralen Fragestellung betitelt. Im ersten Teil des Bandes skizziert Cairney zunächst Schlüsseltexte policy-analytischer Texte (u. a. Bardach, 2012, Dunn, 2017, Meltzer & Schwartz, 2019), um klassische Modelle der Policy-Analyse vor- und gegenüberzustellen. Es handelt sich zu meist um Stufenmodelle, welche den Politikberater<sup>1</sup> theoretisch fundiert dabei unterstützen sollen, problemlösungs- sowie kundenorientiert Beratung leisten zu können. Auf Basis des Vergleichs fokussiert der Autor anschließend Spezifika und Gemeinsamkeiten dieser Modelle, um darauf aufbauend die Forderung nach einer Erneuerung der Politikberatung zu formulieren. Aus Sicht des Autors haben sich einige Vorbedingungen in der Politikberatung verändert, die Folgen für den praktischen Beratungsprozess haben. Die ursprüngliche Annahme, dass Beratung ausschließlich durch eine elitäre Gruppe technokratischer Analysten geleistet wird, welche sich einer wissenschaftlich fundierten Herangehensweise bedient und ausschließlich problemlösungsorientiert agiert, muss durch das Verständnis ersetzt werden, dass das Feld hochgradig kompetitiv ist, in dem viele unterschiedliche Akteure aktiv sind. Aus Sicht des Autors sind die „Klienten“ dabei nicht immer klar zu identifizieren (p. 34), sondern stellen sich eher als Netzwerk dar. Die zu beratenden Themenfelder sind sehr komplex und setzen spezifische Sachkenntnisse und Expertenwissen beim Berater voraus. Darüber hinaus kennzeichnet sich das Beratungsfeld teilweise als hochpolitisiert (ebd.), was wiederum Auswirkungen auf die wahrnehmbare Rolle des Politikberaters hat, der nun als „policy advocate“ auftritt (p. 35). Daraus folgt, dass Beratung nicht im politisch neutralen Raum stattfindet und der Berater oftmals weniger Kontrolle darüber hat, wie die von ihm erarbeitete Expertise in den politischen Prozess einfließt und welchen konkreten Verlauf dieser nimmt. Vielmehr konkurrieren zahlreiche Lösungsansätze miteinander.

Ausgehend davon erörtert Paul Cairney im Teil 2 des Buches die Funktion und Rolle, die Politikberatung in einem Umfeld wahrnehmen kann, in dem Fakten und Wahrheit stark umkämpft sind. Beispielsweise wird die Frage erörtert, ob für den konkreten Beratungsprozess das „Abarbeiten“ eines Stufenmodells angesichts des wenig kontrollierbaren Beratungsfeldes wirklich hilfreich ist und welche Wege Politikberatung gehen sollte, wenn diese nicht mehr evidenzbasiert und durch eine kleine Gruppe von Technokraten, sondern stattdessen durch „Co-Produktion“ mit unterschiedlichen Interessensgruppen vollzogen wird. Des Weiteren wird die Frage nach den unterschiedlichen Rollen, die man als Politikberater unter den geänderten Bedingungen wahrnehmen kann, kritisch diskutiert. Schließlich wird mit Blick auf das Ergebnis (outcome) eines Beratungsprozesses versucht, ein realistisches Bild nachzuzeichnen, welcher Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse tatsächlich erwartbar ist.



Fazit: Der vorliegende Band kann als innovativ bezeichnet werden, denn der Autor versucht, unterschiedliche Formate (Buch und Blog) zu verknüpfen. Dies ist jedoch nicht durchweg gelungen. Besticht ein Blog als soziales Medium durch seine Vielzahl unterschiedlicher Themen, die facettenreich in regelmäßigen oder unregelmäßigen Abständen gepostet werden, Akzente setzen und Denkanstöße liefern sollen, setzt das Format eines Buches voraus, dass es einen klaren roten Faden gibt. Daraus folgt, dass manche (wenn auch interessante) Aspekte eines Themas ausgelassen werden, weil sie keinen Beitrag zum Erkenntnisgewinn des Themas des Buches leisten (für den jeweiligen Autor oftmals kein leichter Schritt). Deshalb könnten die Leser bei der Lektüre des vorliegenden Buchprojekts überfordert werden, da hier das Format eines Blogs in klassische Buchform gepresst wird. Das hat zur Folge, dass aus zu vielen unterschiedlichen Blickwinkeln das Thema „analysis for policy“ betrachtet und darüber hinaus noch mit der kritischen Reflexion impliziter Machtdynamiken (im Rahmen einer Politikberatung) verknüpft wird. Eine potentielle Zielgruppe könnten Dozenten sein, die ihre Lehrveranstaltung mit Blick auf die Aus- und Weiterbildung thematisch im Bereich „Policy-Berater“ auszuweiten wünschen. Dann kann dieses Buch selektiv als Inspiration und eine Art Routenplaner nützlich sein.

