

Arthur Benz

Mehrebenenverwaltung – Merkmale, Erscheinungsformen und Folgen

1. Einleitung

Moderne Gesellschaften werden zunehmend differenzierter und bieten vielfältige Optionen. Sie sind aber auch anfällig für Konflikte infolge externer Effekte, die Individuen und Organisationen verursachen, sozialer Ungleichheit und divergierender Wertvorstellungen. Dementsprechend steigt die Komplexität von Aufgaben, die Regierungen erfüllen müssen. Ebenso nimmt die institutionelle Komplexität des Regierens zu. Diese zeigt sich vor allem in der Entwicklung von „multilevel governance“ oder „Mehrebenenregieren“. Gemeint ist damit einerseits die Aufteilung und Verlagerung von Herrschaftskompetenzen des Staates im Zuge von Internationalisierung, europäischer Integration und Regionalisierung, andererseits die Koordination zwischen den Ebenen des Regierens, da Kompetenzen aufgeteilt, aber Aufgaben verflochten sind. Diese Veränderungen sowie ihre Ursachen und Folgen werden in verschiedenen Zweigen der Politikwissenschaft erforscht. Inzwischen stehen sie auch auf der Forschungsagenda der Verwaltungswissenschaft. Dass der Mehrebenen-Charakter staatlicher Herrschaft sich auf die Verwaltung auswirkt, stellt keine neue Erkenntnis dar (z.B. Wagener 1979: 238–243; Mayntz 1985: 90–101; 1997; Benz 1996), sind es doch vor allem Bedienstete von Fachverwaltungen oder leitende Beamte von Ministerien, die die Politikkoordination zwischen dem Zentralstaat und seinen Untergliederungen oder zwischen Staaten und der EU bzw. internationalen Organisationen vorbereiten oder ausführen. Die Rolle der Verwaltung in der Mehrebenenpolitik ist aber nicht hinreichend geklärt, ebenso wenig wie die Frage, wie sich die Strukturen und das Handeln der Verwaltung durch die zunehmende Verflechtung von Ebenen verändert hat.

Mehrebenenverwaltung wird hier als Analysebegriff verwendet. Die mit ihm beabsichtigte Beschreibung eines Verwaltungstyps und Erklärung seiner Besonderheiten wendet sich gegen eine pauschale Kritik an „vertikalen Fachbruderschaften“ (Wagener 1979: 238), die in intergouvernementalen Beziehungen zu viel Macht ausübten, ebenso wie gegen eine generelle Ablehnung von „Verflechtung“ zwischen Ebenen. Tatsächlich spiegelt die Entwicklung von Mehrebenen-

strukturen in der Verwaltung die Komplexität öffentlicher Aufgaben wider, d.h. die gleichzeitige territoriale Differenzierung und Interdependenz von gesellschaftlichen Problemen, mit denen Politik und Verwaltung konfrontiert sind. Eine analytische Perspektive lenkt den Blick auf die Aufteilung von Zuständigkeiten und Koordinationsverfahren sowie ihre Veränderung. Im Folgenden betrachte ich, wie sich das Verhältnis von Politik und Verwaltung durch die Entwicklung von Mehrebenensystemen wandelt, greife also eine zentrale Frage der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung auf (Bogumil/Jann 2020). Um diese Veränderungen zu verstehen, ist es erforderlich, Mehrebenenregieren und Mehrebenenverwaltung, oder Politikverflechtung und Verwaltungsverflechtung zu unterscheiden und genauer zu charakterisieren. Dazu hat Jörg Bogumil wichtige Beiträge geleistet, wie immer aufbauend auf seinen empirischen Forschungen und seinen Detailkenntnissen der Verwaltungsrealität (Bogumil/Kuhlmann 2022; Bogumil et al. 2023; Bogumil/Gräfe 2024). Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die Klärung des Konzepts Mehrebenenverwaltung. Im folgenden Abschnitt erläutere ich, warum man von einem neuen Verwaltungstyp sprechen kann. Abschnitt 3 beschreibt Erscheinungsformen dieses Typs innerhalb von Staaten und in Mehrebenensystemen jenseits des Staates. Abschnitt 4 befasst sich mit möglichen Folgen für das Verhältnis von Verwaltung und Politik, die hier nur in Form von Hypothesen skizziert werden können.

2. Mehrebenenverwaltung als neuer Verwaltungstyp

Mehrebenenstrukturen in Regierung und Verwaltung resultieren aus der Transformation von Staatlichkeit, in deren Verlauf Herrschaftskompetenzen auf europäische und internationale Organisationen übertragen oder innerhalb von Staaten auf Regionen verlagert wurden. Die Aufteilung von Macht auf mehrere Ebenen stellt eine Seite dieses Prozesses dar, die Interdependenz der Aufgaben, die diesen Ebenen zugeordnet sind, sowie der Entscheidungen und Aktivitäten der zuständigen Stellen die andere (Hooghe/Marks 2021). Stärker als der Systembegriff rückt der Begriff Mehrebenenverwaltung Institutionen und Interaktionen in den Vordergrund und damit die Governance, die dem „Interdependenzmanagement“ dient (Mayntz 1997: 73). Er verweist zudem weniger auf die institutionelle Trennung, sondern auf die funktionale Verschränkung von Politik und Verwaltung auf verschiedenen Ebenen. Als Ebenen bezeichnen man in diesem Zusammenhang „Skalen“ einer vertikal untergliederten politischen Ordnung, wobei jede Ebene in der Regel in Gebiete eingeteilt ist, die Zuständigkeiten territorial

abgrenzen. Verflechtungen entstehen durch Koordination von Entscheidungen, die zuständige Verwaltungen auf den einzelnen Ebenen treffen. Als Analysebegriff bezeichnet Mehrebenenverwaltung also die Aufteilung von Kompetenzen sowie die koordinierte Ausübung dieser Kompetenzen durch Verwaltungen, die auf höheren und niedrigeren Ebenen eingerichtet sind, wobei höher oder niedriger keine Rangordnung der Macht bezeichnen. Ergebnis der Transformation von Staatlichkeit ist also „keine vergrößerte bzw. feiner abgestufte Hierarchie, sondern ein verflochtenes Mehrebenensystem, in dem die Entscheidungen der verschiedenen Ebenen interdependent, d.h. gegenseitig voneinander abhängig sind“ (ebd.: 70).