## Anmerkung

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

## Literatur

- Bardach, Eugene (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage, CQ Press.
- Dunn, William N. (2017). *Public Policy Analysis* (6th ed.). London: Routledge.
- Lasswell, Harold D. (1951). The Policy Orientation. In Daniel Lerner & Harold D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences* (pp. 3-15). Stanford: Stanford University Press.
- Meltzer, Rachel, & Schwartz, Alex (2019). *Policy Analysis as Problem Solving*. London: Routledge.

## *Anschrift der Autorin:*

Dr. Nadin Fromm, Universität Kassel, Fachgebiet Public Management, Nora-Platiel-Str. 4, 34109 Kassel, E-Mail: [nfromm@uni-kassel.de](mailto:nfromm@uni-kassel.de).

*Eckhard Schröter*

Bryer, Thomas A. (Ed.) (2021). *Handbook of Theories of Public Administration and Management*. Edward Elgar Publishing. ISBN: 9781789908244. 360 pp.

### **Zusammenfassung**

Der Titel des neuen englischsprachigen Theorie-Handbuchs ist vielversprechend – könnte es doch dazu beitragen, die bedauerliche Literaturlücke zu schließen, die sich mit Blick auf kompetente, aktuelle und umfassende Zusammenstellungen theoretischer Ansätze, die sich konkret auf das Verständnis öffentlicher Organisationen beziehen, auftut. Betrachtet man allerdings das inhaltliche Spektrum und die fachliche Ausführung näher, entpuppt sich der Sammelband als eine bittere Enttäuschung. Insgesamt führt die Veröffentlichung 26 Beiträge zusammen, die in fünf Abschnitte gegliedert sind, deren Überschriften auf Funktionen öffentlicher Organisationen (wie „Personal“ und „Organisation“) Bezug nehmen, aber auch „internationale Perspektiven“ anbieten. An die Stelle systematischer und fachkundiger Übersichten treten jedoch eher zufällige Schwerpunktsetzungen, die wesentliche Theorierichtungen unbeachtet lassen. Die Einzelbeiträge sind weniger an theoretischen Argumentationen interessiert, als an normativen Trends und empirische Entwicklungen, insbesondere vor dem Hintergrund des öffentlichen Sektors in den USA. Leider verzichtet der Sammelband auf einführende und zusammenfassende Querschnittskapitel sowie auf vergleichbare Kapitelstrukturen, so dass sich der Eindruck einer disparaten Sammlung verfestigt.

This request for a book review had me interested from the very beginning: the newly-advertised Handbook of Theories of Public Administration and Management. The publishing house, Edward Elgar, is among the most trusted names in our field and promises a high-quality product resulting from professional support from the publishers and a thought-through editorial process. Only recently, the second edition of the Handbook on Theories of Governance (edited by Christopher Ansell and Jakob Torfing) was published by the same source, setting an example of an authoritative and systematic account of relevant theoretical approaches, basic concepts, and different forms of governance. Still, comprehensive collections of theories applicable to the study of public administration are still eagerly sought after. Given the fact that theories are the cornerstone of any meaningful scholarship, there is still a paucity of available literature providing expert-style, yet easily accessible overviews of schools of thought, particular in the field of public administration and management. When the inspection copy arrived, it was greeted with much anticipation. I was in for a surprise.