Formen einer mehrstufigen Organisation der Verwaltung gibt es schon seit es Verwaltung gibt. In China konsolidierte sich bereits vor mehr als zweitausend Jahren unter der Qin-Dynastie eine dezentrale Verwaltung in den Territorien des Kaiserreichs (Zhao 2015: 222–261). Angesichts der räumlichen Distanz zum Herrschaftszentrum konnten die entsandten Beamten relativ autonom agieren. Ausbildung und Examina der Beamten sowie ihre Beförderung nach Verdienst sicherten eine gewisse Einheitlichkeit der Verwaltung. Weitgehend autonom handelten auch die Verwaltungen in den Provinzen des römischen Reichs (Harris 2016: 192–202; Williamson 2016), ebenso wie im *ancien régime* Frankreichs die Präfekten, die in den Provinzen vor allem Steuern eintraben. Auch das von Max Weber entworfene Bürokratiemodell der Verwaltung impliziert eine Differenzierung nach Ebenen (Weber 1976 [1922]: 825–837). Ging es im alten China, im römischen Reich und in Frankreich um die Durchsetzung von Herrschaft in einem großen Gebiet, interessierte sich Weber bekanntlich für die Rationalisierung von Herrschaft. Daher verband er mit der Differenzierung in Ebenen die Idee einer Über- und Unterordnung, die einen sachgerechten Vollzug von Gesetzen sicherstellen sollte. Die Hierarchie, die auch in der chinesischen und französischen Verwaltungstradition angelegt war, wurde damit zu einem wesentlichen Merkmal der Verwaltungsordnung.

Im Kontext der US-amerikanischen Verwaltungstradition formulierte Herbert Simon einen anderen Begriff von Hierarchie, der weniger die Rangordnung als vielmehr die Funktionsdifferenzierung betont. Simons Konzept einer „Architektur der Komplexität“ beschreibt eine Organisation, in der den Ebenen entweder eher abstrakte oder eher konkrete Teilaufgaben zugeordnet sind, was keine Unterscheidung von vorgesetzten und nachgeordneten Behörden impliziert (Simon 1962). So werden etwa auf höheren Ebenen Gesetze vorbereitet und Programme entwickelt, auf mittleren Ebenen Richtlinien und Pläne ausgearbeitet, die auf den unteren Ebenen in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden.

Diese Differenzierung steht durchaus im Einklang mit dem klassische Bürokratiemodell. Entscheidend ist aber, dass Simon die Beziehungen zwischen Ebenen anders charakterisiert als Weber. Statt Über- und Unterordnung betont er die wechselseitige Interdependenz: Höhere Verwaltungen können den Behörden auf niederen Ebenen Vorgaben machen, aber deren Handeln nicht bestimmen, zumal sie auf deren Informationen über konkrete Wirkungen abstrakter Regelungen angewiesen sind. Statt rationale Herrschaft durch Kontrolle bewirkt Hierarchie eine begrenzt rationale Herrschaft durch Koordination. Nicht Befehl und Gehorsam, sondern Kommunikation und Interaktion charakterisieren dieses Hierarchieverständnis. Statt Vereinheitlichung zielt Hierarchie auf Lern- und Anpassungsfähigkeit. Abstrakte Regelungen komplexer Aufgaben erfordern im Einzelfall eine Abwägung verschiedener Regeln und Aspekte, sie müssen aber auch auf konkrete Entscheidungen reagieren und gegebenenfalls angepasst werden.

Der hieran anknüpfende Begriff Mehrebenenverwaltung wurde in der Forschung über politische Mehrebenensysteme, also in der Föderalismusforschung, der Europaforschung und der Forschung zur internationalen Politik aufgegriffen, als diese sich mit der Verwaltung befasste. Er markierte einen Perspektivenwechsel, weg von Verwaltungen eines Staates oder dessen Gebietskörperschaften, von internationalen Organisationen oder Föderationen von Staaten und hin zur Aufgabenteilung und Koordination zwischen den Verwaltungsebenen von Staaten, der EU oder internationalen Organisationen. Diese Ebenen mögen formal in einer Rangordnung von Macht zueinander stehen (etwa, wenn eine Bundesbehörde die Aufsicht über die Landesverwaltungen ausübt), doch wirft diese Hierarchie nur einen „Schatten“ auf die Koordination in einem Interdependenzverhältnis. Mehrebenenverwaltung unterscheidet sich vom Modell der Bürokratie dadurch, dass Aufgaben nach ihrem Abstraktionsgrad oder dem Grad ihrer Reichweite auf Ebenen aufgeteilt sind und diese funktionale Differenzierung ein die Ebenen übergreifendes Zusammenwirken von Verwaltungen erfordert.

Jörg Bogumil und Philipp Gräfe haben in diesem Zusammenhang auf einen für die deutsche Verwaltungsforschung wichtigen Aspekt hingewiesen (Bogumil/Gräfe 2024: 420f.). Mehrebenenstrukturen im deutschen Bundesstaat werden häufig mit Politikverflechtung gleichgesetzt. In der von Fritz W. Scharpf definierten und für die Politikwissenschaft maßgeblichen Version beschreibt dieser Begriff eine besondere Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit. Dabei sind Regierungen gemeinsam für eine Aufgabe zuständig oder können diese faktisch nur gemeinsam erfüllen (Scharpf 1985). Sie müssen sich also auf eine Entscheidung einigen, da sie allein nicht oder nicht effektiv handeln können. In der Verwaltung gibt es vielfältige Beteiligungspflichten, aber in der Regel

ist die Entscheidungszuständigkeit den Behörden einer Ebene zugewiesen. Ein Zwang zur Zusammenarbeit entsteht, wenn Aufgaben so stark verflochten sind, dass unilaterale Entscheidungen weder praktikabel noch sinnvoll sind. Doch auch in diesen Fällen lässt die Kompetenzteilung unterschiedliche Verfahren zu, um Verwaltungshandeln zu koordinieren. Und selbst wenn sich Verwaltungen in Verhandlungen einigen müssen, agieren sie unter anderen Bedingungen als in der von Scharpf analysierten Politikverflechtung. Der Einfluss des Parteienwettbewerbs und die parlamentarische Kontrolle sind schwächer als in der Regierungszusammenarbeit.

Verwaltungsverflechtung ist mithin selten institutionell angelegt. Sie entsteht erst in der konkreten Aufgabenerfüllung und bei der Bearbeitung von Interdependenzen, die die Komplexität der Aufgaben und die erforderliche Ebenendifferenzierung verursachen. In der Praxis können wir vielfältige Varianten der Mehrebenenverwaltung beobachten. Ihre Erscheinungsformen lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten einteilen. Blicken wir auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung, so liegt es nahe, zwischen Verwaltung im Staat und jenseits des Staates und zwischen politikvorbereitender bzw. politikvollziehender Verwaltung zu unterscheiden.

3. Erscheinungsformen

3.1 Mehrebenenverwaltung im Kontext des Staates

Mehrebenensysteme von Verwaltungen existieren in allen Staaten, die in Regionen, Städte oder Gemeinden untergliedert sind und in denen dezentrale Verwaltungen über ein hohes Maß an Autonomie verfügen. Auf der lokalen Ebene finden wir in den meisten demokratisch regierten Staaten Formen der Selbstverwaltung. Die Forschung zur Mehrebenenverwaltung konzentriert sich auf Bundesstaaten. Studien zu *central-local relations* in Einheitsstaaten betreffen ebenfalls die Verwaltung. Der Kontext des Regierungssystems und die durch die Geschichte geprägte Verwaltungsstruktur und -kultur wirken sich auf die heutigen Formen von Mehrebenenverwaltung aus (Bogumil et al. 2023: 273–276). In Deutschland prägte sie die Entwicklung des kooperativen Föderalismus, die ihrerseits durch Konsolidierung der Verwaltung in den Ländern und die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts beeinflusst wurde. Am Beispiel der Bundesrepublik lässt sich illustrieren, wie sich die Formen und Verfahren von Mehrebenenverwaltung in der Politikvorbereitung von denen unterscheiden, in denen Gesetze und Programme vollzogen werden. Auf einen

Vergleich zwischen Verwaltungsbereichen kann hier ebenso wenig eingegangen werden wie auf den internationalen Vergleich.