The editor, Thomas A. Bryer (known for his work on participatory approaches and collaborative designs in local policy-making and public service delivery), states that the primary goal of the book is “to reflect the broad issues, concerns and theoretical perspectives across the public administration and management scholarly community”

(p. 1). To this end, he brings together 39 authors and co-authors from 13 countries, who contributed 26 chapters totaling in 326 pages. The contributions differ in style and length, ranging from five-pagers (with four references) to full-fledged articles, including extensive bibliographies. The chapters are organized into five parts of the book, mainly revolving around functional dimensions of public sector organizations. First, the chapters are supposed to address the “role of public administration” vis-à-vis politics, citizens, and in relation to society at large, particularly in terms of ethics, social equity, and social justice, before, second, shifting attention to “theories on the function of public administration”. Consisting of six chapters, this second part mainly deals with instruments and mechanisms, “which can support the realization of the purposes outlined in the first part” (p. 2), among those are performance management, collaborative governance, public sector branding, digital government, administrative law, and municipal management. The following parts are dedicated to core resources of public administration and management: people and organization. In the “people” section, readers find discussions of the utility of public service motivation as a research field, the relevance of religious beliefs in enhancing public service, the meaning of charismatic leadership in public administration as well as chapters on gender and diversity in public employment. The “organization” part is the shortest section of the book, featuring three chapters that relate to questions of strategic management and organizational change. Finally, the closing section comes under the rubric of “international perspective of public administration and management”. The editor justifies this part of the book as a discussion of “various theories and perspectives introduced in preceding parts and how they fit or might apply differently in various other countries”. It quickly turns out, however, that each chapter pursues its own research question (with meaningful references to theories of public administration being conspicuously absent) in mostly single country cases (including Chile, China, India, Lithuania, Pakistan, Russia and the UK) looking at different time horizons.

To put it bluntly, the book is a gross disappointment. Handbooks are meant as sources of reference. Scholars do not value reference books for making unexpected finds, but for their comprehensive and expert treatment of a subject matter, providing a firm foundation and a clear sense of orientation. Handbooks on theories are also supposed to put theories first. The new publication does not remotely meet either expectation. The contributions are mainly empirical in nature, often embedded in the habitat of US public sector organizations, and tend to take normative stances as to how change should be brought about. Adding a number of disparate country chapters (dwelling on digitalization in Russia or the success of China-based authors in international peer-reviewed journals, for example) does neither open up a comparative perspective, nor does it strengthen the theoretical ambition of the volume. In only very few chapters, theoretical approaches are explicitly considered, particularly in relation to social equity (ch. 4), social justice (ch. 5) and human resource management (ch. 13). When giving priority to topical issues and normative perspectives, however, the risk of inherent bias in selecting appropriate theories increases, leaving complete strands of theoretical thinking out of the picture (in the case of this volume, the public choice school, neo-institutional economics, but also any other variants of institutionalism, old or new, as well as systems theory are among the victims). It goes without saying that this edited volume does not aim for a systematic treatment of theories per se, looking, for example, at ways of how theories can be developed, classified, compared, and evaluated.

What is also missing are substantive introductory and closing chapters, which lay-out the plan of the book, explain choices made in content selection or that can be used to connect the dots, address open questions and identify avenues for future research. As in other handbooks, these editorial techniques could have been helpful to the reviewed publication, if only it had had a coherent plan in the first place.

In sum, Thomas A. Bryer has edited an anthology of stand-alone chapters addressing a series of current issues and concerns in public administration. Some of those chapters, more aligned with one another than with the rest of the volume, could have served as core material of a very different publication focusing on the quest for equitable and inclusive public administration informed by postmodern theories and using participatory and collaborative approaches. Unfortunately, the parties involved in the production of this publication chose otherwise and published a misnomer. Those of us in the public administration and management scholarly community, who are interested in a handbook of theories in our field, or a close approximation thereof, will have to look elsewhere.

*Contact the author:*

Prof. Dr. Eckhard Schröter, German University of the Police, Zum Roten Berge 18-24, 48165 Münster, Germany, email: [eckhard.schroeter@dhpol.de](mailto:eckhard.schroeter@dhpol.de).

Werner Jann

Brans, Marleen & Timmermans, Arco (2022) (Eds.). *The Advisory Roles of Political Scientists in Europe. Comparing Engagements in Policy Advisory Systems*. Palgrave Macmillan. 421 Seiten. ISBN: 978-3-030-86007-3, Open Access.

### Abstract

This edited volume presents the results of a large comparative survey in 39 European countries about the role of political science and political scientists in diverse policy advisory systems. It delivers a fascinating view about the differently institutionalized networks between governmental, societal, and scientific actors of policy advice, documenting amongst other the different scope, content, and channels of advice, and offering, finally, a typology of advisors, distinguishing pure academics, experts, opinionated scholars, and public intellectuals. The book contains very useful introductions to theoretical approaches to policy advice, and the theoretical and empirical essentials of the survey, as well as 12 chapters about different European countries from Albania to the UK, and a final comparative view of different patterns in Europe. This volume, however, does not provide answers to all our theoretical and empirical queries, but it is an immensely valuable and readable contribution to the ongoing debates about the characteristics of policy advice, the professionalization of political science, and its social and political impact, as well as a very good foundation to further research.

Sammelbände (wie inzwischen wohl auch Monografien) stehen seit einiger Zeit nicht mehr besonders hoch im Kurs, denn für die Karriere zählen praktisch nur noch *articles in refereed journals*, egal welche anonymen ‚SchiedsrichterInnen‘ dort ihre Vorlieben ausleben. Der vorliegende Band zeigt allerdings eindrucksvoll, was ein sorgfältig herausgegebener Sammelband, in dem eine gemeinsame Fragestellung anhand gemeinsam erarbeiteter Konzepte und Daten untersucht wird, zu leisten vermag. Er ist gleichzeitig ein weiteres Beispiel für die hilfreiche Rolle des COST Action Programms, also der *European Cooperation in Science and Technology*, bei der Finanzierung und Organisation gesamt-europäischer Forschungsprojekte, gerade im Bereich der Verwaltungswissenschaft (siehe auch Verhoest Van Thiel, Bouckaert, & Lægreid, 2016; Schwab, Bouckaert & Kuhlmann, 2017).

Ausgehend von der grundlegenden Frage, die wir uns (hoffentlich) alle gelegentlich stellen, nämlich ‘Does our research matter, do we make a difference to the world?’ untersucht der vorliegende Band die Rolle und Bedeutung der Politikwissenschaft und der einzelnen PolitikwissenschaftlerInnen in der Politikberatung. Die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik sind ja seit Jahrzehnten ein Ewigkeitsthema der Sozialwissenschaften (die dabei sowohl Beobachter, Analytiker und Akteur sind), aber leider wie so oft mit zu wenig empirischen und noch weniger international vergleichenden Studien. Genau dieses Manko ist Ausgangspunkt dieses Bandes.

Grundlage der vorgelegten Analysen ist eine international vergleichende Umfrage unter mehr als 12.000 PolitikwissenschaftlerInnen in 39 Ländern, von denen beinahe 2.500 den elektronisch versandten Fragebogen schließlich beantwortet haben. Die Umfrage ist Teil eines umfassenderen Forschungsprojekts zu *Professionalization and Social Impact of European Political Science (ProSEPS) (COST Action CA15207)*, in dem es darüber hinaus auch um die unterschiedliche Institutionalisierung der Disziplin in Europa geht. Der Band präsentiert die theoretischen Grundlagen und empirischen Ergebnisse der Befragung zur Politikberatung sowie die detaillierten Ergebnisse in 12 einzelnen Länder-Kapiteln, von Albanien bis zum Vereinigten Königreich.

Der Aufbau des Bandes folgt dieser Logik. Im ersten Teil geht es nach einer kurzen Skizzierung des Projekts und der Fragestellungen durch die HerausgeberInnen um die zentralen Konzepte der Befragung sowie um deren Operationalisierung und die praktische Durchführung der Umfrage. Im sehr lesenswerten zweiten Kapitel geben die HerausgeberInnen zusammen mit Athanassios Gouglas einen kurzen Überblick über verschiedene theoretische Zugänge zur Politikberatung und erläutern den hier gewählten theoretischen Rahmen. Zentral sind dabei die Konzepte des *Policy Advisory Systems*, also die unterschiedlich institutionalisierten Netzwerke zwischen staatlichen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen AkteurInnen der Politikberatung, die Unterscheidung von Umfang, Inhalt und Wegen (channels) der Beratung, und schließlich eine Typologie der BeraterInnen, die reine AkademikerInnen, ExpertInnen, *Opinionated Scholars* und öffentliche Intellektuelle unterscheidet. Ausgangspunkt ist die Erkenntnis, dass Beratung in vielen Formen erfolgen kann, z. B. in einem Gutachten oder Forschungsbericht, aber auch in Form einer einfachen (aber effektiven) Textnachricht, einem Artikel in der Qualitätspresse, einem Post in sozialen Medien oder in einem Hintergrundgespräch.