3.1.1 Politik vorbereitende Mehrebenenverwaltung

Im deutschen Bundesstaat kooperieren Regierungen in informellen Treffen oder in institutionalisierten Verhandlungssystemen. Erstere dienen der Vorbereitung von Gesetzen sowie der Konfliktregelung zwischen Bund und Ländern, letztere existieren in den durch Verfassungsrecht geregelten Gemeinschaftsaufgaben. In der Gesetzgebung arbeiten Beamte des Bundes und der Länder den Regierungschefs oder zuständigen Ministern zu. In den Gemeinschaftsaufgaben stellen sie Programme auf, nach denen Finanzmittel verteilt werden, die der Bund und die Länder zur Förderung bestimmter Entwicklungen oder Maßnahmen bereitstellen. In beiden Bereichen liegt die Entscheidungskompetenz bei den Regierungschefs oder Fachministern. Verwaltungen erfüllen eine wichtige Koordinationsfunktion im Vorfeld der politischen Verhandlungen und Entscheidungen.

Die Politik vorbereitende Mehrebenenverwaltung ist entsprechend der Expertise der Beamten differenziert. Leitende Beamte der Länder arbeiten in Konferenzen bzw. Arbeitsgemeinschaften zusammen, Fachbeamte in Ausschüssen. Beide Gremien tagen häufig unter Beteiligung von Ministerialbeamten des Bundes. Alle Beteiligten sind sich der politischen Dimension ihrer Arbeit und der Tatsache bewusst, dass sie eine parlamentarisch verantwortliche Regierung repräsentieren (z.B. Schwanke/Ebinger 2006). Sie können sich daher bei Themen, die Kontroversen zwischen Parteien auslösen, nicht der Meinung der amtierenden Regierung bzw. ihres Ministers entziehen. Gleichwohl kommen in den differenzierten Verwaltungsbeziehungen sowohl parteipolitische Positionen, institutionelle Interessen von Bund und Ländern sowie fachliche Bewertungen zum Tragen, erstere in Verhandlungen von Staatssekretären oder Abteilungsleitern, die auch institutionelle Interessen im Blick haben, letztere in Beratungen von Verwaltungsexperten. Diese parallelen Interaktionsformen bilden sich überlagernde Konfliktlinien ab (Benz 2020: 243–248). Die Mehrebenenverwaltung erfasst damit die Komplexität von Themen und verändert das Verhältnis von Politik und Verwaltung. Der im Bürokratiemodell angelegte Primat der Politik wird abgeschwächt durch eine relative Autonomie von Politik- und Verwaltungsverflechtungen. Die Redundanz der Bund-Länder-Gremien erhöht die Informationsdichte in der Vorbereitung von politischen Entscheidungen und kontrastiert damit Polarisierungstendenzen, die im Parteiwettbewerb angelegt sind. Politik und Verwaltung werden auf diese Weise lose verschränkt, anders als es das Trennmodell der Gewaltenteilung vorsieht oder die Kritik an der Dominanz der Verwaltung oder deren

Politisierung unterstellt. Gleichwohl sollte man deswegen nicht reale Machtverhältnisse übersehen, die Mehrebenenpolitik eng mit Parteipolitik verbinden und die Koordination erschweren. Die „lose Kopplung“ von Politik und Verwaltung kann diese aber abschwächen (ebd.).

Ein dynamisches Zusammenspiel von Politik und Verwaltung finden wir auch in den Gemeinschaftsaufgaben. In den vom Grundgesetz bestimmten Bereichen wirkt der Bund bei der Erledigung von Länderaufgaben mit oder Bund und Länder können zusammenarbeiten. Entscheidungsregeln sehen meistens eine qualifizierte Mehrheit vor, in der Praxis verfügen jedoch alle Regierungen über Vetomacht, weshalb die Politikverflechtung anfällig für Blockaden ist und Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner begünstigt (Scharpf et al. 1976). Die Möglichkeit, Konflikte in Verwaltungsgremien unter Fachbeamten zu behandeln, macht Kompromisse und effektive Entscheidungen wahrscheinlicher. Verwaltungen können auch normativ überzeugende Maßstäbe für Verteilungsentscheidungen finden, die die gewählten Politiker nicht leichthin ablehnen können. Dies erklärt, warum finanzielle Zuweisungen an Länder immer wieder umverteilt werden konnten, wenngleich fast immer unter der Maßgabe, dass Verluste einzelner Länder für eine Übergangszeit kompensiert wurden (Detemple 2016).

Vertreter von Kommunen werden in der Bundes- und Landespolitik in verschiedener Weise beteiligt. Zwischen Ministern, Landräten und Bürgermeistern gibt es Kontakte, die allerdings wegen der Zahl und Heterogenität der Kommunen nicht institutionalisiert sind. In Gesetzgebungsverfahren werden Verbände der Kommunen angehört, häufiger und vermutlich effektiver sind aber deren informelle Kontakte zu Ministerien (Bernhard/Klausch 2023). Verwaltungsbeziehungen sind überwiegend informell, entstehen eher bilateral und ad-hoc, veranlasst durch besondere Anlässe oder konkrete Probleme. Die Verbindung zwischen Politik und Verwaltung ist dabei enger als im Verhältnis zwischen Bund und Ländern, zumal Landtagsabgeordnete oft auch in Stadt-, Gemeinde- oder Kreisräten Mandate ausüben, also an der kommunalen Selbstverwaltung mitwirken. Anders ist dies, wenn Bedienstete von Kommunalverwaltungen in fachlich spezialisierten Netzwerken kooperieren. Solche Netzwerke etablieren die kommunale Spitzenverbände, sie werden von Landes- oder Bundesministerien organisiert, oder von der Europäischen Kommission bzw. internationalen Organisationen initiiert und moderiert. In diesen Netzwerken können Amts- oder Sachgebietsleiter Informationen, neue Ideen oder Hinweise auf „best practices“ gewinnen, die ihnen helfen, gewählte Vertreter im Rat von ihren Entscheidungsvorschlägen zu überzeugen. Im Bereich der Klimapolitik belegen Untersuchungen die Bedeutung dieser Netz-

werke (Kern/Bulkeley 2009), weisen aber auch darauf hin, dass sie ausreichend Personalkapazitäten erfordern (Kemmerzell/Hofmeister 2019).