Nicht nur die Umfrage, sondern auch die einzelnen Länderkapitel operationalisieren, spezifizieren und illustrieren dann diese Konzepte. Auch wenn die grundlegende Typologie, wie sich in den Ergebnissen der Befragung und insbesondere in den Länderstudien zeigen wird, nicht ganz unproblematisch ist, ist dies eine überzeugende und gute Grundlage für die vergleichende Anlage des Bandes.

Im dritten Kapitel geht es dann um die Ausgestaltung und Durchführung der Umfrage, und es wird zurecht betont, dass es hier ganz besonders auf valide und relevante Indikatoren ankommt. Gefragt wurde daher nach dem Inhalt der Beratung, der Häufigkeit, den Empfängern (PolitikerInnen, BürokratInnen, Parteien, Öffentlichkeit etc.) auf verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems, nach Formalität oder Informalität, den Kanälen und Modi der Beratung, sowie normativen Ansichten über das Engagement von PolitikwissenschaftlerInnen, und schließlich nach intrinsischen und extrinsischen Anreizen, wie z. B. professionelle Weltsicht, Karriereperspektiven und Anreize für ein Engagement.

Befragt wurden wie erwähnt insgesamt 12.600 PolitikwissenschaftlerInnen in 37 europäischen Ländern (plus Israel und der Türkei), von denen gut 2.300 Fragebogen ausgewertet werden konnten, d. h. eine Rate von 19%, allerdings mit erheblicher Variation zwischen den Ländern. Wie immer gibt es Probleme zum einen der Repräsentativität, z. B. eine vermutliche Selbstselektion durch besonders in der Politikberatung engagierte KollegInnen, und zum anderen der Vergleichbarkeit, da die Grundgesamtheit zwischen den Ländern sehr variiert (z. B. in einigen Ländern nur AkademikerInnen mit PhD, in Deutschland 40% ohne). Dies ist wie immer bei der Interpretation der

Daten zu berücksichtigen (und wird leider oft ignoriert, wenn einmal vorhandene Daten nie mehr hinterfragt werden). Die häufigste Spezialisierung ist insgesamt *Comparative Politics* (30%), aber auffällig ist z. B., dass in Dänemark, Norwegen und den Niederlanden über 30% der Befragten als ihr Spezialgebiet *Public Administration* angeben, während es in Großbritannien, Frankreich und Italien unter 5% sind (in Deutschland 6,2%).

Im zweiten Teil werden von den insgesamt 39 Ländern der Untersuchung 12 spezifische Länderstudien vorgestellt. Alle Länderkapitel orientieren sich an den grundlegenden Konzepten und präsentieren jeweils die wichtigsten Ergebnisse der Umfrage, liefern aber auch spezifische Hintergründe und Erkenntnisse zum Verständnis der nationalen Ergebnisse. Deutlich werden die erheblichen Unterschiede in Europa, kleine Länder haben z. B. eine andere Topographie der Politikwissenschaft als große Länder, und ganz offenkundig spielen die Merkmale der jeweiligen politisch-administrativen Systeme und Traditionen eine entscheidende Rolle.

Insgesamt bestätigen die Länderstudien bekannte Charakteristika der jeweiligen Länder und Ländergruppen, aber liefern dazu viele interessante Einsichten, die hier natürlich nur sehr selektiv skizziert werden können. In Dänemark dominiert so etwa die Bedeutung informeller Kontakte, wo überdies 80% der PolitikwissenschaftlerInnen in den letzten zwei Jahren in den traditionellen Medien präsent waren, davon beinahe 50% im Fernsehen. 97% sind der Meinung, dies gehöre zu den Aufgaben der Politikwissenschaft, während nur 18% davon ausgehen, dass dies auch karrierefördernd sei. In Norwegen wird sogar ein Überfluss an Politikberatung konstatiert, PolitikwissenschaftlerInnen wechseln leicht zwischen staatlicher, gesellschaftlicher und akademischer Arena, das genaue Gegenteil des so oft beschworenen Elfenbeinturms. Auch in den Niederlanden wird eine zunehmende Überlappung der drei Arenen konstatiert, allerdings auch eine Differenzierung auf entweder regierungsnah oder gesellschaftliche Beratung. Und auch das Kapitel über das Vereinigte Königreich zeigt, zudem auf der Grundlage weiterer Untersuchungen zum *Impact* der Politikwissenschaft, umfassende Aktivitäten der britischen PolitikwissenschaftlerInnen, wobei dort *Civil Servants* die bevorzugten AdressatInnen sind (51%), vor Think Tanks und NGOs (47%), während PolitikerInnen und Parteien nur von ca. 20% genannt werden.

In Frankreich ist demgegenüber die Rolle der Politikwissenschaft in der Politikberatung sehr begrenzt, es gibt kaum Zugänge zur Bürokratie, und die meisten WissenschaftlerInnen sind selten oder gar nicht aktiv auf diesem Gebiet. In Italien ist die Situation ähnlich, die meisten PolitikwissenschaftlerInnen sind nur selten beratend tätig, viele von ihnen nie. Diejenigen, die es dennoch tun, werden in Bezug auf einige wenige spezifische Themen konsultiert. Auch in Spanien ist die Politikwissenschaft weniger in der Politikberatung engagiert als im Durchschnitt der untersuchten Länder, aber immerhin sind mehr als die Hälfte der PolitikwissenschaftlerInnen in unterschiedlichen Formen beteiligt, offenbar begünstigt durch die dezentralisierte Struktur des spanischen Staates, die Möglichkeiten für ein Engagement, insbesondere im öffentlichen Sektor, schafft.

In Ungarn, leider das einzige im Buch vertretene Land aus dem früheren ‚Ostblock‘, hat es die Politikwissenschaft mit einem geschlossenen politisierten System zu tun, und daher mit erheblichen Einschränkungen, insbesondere der Nachfrage nach Beratung, geringer Institutionalisierung mit hoher Informalität und selektivem Zugang, also mit einem spezifisch *illiberal-populist policy advisory model*. Ähnlich ist die Situation in der Türkei. Das *Policy Advisory System* ist dort sehr selektiv und unterstützt ein uni-

formes *belief system*, auch wenn in vielen anderen Merkmalen der Politikwissenschaft ähnliche Entwicklungen wie im restlichen Europa zu erkennen sind.

Das Länderkapitel über Deutschland überrascht schließlich mit einigen Besonderheiten. Bei uns sind weniger PolitikwissenschaftlerInnen in der Politikberatung engagiert als im europäischen Durchschnitt, es gibt besonders viele ‚reine AkademikerInnen‘, die damit ohnehin nichts am Hut haben wollen, und im Vergleich ist bei uns die Verwaltung eher selten Adressat der Politikberatung (zu 24%). Gleichzeitig stimmen aber auch in Deutschland über 90% der Aussage zu, dass Politikberatung zu den Aufgaben der Politikwissenschaft gehören sollte. Vermutlich spielt hier die Besonderheit des deutschen *Samples* eine Rolle, die wie erwähnt über 40% TeilnehmerInnen ohne PhD enthält, während in den meisten anderen Ländern nur WissenschaftlerInnen mit PhD befragt wurden. Offensichtlich haben junge WissenschaftlerInnen in der Qualifikationsphase wenig Zeit und noch weniger Anreize, sich mit Politikberatung zu befassen, denn jeglicher Blick über den Tellerrand verhindert ja *articles in refereed journals*. Die AutorInnen des deutschen Artikels betonen auch, dass bei uns die Debatte über Rolle und Relevanz der Politikwissenschaft eher kontrovers geführt wird, was vielleicht mit der hier gelegentlich besonders arrogant vertretenen Lehre von der reinen (quantitativen) Wissenschaft zusammenhängt. Die AutorInnen betonen auf jeden Fall die Notwendigkeit weiterer quantitativer und qualitativer Studien, aber vielleicht wäre auch schon eine weitere Analyse der deutschen Daten ohne die PhD-KandidatInnen hilfreich, die den Vergleich zu unseren Nachbarländern erleichtern würde.