3.1.2 Politikimplementation in der Mehrebenenverwaltung

Im deutschen Bundesstaat werden Bundesgesetze in der Regel von den Landesverwaltungen vollzogen. Die verschiedenen Verwaltungsstrukturen der Länder schaffen eine „große Heterogenität der Vollzugslandschaft“ (Seibel 2016: 179). Da rechtmäßige Verwaltung eine Abwägung zwischen allgemeinen und besonderen Belangen erfordert, besteht die Gefahr, dass ein dem Gleichheitsgrundsatz der Verfassung entsprechender Gesetzesvollzug nicht gewährleistet ist. Ähnliche Probleme sind auch in anderen Bundesstaaten und in der EU festzustellen.

Wie Wolfgang Seibel betont, wirken dieser Gefahr Rechtsverordnungen des Bundes, ein einheitlicher, durch Juristen dominierter öffentlicher Dienst, Gerichtsentscheidungen und eine integrierte Finanzverfassung entgegen. Die Verflechtung von Verwaltungen trägt hierzu ebenfalls bei. In den Netzwerken der Länderverwaltungen oder Bund-Länder-Verwaltungsgremien werden vielfach Standards des Vollzugs ausgehandelt oder zumindest Erfahrungen ausgetauscht. Regelungen über Behörden und Verwaltungsverfahren in Bundesgesetzen dienen ebenfalls dazu, den Vollzug zu vereinheitlichen. Da solche Gesetze der Zustimmung des Bundesrats bedürfen, werden diese Regelungen in erster Linie zwischen Vertretern der betroffenen Verwaltungen des Bundes und der Länder ausgehandelt.

Der Gesetzesvollzug lässt sich auch durch Benchmarking und Leistungsvergleiche harmonisieren, also Verfahren, die gleichzeitig die Anpassungs- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung erhöhen (Fenna/Knüpling 2015). Sie werden etwa bei der Umsetzung von Förderprogrammen der regionalen Strukturpolitik genutzt. Die 2009 neu eingeführte Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91c GG sieht generell Leistungsvergleiche zwischen Verwaltungen vor. Ansätze einer vergleichenden Evaluierung der Länderverwaltungen sind allerdings in Ansätzen stecken geblieben. Die Bereitschaft von Regierungen und Verwaltungen, sich einer öffentlichen Bewertung und gegebenenfalls der Kritik zu stellen, ist gering, zumal negative Bewertungen der parlamentarischen Opposition Argumente gegen die Regierung liefern. Städte und Gemeinden sind eher geneigt, sich in Leistungsvergleichen zu engagieren, vor allem wenn sie die Chance erkennen, in einem Wettbewerbsverfahren Reputation oder finanzielle Leistungen zu gewinnen.

Regelungen zu Behörden und Verwaltungsverfahren sowie Benchmarking und Leistungsvergleiche dienen der „horizontalen“ Koordination des Vollzugs. Jörg Bogumil hat mit seinen Kollegen und Mitarbeitern eine andere Aspekt

der Mehrebenenverwaltung erforscht (Bogumil/Kuhlmann 2022; Bogumil et al. 2023; Bogumil/Gräfe 2024). Komplexe Verwaltungsaufgaben im Bereich der Sozialpolitik, der Steuerung der Zuwanderung und der Bereitstellung von Verkehrswegen oder Energie sind zwischen Bundesbehörden, Landesbehörden und/oder kommunalen Verwaltungen aufgeteilt. Entscheidungen, die zentrale Verwaltungen treffen, beeinflussen regionale oder lokale Verwaltungsaufgaben, und wie letztere erledigt werden, wirkt sich wiederum auf die Bedingungen aus, unter denen Bundes- oder Landesverwaltungen ihre Aufgaben erfüllen. Anders als in der Politik vorbereitenden Mehrebenenverwaltung, die Regierungen bei der Koordinierung ihrer Politik unterstützt und der Lösung komplexer Probleme dient, erweist sich im Vollzug die institutionelle Komplexität der Mehrebenenverwaltung als Problem, da dieser stärker dezentralisiert ist und damit mehr Verwaltungsbehörden in die Koordination involviert sind. Als Folgen werden Informations- und Kommunikationsdefizite, Unsicherheiten über Gesetzesinterpretationen und Bedingungen, unter denen Behörden entscheiden müssen, ineffektive Aufgabenerfüllung oder Effizienzverluste durch unnötige Mehrfacharbeit beklagt (Bogumil/Gräfe 2024). Die vertikale Verflechtung führt auch zu einer sektoralen Versäulung, welche interdependente Aufgabenbereiche gegeneinander isoliert. Im Verwaltungsvollzug müssen verschiedene Belange beachtet und abgewogen werden, weshalb die sektorale Fragmentierung der Organisation negative Folgen hat als im Mehrebenenregieren. Dabei sind die Interdependenzen zwischen spezifischen Politikfeldern oft der Grund dafür, dass auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelte Verwaltungen koordiniert handeln müssen. So tangiert etwa die 2017 dem Bund übertragene Verwaltung der Fernstraßen den Landschafts- und Naturschutz, für den die Länder zuständig sind. Die Zentralisierung der Fernstraßenverwaltung hat deshalb den Koordinationsbedarf in der Planung, aber nicht bei der Umsetzung von Vorhaben verringert.

Die spezifischen Konflikte in den Beziehungen zwischen zentralen, regionalen und lokalen Verwaltungen werden nicht nur zwischen Behörden ausgetragen. Werden die Folgen von Koordinationsdefiziten öffentlich, werden sie häufig zum Thema politischer Debatten in Parlamenten und in der Öffentlichkeit. Dabei zeigt sich oft, dass es bei der Koordination von Verwaltungshandeln nicht nur um Entscheidungen in der Sache geht, sondern auch um Kompetenzen und Macht. Diese Überlegungen sprechen für die Hypothese, dass Mehrebenenstrukturen und -koordination im Gesetzesvollzug eine Politisierung der Verwaltung fördern.

3.2 Europäische und internationale Mehrebenenverwaltung

Regieren jenseits des Staates ist im wesentlichen Mehrebenenpolitik. Aus den Sekretariaten der Europäischen Kommission und internationaler Organisationen entstanden im Laufe der Zeit Verwaltungsstäbe, die nicht nur politische Verfahren organisieren, sondern auch Expertenwissen bereitstellen. Neben den Verhandlungen und Beratungen von Regierungsvertretern bestehen vielfältige Netzwerke von Bediensteten staatlicher und internationaler Verwaltungen. Am stärksten institutionalisiert sind diese in der Europäischen Union, deren Verwaltung zwar den Einfluss der französischen Verwaltungstradition und des angelsächsischen *Public Management* erkennen lässt, aber auch mit der Mehrebenenverwaltung in Deutschland vergleichbar ist.