Der abschließende dritte Teil liefert schließlich eine Gesamtübersicht der Daten und eine vorsichtige vergleichende Analyse unterschiedlicher Muster in Europa. Auch hier gibt es viele interessante und zum Teil überraschende Einsichten. So zeigt sich, dass insgesamt wichtigster Adressat der politikwissenschaftlichen Politikberatung sog. *Civil Society Organisations* sind (45%), also Interessengruppen und NGOs, an zweiter Stelle kommen *Civil Servants* (41%), PolitikerInnen und Parteien erst nach Think Tanks im Mittelfeld (alle unter 30%). Politikberatung ist also vorrangig Gesellschafts- und Verwaltungsberatung. Wichtig ist auch die Dokumentation der sehr unterschiedlichen Kanäle der Politikberatung, wobei nach der Frequenz (von wöchentlich bis nie) klassische Publikationen vor *Research Reports* und *Policy Papers* stehen, danach kommen Medienbeiträge, Blogs und *Social Media* und schließlich Fortbildungsveranstaltungen und Vorträge. Schon allein diese empirisch belegten Differenzierungen sind ein wichtiges Ergebnis des Projekts, allerdings ist es vermutlich etwas problematisch, ganz normale wissenschaftliche Publikationen als Beitrag zur Politikberatung zu zählen, denn damit kann fast jeder Beitrag, der irgendwo publiziert wird, gemeint sein. Deutlich wird allerdings, dass Politikberatung offensichtlich aus viel mehr als Gutachten und Hinterzimmergesprächen besteht.

Versucht wird auch eine vergleichende Analyse der verschiedenen BeraterInnen-Typen, also von puren AkademikerInnen über ExpertInnen bis hin zu öffentlichen Intellektuellen. Dabei zeigt sich, dass in Europa insgesamt die Rolle des *Opinionating Scholars* bei weitem am meisten verbreitet ist (beinahe 50%), allerdings mit erheblichen Unterschieden zwischen den Ländern. Es zeigt sich aber auch, dass diese Typisierung empirisch sehr unterschiedliche Merkmale verbirgt, so dass bestimmte Charakteristika, z. B. die Häufigkeit der Beratung oder auch die Formalität/Informalität nur sehr begrenzt mit diesen Typen korrelieren. Die AutorInnen kommen daher zu dem Schluss, dass diese Typen eher ein Kontinuum abbilden als distinktive Profile.



Trotz der verschiedenen kurz angesprochenen theoretischen und empirischen Probleme der Befragung, handelt es sich bei dem Projekt und insbesondere auch bei dem vorliegenden Sammelband um einen überaus interessanten und wertvollen Beitrag zur tatsächlichen Ausgestaltung von Politikberatung und deren erheblichen Unterschieden in Europa. Gleichzeitig liefert der Band wichtige Erkenntnisse und Hinweise auf zwei aktuelle und kontroverse Themen der Politikwissenschaft, nämlich zu ihrer möglichen Professionalisierung und deren Ausgestaltung, und zu der zunehmend zentralen Frage der *Impact Criteria* sozialwissenschaftlicher Forschung, die vor allem im Vereinigten Königreich schon seit einigen Jahren kontrovers diskutiert wird und dort bereits in die Forschungsförderung eingeht.

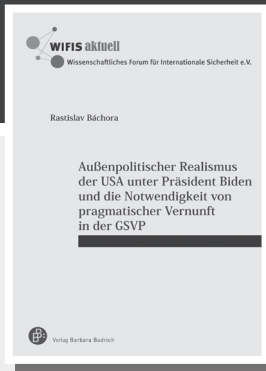
Die LeiterInnen ziehen eine wichtige Lehre aus ihrem Projekt, nämlich dass eine sinnvolle Professionalisierung der Politikwissenschaft sich nicht auf die hinlänglich bekannten akademischen Standards der Theorieprüfung und der methodischen und technischen Fertigkeiten beschränken darf. Die akademische Qualifikation muss insbesondere auch eine Orientierung darüber liefern, wie und warum Forschungsthemen überhaupt ausgewählt werden und wie das erlangte Wissen besser verbreitet und außerhalb der akademischen Sphäre genutzt werden kann. Hoffentlich wird dieses Plädoyer gehört.

## Literatur

- Verhoest, Koen, Van Thiel, Sandra, Bouckaert, Geert, & Lægreid, Per (Eds.). (2016). *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. Springer.
- Schwab, Christian, Bouckaert, Geert, & Kuhlmann, Sabine (2017). *Future of Local Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

## *Anschrift des Autors*

Prof. em. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam,  
E-Mail: jann@uni-potsdam.de.



Rastislav Báčora

## Außenpolitischer Realismus der USA unter Präsident Biden und die Notwendigkeit von pragmatischer Vernunft in der GSVP

Es herrschen innen- und außenpolitische Krisenzeiten: Widersprüche in der US-Außenpolitik unter Präsident Biden im Kontext der sogenannten Großmachtkonflikte – insbesondere vor dem Hintergrund des russischen Aggressionskrieges gegen die Ukraine – werfen Fragen zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU auf. In seiner Analyse weist Rastislav Báčora auf einige unbekannte, aber entscheidende sicherheitspolitische Variablen hinsichtlich der US-Außenpolitik hin, die künftig die Sicherheit Europas beeinträchtigen können.