Wolfgang Wessels hat die im Umfeld der Europäischen Kommission entstandenen Beamtengremien als fusionierte Verwaltungen bezeichnet (Wessels 2003). In dauerhafter Zusammenarbeit leisten europäische und nationale Beamte Vorarbeiten für politische Entscheidungen und sorgen für einen harmonisierten Vollzug des europäischen Rechts. Grundsätzlich sind die Regierungen und Verwaltungen der Mitgliedstaaten für die Umsetzung der europäischen Gesetze und Programme verantwortlich, während die Europäische Kommission die Einhaltung des EU-Rechts überwacht. Im Laufe der Zeit entstand im Rahmen dieser funktionalen Gewaltenteilung eine mehrstufige Verwaltungsstruktur (Egeberg 2006; Heidbreder 2017; Joosen/Brandsma 2017). Auf europäischer Ebene sind Exekutivaufgaben den Ämtern und Agenturen der EU übertragen. Die Generaldirektionen der Kommission erlassen delegierte Rechts- und Durchführungsrechtsakte in enger Abstimmung mit Vertretern der Mitgliedstaaten. Europäische Agenturen entstanden oft als Fortentwicklungen von Verwaltungsnetzwerken. Ihre Beratungs- und Entscheidungsgremien setzen sich aus Beamten der Kommission und der Mitgliedstaaten zusammen und ähneln insofern den Mehrebenenverwaltungen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben im deutschen Bundesstaat existieren. Sie sollen eine einheitliche Anwendung des EU-Rechts sicherstellen, indem sie Daten und allgemeine Informationen bereitstellen, die Umsetzung der Politik überwachen oder verbindliche Entscheidungen über administrative Regelungen treffen. Darüber hinaus fördert die Kommission die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nationaler Verwaltungen, die europäisches Recht umsetzen, etwa durch Bereitstellung von Plattformen für den Austausch elektronischer Daten oder durch anders geartete Unterstützung (Hartlapp/Heidbreder 2018).

Die Modi der Koordination in diesen Mehrebenenverwaltungen variieren in einem Spektrum, das von Verhandlungen, die mit verbindlichen Entscheidungen enden, bis hin zu Informationsaustausch, Beratung oder Kommunikation in Ver-

waltungsnetzwerken reicht. Erstere finden wir vor allem in Agenturen, die mit Regulierungsaufgaben im Binnenmarkt betraut sind, letztere etwa im Gesundheitswesen oder Umweltschutz (Weinrich 2021: 29–41). Die Kommission setzt in manchen Politikfeldern Benchmarking und Wettbewerbsverfahren ein, etwa bei der Förderung ländlicher Räume oder im Bereich der lokalen Klimaanpassung. Sie unterstützt auch Verwaltungsreformen in Mitgliedstaaten mit dem Ziel, ihre Leistungsfähigkeit zu verbessern. Angesichts des Prinzips, dass der Vollzug des EU-Rechts in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, sind allerdings Koordinationsformen, die die Macht der Kommission oder ihrer Agenturen erweitern, umstritten. Die hieraus resultierende Politisierung der Mehrebenenverwaltung von unten erzeugt eine besondere Dynamik, die sich einerseits in einer ständigen Machtverschiebung und andererseits im Wandel von Koordinationsformen äußert.

Weist die europäische Mehrebenenverwaltung Ähnlichkeiten mit entsprechenden Strukturen in Staaten auf, so finden wir in internationalen Verwaltungen hiervon deutlicher abweichende Formen. Im Bereich der Politik vorbereitenden Verwaltung haben sich an die politischen Gremien internationaler Organisationen oder Regime Netzwerke spezialisierter Verwaltungen angelagert, die Beamte aus Mitgliedstaaten einschließen (Moloney/Stone 2020). Diese werden nicht durch einen institutionellen Rahmen zusammengehalten, sondern bestehen im Wesentlichen aus Kommunikationsbeziehungen. Koordination erfolgt durch den Austausch von Informationen, die wechselseitige Einflussnahme mit sich bringt. Hierarchische Strukturen haben sich ebenso wenig entwickelt wie asymmetrische Machtverhältnisse zwischen Verwaltungen der Staaten. Ein Machtgefälle könnte man wegen unterschiedlicher Verwaltungskapazitäten großer, finanzstarker und kleiner, finanzschwacher Staaten erwarten. Dies trifft durchaus zu, doch Macht und Einfluss hängen auch von Allianzen ab, die Verwaltungen eingehen. Zum einen unterstützen leistungsfähige Verwaltungen ihre Partner, die unter Kapazitätsdefiziten leiden, zum anderen kooperieren Verwaltungen in kleinen, finanzschwachen Staaten, um Kapazitätsdefizite auszugleichen (Widmich 2021: 359–360, 377–381).

Vollzugsverwaltungen im hergebrachten Verständnis spielen im internationalen Kontext eine untergeordnete Rolle, vielmehr finden wir einen Verwaltungstypus, den man in Frankreich als „administration de mission“ bezeichnet hat. Christoph Knill und Mitarbeiter haben herausgefunden, dass die internationalen Verwaltungen einen „entrepreneurial“ Verwaltungsstil pflegen (Bayerlein et al. 2020). Das trifft besonders auf diejenigen Organisationen zu, die bei der Bewältigung spezieller Aufgaben mit staatlichen Verwaltungen zusammenarbeiten, in

fragilen Staaten regelmäßig auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen oder privaten Unternehmen. Ronny Patz und Klaus Goetz haben zudem gezeigt, dass internationale Verwaltungen ständig vor der Herausforderung stehen, finanzielle Ressourcen zu mobilisieren, was sie ebenfalls zur Zusammenarbeit mit staatlichen Verwaltungen und privaten Organisationen zwingt (Patz/Goetz 2019: 152–163). Generell sind staatliche und internationale Verwaltungen durch Informationsaustausch und wechselseitige Unterstützung verbunden.

In der Mehrebenenverwaltung jenseits des Staates erfolgt die Koordination meistens durch Kommunikation zwischen Spezialisten in besonderen Aufgabenfeldern (Benz 2023). Die beteiligten Akteure verfügen über Fachwissen in ihrem Aufgabenbereich und eine besondere Expertise im Management von Interdependenzen. Die Verflechtung zwischen internationalen und nationalen Verwaltungen weist daher Züge einer Technokratie auf. Der „unternehmerische“ Verwaltungsstil zeigt aber, dass die durch die Politik definierten Aufgaben das Handeln der beteiligten Akteure bestimmen. Indem sie eine „Mission“ mit einem oft nicht unerheblichen Gestaltungsspielraum verfolgen, wird ihre Interaktion selbst politisch. Sie üben dabei „epistemische Macht“ aus, die auf Fachwissen und Praxiserfahrungen beruht und sich in Diskursen und praktischer Arbeit entwickelt.