*WIFIS-aktuell, Band 75*

2022 • 69 S. • kart. • 7,90 € (D) • 8,20 € (A)

ISBN 978-3-8474-2675-2 • eISBN 978-3-8474-1848-1



Karl Hans Bläsius, Reiner Schwalb,  
Michael Staack (Hrsg.)

## Künstliche Intelligenz und nukleare Bedrohungen

Risiken eines Atomkriegs aus  
Versehen

Die zunehmende Komplexität und geringere Entscheidungszeiten in Frühwarnsystemen für nukleare Bedrohungen erfordern den Einsatz von Techniken der Künstlichen Intelligenz (KI). In diesem Buch behandeln KI-Experten Aspekte der Sicherheit solcher KI-Entscheidungen sowie die Risiken eines Atomkriegs aus Versehen. Ergänzt werden die Ausführungen durch Kommentare aus der Politik und von militärischen Experten.

*WIFIS-aktuell, Band 73*

2022 • 73 S. • kart. • 7,90 € (D) • 8,20 € (A)

ISBN 978-3-8474-2657-8 • eISBN 978-3-8474-1822-1

## Allgemeines:

*dms – der moderne staat* veröffentlicht im Aufsatzteil grundsätzlich nur Originalarbeiten. Mit der Einsendung des Manuskripts erklären die Autor\*innen, dass der Beitrag nicht (auch nicht in Teilen) bereits an einem anderen Ort erschienen oder zur Veröffentlichung vorgesehen ist. *dms – der moderne staat* wendet das Verfahren der anonymen Begutachtung an. Jedes Manuskript wird wenigstens zwei Gutachter\*innen vorgelegt. Name und Anschrift/Telefonnummer/E-Mail-Adresse der Autor\*innen sollten also nur auf einem gesonderten Deckblatt bzw. im Anschreiben stehen. Auffällige Selbstzitate und Anmerkungen sind zum Zeitpunkt der Begutachtung zu vermeiden, um die Anonymität der Autor\*innen zu wahren. Im Falle der Nichteinhaltung dieser Empfehlungen kann die Redaktion die Anonymität nicht verbürgen.

## Einsendung von Manuskripten:

Manuskripte sind der Redaktion ([dms@hertie-school.de](mailto:dms@hertie-school.de)) nur in elektronischer Form zuzusenden. Die Zusendung in Printform ist nicht erforderlich. Manuskripte können in allen gängigen Textverarbeitungsprogrammen übermittelt werden. Die Zeitschrift enthält verschiedene Rubriken – von wissenschaftlichen Abhandlungen über spezielle Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte und Essays bis hin zu Buchrezensionen und Datenberichten. Nähere Hinweise zur Anfertigung der Manuskripte finden Sie unter <http://www.budrich-journals.de/index.php/dms/about/submissions#authorGuidelines>



Marco Schrage

## **Friedens- und Konfliktethik**

Ein Grundriss

2022 • 252 Seiten • kart. • 24,00 € (D) • 24,70 € (A) • utb L

ISBN 978-3-8252-5935-8 • eISBN 978-3-8385-5935-3

Wann ist Gewaltlosigkeit richtig und wann ist es zulässig oder sogar geboten, mit Gegengewalt zu reagieren? Welche Maßstäbe gelten für das Anwenden legitimer Gegengewalt? Diese und weitere komplizierte Fragen zum Thema Frieden und bewaffneter Konflikt werden in diesem Buch aus ethischer Sicht unter besonderer Berücksichtigung der christlichen Tradition diskutiert. Der Autor behandelt dabei zum einen die sozialetischen Grundlagen und führt historisch an das Thema heran, zum anderen skizziert er eine gegenwärtige Konzeption von Friedens- und Konfliktethik im Bereich der politischen Ethik und den Umgang mit ethischen Herausforderungen. Er stellt damit das erste kompakte Lehrbuch zur Friedens- und Konfliktethik vor – in einer Zeit, in der dieses Thema wieder eine zunehmende Bedeutung hat.

[www.shop.budrich.de](http://www.shop.budrich.de)