4. Folgen: Politik und Verwaltung in Mehrebenensystemen

Verflechtungen von Verwaltungsebenen werden in Wissenschaft und Praxis überwiegend kritisch beurteilt. Der Warnung vor einer Verselbständigung intransparenter „Fachbruderschaften“, die Frido Wagener 1979 äußerte, wurde vielfach aufgegriffen. Ebenso kritisiert man die komplizierte, zeitaufwändige und oft ineffiziente Koordination (Bogumil/Gräfe 2024). Beide Argumente richten sich letztlich an die Politik. Diese müsse die Verflechtung von Verwaltungen reduzieren oder das koordinierte Handeln von Verwaltungen besser kontrollieren. Betrachtet man die verschiedenen Erscheinungsformen von Mehrebenenverwaltung, so erweisen sich sowohl die Kritik als auch die Forderungen an die Politik also offensichtlich zu wenig differenziert.

Zunächst ist davon auszugehen, dass komplexe öffentliche Aufgaben nach dem Grad ihrer Abstraktheit und Reichweite auf Ebenen aufgeteilt werden müssen. Dies ist eine Voraussetzung effektiver Verwaltung. Die Zuständigkeitsaufteilung ändert allerdings nichts daran, dass abstrakte und konkrete Teilaufgaben zusammenhängen. Um komplexe Aufgaben zu erfüllen, müssen Verwaltungsbehörden Entscheidungen und Handlungen koordinieren, die sie in ihrem jeweiligen

Zuständigkeitsbereich treffen bzw. ausführen. Neben der Frage, wie Zuständigkeiten abgegrenzt werden, ist daher zu bedenken, wie eine wie immer aufgeteilte Aufgabe in koordinierter Weise erfüllt wird. Im Hinblick auf das Verhältnis von Politik und Verwaltung ist zu klären, ob die Mehrebenenverwaltung tatsächlich die politische Kontrolle schwächt oder ob nicht das Gegenteil zutrifft, weil die Ausdifferenzierung von politischen und administrativen Verfahren des Mehrebenenregierens die Handlungsfähigkeit der Politik steigert. Diese Fragen lassen sich nur beantworten, wenn man Varianten der Koordination bzw. des Interdependenzmanagements vergleichend untersucht. Hier müssen einige skizzenhafte Anmerkungen genügen.

Wenn Verwaltungen im deutschen Bundesstaat, in der EU und in internationalen Organisationen Politik vorbereiten, dann verhandeln oder kommunizieren fachlich zuständige Beamte im Auftrag von letztlich verantwortlichen Politikern. Wie auch immer sie miteinander interagieren, sei es in Gremien oder in fernmündlicher oder -schriftlicher Kommunikation, sie suchen nach einem Konsens, müssen sich aber in der Regel nicht formell einigen. Die für Entscheidungen zuständigen Politiker delegieren die Bearbeitung von Themen an die fachlich kompetenten Verwaltungsbeamten in der Erwartung, dass diese Lösungen finden. Diese Erwartungen bzw. der Schatten der Politik motiviert die Fachbeamten dazu, einen für alle Beteiligten akzeptierbaren Entscheidungsvorschlag zu erarbeiten. Gelingt ihnen dies nicht, können die Blockaden in der Mehrebenenverwaltung durch die politischen Akteure gelöst werden, wie umgekehrt diese Verwaltungsgremien zu Rate ziehen können, wenn Verhandlungen der Regierungen in eine Sackgasse geraten. Mehrebenenstrukturen der Politik und Verwaltung stellen daher sich wechselseitig ergänzende Interaktionsformen dar, die es erlauben, komplexe Koordinationsprobleme zu lösen.

In der Politik vollziehenden Verwaltung müssen Verwaltungsbeamte auftretende Koordinationsprobleme selbst lösen. Wenn die Politik eingreift, reagiert sie auf wahrgenommenes Versagen. Meistens werden dann Verfahren formalisiert oder Zuständigkeit zentralisiert, was sich oft als kontraproduktiv erweist. In der Regel entstehen Koordinationsprobleme, weil Verwaltungen nicht oder nicht rechtzeitig miteinander kommunizieren und dann Interdependenzen der Entscheidungen auf einer Ebene Anpassungen auf einer anderen Ebene erzwingen. Im günstigsten Fall entsteht dann eine besondere Form der „negativen Koordination“ durch Anhörungen und Beteiligungsverfahren. Im Verwaltungsvollzug sind diese Verfahren generell aufwändig und störungsanfällig, weshalb sie regelmäßig zum Gegenstand der Bürokratiekritik werden, obwohl die Koordination unvermeidbar ist. Unterbleibt sie oder ist sie unzureichend, so entstehen

negative externe Effekte, die dauerhafte politische Konflikte zwischen Gebietskörperschaften oder Staaten provozieren können.

Das Problem der Mehrebenenverwaltung liegt also nicht, oder jedenfalls nicht primär in einer unzureichenden politischen Kontrolle oder mangelnden Regulierung durch die Gesetzgebung. Die weitgehend informalen Verhandlungs- und Kommunikationsprozesse entziehen sich zwar der politischen Kontrolle, genauso wie unzureichende Kommunikation, die erst durch offensichtliche Defizite auffällt. In der Mehrebenenverwaltung ist jedoch Informalität eine wichtige Bedingung effektiver Koordination. Sie sichert Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren und stabilisiert auf dieser Grundlage Interaktionen und Informationsflüsse. Ferner ermöglicht sie die Anpassung abstrakter und konkreter Entscheidungen an sich ständig veränderten Bedingungen. Die vielfach geforderte „Entflechtung“ löst die Kontrollprobleme nicht, weil nicht Kompetenzen, sondern Aufgaben und Interaktionen verflochten sind und weil getrennte Kompetenzen ohne geregelte Koordinationsverfahren intransparente Prozesse erzeugen oder eine Behörde zu Anpassungen an Entscheidungen zwingen, die auf anderen Ebenen getroffen worden sind.

Verwaltungen üben, wie es der Bürokratiebegriff ausdrückt, Herrschaft aus. Das gilt auch für die Mehrebenenverwaltung, die sich mit Aufgaben befasst, die Grenzen von Gemeinden, Regionen oder Staaten überschreiten. Das koordinierte Handeln der Verwaltungen entzieht sich der Legitimation in der Kette von Entscheidung und Kontrolle, die vom demokratisch legitimierten Gesetzgeber über die politische Exekutive zur Verwaltung reicht und sich innerhalb der Verwaltungsorganisation in der hierarchischen Ordnung fortsetzt. Wenn also Verwaltungen über die Grenzen der Gebiete, in denen sie zuständig und legitimiert sind, ihre Entscheidungen koordinieren, unterliegen sie zwar der Verantwortung gegenüber ihren Aufsichtsbehörden, der politischen Führung und dem Parlament, benötigen aber Handlungsspielräume, die nicht ex-ante determiniert werden können. Wenn legitimierende Politik und Mehrebenenverwaltung damit nur schwach gekoppelt sind, entsteht offensichtlich ein Legitimationsproblem, weil die hierarchische Ordnung des Bürokratiemodells nicht mehr existiert.

Dieses Problem ist virulent, weil Regieren in Mehrebenensystemen durch Verwaltung zwar unterstützt, aber auch dominiert und damit technokratisch werden kann, und weil Koordinationsdefizite in der Vollzugsverwaltung leicht zu deren Politisierung führen und einer populistischen Bürokratiekritik Auftrieb verleihen. Zu lösen ist das Legitimationsproblem nur, wenn Mehrebenenverwaltung keine Kooperations- oder Entscheidungszwänge erzeugt, sondern der Informationsverarbeitung und Anpassungsfähigkeit dient. Nicht alle Modi der

Koordination genügen diesen Anforderungen. Ein hohes Maß an formalisierten Verhandlungen ist ebenso problematisch wie eine hierarchische Steuerung. Netzwerkstrukturen, in denen redundante Kommunikationsprozesse etabliert sind, die in ihrer wechselseitigen Ergänzung Lernprozesse fördern, sowie eine politische Steuerung der Verwaltung, die auf Standards, Monitoring und Leistungsvergleiche setzt, erhöhen die Transparenz der Koordination und reduzieren Informationsasymmetrien zu Lasten der Parlamente und Bürgerschaften (Salmon 2019). Legitimation erfordert Verantwortlichkeit, die in Prozessen der Information und Kommunikation zwischen politischen Aufsichtsgremien und Verwaltung besser realisiert werden kann als durch detaillierte Regulierung und Kontrolle.

5. Schluss

Mehrebenenverwaltung stellt kein neues Phänomen dar, wenngleich sie mit dem Wandel von Staatlichkeit an Bedeutung gewonnen hat. Ihre Besonderheiten und vielfältigen Varianten werden in der Verwaltungswissenschaft noch zu wenig beachtet. Neuere empirische Arbeiten zur Verwaltung in der EU, in Bundesstaaten und die von Jörg Bogumil inspirierten Forschungen zur Verwaltungsverflechtung in der Migrations- und Sozialpolitik sprechen dafür, sie als einen besonderen Typ von Verwaltung intensiver und vor allem vergleichend zu untersuchen. Im Unterschied zur Verwaltung in alten Reichen, zur modernen Bürokratie oder zum *Public Management* zeichnet sich Mehrebenenverwaltung durch besondere Prozesse der Ebenenverschränkung aus. Diese erfolgt nicht durch Normen oder Gesetze, durch Dekrete oder Befehle, oder durch Kontrakte, sondern durch Verhandlungen, Beratungen und Informationsaustausch, also im Wesentlichen durch Interaktion und Kommunikation. In der Praxis können diese Prozesse im Schatten der Hierarchie verlaufen oder zum Abschluss von Verträgen führen. Entscheidend ist aber, dass sie sich auf die Interdependenz der Aufgaben richten, die wegen ihrer Komplexität auf mehrere Ebenen aufgeteilt sind. Mehrebenenverwaltung erfüllt diese Aufgaben in einem kontinuierlichen Zusammenwirken von Behörden, die für eher abstrakte, weitreichende Aufgaben, und Behörden, die für eher konkrete Aufgaben zuständig sind, in variablen, auf wechselseitige Anpassung oder Konsensfindung angelegten Koordinierungsverfahren.

Die Entwicklung der Mehrebenenverwaltung verändert das Verhältnis zur Politik. In der Bürokratie steuert und legitimiert Politik die Verwaltung durch Gesetze und Kontrolle. Im *Public Management* setzt sie Ziele und überprüft deren Einhaltung. Mehrebenenverwaltung entwickelt sich mit dem Regieren in

Mehrebenensystemen. Interaktionen von Verwaltungen der betroffenen Ebenen unterstützen die Politikkoordination der Regierungen, wobei die Differenzierung in Koordinierungsgremien der Regierungen und von politischen und fachlich spezialisierten Verwaltungen es erleichtert, die Komplexität der Aufgaben zu erfassen und zu bewältigen. Ferner müssen zentrale und dezentrale Verwaltungen die Implementation von Gesetzen und Programmen koordinieren, weil Genehmigungen von Maßnahmen oder Leistungen oft Belange tangieren, die eher abstrakter oder konkreter Natur sind und für die Verwaltungen auf unterschiedlichen Ebenen verantwortlich sind. Sie bewältigen so die Komplexität, die politische Entscheidungen erzeugen. Insofern ergänzen sich Politik und Verwaltung in Mehrebenensystemen. Sie stehen aber auch in einem Spannungsverhältnis.

Die Verwaltungsbeziehungen zwischen Ebenen dienen bei der Politikvorbereitung dem Informationsaustausch und dem Ausloten von Kompromissen. Sie enden in der Regel mit Absprachen, aber nicht mit verbindlichen Entscheidungen, und stehen insofern nicht im Fokus der Parteipolitik oder Öffentlichkeit. Institutionalisierte Verhandlungssysteme der Regierungen unterliegen dem Risiko, in die Politikverflechtungsfälle zu geraten, Verhandlungen in der Verwaltung enden dagegen meistens mit Kompromissen, die durch dauerhafte Kooperation in Netzwerken gefördert werden können. Allerdings bleibt diese Koordinationsleistung der Verwaltung oft im Verborgenen. Entscheidungen müssen gegenüber Parlamenten verantwortet werden, und in diesen Prozessen steht die Regierung im Fokus der Parteipolitik, in der die Komplexität der Aufgaben und der Koordination ausgeblendet wird. Während die Effektivität von Mehrebenenregieren vom Zusammenspiel der Politik und Verwaltung abhängt (Behnke 2019), kann eine polarisierte Parteipolitik dieses Zusammenspiels stören.

Wenn Verwaltungen in Genehmigungsverfahren oder bei der Vergabe von Leistungen interagieren, um ihre Entscheidungen abzustimmen, müssen sie die Vorgaben der Politik berücksichtigen, die in Gesetzen, Programmen, Zielen oder konkreten Beschlüssen festgelegt sind. Deren Beachtung kontrollieren Regierungen im Rahmen der Aufsicht über ihre Behörden. Dabei können Regierungen der unterschiedlichen Ebenen zu divergierenden Bewertungen kommen mit der Folge, dass die Verwaltungskoordination zum Gegenstand politischer Debatten wird. Kritik an der Effektivität von Koordination ist oft mit der Forderung verbunden, Abläufe zu vereinfachen, Kompetenzen zu zentralisieren oder Aufgaben in Behörden zusammenzulegen. Ob diese Maßnahmen der Komplexität von Aufgaben gerecht werden, muss im Einzelfall sorgfältig geprüft werden.

Unterschätzt wird in politischen Debatten, dass Mehrebenenverwaltung auch dazu beitragen kann, Innovationen zu fördern und die Anpassungsfähigkeit

von Verwaltung zu steigern. Dies leisten Evaluierungen, Netzwerke, in denen Erfahrungen ausgetauscht werden, oder Leistungsvergleiche. Innovationen sind in Mehrebenensystemen vor allem dann erreichbar, wenn Politik und Verwaltung verschiedene Koordinationsmodi in redundanten Interaktionsbeziehungen nutzen. Das Zusammenspiel von Regierungsverhandlungen und kommunikativen Prozessen in der Fachverwaltung sowie dezentrale Kooperation regionaler oder lokaler Verwaltungen, die durch Standards und Monitoring zentral koordiniert wird, bieten sich als erfolgversprechende Varianten an.

Der Begriff Mehrebenenverwaltung bezeichnet einen Typ von Verwaltung, dessen Realisierung in unterschiedlichen Formen und Koordinationsmodi erscheint. Deren Eignung oder Anwendbarkeit hängen von Bedingungen ab, die in politischen Systemen angelegt und durch die historische Entwicklung der Verwaltung geprägt sind. Erhebliche Unterschiede finden wir im Vergleich der Mehrebenenverwaltung im Staat und jenseits des Staates. Innerhalb des Staates sind bürokratische Verwaltungen verflochten, die Herrschaft ausüben, während Verwaltungen internationaler Organisationen selten Zwang ausüben können und überwiegend durch Informationen und Beratung nationale Regierungen und Verwaltungen beeinflussen. Die Effektivität der Koordination, emergente Machtstrukturen und ihre Legitimität und Dynamik divergieren dementsprechend. Die vergleichende Verwaltungsforschung kann verschiedene Modelle oder Muster identifizieren, die mit dem Begriff Mehrebenenverwaltung zusammengefasst sind, ihr Funktionieren analysieren und im Hinblick auf ihre praktische Anwendbarkeit bewerten.

Literatur

- Bayerlein, Louisa/Knill, Christoph/Steinebach, Yves (2020): *A Matter of Style? Organizational Agency in Global Public Policy*. Cambridge/New York, NY/Port Melbourne/New Delhi/Singapore: Cambridge Univ. Press.
- Behnke, Nathalie (2019): How Bureaucratic Networks Make Intergovernmental Relations Work: A Mechanism Perspective. In: Behnke, Nathalie/Broschek, Jörg/Sonnicksen, Jared (Hrsg.): *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*, 41–59. Cham: Palgrave Macmillan.
- Benz, Arthur (1996): Verflechtungen der Verwaltungsebenen. In: König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, 165–184. Baden-Baden: Nomos.
- Benz, Arthur (2020): *Föderale Demokratie. Regieren im Spannungsfeld von Interdependenz und Autonomie*. Baden-Baden: Nomos.

- Benz, Arthur (2023): Only Words? Coordination and Power in Multilevel Administration beyond the State. In: Knill, Christoph/Steinebach, Yves (Hrsg.): *International Public Administrations in Global Public Policy. Sources and Effects of Bureaucratic Influence*, 220–239. London/New York: Routledge.
- Bernhard, Jonas/Klausch, Martin (2023): Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände an der Bundesgesetzgebung: Eine Analyse der Anhörungspraxis in den Bundesministerien und den Ausschüssen des Deutschen Bundestags (2017–2021). *dms – der moderne staat* 15 (1): 84–108.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65 (3): 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms – der moderne staat* 15 (1): 1–25. DOI: 10.3224/dms.v15i1.06.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska/Reusch, Marie C. (2023): *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich: Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Detemple, Jessica (2016): Die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG. In: Benz, Arthur/Detemple, Jessica/Heinz, Dominic (Hrsg.): *Varianten und Dynamiken der Politikverflechtung im deutschen Bundesstaat*, 79–194. Baden-Baden: Nomos.
- Egeberg, Morten (Hrsg.) (2006): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Fenna, Alan/Knüpling, Felix (2015): Benchmarking as a New Mode of Coordination in Federal Systems. In: Palermo, Francesco/Alber, Elisabeth (Hrsg.): *Federalism as Decision-Making*, 315–338. Brill: Nijhoff.
- Harris, William V. (2016): *Roman Power. A Thousand Years of Empire*. Cambridge, United Kingdom/New York/Melbourne/Delhi/Singapore: Cambridge Univ. Press.
- Hartlapp, Miriam/Heidbreder, Eva G. (2018): Mending the Hole in Multilevel Implementation: Administrative Cooperation Related to Worker Mobility. *Governance* 31 (1): 27–43. DOI: 10.1111/gove.12279.
- Heidbreder, Eva G. (2017): Strategies in Multilevel Policy Implementation: Moving beyond the Limited Focus on Compliance. *Journal of European Public Policy* 24 (9): 1368–1384.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2021): Multilevel Governance and the Coordination Dilemma. In: Benz, Arthur/Broschek, Jörg/Lederer, Markus (Hrsg.): *A Research Agenda for Multilevel Governance*. Cheltenham, Glos/Northampton, Massachusetts: Edward Elgar.
- Joosen, Rik/Brandsma, Gijs J. (2017): Transnational Executive Bodies: EU Policy Implementation between the EU and Member State Level. *Public Administration* 95 (2): 423–436. DOI: 10.1111/padm.12311.
- Kemmerzell, Jörg/Hofmeister, Anne (2019): Innovationen in der Klimaschutzpolitik deutscher Großstädte. *Politische Vierteljahresschrift* 60 (1): 95–126. DOI: 10.1007/s11615–018–0134–4.

- Kern, Kristine/Bulkeley, Harriet (2009): Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks. *Journal of Common Market Studies* 47 (2): 309–332. DOI: 10.1111/j.1468 – 5965.2009.00806.x.
- Mayntz, Renate (1985): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 3. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
- Mayntz, Renate (1997): Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): *Modernisierung des Staates?*, 65–74. Baden-Baden: Nomos.
- Moloney, Kim/Stone, Diane (2020): Transnational Administration of Regional and Global Policies. In: Moloney, Kim/Stone, Diane (Hrsg.): *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford: Oxford Univ. Press. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1734.
- Patz, Ronny/Goetz, Klaus H. (2019): *Managing Money and Discord in the UN: Budgeting and Bureaucracy*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Salmon, Pierre (2019): *Yardstick Competition among Governments. Accountability and Policymaking when Citizens Look Across Borders*. New York: Oxford Univ. Press.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–356.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976): *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005. Wandel trotz Kontinuität. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37, 227–249. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seibel, Wolfgang (2016): *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Simon, Herbert A. (1962): The Architecture of Complexity. *Proceedings of the American Philosophical Society* 106 (6): 467–482.
- Wagener, Frido (1979): *Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart*. Berlin: De Gruyter.
- Weber, Max (1976 [1922]): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weinrich, Martin R. J. (2021): *Controllers, Profiteers or Enablers? The Role of National Representatives in EU Agencies*. Florenz: European University Institute.
- Wessels, Wolfgang (2003): Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem — Fusion von Administrationen? In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. 2. Aufl., 353–383. Opladen: Leske + Budrich.
- Widmich, Sebastian (2021): *Verwaltungscoordination in der internationalen Energiepolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Williamson, Callie (2016): *The Law of the Roman People. Public Law in the Expansion and Decline of the Roman Republic*. [Nachdr.]. Ann Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press.
- Zhao, Dingxin (2015): *The Confucian-Legalist State. A New Theory of Chinese History*. New York: Oxford Univ. Press.

